Seljord kommune

Møteinnkalling

Til medlemene i Kommunestyret

Det vert med dette kalla inn til / gjort kjent med møte i Kommunestyret

Møtestad:	Kommunestyresalen, Kommunehuset
Dato:	12.04.2018
Tid:	18:00

Dersom De ikkje kan møte, ber ein om at De melder frå til sentralbordet snarast råd.

- Kl 16.30 er kommunestyrets medlemmer invitert til foredrag og diskusjon rundt offentlege anskaffelsar i regi av Innkjøpskontoret.

- I kommunestyretmøte blir det orientering av Knut Vareide frå Telemark forskning.

Saksliste

Utvals-saksnr	Innhald	Lukka
	Saker til handsaming	
PS 19/18	Godkjenning av protokoll frå forrige møte	
PS 20/18	Innføring av fem dagar skule for 1.-4.klasse 2018-19	
PS 21/18	Rapport om offentlege anskaffingar for Seljord kommune frå Telemark kommunerevisjon IKS	
PS 22/18	Høyringssvar frå Seljord kommune på ekspertutval som har vurdera nye oppgåver fra staten til fylkeskommunane	
PS 23/18	Samarbeidsavtale med Den økologiske hagen - økonomisk ramme for samarbeid med skulane og barnehagane	
PS 24/18	Selskapskontroll på brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark og forvaltingsrevisjon på sjølvkost på feietenester i Seljord kommune	
PS 25/18	Sak frå administrasjonsutval vedrørande ordføraren sine fullmakter til å forhandle tilsettingsvilkår med ny rådmann	

Saker til handsaming

PS 19/18 Godkjenning av protokoll frå forrige møte

Seljord kommune

Arkiv:	A29
Saksnr.:	2017/1754-24
Sakshand.:	Ronde Schade
Direkte tlf.:	
Dato:	26.02.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Kommunestyret	20/18	12.04.2018

Innføring av fem dagar skule for 1.-4.klasse 2018-19

Saksdokument:

- Opplæringsloven med forskrift
- Drøftingsnotat 2017

Vedlegg:

1 Informasjonsskriv til heimesida februar 2018 - Orientering om fem dagar skule 2018/2019
2 Svarbrev frå Fylkesmannen angåande skyssordning Seljord kommune
3 Brev frå Telemark bilruter - Seljord Kommune tilbod midtskyss
4 Tilbod om "midtskyssordning" 2018/19 - Seljord kommune
5 Prisar SFO 2017/2018 - Betaling
6 Underskriftliste mot innføring av 5 dagarsskule hausten 2018
7 Opprop mot fem dagars skule
8 Uttale frå lærarstaben ved Seljord barneskule ang 5-dagars skuleveke
9 Høyringsuttale frå elevrådet og elevane ved Flatdal skule - 4.-7. klasse
10 Verdrørande 5-dagarsskule og skulemat på barneskulen
11 Tilbakemelding på 5-dagers skole, skolemat og leksefri
12 Innspel til høyringsbrev - 5 dagars skule, leksefri skule og matservering i skule
13 Høringssvar frå Tussejuv barnehage
14 FAU 5 dagers skule og skulemat
15 Tilbakemelding frå Heddeli bhg angåande fem dagers skuleveke og matservering i skulane
16 Kommentar på høyringsforslag om femdagarsveke, skulemat og leksefri
17 Innspel - Drøfting om grunnskulen

Saksutgreiing:

Av handlingsprogram 2018-2021 for Seljord kommune går det fram av hovudtema 2, **det gode livsløp i Seljord**, strategi 2.1.2 og tiltak 2.1.2.5:

> *"Innføring av fem dagar skule for alle elevar frå hausten 2018, samt vurdere innhald og organisering av skuledagen til beste for elevane sitt faglege og sosiale læringsutbytte".*

Hausten 2017 sendte skuleansvarleg ut "Drøftingsnotat for skulen hausten 2017" til skulane, elevane og foreldra. Drøftingsnotatet skulle danne grunnlag for delar av arbeidet med ny kommunedelplan, som skal vere ferdigstilt i 2019. Alle partar blei bedt om å kome med innspel til:

1. Fem dagar skule for alle elevar.
2. Matservering i skulen.
3. Lekser i skulen.

Fleire som kom med innspel til drøftingsnotatet peika på at det var behov for meir tid og betre prosessar før ein tok stilling til endringsforslaga i drøftingsnotatet, og da særleg punkt 1, fem dagar skule for alle elevane. Saka ble lagt fram for kommunestyret på nytt 14.12.2017 med tilråding om å utsetje innføringa av fem dagar skule:

> *"Innføring av full skuleveke for alle elevane i Seljord kommune blir utsett og i staden vurdert i og med utarbeiding av ny kommunedelplan for skule og oppvekst. Tiltak 2.1.2.5 blir endra til: Innføring av fem dagar skule for alle elevar i Seljord kommune bør vurderast som eit tiltak for å auke elevane sitt faglege og sosiale læringsutbytte".*

Kommunestyret fatta dette vedtaket 14.12.17:

> *"Kommunestyret ynskjer å halde fast på opprinneleg tiltak i post 2.1.2.5 i handlingsprogrammet om Innføring av fem dagar skule for alle elevar frå hausten 2018. Kommunestyret ber rådmannen sette i gang prosessen med å forankre dette hos foreldra. Kommunestyret ber om å få saka tilbake for endeleg handsaming når prosessen er gjennomført".*

Kommunalsjef har gjennomført møte med FAU ved Flatdal skule og Seljord barneskule. Det er sendt ut informasjonsskriv til alle føresette om endring av skuleveka frå hausten 2018. Skulane og foreldreutvala har kome med merknader og gode innspel til ordninga. Saka er på ny drøfta med det kommunale foreldreutvalet i møte 20.3.2014. Det kommunale foreldreutvalet stadfesta da at det var ynskjeleg å utsetje innføring av fem dagar skule, slik at ein kunne sikre ein god prosess og god involvering av alle partar.

Det er fortløpande lagt ut informasjon om saka på kommunen sine heimesider. Føresette til femåringane i barnehagen er varsla med oppslag og/eller skriv frå barnehagen.

Drøftingsgrunnlag/problemstillingar:

Økonomi: Det er ein viss usikkerheit knytt til finansiering av SFO-tilbodet, samt kostnaden ved innføring av eventuell ekstra skyss. SFO skal i utgangspunktet vere sjølvfinansierande, men det er vanskeleg å vite nøyaktig omfang av behovet for bemanning og talet på brukarar i ordninga frå hausten 2018. Dette veit vi ikkje før vi har gjennomført påmelding til SFO for nytt skuleår.

Endring til fem dagar skule **kan** føre til auka foreldrebetaling for SFO i økonomiplanperioden.

Nøyaktig kostnad ved endring av SFO-tilbodet må ein kome tilbake til når ein kjenner det endelege omfanget av elevar som ynskjer å bruke ordninga og bemanningsbehovet. Det bør uansett ordning og kostnad vere eit mål at vi utarbeider ein ny, felles handlingsplan for SFO i Seljord. Dette bør vere ein naturleg del av arbeidet med den nye kommunedelplanen.

Organisering og innhald: Det er gjort avtaler med Seljord idrettslag og Høgskolen om samarbeid med SFO frå og med hausten 2018, men detaljane i dette opplegget vil fyrst vere klart etter oppstart hausten 2018 (medio september). Det er i tillegg ynskjeleg at fleire kulturskuletilbod kan skje på dagtid, gjerne desentralisert, men det har ikkje vore tid til å få på plass slike tilbod innanfor den relativt korte tidsramma frå desember til mars 2018. I hovudsak vil tilbodet i SFO-tida vere slik vi kjenner det i 2017-18, men fordelt over fleire, lengre ettermiddagar enn tidlegare.

For skulen er det lagt til grunn at det samla fag- og timetalet ikkje skal auke, men fordelast ut på fleire dagar. Det er lagt til grunn at dette skjer innanfor eksisterande økonomisk ramme. Skulane har i alle år vurdert at fleire og kortare læringsøkter vil vere positivt for elevane sitt læringsutbyte, dette har lærarane ved Seljord barneskule stadfesta i brev som er lagt med som uttale til saka.

Skyss: Utgangspunktet etter opplæringslova § 7-1 første ledd er at

> *«Elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.»*

Dette er ein individuell rett som gjeld kvar enkelt elev som oppfyller vilkåra i opplæringslova § 7-1 første ledd.

Av rundskriv frå Udir 3- 2009 heiter det at

> *«Departementet understrekar at skoleskyss må organiserast slik at elevar får ei akseptabel reisetid. Særleg er det viktig å organisere skyssen for 6-åringane slik at reisetida blir så kort som mogleg. I vurderinga av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transportmidel sjåast i samanheng."*

I uttale frå juristen hos Fylkesmannen i Telemark går det fram at:

> *"Eit vidare spørsmål er korleis retten til skyss fungerer når elevar veljar tilsyn /SFO etter endt opplæring. Udir si tolkingsfråsegn frå 03.12.2014 omhandlar forholdet mellom retten til skyss og bruk av SFO/tilsyn. I tolkinga vert det framheva at etter dagens regelverk har barna ikkje rett til skyss til og frå skulefritidsordninga. Det er opp til kommunen og*

fylkeskommunen om det blir lagt til rette for at barna som deltek på skulefritidstilbodet, gis tilbod innan skoleskyssordninga. Elevane har førebels ikkje rett på dette.

Utgangspunkta er difor at skulen berre pliktar å tilby skyss etter opplæringa er ferdig ettersom dette er ein rettighet elevene har.

Vidare er det slik at dersom elevane har rett til skyss heim etter skuleundervisninga så kan dei velje heilt sjølv (i samråd med sine forsette sjølvsagt) å delta på SFO/tilsyn de dagane dei ønskjer. At dei veljar SFO/tilsyn framfor å ta skyss heim etter undervisninga er ferdig endrar ikkje det faktum at elevane har rett til skyss når dei ikkje deltar i SFO/tilsyn.

Retten deira til skyss stoppar ikkje å gjelde om elevane ønsker skyss på dagar som ikkje er faste og bestemte. Vidare er det slik at elevane ikkje har plikt til å delta på SFO/tilsyn dei dagane vedkommande har blitt innvilga. Dei dagane dei veljar å ikkje delta på SFO/tilsyn har elevane dermed rett på skyss heim etter end opplæring."

Telemark bilruter har lagt til grunn at ekstra skulekøyring for elevane i 1.-4. klasse kan føre til ekstra utgifter på mellom 650-700 000 kr. Denne utrekninga er basert på at alle som brukar slik skyss i 2017/18 har det same skyssbehovet i 2018/19. Ei ekstra skulekøyring er heilt og fullt kommunen sitt økonomiske ansvar. Innføring av fem dagar skule med ekstra skulekøyring etter endt opplæring om lag kl 12.00 kan difor føre til 300 000 kr ekstra i skuleskyssutgifter i 2018 (hausteffekt) og 700 000 kr ekstra utgifter i 2019 (årseffekt).

I høve til kva som blir reell skysskostnad kan det bli variasjonar ut i frå kva slags SFO-tilbod dei føresette vel for neste år. Den reelle kostnaden vil truleg bli noko lågare enn 650-700 000 kr.

Rådmannen vurderer at det ikkje er grunnlag for å redusere utgifter tilsvarande 700 000 kr innanfor grunnskulen utan at dette vil føre til eit redusert opplæringstilbod for elevane. Eventuell innføring av fem dagar skule vil føre til behov for justering av driftsramma for grunnskulen.

Dersom kommunen vel ei løysing der elevane med rett til skyss får gratis SFO (tilsyn) fram til ordinær sluttskyss om lag kl. 14.00, vil dette medføre ein meirkostnad for kommunen i form av auka bemanning ved SFO i tida frå 12-14.00 måndag, onsdag og fredag. Nøyaktig meirkostnad vil variere ut i frå talet som ynskjer slikt tilsyn, truleg vil kostnaden vere mellom 50-100 000 kr. Dette er altså langt rimelegare enn å bestille ekstra skyssløysing for den same gruppa.

Dersom kommunen vel ei løysing der alle elevar må betale for SFO 12.00-14.00 (månd, onsdag og fredag), så må ein rekne med at nokre elevar ynskjer skyss heim (og har rett til det) klokka 12.00. Nøyaktig kor mange elevar som ynskjer det og kor dyrt det blir veit vi i så fall fyrst etter gjennomført opptak i SFO i slutten av april.

Kommunedelplan. Det er bestemt at ein skal utarbeide kommunedelplan for oppvekstsektoren i løpet av 2018-2019. I løpet av 2018 skal administrasjonen utarbeide eit planprogram for dette arbeidet. Det vil da vere mogleg å sørgje for prosessar som sikrar naudsynt involvering og gir grunnlag for drøftingar om korleis eit endra skule- og sfo-tilbod kan sjå ut før ein bestemmer kva for tiltak/endringar ein vil prioritere.

Administrasjonen merkjer seg at mange foreldre er positive til endringar, men ynskjer å ta større del i prosessane slik at dei kan påverke innhaldet i skulen og SFO. Eit slikt engasjement bør vi setje stor pris på-. Det er ein ressurs for kommunen i arbeidet med kommunedelplanen 2018/19.

Vurdering av fem dagar skule for dei minste elevane, matservering, auka fysisk aktivitet og redusert leksetrykk i barneskulen er døme på sentrale spørsmål som ein bør vurdere samla for å sikre eit heilskapleg tilbod til slutt. Alle desse spørsmåla bør ein og vurdere i høve til at den norske grunnskulen frå hausten 2020 vil ha ein ny, revidert læreplan.

Det er vedtatt at kommunen skal ruste opp skulane i 2020 ("skulepakka i investeringsbudsjett 2020"). Det blir arbeidd med godkjenningssaker for dei to sentrumsskulane. Godkjenningssakene skal vere klare til handsaming i kommunestyret juni 2018. I tillegg har rådmannen starta ein omorganiseringsprosess som skal vere ferdig i løpet av 2018/19. Det er difor gode grunnar til å gjennomføre arbeidet med kommunedelplan, opprusting og organisering, før ein tek stilling til enkelttiltak som kan endre føresetnadene for eit heilskapleg tilbod for elevane. Samla sett skal skulesektoren gjennomføre svært mykje omstillingsarbeid dei neste to åra.

BETALING SFO.

Når det gjeld betaling for bruk av SFO har Seljord kommune i dag eit komplisert påmeldings- og betalingssystem. Det er, uansett utfall av saka om fem dagar skule, ynskjeleg at vi forenklar dette betalingssystemet. Forslag til nytt oppsett frå og med 1.8.2018:

Dekning	**Inntil t/veka**	**Pris per månad**	**Søskenmoderasjon 50 %**
Full dekning 1.-4.klasse	23	2 700 kr	1 350 kr
¾ dekning	17	2 100 kr	1 050 kr
½ dekning	12	1 500 kr	750 kr
¼ dekning	6	700 kr	350 kr

Redusert foreldrebetaling (50%) for familiar med samla inntekt under 200 000 kr.

Administrasjonen har ikkje mottatt merknader eller innspel ang endra betalingsoppsett frå foreldre eller FAU/SU.

Oppsummering:
Det går fram av saksutgreiinga at det er mogleg å innføre fem dagar skule frå hausten 2018, men at mange foreldre opplever at prosessen så langt har vore mangelfull og at innføring frå hausten 2019 er eit betre alternativ.

Administrasjonen vil difor peike på at det no er to aktuelle løysingar/alternativ i saka:

Alternativ 1:
Fem dagar skule blir innført frå og med hausten 2018, slik det går fram av vedtaket i kommunestyret 14.12.2018, sak 108/17. Kostnader til skyss for elevane med skyssrett blir dekt av disposisjonsfond i 2018 og innarbeidd i budsjett 2019 og økonomiplanperioden.

Alternativ 2:
Innføring av fem dagar skule for elevane i Seljord kommune blir vurdert saman med budsjett 2019 og påfølgande økonomiplanar, i tillegg til ny kommunedelplan for skule og oppvekst.

Tiltak 2.1.2.5 i handlingsprogrammet blir justert til:

"Innføring av fem dagar skule for alle elevar i Seljord kommune blir vurdert som tiltak for å auke elevane sitt faglege og sosiale læringsutbytte."

Administrasjon rår til at ein vel alternativ 2 i saka.

Rådmannen si tilråding:

Innføring av fem dagar skule for elevane i Seljord kommune blir vurdert saman med budsjett 2019 og påfølgande økonomiplanar, i tillegg til ny kommunedelplan for skule og oppvekst.

Tiltak 2.1.2.5 i handlingsprogrammet blir justert til:

"Innføring av fem dagar skule for alle elevar i Seljord kommune blir vurdert som tiltak for å auke elevane sitt faglege og sosiale læringsutbytte."

Endring av pristilbodet for bruk av SFO blir lagt til grunn frå oppstart av nytt skuleår 2018-19.

Utskrift til:
- Skulane
- Barnehagane
- FAU ved skulane
- SU ved barnehagane
- Hovudtillitsvald

SELJORD BARNESKULE

INFORMASJON OM FEM DAGAR SKULE 1.-4.KLASSE 2018-19.

Kommunestyret fatta vedtak 14. desember 2017: "Kommunestyret ynskjer å halde fast på opprinneleg tiltak i post 2.1.2.5 i handlingsprogrammet om Innføring av fem dagar skule for alle elevar frå hausten 2018. Kommunestyret ber rådmannen sette i gang prosessen med å forankre dette hos foreldra.
Kommunestyret ber om å få saka tilbake for endeleg handsaming når prosessen er gjennomført".

STATUS:

Kommunalsjef for skule og oppvekst har gjennomført møte med FAU ved Flatdal skule og Seljord barneskule. Det er sendt ut informasjonsskriv til alle føresette om mogleg endring av skuleveka frå hausten 2018. Skulane og foreldreutvala har kome med merknader og gode innspel til ordninga. Saka blir no lagt fram for det kommunale foreldreutvalet i møte 20.3.2014 og kommunestyret den 12.4.2018. **Ein tek atterhald om endeleg politisk godkjenning av saka i kommunestyret.** Saksframlegget vil vere tilgjengelege på kommunen sine heimesider om lag ei veke før møtet.

FORSLAG:

Ny skuleveke for elevane ved Seljord barneskule :

Trinn	Måndag	Tysdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
1.-4.kl.	08.10-11.35	08.10-13.50	08.10-11.35	08.10-13.50	08.10-11.35
5.-7.kl.	08.10-13.50	08.10-13.50	08.10-13.50	08.10-13.50	08.10-13.50

Dei minste elevane, 1.-4.klasse, vil med denne skuleveka ha kortare skuledag måndag, onsdag og fredag, frå 08.10 til om lag 11.35. Det vil truleg bli matpause om lag kl 11.30-12.00 . Tysdag og torsdag er det lengre skuledag, frå 08.10-13.50.

Det blir tilbod om leksehjelp **måndag og onsdag frå 12-13.00**. Leksehjelpa er gratis og open for alle.

SFO

SFO vil vere open frå kl 12.00 måndag-onsdag-fredag for alle elevar som melder seg på ordninga.

Frå kl 13.00 på SFO onsdagar vil det bli leikprega aktivitetar i samarbeid med Seljord idrettslag og studentar frå idrettslinja frå Høgskulen i Bø. Tilbodet vil truleg vere i gang frå september 2018 og blir ein del av det ordinære SFO-tilbodet. Nøyaktig innhald og meir informasjon om ordninga må vi kome tilbake til etter sommarferien.

Elevane i 5.-7. klasse vil ha full skuledag alle dagar 08.10-13.50.

BETALING SFO 2018-2019

Dekning	Inntil t/veka	Pris per månad	Søskenmoderasjon 50 %
Full dekning 1.-4.klasse	23	2 700 kr	1 350 kr
¾ dekning	17	2 100 kr	1 050 kr
½ dekning	12	1 500 kr	750 kr
¼ dekning	6	700 kr	350 kr

Det vil bli redusert foreldrebetaling (50%) for familiar med samla inntekt under 200 000 kr.

SKYSS.

Det vil vere skyss om morgon som vanleg, framme om lag 08.00 og skyss heim til vanleg tid, om lag 13.50. Elevar på 1.-4. trinn som har rett til skyss må vente på skulen inntil den ordinære skyssen reiser. Desse elevane har rett til tilsyn i ventetida, slikt tilsyn vil bli organisert av/ved SFO og vere gratis.

Seljord 26.2.2018, kommunalsjef skule og oppvekst

FLATDAL SKULE

INFORMASJON OM FEM DAGAR SKULE 1.-4.KLASSE 2018-19.

Kommunestyret fatta vedtak 14. desember 2017: "Kommunestyret ynskjer å halde fast på opprinneleg tiltak i post 2.1.2.5 i handlingsprogrammet om Innføring av fem dagar skule for alle elevar frå hausten 2018. Kommunestyret ber rådmannen sette i gang prosessen med å forankre dette hos foreldra. Kommunestyret ber om å få saka tilbake for endeleg handsaming når prosessen er gjennomført".

STATUS:

Kommunalsjef for skule og oppvekst har gjennomført møte med FAU ved Flatdal skule og Seljord barneskule. Det er sendt ut informasjonsskriv til alle føresette om mogleg endring av skuleveka frå hausten 2018. Skulane og foreldreutvala har kome med merknader og gode innspel til ordninga. Saka blir no lagt fram for det kommunale foreldreutvalet i møte 20.3.2014 og kommunestyret den 12.4.2018. **Ein tek atterhald om endeleg politisk godkjenning av saka i kommunestyret.** Saksframlegget vil vere tilgjengelege på kommunen sine heimesider om lag ei veke før møtet.

FORSLAG:

Ny skuleveke for elevane ved Flatdal skule :

Trinn	Måndag	Tysdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
1.-4.kl.	08.40-12.05	08.40-14.20	08.40-12.05	08.40-14.20	08.40-12.05
5.-7.kl.	08.40-14.20	08.40-14.20	08.40-14.20	08.40-14.20	08.40-14.20

Dei minste elevane, 1.-4.klasse, vil med denne skuleveka ha kortare skuledag måndag, onsdag og fredag, frå 08.40 til om lag 12.05. Det vil truleg bli matpause om lag kl 11.30-12.00 . Tysdag og torsdag er det lengre skuledag, frå 08.40-14.20.

Det blir tilbod om leksehjelp **måndag og onsdag frå om lag 12-13.00**. Leksehjelpa er gratis og open for alle.

SFO

SFO vil vere open frå om lag kl 12.00 måndag-onsdag-fredag for alle elevar som melder seg på ordninga.

Frå kl 13.00 på SFO onsdagar vil det bli leikprega aktivitetar i samarbeid med Seljord idrettslag og studentar frå idrettslinja frå Høgskulen i Bø. Tilbodet vil truleg vere i gang frå september 2018 og blir ein del av det ordinære SFO-tilbodet. Nøyaktig innhald og meir informasjon om ordninga må vi kome tilbake til etter sommarferien.

Elevane i 5.-7. klasse vil ha full skuledag alle dagar 08.40-14.20.

BETALING SFO 2018-2019

Dekning	Inntil t/veka	Pris per månad	Søskenmoderasjon 50 %
Full dekning 1.-4.klasse	23	2 700 kr	1 350 kr
¾ dekning	17	2 100 kr	1 050 kr
½ dekning	12	1 500 kr	750 kr
¼ dekning	6	700 kr	350 kr

Det vil bli redusert foreldrebetaling (50%) for familiar med samla inntekt under 200 000 kr.

SKYSS.

Det vil vere skyss om morgon som vanleg, på skulen om lag 08.30, og skyss heim til vanleg tid, 14.20. Elevar på 1.-4. trinn som har rett til skyss må vente på skulen inntil den ordinære skyssen reiser. Desse elevane har rett til tilsyn i ventetida, slikt tilsyn vil bli lagt til SFO og vere gratis.

Seljord 26.2.2018, Kommunalsjef skule og oppvekst.

Fylkesmannen i Telemark

Sakshandsamar, direktetelefon
Didrik Bloch Haugland, 25 58 63 62

Vår dato
01.03.2018
Dykkar dato
19.02.2018

Vår ref.
2018/796
Dykkar ref.

Seljord kommune
v/Ronde Schade
Brøløsvegen 13 A
3840 Seljord

Svar på spørsmål om midtskyssordning - Seljord kommune

Fylkesmannen i Telemark viser til deira e-post angåande tilbod om midtskyssordning hausten 2018 i Seljord Kommune.

Utgangspunktet

Ordninga med midtskyss etter den gamle lova og forskrifta gjeld ikkje lengre. Det er opplæringslova med forskrifter og forarbeid som må leggjast til grunn for tolkinga av regelverket.

Utgangspunktet etter opplæringslova § 7-1 første ledd er at «Elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.»

Utgangspunktet er at elevane som oppfyll vilkåra om å bu meir enn to/fire kilometer unna skulen, eller har særleg farleg eller vanskeleg skuleveg, har rett til gratis skyss til og frå skulen. Dette er ein individuell rett som gjeld kvar enkelt elev som oppfyll vilkåra i opplæringslova § 7-1 første ledd.

Kor lang reisetid?

Eit spørsmål i samband med dette er kor lang reisetida kan vere for elvane. Av rundskrivet Udir 3- 2009 følger det at *«Departementet understrekar at skoleskyss må organiserast slik at elevar får ei akseptabel reisetid. Særleg er det viktig å organisere skyssen for 6-åringane slik at reisetida blir så kort som mogleg. I vurderinga av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transportmidel sjåast i samanheng."*

Kva er den totale lengda på reisetida?

Eit spørsmål er kva som reknast som den totale lengda på reisetida. Reisetida startar frå eleven forlét heimen og til opplæringa tek til. I det augneblikket opplæringa er ferdig, startar reisetida igjen, heilt fram til eleven er attende i heimen. Eleven si gangtid til der skyssen organiserast frå, ventetida før skyssen tar til og sjølve reisetida utgjer dermed den totale reisetida.

Når skal skyssen være tilgjengeleg for elevane etter skuleundervisninga er ferdig?

Eit neste spørsmål er når elevane som har rett til skuleskyss skal kunne forvente å ta skyss heim etter at opplæringa er ferdig. Retten til skyss heim frå skulen startar med ein gong i det opplæringa tar slutt. Ettersom SFO ikkje reknast som opplæring, men som ei frivillig ordning elevane kan delta på, er

utgangspunktet at retten til skyss heim gjeld etter at opplæringa er ferdig, og ikkje etter at SFO/tilsyn er ferdig.

Akseptabel reisetid

Eit vidare spørsmål er kva som reknast for akseptabel reisetid for eleven. I brev frå Udir til fylkesmannen i Møre og Romsdal den 04.02.2013 følger det at *«jo lengre reisetiden er, jo mindre ventetid kan aksepteres, og omvendt. Siktemålet er at samlet reisetid og ventetid skal være kortest mulig, samtidig som hensynet til en rasjonell organisering av skyssen ivaretas.»*

Kor lang reisetida kan være må vurderast for kvar enkelt elev. Som tidlegare nemnt er grunna til dette at retten til skyss er individuell. Det som reknast for «akseptabel reisetid» for ein elev, kan difor reknast for «uakseptabel reisetid» for ein anna elev.

Kan eleven delta i SFO/tilsyn før skyssen heim tar til?

Vidare er spørsmålet om eleven kan delta i SFO/tilsyn før skyssen heim startar. Dette kjem an på ein konkret vurdering av om eleven det gjeld, får ei akseptabel reisetid. Det er skuleeigar som må ta denne vurderinga. I eit tilfelle der eleven deltek i SFO/tilsyn, reknast dette som ventetid, og denne tida inngår difor i den totale reisetida til eleven.

Det er fleire omsyn å ta når ein skal vurdere kva som er akseptabel reisetid. Eit relevant omsyn er at eleva får tilstrekkeleg fritid og tilstrekkeleg tid i heimen. Dette talar for å avgrense reisetida. Eit anna omsyn er effektiv og rasjonell organisering av skyssen. Alderen til eleva er også relevant for vurderinga, og skuleeigar har ansvar for at de yngste elevane får så kort reisetid som mogleg. Kva som er akseptabel reisetid må derfor avgjerast etter ei konkret vurdering.

Forholdet mellom retten til skyss og bruk av SFO/tilsyn

Eit vidare spørsmål er korleis retten til skyss fungerer når elevar veljar tilsyn /SFO etter end opplæring. Udir si tolkingsfråsegn frå 03.12.2014 omhandlar forholdet mellom retten til skyss og bruk av SFO/tilsyn. I tolkinga vert det framheva at etter dagens regelverk har barna ikkje rett til skyss til og frå skulefritidsordninga. Det er opp til kommunen og fylkeskommunen om det blir lagt til rette for at barna som deltek på skulefritidstilbodet, gis tilbod innan skoleskyssordninga. Elevane har førebels ikkje rett på dette.

Utgangspunkta er difor at skulen berre pliktar å tilby skyss etter opplæringa er ferdig ettersom dette er ein rettighet elvene har.

Vidare er det slik at dersom elevane har rett til skyss heim etter skuleundervisninga så kan dei velje heilt sjølv (i samråd med sine forsette sjølvsagt) å delta på SFO/tilsyn de dagane dei ønskjer. At dei veljar SFO/tilsyn framfor å ta skyss heim etter undervisninga er ferdig endrar ikkje det faktum at elevane har rett til skyss når dei ikkje deltar i SFO/tilsyn.

Retten deira til skyss stoppar ikkje å gjelde om elevane ønsker skyss på dagar som ikkje er faste og bestemte. Vidare er det slik at elevane ikkje har plikt til å delta på SFO/tilsyn dei dagane vedkommande har blitt innvilga. Dei dagane dei veljar å ikkje delta på SFO/tilsyn har elevane dermed rett på skyss heim etter end opplæring.

Kilde:
Rundskrivet Udir 3- 2009:
https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Leksehjelp/Regelverk-for-skolefritidsordningen-SFO/Skyss-til-skolefritidsordningen/

Brev frå Udir til fylkesmannen i Møre og Romsdal den 04.02.2013:

https://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/tolkningsuttalelser/1/ventetid_skyss.pdf

Med helsing

Solrun Nistad Fleischer
utdanningsdirektør

Didrik Bloch Haugland
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift

Telemark Bilruter AS
Postboks 34, 3835 Seljord
Telefon: 35 06 54 00
Telefax: 35 06 54 01
E-post: post@telemarkbil.no
Internett: www.telemarkbil.no
Bankkonto: 2711 05 02600
Org.nr. 924 099 658 MVA

Seljord Kommune
v/Ronde Schade

Seljord 15.02.2018

Midtskyss Seljord

Refererar til henvendelse der du spør om estimert pris på midtskyss for **Seljord** og **Flatdal** skule for klassetrinn 1. til og med 4. klasse.

Det vil då bli behov for kjøre elevane heim på eit **tidlegare tidspunkt måndag, onsdag og fredag.**
Dette vil bli løyst ved at elevar retning Vefall nyttar Telemarkekspressen, elevar til Åmotsdal vil fylgje eigen minibuss, og elevar til Seljordshei nyttar eigen minibuss. Dei andre elevane vil få skyss med undertransportørar.

Estimert pris for dette er mellom 650 000 og 700 000 kr ex. mva

I tillegg kjem billettpris som er tur/retur barnetakst for ein dag meir i forhold til dagens situasjon.

Pris er kalkulert i forhold til dei elevane som går på skulen skuleåret 2017/2018. Prisen vil kunne avvike seinare år avhengig av antall elevar og bustadsadresser.

Det er ein føresetnad at sluttider for midtskyss blir tilpassa for å kunne fylgje rute NW182 Telemarkekspressen kl 11:35 og at sluttid i Flatdal blir justert slik at det passar med avreise frå Seljord. Dette vil sei at transporten går frå Seljord Skule kl 11:30 og Flatdal skule kl 11:45

Venleg helsing

Eivind Torsdalen
eivind.torsdalen@telemarkbil.no
Tlf. 350 65 400
Dir. 350 65 412
Mobil. 918 96 134

Fra: Tore Felland Storhaug (Tore.Felland.Storhaug@t-fk.no)
Sendt: 22.02.2018 09:22:34
Til: Ronde Schade
Kopi: Hilde Løvmo; 'Eivind Torsdalen'; Thorolf Kasin

Emne: VS: Tilbod om "midtskyssordning" 2018/19 - Seljord kommune
Vedlegg:
Fylkeskommunen har sett nærare på ynskjet frå Seljord kommune, og gjer følgjande vurdering av saka:

Problematikken gjelder skoleskyss/hjemkjøring for småskolen til avvikende tid (3 kortere skoledager pr uke). Regelverket vårt (vedtatt av Fylkestinget) sier at fylkeskommunen har ansvar for én tilkjøring og én hjemkjøring pr dag, «i tilknytning til skolens ordinære start- og sluttid». Vi har ikke brukt ordet «midtskyss» (selv om det begrepet fortsatt «lever» ute i kommunene). I retningslinjene våre er det videre sagt at ordinær start- og sluttid vil si *de tidspunkt der flertallet av skolens elever starter/slutter skolen. Altså: én transport TIL skolen og én transport FRA skolen pr dag*.

Regelverket:
1.3 Skyssansvar
1.3.1 Fylkeskommunens ansvar
Fylkeskommunens ansvar for skyss gjelder tilkjøring og hjemkjøring tilknyttet skolens ordinære start- og sluttid jfr skyssrettighetene nevnt i punkt 1.2.A – 1.2.G.

Retningslinjene:
4.4 Tidspunkt for skyss
Kilde: Opplæringsloven §§ 7-1, 13-4, Ot.prp. nr. 46 (1997-1998)
Skyssrett gjelder på ordinære skoledager i henhold til felles, fastsatt forskrift til skolerute. Forskriften er utarbeidet av fylkeskommunen v/ Opplæring og KS-forum for utdanning. Dersom skoleruta i en kommune avviker fra denne, må kommunen selv betale alle kostnader knyttet til skyss på avvikende dager. I slike tilfeller må kommunen selv bestille skyss direkte hos aktuelle transportører.

Fylkeskommunen har ansvar for én tilkjøring og én hjemkjøring pr dag, tilknyttet skolens ordinære start- og sluttid. Skolens ordinære start- og sluttid er de tidspunkt flertallet av skolens elever starter/slutter. Fylkeskommunen dekker som hovedregel ikke skyss utenom disse tidene.

Dersom kommunen velger å organisere skoledagen slik at elever ved samme skole starter og/eller slutter til ulike tider, er kommunen økonomisk ansvarlig for ekstra kostnader til skyss. Dette kan for eksempel gjelde ved kortere siste skoledag før juleferie/sommerferie, skoleavslutning, kveldsarrangement, forskyvninger i skoletiden, fleksibel skoletid eller at elevene jobber med lekser på skolen.

Slik vi praktiserer pr i dag:
Ut fra dette må/kan Seljord kommune selv definere hvilken sluttid som gjelder «flertallet av skolens elever». Dersom kommunen legger opp til 2 hjemkjøringer pr dag (3 dager pr uke), dekkes den ene hjemkjøringen pr dag av fylkeskommunen.
Det vil være kommunens valg om kommunen ønsker å tilby (gratis?) SFO eller annet tilsyn frem til ordinær skoleslutt – eller om kommunen dekker en ekstra hjemkjøring for småskolen de 3 dagene pr uke.

Vidare heiter det i § 13-4 i opplæringslova: «Dersom kommunen og fylkeskommunen ikkje vert samde om korleis skuleskyssen skal organiserast og finansierast, kan departementet gje pålegg.» Dette myndet er delegert til Fylkesmannen.

Med vennlig hilsen

Hilde Løvmo
rådgiver / avdeling for areal og transport
T: 35917101 / M:
Tlf.tid kl 0900-1100 og kl 1300-1430

Tore Felland Storhaug
Rådgjevar
Tlf. 47415482

www.telemark.no/skoleskyss

www.telemark.no / facebook

TELEMARK
fylkeskommune

Fra: Ronde Schade [mailto:ronde.schade@seljord.kommune.no]
Sendt: 19. februar 2018 20:40
Til: Hilde Løvmo <Hilde.Lovmo@t-fk.no>
Emne: Tilbod om "midtskyssordning" 2018/19 - Seljord kommune

Kommunestyret i Seljord har bedt meg lage ei politisk sak om fem dagar skule for dei minste elevane i grunnskulen frå hausten 2018. Fram til no har dei minste elevane våre hatt ein fridag og fire lange skuledagar.

For at elevane skal få rett timetal ift fag- og timefordeling ser vi på eit oppsett med **tre korte dagar og to lange, ordinære dagar**. Same timetal, bare fleire dagar. Dei tre korte dagane vil dei vere ferdige litt før kl 12.00. Det vil bli oppretta SFO-tilbod frå og med kl 12.00 desse tre dagane.

Eg har fått kostnadsoverslag frå lokal transportør (Telemark bilruter) ift skyss heim kl 12.00 for denne gruppa med elevar, det er sjølvsagt relativt kostbart.

Er det rett at elevane ikkje har rett til såkalla "midtskyss" kl 12.00, men **må** velje SFO/tilsyn fram til ordinær skyss kl 13.50. Eg oppfattar at Oppll.§§7-1 og 7-4 må sjåast i samanheng og at "midtskyss" ikkje er brukt i lov/forskrift. Men i og med at dette er elevar i 1.-4.klasse er ventetida frå 12-13.50 relativt lang og elevane vil ha rett til tilsyn. Stemmer? I så fall bør/må vi vurdere å gi enkeltelevar tilbod om gratis tilsyn/SFO desse timane, tre dagar i veka.

Kjekt med tilbakemelding om at vi er på rett spor, eller om du har tips/råd om dette. På førehand takk og fortsatt god vinterferie.

Pris SFO. Nye satsar frå og med 01.01.2018.

Seljord og Flatdal SFO:

Dekning	Timar i veka	Kostnader pr månad	50%
Full dekning 1.-4.klasse	23,0 t/v	2.670,-	1.335,-
1 heil dag, torsdag	9,0 t/v	1.050,-	525,-
4 dg. morgon/ettermiddag	14,0 t/v	1.630,-	815,-
4 ettermiddagar	10,0 t/v	1.160,-	580,-
4 morgon	4,0 t/v	930,-	465,-
3 dg. morgon/ettermiddag	10,5 t/v	1.220,-	610,-
3 ettermiddagar	7,5 t/v	930,-	465,-
3 morgon	3,0 t/v	930,-	465,-
4 ettermiddagar + heil torsdag	19 t/v	2.204,-	1.102,-
3 ettermiddagar + heil torsdag	16,5 t/v	1.914,-	957,-
3 morgon/ettermiddagar + heil torsdag	19,5 t/v	2.262,-	1.131,-
2 ettermiddagar + heil torsdag	16 t/v	1.856,-	928,-

Betalinga i SFO blir rekna ut frå 116,- kr x talet på timar ein nyttar i SFO per veke, avrunda til nærmaste heile tiar.
Minimumsbetalinga per månad inntil 8 t/v. er kr 930,-

- Kost per månad: kr 25,- pr dag i veka
- 50 % syskenmoderasjon
- Rein morgonplass betaler ikkje for mat
- Morgon = 1 time
- Ettermiddag = 2,5 timar
- Kjøp av ekstra timar: kr 60,- per time + kr 30,- per dag for kost.
  Det er syskenmoderasjon på kjøpetimar.
- Kjøp av heile dagar i feriar: kr 200,- + kr 30,- for kost per dag.
  Det er syskenmoderasjon på feriedagar.
- Fast betaling for SFO dekker 10 månader og fylgjer skuleruta. Bruk av SFO i feriane er basert på kjøp av ekstra dagar.

Kommunestyret i Seljord har vedtatt å innføre femdagersskole for 1-4.klasse fra høsten 2018. Dette etter å ha hatt forslaget ute på høring blant foreldre, skoleledere, og ansatte i skole og barnehage. Den samla tilbakemeldingen var at oppstart høsten 2018 var for tidlig, med tanke på organisering av både SFO-tilbud, og skyss av elever. Rådmann og kommunalsjef gikk også inn for å utsette oppstarten.

«Opprop mot innføring av femdagarsskule hausten 2108» er en gruppe foreldre fra hele kommunen, som har engasjert seg for å få politikerne til å snu i denne saken. Gruppa har pr. i dag 107 medlemmer. Vi etterlyser både svar på hvorfor dette er vedtatt allerede fra høsten 2018, og på hvilket grunnlag det er stemt for. Vi ønsker et bedre og mer forberedt tilbud til våre barn enn det som nå foreligger fra kommunen, og håper å nå fram med dette oppropet.

« Vi som er imot innføring av femdagersskule høsten 2018 »

Gunhild flatland

Kevin Rue

Sigrid Blika

Olav Bakkemoen

Gunhild Sudgarden

Renata Lemanska-Zysk

Bård Gunnar Groven

Vidar Sudgarden

Siv Maria Gjerlid

Frode Flatland

Veronica Rue Flatland

Gunleik Mæland

Turid Sudgarden

Kristine Nystad

Eystein Haugen

mottatt ved besøk på kontoret 21/3-18

John Olav Lia

Gry Anita Åsland

Randi Øygarden

Beate Våge Lia

Solveig Helene Jenssen

Hege Reinhartsen Øverland

Torje Aasan

Jørgen Angre

Aminata Jennifer Marilyne Traore

Ingvild Haugerud Øverland

Veronica Sølyst

Knut Inge B. Skoland

Sara Fjågesund Aase

Heidi Eilefsen

Hans Olav Laukelid

Grete Venås

Unni E. Øygarden

Hege Ann Skaret

Anne Berit Øygarden

Thomas Angre

Thomas Falck

Randi Merethe Luseter

Lisbeth Eidal

Krzysztof Zysk

Liv Kjersti Kleiv

May Linn Fugelsøy

Marieke Nieuwenhuize

Hanne Christine Smeland

Kristin Aamot

Magnhild Romtveit

Hilde Laila Dyrland

Helen Rosnes Svartdal

Line Dahl Haugholmen

Tarjei Mæland

Lina Aasan

Lisbeth Steinmoen Odden

Jane Rue

Ole Petter Lindvik

Ane Flatland

Anita Haugan

Kristin Kusslid

Ole Vidar Rinden

Kjersti Aase

Per Magne Eikåsen

Vibecke Orkås

Hans Magne Svartdal

Turid Opsund Mæland

Aina Tveit

Guro Mæland

Mona Skogheim

Gro Marita Brauti

Marte Kildal

Stine B. Skoland

Åshild Gjersund Kvålsgård

Annar Schjølberg

Eivind Aase

Heidi Helene Røyneberg

Vilde Vosgraff

Johannes Grøstad Barstad

Thomas Haugan

Jørund Telnes

Sondre Aasan

Siv Omtveit Aasan

Anita Skogheim

Jon Steinar Gustavsen

Flatdal, 05.03.18

OPPROP MOT FEM DAGARS SKULE I SELJORD HAUSTEN 2018

Vi viser til det nye skrivet om fem dagars skule frå kommunalsjef Ronde Schade, datert 26.02.18. Saka om fem dagars skule har vore oppe til diskusjon i kommunestyret våren og hausten 2017. Som foreldre blei vi inviterte til å koma med innspel til kommunens vedtak om å gjennomføre fem dagars skule frå hausten 2018. Sjølv om administrasjon, skuleleiing og FAU meinte det var naudsynt å vente med innføring av fem dagars skule, valte posisjonen i Seljord kommune, ved Høgre, Arbeiderpartiet og KrF, og gå mot desse uttalene. Å legge så lite vekt på uttalene frå dei denne saka gjeld, syns vi er arrogant. På kva grunnlag og med kva kompetanse, kan posisjonspartia meine at dette er til det beste for barna våre? I teksten under vil vi ta for oss poeng vi syns er viktige å få fram i denne saka.

Eit av hovudargumenta for gjennomføring av fem dagars skule er å auke prestasjonsnivået i grunnskulen i Seljord (Referat frå FAU-møte i Flatdal, 17.01.18). Ved å ha fleire dagar med færre timar per dag, argumenterast det for at elevane vil få eit større læringsutbytte. I det siste brevet frå kommunalsjef Ronde Schade (26.02.18) er det foreslått at skuleveka skal organiserast i tre kortare dagar (måndag, onsdag, fredag) fram til ca kl 12. Tysdag og torsdag skal elevane gå på skulen til ca kl 14. Dette høyres vel og bra ut, heilt til ein les det siste avsnittet i brevet. Her står det at «Elevar på 1-4 trinn som har rett på skyss må vente på skulen inntil den ordinære skyssen reiser. Desse elevane har rett på tilsyn i ventetida. Slikt tilsyn vil bli lagt til SFO og vera gratis.» Dette er i bunn og grunn tvungen SFO! Det burde vera eit krav at 1-4 klassingar som ikkje nyttar SFO og samstundes bur så langt unna skulen at dei treng skyss, får dette når skuledagen er slutt. Slik forslaget står no, får elevar i 1-4 klasse like lang skuledag som elevar i 5-7 klasse, fem dagar i veka. Om skuledagen sluttar kl 12, og det blir meir leikprega opplegg fram til ca kl 14, endrar ikkje det tida dei faktisk må vera på skulen.

Som foreldre må ein nok innsjå at fem dagars skule er noko som før eller seinare vil bli innført, også i Seljord kommune. Det vi stiller oss svært kritiske til, er korleis posisjonen har latt vera å teke omsyn til samtlege uttalar frå rådmann, kommunalsjef, skuleleiing, FAU og foreldregruppa. Ein kan lure på om dette har blitt ei fanesak for politikarane der ordninga skal opp og gå, koste kva det koste vil, utan omsyn til kva opplegg elevane får. Det at dei i tillegg påstår at vedtaket skal «forankrast i foreldregruppa» kjennest som eit slag i trynet, ettersom det virkar som ingenting av det som kom fram i høyringsuttalene har blitt tatt til etterrettning. Oppdraget med å sy saman eit fullverdig skule- og SFO-tilbod, samt skyss, har politikarane kasta over på skuleleiing og kommunalsjef. Dei sit no med ein stor og vanskeleg jobb med å lage eit godt opplegg som skal fungere allereie frå hausten 2018.

I skrivet frå kommunalsjefen (26.02.18) er det mange lause trådar: «det vil *truleg* bli matpause frå *om lag* kl. 11.30 til 12», «tilbod om leksehjelp måndag og onsdag frå *om lag* kl. 12-13», «SFO vil vera oppe frå *om lag* kl 12 måndag, onsdag og fredag», «tilbodet (frå

idrettslaget) vil *truleg* vera i gang frå september 2018». I drøftingsnotata som blei sendt ut tidlegare i haust, var det lovnadar om å få inn kulturskule- og idrettsaktivitetar i SFO-tilbodet. Det som no er skissert, er ein dag med leikprega aktivitetar i regi av Seljord idrettslag, og leksehjelp to dagar i veka. Her kjem det tydeleg fram at ein ikkje har lukkast i å lage eit fullverdig opplegg, slik tanken var. I referatet frå FAU-møtet 17.01.18 står det: «Det understrekas at lite tid til planlegging vil føre til eit «prøveår» rundt innhald. Det vil vera ein dynamisk prosess før ein landar eit opplegg som fungerer godt.» Vårt spørsmål til politikarane er: Kvifor vel ein å innføre eit tilbod der borna i realiteten får lengre skuledagar, utan eit betre opplegg i SFO-tida?

Vår klare oppmoding til posisjonspartia er:
VENT MED INNFØRING AV FEMDAGARS SKULE FOR 1-4 KLASSE TIL EIT BETRE TILBOD ER PÅ PLASS, tidlegast hausten 2019!

Vi utfordrar posisjonspartia til å gje oss eit svar på dette oppropet!

Beste helsing

Gunhild Flatland og Sara Fjågesund Aase
(foreldre ved Flatdal skule)

Seljord 3.april 2018

Uttale frå lærarstaben ved Seljord barneskule.

Seljord kommunestyre har fremja forslag om 5-dagars skuleveke for elevane i 1.-4.kl.

I mange år har alle elevane i småskulen her i Seljord hatt fire lange dagar på skulen med seks undervisningstimar kvar dag. Dette har vore for å tilpasse skuledagen til skuleskyssen kl 14. Vi har lenge sett at så lange styrte «arbeidsdagar», særleg for dei yngste elevane, har vore krevjande. For 5-6 åringar kan det vere utmattande og lenge å henge med i faste, styrte og organiserte skuletimar, motivasjonen kan falle. Hattie (2009) viser at motivasjon har sterk effekt på elevens læring. Vi ser at det særleg er vanskeleg for ein del av gutane. På nasjonale prøver er det fleire gutar enn jenter som presterer på lågaste nivå i lesing (Udir.no.nasjonaleprøver 2017).

For å gjere skulestarten og overgangen frå barnehage til skule betre for ungane våre, meiner vi at kortare dagar med undervisning fordelt ut på ein ekstra dag, vil vere gunstig – både med tanke på læring og på trivsel.

Leik er ein viktig faktor i barns liv og utvikling. Med kortare skuledagar vil leiken, bl.a. på SFO, få betre kår. Leiken har stor eigenverdi, men den fungerer også som avkopling frå konsentrasjon om skulefag. Karen Christiansen ved Norges idrettshøgskule viser i si doktorgradsstudie at den frie leiken er viktig for barns læring. Forsking viser at kvile og avkopling er like viktig som sjølve læresituasjonen når vi skal lære nye ting. Såleis vil kortare skuledagar for elevane bli ei gunstigare fordeling mellom undervisning/læring og leik/avslapping.

Vi lærarar ved Seljord barneskule meiner 5-dagars skuleveke vil vere eit godt pedagogisk verkemiddel for å auke både læring og trivsel.

Helsing lærarstaben
ved Seljord barneskule.

Flatdal skule

JORD KOMMUNE
Ar/Sak 2017/1754
2 NOV 2017
Saksb.

23.10.17

Høyringsuttale frå Elevrådet og elevane ved Flatdal skule 4.,5.,6. og 7.klasse

5- dagars skule:

4. klasse: halvparten var for 5- dagars skule og halvparten var i mot. (det er 6 elevar i denne klassa)
5., 6. og 7. klasse ynskjer ikkje 5 dagars skule for 1.-4.klasse.

Årsak:

- Halvparten av 4.klasse ynskjer meir tid til å vere med venner, av den grunn 5 dagar på skule.
- Den andre halvparten ynskjer ein fridag til å gjere noko anna enn skule.
- 5., 6. og 7. klasse syns det er fint å ha ein dag på skulen utan småskulen.
- 5., 6. og 7. klasse meiner at 1.- 4.klasse lærer like mykje med 4 lange dagar, som 5 korte dagar.

Matservering på skulen:

- 7. klasse: Det er bra med matservering, men då må det vere ein kokk som lagar maten, eller at me kjøper mat frå Dyrskuen arrangement. Det er viktig at det er ein serveringsstad der elevane kan hente maten.
- 6. klasse: Dei vil ha matservering. Det er ynskjeleg med varmmat 1- 2 gonger i veka. Dei ynskjer ein kokk til å lage maten.
- 4. og 5. klasse: Dei syns det er fint med matservering. Lettvint å sleppe å smøre niste. Dei ynskjer og varmmat 1 dag i veka.

Helsing Elevrådet og elevar ved Flatdal skule

Viljar Våge lia Aurora Haugen Julianne Dyrland

Viljar Våge Lia (7.kl), Aurora Haugen (6.kl), Julianne Dyrland (5.kl)

Aslak Haugetuft

Aslak Haugetuft (4.kl)

Jorunn Hegni
Elevrådsansvarleg (referent)

Fra: Mona Skogheim (monaskog@gmail.com)
Sendt: 15.11.2017 23:37:02
Til: Ronde Schade
Kopi:

Emne: Re: Verdrørende 5-dagersskole og skolemat på barneskolen
Vedlegg:
Hei. Sender deg noen lenker til et par forskere og deres syn og referanser.
Mvh Mona Skogheim

http://m.side2.no/aktuelt/derfor-br-barn-kun-ga-pa-skolen-fire-dager-i-uka/3423135244.html

https://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/forsker-vil-ha-firedagersskole/a/501608/

https://www.nrk.no/norge/--boikott-heldagssskolen_-1.5912590

. 5. nov. 2017 kl. 16.36 skrev Ronde Schade <ronde.schade@seljord.kommune.no>:

> Hei og takk for svar. Eg vil gjerne ha namna på dei aktuelle forskarane. Har du namn/kjelde eg kan bruke til seinare?
>
> **Fra:** Mona Skogheim [mailto:monaskog@gmail.com]
> **Sendt:** 3. november 2017 14:01
> **Til:** Ronde Schade
> **Emne:** Verdrørende 5-dagersskole og skolemat på barneskolen
>
> Støtter ikke 5-dagersskole eller skolemat
>
> Flere forskere hevder at 4 dager på skolen er bra for elevene. De trenger en dag *av* for å være mer opplagt til å lære godt og ta inn kunnskap de andre dagene. I tillegg er vi redde for at om vi omorganiserer til 5 dagersskole, vil det litt etter litt bli flere timer på skolen som vil bli organisert slik at det går utover frileken til ungene. Altså mer skole, sitte stille og organisert leik/tid. Tenker spesielt på hva som skjedde da 6-åringene skulle begynne på skolen. Det skulle være mest leik og mye leikbasert læring. Nå er læringstrykket skyhøyt, og de får mindre og mindre tid til å utforske og være nysgjerrige. Resultatet er ofte skoleleie unger som tidlig føler at de ikke mestrer. Skole blir kjedelig.
>
> Hvis de skal gå 5 dager på skole, vil uansett dagene bli lange og fylt av skole, lekser, organisert aktivitet og styrt leik/samvær. Slik det er i dag kan foreldre velge om de skal ha SFO-plass eller ha ungene hjemme. Ønsker å beholde en slik fleksibilitet.

Når det gjelder skolemat på barneskolen, er vi redde det vil stjele tid fra tid i friminutta, fordi det tar tid for unger å smøre mat og vente i kø. Da får de mindre tid til leik i friminutta. Det er enkelt og greit med matpakke for unger i barneskolen. La dem ha noe å glede seg til på ungdomsskolen. En annen ting vi lurer på, er hvor pengene skal tas fra, siden vi i kommunen er blitt bedt om å spare? Går det da utover det pedagogiske tilbudet til elevene? Større grupper med elever og færre voksne i klasseromma? En annen utfordring på barneskolen er plass. Slik det er nå har de for få rom til å drive ulik type undervisning. Skal det brukes penger på å bygge ut?

Når det gjelder prosess, synes vi drøftingsnotatet vi fikk var tynt og sa lite om organisering, hensikt og pris. Det fulgte ikke med noe begrunnelse for hvorfor dette er ønsket og heller ikke noe dokumentert forskning med ulike synspunkt på 5-dagersskole. Synes denne prosessen burde startet tidligere med fellesmøter der vi kunne stille spørsmål og fått svar. Man kan ikke forvente at FAU kan svare på spørsmål fra foreldrene.

Ønsker å beholde 4 dagers uke, og ikke ha skolemat på barneskolen.

Mvh Camilla Flatland og Mona Skogheim

Til 5-dagers skole, skolemat og leksefri.

Vi håper at Seljord kan ta vare på 4-dagers skole for småskolen. Den ene fridagen er gull verd! I dag er de aller fleste hjemme på denne dagen og får verdifull tid sammen med familien. Dersom det blir innført 5-dagers skole, vil det være flere barn som må benytte SFO og mindre tid til å være med familien.

Skolemat. Dersom jeg har forstått det riktig, så må det et helt nytt bygg til for å få til en skolemat ordning. Det må også kokker til og mye tilrettelegging i forhold til allergier etc. Å bruke masse penger på et sted der ungene kan smøre felles brødskiver, virker på meg veldig meningsløst. Jeg ser heller at de pengene blir brukt til noe som kommer barna til gode.

Leksefri for hele skolen er VELDIG BRA! Det tar mye av barna sin fritid, det blir krangling hjemme, større skille mellom barn med og uten ressurssterke foreldre og viser ikke til mer læring. Heller tvert om.

Så JA til leksefri skole, NEI til 5 - dagers skole og skolemat.

MVH Julia Skaara Wik

Seljord Kommune Administrasjon
v/ Kommunalsjef Ronde Schade

Flatdal 02.11.17

Innspel til Drøftingsnotat 2017/18

Viser til ny samfunnsplan for Seljord Kommune 2017-2029 der det blir invitera til drøfting rundt kva som skapar det gode livsløp. Det er svært positivt at barn og unge skal ha eit særskilt fokus i planperioden.

Vi i FAU v/Flatdal skule vil nytte høve til å kome med innspel til tre saker på vegne av foreldre/føresette ved Flatdal Skule.

Fem dagar skule for alle elevar

Innspel frå foreldre/føresette til dette forslaget er sprikande. Nokre er positive, men meiner tilbodet som då vil bli gjeve i utvida SFO-tid er lite konkret og saknar nærare planar for dette. Dei aller fleste set stor pris på torsdagsfri for dei yngste elevane og eit fleirtal av foreldre/føresette ved Flatdal Skule er imot å ha fem dagar skule.

Viser til eige uttale frå foreldre i 1.klasse (VTB 1.11.17).

Øvrige tilbakemeldingane er:

- Me støttar uttalelsen frå foreldre i 1.klasse
- Dette er for svada til å ha noko meining om.
- Eg har ikkje tru på at AKS-tilbod og andre tilbod blir gjennomførbart i utkanten av sentrum. Stort sett all aktivitet er organisert på dugnad av foreldre som ikkje har anledning til å stille opp på dagtid.
- Eg trur ungar som ikkje kjem seg heim etter avslutta skuledag har meir utbytte av ein fridag i veka. Det er lange dagar for dei små, og det er ikkje realistisk at foreldre kan slutte tidlegare på jobb for å hente dei. I praksis vil dette sei 5 fulle dagar istadenfor 4 fulle dagar.
- Kan me skjerme 1.klasse frå denne ordninga? Dei er berre 6 år.
- Øvrige kommunar rundt oss har framleis torsdagsfri, vi er difor ikkje einaste med denne ordninga. Nær sagt alle heimar får til å organisere seg etter dette, og kun èin elev søkte SFO på torsdag skuleåret 17/18.
- Ungane responderer positivt på skulefri-dag i veka. Me slepp å stresse med lekser onsdagskveld, ungane treng ikkje opp kl halv sju, og dagen kan brukast til gjeremål som tannlege/frisør/husarbeid, sosiale og fysiske aktivitetar med vener.
- Eg ser fram til femdagars skule for då kan eg jobbe 100%.
- Me trur dette er eit godt tiltak. Nå kan lærarar organisere dagen betre med større bolker og lengre pauser. Ikkje sikkert borna blir så slitne av skuledagen som dei kan vera nå.

Eit samla FAU ser det som vanskeleg gjennomførbart å betjene ei stor gruppe elevar i 1.-4.klasse i ei utvida SFO-ordning i dagens skulebygg. Noverande SFO har 24 born, og grupperommet er for lite for denne gruppa. Dei tel ca 1/3 av heile 1.- 4.klasse.
Vi viser til «Oppsummering etter tilstandsrunde, Flatdal Skulebygg» der dette utgreiast grundigare.

Matservering i skulane

Innspel frå foreldre/føresette er einsarta positive til matservering i skulane.

- Heilt supert! Det er sosialt, lærerikt og smakar betre.
- Ungane bør vera med å tilbrede, dekke på/rydde av og organisere dette som eit ledd i opplæringa.
- Varm mat ein dag i veka er altfor lite! Dei bør utnytte potensiale i avsatt tid til å lære elevar å tilbrede god mat, sunn mat og annleis mat – ikkje berre kjedeleg brødskive m/pålegg.

Eit samla FAU stiller seg bak tilrådinga om at ressursar til assistentar og kjøkkenhjelp må vera fullfinansiert av kommunen. Vi meiner også at det bør vera varmmat minst ein gong i veka.

Vi viser samtidig til «Oppsummering etter tilstandsrunde, Flatdal Skulebygg» og meinar at dagens skulebygg gjer mattilbereding og matservering vanskeleg gjennomførtbart.

Lekser i skulen

Innspel frå foreldre/føresette er einsarta positive til å prøve ut leksefri skule.

- Utelukkande for. Dagane er lange og lekser kan vera stress og belastande sjølv om lærarar som regel er flinke til å sette opp leksemengde i samsvar med nivå.
- Barna fortjener fri etter skolen som oss voksne.
- Eg er positiv, men syns det er ein uvant tanke som forelder å ikkje skulle fylgje opp skulearbeid som før. Eg håpar ikkje gode arbeidsvanar dei har nytte av seinare i livet forsvinn med dette.

Et samla FAU ser leksefri skule i direkte samanheng med å innføre femdagars skule. Vi er samtidig bekymra for at leksefri skule skal bli «lekseredusert skule» og vil gjerne få klarhet i kva Seljord kommune legg i begrepet «leksefri skule».

Seljord, 27. oktober 2017

Samarbeidsutvalet i Tussejuv barnehage

Seljord kommune

Kommunalsjef Ronde Schade

Høringssvar til kommunedelplan for skule og oppvekst.

1. **Fem dagar skule for alle elevar.**

Su er positive til at det vert innført 5 dagar skule, 3.5 timar frå morgon til lunsj.

Su er positive til at Kulturskule, Idrettslag er med på å utvide aktivitetstilbodet i Sfo. Det kan og føre til at det ikkje blir så travelt for barn og foreldre på kvelden og at det vert mindre kjøring til fritidsaktivitetar.

Korleis skal den gode skuledagen sjå ut?

- Vektlegge jobbing med klassemiljø, relasjonar mellom elevane og relasjon elev – lærar.
- Varierte undervisningsformer
- Tid til leik – leik = læring! Spesielt viktig for dei yngste elevane.
- Fysisk aktivitet, inne og ute
- Uteleik
- Ute skule – bruke skog og mark i alle årstider
- Veldig positive erfaringar med morgonsamlingane som 1-4 klasse har, som også foreldre er velkomne til.
- Veldig positivt at barna får erfaring og opplever mestring ved å framføre for medelevar og foreldre.
- Bruke song og musikk
- Veldig bra med lærarane, også barnehagelærarar som jobbar spesifikt med 1. – 2 klassene.
- Samarbeid mellom klassetrinn
- Sosiale arrangement som t.d. SOS dag. Jobbe saman om felles mål.

2. **Matservering**

Samarbeidsutvalet ser mange positive sider ved at elevane får lunsj på skulen.

Men vil likevel heller prioritere ressursane på å **auke talet på lærarar.**

For samarbeidsutvalet

Gunhild Sundbø , skrivar

Fra: Geir H Haugen (ghhaugen@gmail.com)
Sendt: 01.11.2017 11:55:40
Til: Ronde Schade
Kopi: kevinrue@online.no; ghhaugen@gmail.com; Steinert77@hotmail.com; gryet@hotmail.com; unni_bredesen@hotmail.com; kristin.vaa@sweco.no; bexley07@gmail.com; m-mund@hotmail.com; eilefstjonn@gmail.com; bastuplbn@gmail.com; kristin aamot

Emne: FAU 5 dagers skule og skulemat.
Vedlegg: Screenshot_20171029-195244.png;Screenshot_20171029-195231.png;Screenshot_20171029-195223.png;Screenshot_20171029-195138.png;Screenshot_20171029-195149.png;Screenshot_20171029-195207.png;Innspill.pdf
Hei!

FAU har invertert foreldre til å komme med tilbakemeldinger på høringsforslag fra kommunen vedrørende skulemat og 5 dagars veke for dei minste. Vi hadde satt opp egne møte tirsdag og torsdag forrige uke, samt at vi har fått tilbakemeldinger direkte. Har også lagt ut en uformell avstemning om 5 dagers skole på Facebook i gruppa til 1. klasse.

Har her samlet en oppsummering ut fra tilbakemeldingene vi har fått:

Oppmøte på møte var totalt på rundt 10-12 stk når vi tar med oss fra FAU.

Inntrykket av hva foreldrene tenker er som følger:

5 dagers skole:

Her er foreldrene delt, desto mindre barna er desto større er andelen av foreldre som ikke ønsker 5. dagers skole. I de tidligste klassene så er det en større andel av foreldrene som ikke ønsker 5. dagers. skole. (50-75%). Når barna er eldre så er det motsatt.
Enkelte av foreldrene er syntes det er veldig negativt, og en stor andel av dette igjen er foreldre som i dag ikke benytter SFO på torsdager.
I skrivende stund viser Facebook avstemningen blant foreldre i 1. klasse 18 foreldre mot og 9 foreldre for 5 dagers uke.

Flere etterlyser også noe mer konkret rundt hvordan det praktisk organiseres bl.a med SFO og eventuelle økonomiske konsekvenser.
Det var også ønsket at lærere kunne utalt seg om hva de syntes, for at da foreldrene kunne ha bedre underlag for å gjøre sin vurdering.

Konklusjonen her er at foreldrene er delt, de fleste ser både positive og negative aspekt, men det er en gruppe som er veldig i mot, tør ikke si hvor mange dette er, men inntrykket er at de fleste er i mot, i klassetrinnene som berøres av endringen.

Tillegg:
Har også sett litt på det praktiske med timefordeling. Ut fra drøftingsforslaget så er det lagt opp til 3,5 60 minutt 5 dager i uke noe som da vil gi 17,5 timer. I dag har de 24x45minutt som da er 18 timer totalt? Gjør man da dette om til timer på 45 minutt og pauser på 10 minutt med 30 minutt matpause så vil elevene da måtte gå på skolen fra kl 8:10 til kl 12:50 da mangler man 30 minutt totalt for å ha tilsvarende timeantall som før.
I og med at flesteparten går videre til SFO vil da tilgjengelig "fritid" erstattes med SFO og ikke mer tid hjemme.
Man mister da den muligheten mange har til å ha mer tid med barna og en hel dag hjemme sammen. Når det er sagt så kan det godt være at 1,5 time kortere skoledag er bedre for læringen og det er selvsagt viktig. Her må de som har det

pedagogiske ansvaret komme med sine innspill.

Skolemat:
Fikk ikke inntrykk av at dette var veldig viktig for mange. En innføring av skolemat kan medføre behov for oppgradering av skolelokalene og det er da et spørsmål om dette vil være riktig å prioritere fremfor andre behov som skolen har. Er alternativet å tilby brød og enkelt pålegg så er dagens nisteløsning å foretrekke. Savner også her noe mer konkret hva en tenker seg for notatet tar mest for seg kostnaden til den enkelte, uten å beskrive hva man egentlig ønsker å tilby.

Vedlagt ligger kommentarer som vi så langt har fått fra foreldre. .

Med vennlig hilsen

Geir H Haugen
Leder FAU

---------- Forwarded message ----------
From: **Unni Elisabeth Øygarden** <unni_bredesen@hotmail.com>
Date: 2017-10-29 19:59 GMT+01:00
Subject: FAU 5 dagers skule.
To: Geir Halvor Haugen <ghhaugen@gmail.com>

Hei.
Beklager, men eg har vært på hytta i helga, så ikkje fått sjans til å sende deg før.

Legger ved det som har kommet på foreldregruppe for 2009 så kan du sjå om det er nokon nye poeng der. Trur nokon sender mail til Ronde sjølv.

Eg syns det er viktig å få fram at SFO ikkje må auke pris og at det bør være "gratis" SFO fram til ti på to kvar dag, slik at ikkje alle får ein ekstra utgift på SFO fordi skuledagen blir kortare.

Er positiv til eit varmt måltid i uka feks. Æ det snakk om brødmat kan dei like godt ha niste.

Mvh
Unni 3.kl.

Det kom inn svært få tilbakemeldinger frå Heddli bhg (under fem stk).
Nokre var positive til auka skuleveke, mens andre såg helst at dette ikkje vert innført.

Fem dagar skule for elevar 1.-4. klasse.

Spm rundt dette:

- Kva vil dette ha å sei for prisen på evt SFO-tilbod?
- Starttidspunkt; må dei så tidlig?
- Må ein være tilknytta idrettslaget for å benytte seg av evt tilbod i regi av idrettslaget?

Innspel/tankar rundt dette:

- Fremmer likestilling.
- Kontinuitet i kvardagen.
- Færre brå overganger frå bhg til skule.
- Positivt om det blir tilbod frå kulturskulen, idrettslaget og aktivitetsskole med leksehjelp og pedagog.

Matservering i skulane

Spm rundt dette:

- Er det ressurser til ass/kjøkkenhjelp som har ansvar for heile måltidet? (Både før og etterarbeid)?
- Kor skal måltida være?
- Kva med born med allergier/ matintoleranse?

Innspel/tankar rundt dette:

- Det bør opprettes eigne stillingar som skal organisere dette.
- Måltida må bli lengere.
- Næringsrik kost. Tenk folkehelse.
- Utjamnar sosiale forskjeller.
- Lærer seg bordskikk, sosial omgang rundt måltidene. Det er mykje læring i desse situasjonene.
- Bedre konsentrasjon med mat inn i skulen.

Innspel om høyringsforslag til femdagarsveke

31.10.2017, Seljord

Fyrst vil vi kome med ein kommentar rundt sjølve handsaming av denne saka.

Kor lenge, og på kva måte har kommunen arbeida med saka om ei femdagarsveke? Ut i frå høyringsforslaget kan det sjå ut som dette har vore ein skremjande liten og enkel prosess! Men om me tek feil, vil me gjerne få ein kopi av gangen i saka frå start av.
Det burde vere sjølvsagt å gjennomføre omfattande konsekvensutgreiing og innsamlinga av meiningar for OG imot ei femdagarsveke. Spørjeundersøkingar, ei grundig,økonomisk vurdering av forslaget og diverse analyser er berre nokre få eksempel på måtar ein betre kunne famne ALLE involverte og ALLE sider av saka på. Ikkje berre ein invitasjon sånn på tampen til å offentleg seie meininga si framfor FAU/sjølv gje skriftleg tilbakemelding. Alle er verkeleg ikkje komfortable med å uttrykke eigne meiningar munnleg *eller* skriftleg. Spesielt når me skal uttale oss om noko me ikkje aner korleis kjem til å bli i praksis.
Slik handsaminga kan sjå ut til no, er me skuffa over kor liten rolle me som føresette har fått , og får i denne viktige saka!

For alle er verkeleg ikkje positive til endringa av skuleveka. Me er ein av dei familiane.

- Ei femdagarsveke vil frårøve familien enda meir av retten til å bestemme over eigne barn sin kvardag

Det er vår rett som føresette å vere med på å bestemme om kva som er bra for våre barn. Å velje bort ein dag som fram til no har vore eit naudsynt pusterom i elles krevjande skulekvardag, er ikkje til våre barns beste. Dei treng ro, dei treng å

hente seg inn og dei treng å vere saman med familien sin. Dei nye endringane i paragraf 9a i Opplæringslova peikar på at det skal vere"... *trygt og godt*... " for barna i skulen. Me meiner at skule kvar dag med stadig høgare læringstrykk ikkje er gjev elevane eit *godt* skulemiljø,snarar tvert om. Om fridagen hamnar på ein torsdag, onsdag eller fredag spelar det ingen rolle for oss som føresette. Det viktigaste er at barna vår får *ein* dag til å berre vere barn utan timeplanar og skuleklokker! Om kommunen er redd skulen vil hengje etter fagleg, vil me minne om sjølve grunnlaget for å kunne ta til seg ny læring; nemleg ro! Å ha ro i, og rundt seg, er avgjerande for at ny kunnskap skal feste seg. Eit slikt perspektiv gjer at ein firedagarsveke rett og slett blir ein investering snarare enn eit tap.

- Ein femdagarsveke for alle i 1.-4.klasse meiner me ikkje er ein god inndeling

Det er STOR skilnad på ein elev i fyrste, og ein i fjerde og på kva dei kan tole av timar på skulen. Det naturlege må vere å skilje desse. At femdagarsveke t.d. startar frå og med 3.klasse vil kunne gje ein mykje betre progresjon i skuleløpet. Om ein skal vendte attende til orda "...trygt og godt" i Opplæringslova, trur me også at skulekvardagen for ein liten 5 eller 6-åring ikkje alltid kjennest trygg ut. Frå å vere eldst i barnehagen, og å kjenne på stor grad av meistring, kjem dei no til ein heilt ny kvardag med mange framande og mykje usikkerheit. Det sosiale ved ein stor skule kan vere overveldande for ein liten kropp.

- Ei femdagars veke tvingar oss som føresette til å nytte SFO

Me trur at familien som institusjon er den desidert viktigaste i samfunnet. Og ved å ta bort den eine fridagen og korte ned dagane så drastisk ,gjer kommunen det nærast umogleg å ikkje nytte SFO. Og kva er SFO anna enn eit dårlegare alternativ til barnas eigne heimar? Jovisst er det ein sosial arena for barna, men det behovet blir møtt tilstrekkeleg i skulen og elles. Kor blir det rom til tid med

familien? Me nyttar pr. dags dato ikkje SFO , men om veka blir slik kommunen førespeglar, gjev det oss lite valmoglegheit.

- Ei femdagarsveke gjev stor økonomiske utfordringar både for oss og kommunen

Eit slikt val vil gje behov for auka bemanning på SFO, auka behov for buss/transport og utgiftar til mat på SFO vil og måtte aukast.
Kor tenkjer kommunen å ta desse pengane frå? Me vil gjerne sjå eit budsjett på dette.
Og når skuledagene blir så korte, tvingast me til å nytte SFO, og må då også sjølv betale for det. Fram til no har det faktisk vore mogleg å vere på jobb medan barna er på skulen, men det let seg då ikkje gjere lenger.

- Ein femdagarsveke er ikkje lovpålagt, det er eit val

Kommunen får det til å virke som om ALLE andre kommunar har femdagarsveke, men det er langt ifrå tilfellet. Underteikna jobbar sjølv i Tokke kommune som lærar, og me har fri kvar torsdag. Kviteseid har det, Vinje har det, Hjartdal har det. Og mange fleire.
Kommunen peikar på at det *truleg* vil kome krav til endringar i høve til timetal, men pr.dags dato er de fri til å behalde skulekvardagen som han er. Kvifor endre noko som fungerar? Kvifor ikkje tørre å vere ein kommune som seier at me ventar med slike endringar til me faktisk MÅ?

- Ein femdagarsveke med korte dagar vil gje lite tid til læring

Eit argument er at full skuleveke vil gje betre læringstrykk. Men kor mykje tid går det ikkje vekk iløpet av ein dag til anna enn det reint faglege? Med tre timar sit ein då ikkje att med mykje konsentrert tid til læring. Og barn treng nettopp tid på læring!Tid til å arbeide, funderer, forstå. Ein skuledag pr.dags dato krev variasjon og små avbrot for å halde elevane igang, men samstundes er det tid til det faglege OG alt det andre. Det er me redd det ikkje blir med kortare dagar.
Og det vil ikkje forundre oss at det då etterkvart kjem snikande stadig meir fag i SFO-tida for å kompensere, slik at det i praksis vil bli enda mindre pusterom for barna våre.

Ungane treng moglegheit til ein dag med kvile, ein dag utan krav og ein dag med familien. Og då må skulekvardagen tilpasse seg barna våre. Til argument som at ungane er så urolege etter ein fridag, er ikkje svaret å kutte fridagen og gje dei meir skule. Løysinga er at skulen tilpassar seg barna-lag rom for den uroen!Legg symjinga til fyrste time fredag då, ikkje matematikk eller engelsk. Me som vaksne vel ikkje bort sommarferien vår berre fordi det er tøft å kome i gang att fyrste arbeidsdag. Nei, me treng fri og avkopling for å ha noko å gje.Det same gjeld barna våre. Me treng å ta vare på desse små, dyrebare skattane våre som snart skal bli ressursar i arbeidslivet og kommunen vår, ikkje brenne dei ut før dei rekk å bidra!

Ein liten kommentar rundt fritidaktivitetar i SFO-tida: Det står nemt at det då vil vere fleire aktørar på banen, som t.d. idrettslaget og *andre*. Me forventar då at ALLE tilbod for barn og unge i bygda vil stille på lik linje, og at alle arrangørar får tilbod om å presentere seg og sitt. Det vere seg religiøse, humanistiske o.l. Dette blir då strengt tatt i eit tidsrom kommunen meir eller mindre pålegg familiane å ha ungane på SFO, men *etter* lovpålagt og ordinær undervisningstid.

Skulemat

På spørsmål om skulemat for alle, er det også her eit økonomisk aspekt. Kven skal betale? Må vi dekke dette sjølv? Og kva vil mattilbodet innehalde? Blir det kjøpebrød og ferdigmat med alt for mykje salt og sukker? Eller kan ein vente seg heimelaga og sunn mat?

Me er uansett ikkje interessert i eit slikt tilbod, og vel sjølv kva mat våre barn skal ete.

Men me vil istaden kome med eit sterkt ønskje om skulefrukt for alle. Mange kommunar praktiserar gratis/betalt skulefrukt, og dette trur me er eit tilbod som fleire vil ha nytte av. Det å kjøpe inn variert frukt og grønt til barna kan vere vanskeleg, så om dette kom på agendaen ville me gjerne betalt for ei slik ordning.

Leksefri skule

Når det gjeld lekser i skulen, er me ikkje overtydd om at det er ei god løysing. Det er ikkje vanskeleg å forstå at lekser kan vere vonde å få til i dei travle kvardagane våre, men å kutte heilt ut heimearbeid, trur me er å gjere den komande generasjon ei bjørnetjeneste. Skal ein kome seg gjennom høgare utdanning er det ingen veg utanom eigeninnsats og sjølvstudium, men når skal våre barn lære dette då? Når dei byrjar på ungdomsskulen? Eller seinare? Me trur slikt må lærast frå ung alder. Og det er vel ingen som er meir motivert til å gjere lekser enn 1.klassingar? Det har iallefall vore det vår eigen fyrsteklassing har sett mest fram til før skulestart.

Men lekser MÅ vere i flytsona! Eleven må kunne ha heimearbeid som dei driv sjølv, ikkje lekser dei er avhengig av hjelp til å forstå og klare. Til dømes leselekser, uavhengige skriveoppgåver, diverse prosjektarbeid om sjølvvalde tema og ikkje minst praktiske lekser trur me kan vere gode alternativ til det vi kjenner som lekser idag. Kvifor ikkje ha heimearbeid som går over fleire veker? Gje elevane tid til å gå inn i tema, produsere arbeid dei kan stå inne for og vere stolte av, ikkje

berre gjere to matteoppgåver her og fem grammatikkoppgåver der?
Å ta bort lekser fullstendig meiner me er uklokt av kommunen, men omgrepet *lekser* treng absolutt eit nytt innhald!

Dette var berre nokre få tankar rundt høyringsforlaget frå kommunen, og då me las innlegg frå føresette i Flatdal i VTB idag,tysdag 31.10.17, kunne me ikkje vore meir samde med dei!

La skulen i Seljord få behalde fridagen sin!

Med venneleg helsing

Janne og Torfinn Heggtveit

Fra: aman tesfay (aman_tesfay94@yahoo.com)
Sendt: 27.10.2017 11:26:19
Til: Ronde Schade
Kopi:

Emne: Om fem dagers skule
Vedlegg:
Hei. jeg er enig i om fem dagers skole og mat servering på skole. Men jeg er uenig i om leksefri skole.

Hilsen Amanuel Tesfay Gerezgher

Fra: Trude Hagen (trude2_7@hotmail.com)
Sendt: 30.10.2017 08:18:29
Til: Ronde Schade
Kopi:

Emne: Drøfting om grunnskulen
Vedlegg:

1.
Fem dagar skule for alle elevar.

-Stemmer for forslaget !

Synes dagens løysing ikkje er så heldig med tanke på at det er ei lang økt frå morgon uten pause, truleg ein grunn for all uro i klassene.
Elevane mistar fokus og klarer ikkje å oppretthalde konsentrasjonen.
45 min undervisning og 10/15 min pause mellom timane, dette har fungera før og det bør det også kunne gjera no.
Kva skjer med SFO og betaling av dette?

2.
Matservering i skulen.

-Stemmer for forslaget!

Kanskje matservering kan vera med på å fange opp dei elevane som ikkje rekk eller prioriterar frukost. Frukosten er eit viktig måltid og trengs for å kunne ha ein god start på skuledagen.
Kostnaden er på 1900,- men det er kanskje ikkje så mykje med tanke på at man i dag betalar rundt 700 kroner bare for mjølk.
Usikker på korleis gjennomføringen av dessa måltida skal fungere og forhåpentligvis rekk elevane å få i seg nok mat.

MVH Trude & Sjur

Seljord kommune

Arkiv:
Saksnr.: 2018/730-2
Sakshand.: Finn-Arild Bystrøm
Direkte tlf.:
Dato: 08.03.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Kommunestyret	21/18	12.04.2018

Forvaltingsrapport om offentlege anskaffingar for Seljord kommune frå Telemark kommunerevisjon IKS

Saksdokument:

Vedlegg:
1 Forvaltningsrapport - Offentlege anskaffingar - Seljord kommune
2 Saksprotokoll kontrollutvalet - Sak 1-18 - Forvaltningsrevisjonsrapport - Offentlege anskaffingar

Saksutgreiing:

Telemark kommunerevisjon IKS har på oppdrag frå Seljord kontrollutval gjennomført ein forvaltningsrevisjon innanfor offentlege anskaffingar som Seljord har gjennomført. Det er gjort et utval av områdar og sakar for å skaffe seg eit innblikk i korleis kommunen handterer krav, reglar og rutinar for offentlege anskaffingar og oppfølging av rammavtalar.

Offentleg verksemd er underlagt strenge krav for innkjøp av varer og tenester. Lov om offentlege anskaffingar (anskaffingslova), regulerer korleis anbod og anskaffingar skal finne sted. Dei grunnleggande prinsippa i loven er at; "*Oppdragsgivaren skal opptre i samsvar med grunnleggande prinsippa om konkurranse, likebehandling, forusigbarhet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet", jmf § 4.*

Alt i alt konkluderer Telemark kommunerevisjon IKS med at Seljord kommune i stor grad gjer sine innkjøp i tråd med dei rammavtaler som er undersøkt. Det er eit unntak, kor eit større innkjøp av skulebøker ikkje er i tråd med regelverket.

Kontrollutvalet i Seljord handsama saka 1/18 den 7.mars 2018 og gjorde følgjande vedtak:

Kontrollutvalet tek forvaltningsrevisjonsrapporten om offentlege anskaffingar til vitande.
Innstilling til kommunestyret:

Kommunestyret tek rapporten Offentlege anskaffingar til vitande og ber rådmannen følgje opp revisjonens anbefalingar om å:

- *Sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon om verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.*
- *Sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.*
- *Vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstiger kr 100 000 i løpet av året.*
- *Sørge for at rammeavtaler som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranseutsett i tråd med regelverket.*

Rådmannen bes komme attende til kontrollutvalet med ei skriftleg attendmelding innan utgangen av oktober 2018 om korleis rapportens anbefalingar blir følgt opp.

Rådmannen har pr 4.april 2018 gjort fylgjande tiltak for å sikre kontrollutvalets vedtak:

- Det er gitt beskjed til alle leiare om at rammeavtalar skal fylgjast (innskjerping) I dei tilfella kor utsyr som inngår i rammeavtalen ikkje passar med anna utstyr eller er av ein kvalitet som set sikkerhet til liv og helse i fare, kan man nytta anna utstyr. I slike tilhøve skal det skrivas avvik og man skal gå i dialog med tilbyder i rammeavtala for å søke løysingar der
- Det er gjeve beskjed til kommunalsjefane om at gamle rammeavtalar skal fornyast via ein ny anskaffingsrunde
- Det er gjort innskjerpingar på rutinane for utferdig og signering av protokollar
- Det sjåast på eit innkjøpssamarbeid med 9 kommunar i Midt- og Vest-Telemark som ein erstatning av BTV-innkjøp som avviklast 31.12.19
- Gjennom endringsprosessen som er satt i gang i Seljord kommune ser ein på mogligheitene til å ha personar med eit særskild ansvar for oppfylging av rammeavtalar
- Det er inngått avtale med selskapet House of controll som tilbyr eit program som bidrar til å sikre ein god og systematisk oppfølging av alle kommunens avtalar.

Rådmannen si tilråding:

Kommunestyret tek rapporten Offentlege anskaffingar til vitande og ber rådmannen følgje opp revisjonens anbefalingar om å:

- Sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon om verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.
- Sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.
- Vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstiger kr 100 000 i løpet av året.
- Sørge for at rammeavtaler som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranseutsett i tråd med regelverket.

Rådmannen skal komme attende til kontrollutvalet med ei skriftleg attendmelding innan utgangen av oktober 2018 om korleis rapportens anbefalingar blir følgt opp.

Utskrift til:

TELEMARK
KOMMUNEREVISJON IKS

Offentlege anskaffingar

Seljord kommune

2018 :: 728 017

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentleg forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). TKR samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Seljord kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 750 011 Vest-Telemark PPT – eit forprosjekt (2013)
- 728 014 Eigedomsforvaltning (2013)
- 728 015 Førebyggande arbeid barn og unge (2015)
- 433 006-3 Sjølvkost på feietenester (2017)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

Samandrag iii

1 Innleiing 1
- 1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet 1
- 1.2 Bakgrunn 1
- 1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium 1
- 1.4 Avgrensing 2
- 1.5 Metode og kvalitetssikring 2
- 1.6 Høyring 2

2 Problemstilling 1 3
- 2.1 Fakta om tiltak 3
- 2.2 Revisor si vurdering av tiltak 6

3 Problemstilling 2 8
- 3.1 Fakta om anskaffingar 8
- 3.2 Revisor si vurdering av anskaffingar 14

4 Problemstilling 3 17
- 4.1 Fakta om rammeavtaler 17
- 4.2 Revisor si vurdering av rammeavtaler 24

5 Konklusjonar og tilrådingar 28
- 5.1 Konklusjonar 28
- 5.2 Tilrådingar 29

Litteratur og kjeldereferansar 30

Tabelloversikt 31

Vedlegg 31

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen 32

Vedlegg 2: Revisjonskriterium 33
- Første problemstilling 33
- Andre problemstilling 34
- Tredje problemstilling 38

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 40

Foto forside: Freeimages.com

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 29. september 2016 i KU-sak 16/16:

Konklusjonar

Vi har undersøkt følgjande problemstillingar:

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

Kommunen har nokre tiltak for å sikre at reglane om offentlege anskaffingar vert følgde. Til dømes ligg det føre reglement for innkjøp og formelt ansvar for innkjøp er plassert.

Etter vår vurdering kunne kommunen likevel etablert fleire tiltak. Vi vil særleg peike på opplæringstiltak, praktisk informasjon og tilgang til rettleiingar, malar og sjekklister. Det kan også vere føremålstenleg å peike ut ein person med særleg ansvar for innkjøpsarbeidet.

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

Større anskaffingar gjennomførd i 2017 som vi har undersøkt er delvis gjennomført i tråd med reglane om offentlige anskaffingar.

Det er gjennomført konkurransar i tråd med regelverket

Det blir i for liten grad nytta protokoll ved anskaffingar som kjem inn under regelverket.

Det er gjort ei større direkte anskaffing som vi meiner ikkje er i tråd med regelverket.

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Kommunen gjer i stor grad innkjøp i tråd med dei rammeavtaler vi har undersøkt.

Ikkje alle rammeavtalane er optimale for det behovet kommunen har, og i enkelte høve fører det til at ein bryt avtalane.

Andre forhold

Vi har ikkje undersøkt korleis kommunen sine rammeavtaler i si tid vart anskaffa. Men vi har sett at kommunen nyttar fleire rammeavtaler/ordningar som uansett har vart lenger enn fire år. Hovudregelen er at ein rammeavtale ikkje kan vare lenger enn fire år av gangen.

Vi har også sett at kommunen ikkje har rammeavtale/ikkje har hatt konkurranse på fleire varetypar/varegrupper der kommunen gjer innkjøp med ein samla verdi på over kr 100 000 i løpet av eit år. Dette er etter vår vurdering ikkje i tråd med reglane om offentlege anskaffingar. Der det blir gjort jamlege og samla større innkjøp av ein bestemt type vare/varegruppe og dette bør kommunen vurdere om det er føremålstenleg med ein rammeavtale.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon og verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.
- sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.
- vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstig kr 100 000 i løpet av året.
- sørge for at rammeavtalar som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranse-utsett i tråd med regelverket.

Skien, 19. februar 2018
Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 29. september 2016 i KU-sak 16/16:

Vedtak
Kontrollutvalet bestiller prosjektplan på offentlege anskaffingar frå Telemark kommunerevisjon IKS.

Prosjektplanen blei handsama i møtet 30. november 2016 i sak 26/16:

Vedtak
Kontrollutvalet godkjenner prosjektplan 728017 Offentlege anskaffingar - Seljord kommune som den ligg føre.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

I overordna analyse 2016 – 2020 er det vist til manglar og risiko knytt til kommunen sitt innkjøpsarbeid. Nytt regelverk for offentlige anskaffingar tok til å gjelde frå 1. januar 2017. Kommunen har ikkje hatt forvaltningsrevisjon på dette området før. I planen blei forvaltningsrevisjon av anskaffingar sett opp som ein av tre forvaltnings-revisjonar i kommunestyreperioden, og kommunestyret gjorde vedtak om å prioritere dette fyrst.

1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande tre problemstillingar:

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

I kva grad brukar kommunen rammeavtalene sine?

Revisjonskriteria[1] i denne forvaltningsrevisjonen er i hovudsak henta frå lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensing

I denne rapporten har vi undersøkt anskaffingar som er gjort i 2017.

Vi har undersøkt om rett prosedyre er valt, og om formelle krav i samband med anskaffingane er oppfylte. Vi har ikkje gått inn i kommunen sine vurderingar av tilboda og grunngjeving for val av leverandørar.

Rekneskapstala vi har sett på går fram til 7. november 2017. Beløpa er utan MVA. Alle summar er avrunda til nærmaste heile tusen kroner.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Vi har fått tilgang til kommunale dokument, protokollar, rutinar m.m. og sett på tal henta frå kommunerekneskapen.

Vi har sett på mapper/arkivmateriale frå innkjøp som er gjennomførd i 2017.

Rådmann er intervjua, og aktuelle tilsette i kommunen kontakta på e-post/telefon for spørsmål og kommentarar.

Sjå meir om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3.

1.6 Høyring

I forkant av formell høyring har rådmannen fått utkast til faktadelen av rapporten til gjennomsyn for å korrigere eventuelle feil og manglar. Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 5. februar 2018. Høyringa har ikkje ført til endringar i rapporten. Rådmannen sitt høyringsbrev ligg i vedlegg 1.

[1] Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

2 Problemstilling 1

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

Revisjonskriterium

- *Kommunen bør ha klare roller og ansvar i innkjøpsarbeidet*
- *Kommunen bør ha oppdatert reglement for innkjøp*
- *Kommunen bør ha malar og sjekklister for arbeidet med innkjøp*

2.1 Fakta om tiltak

2.1.1 Ansvar og mynde

Kommunestyret i Seljord vedtok i oktober 2016 Økonomireglement for Seljord kommune. I arbeidet med reglementet tok ein utgangspunkt i Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) sitt utkast til økonomireglement, og såg også på element frå andre kommunar sine tilsvarande reglement. I økonomireglementet finn vi kapitel 6 *Reglement for tilvising og utbetaling.*

Reglementet gir reglar om mynde til å tilvise. Rådmannen har tilvisingsmynde for alle område i kommunen. Fullmakta kan vidaredelegerast. Den som er delegert mynde frå rådmannen kan delegere fullmakta si vidare eitt nivå (til avdelingsleiar).
Den som har tilvisingsmynde skal peike ut personar som skal attestere (attestant).

I reglementet for tilvising og utbetaling er det slått fast at både attestant og tilvisar pliktar å «kontrollere at pris og betalingsvilkår er i samsvar med innkjøpsavtale» og vidare «sjå til at innkjøpsavtaler, rammeavtaler og liknande vert fylgd».

Fram til no har det vært kommunalsjefane som har hatt tilvisingsmynde. Rådmannen seier at kommunen er i ferd med å endre praksis med delegasjon slik at det normale vil vere at avdelingsleiarane er dei som tilviser. I samband med opplæring i e-faktura av tilsette vil det vere fokus på kva for ansvar dei som attesterer og tilviser har for å sjå til at alle forhold ved fakturaen er riktige.

I Seljord kommune er det rådmannen som har ansvar for innkjøp. Det er ikkje peika ut anna person i organisasjonen som skal ha særleg kompetanse på innkjøp og følgje opp dette i organisasjonen. Rådmannen seier at ho i sin periode som konstituert rådmann har sett organisasjonsmessige forhold som ho meiner kunne vore endra. Til dømes

meiner ho at det hadde vore ein fordel å ha ein person med spesielt ansvar for innkjøpsarbeid. Ho meiner det er naturleg at ny rådmann, som er tilsett frå desember 2017, får vurdere dette spørsmålet.

Kommunen blir invitert av BTV Innkjøp[2] til å stille med personar i faggrupper som evaluerer gamle rammeavtalar og melder inn behov i samband med nye avtaler. Rådmannen seier at kommunen ikkje har vore representert i slike grupper.

2.1.2 Reglement for innkjøp

Økonomireglementet har eit kapitel om innkjøp; 5 *Reglement for innkjøp*. Føremålet med reglementet er å sikre at alle anskaffingar i kommunen er i tråd med gjeldande lover, forskrifter og retningsliner.

Det er rådmannen som har ansvar for at tilsette er kjende med reglementet og følgjer det. Det skal ligge føre oversikt over dei i kommunen som har fullmakt til å gjere innkjøp og/eller tilvise slike kjøp.

Regelementet gjer greie for generelle prinsipp for innkjøp i regi av kommunen:

- Innkjøp skal (så sant det er mogleg) vere tufta på konkurranse.
- Det skal dokumenterast at slik konkurranse er gjennomførd og dokumentasjon skal lagrast.
- Val av kvalifisert leverandør skal vere etter objektive kriterier.
- Prinsippa om habilitet skal følgjast.
- Ved innkjøp over kr 100 000 skal konkurransegrunnlag og val av leverandør godkjennast av minst to personar, der den eine er rådmannen.

Vidare er det gjort greie for ulike typar kjøp, alt etter kor ofte kjøpet vert gjort og kor stort beløpet som kjøpet utgjer.

Eingongskjøp

Eingongskjøp er delt inn slik:

[2] **BTV Innkjøp** er et administrativt innkjøpssamarbeid bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunar, 21 kommunar i Buskerud, 12 kommunar i Telemark, Fylkesmannen i Buskerud og Telemark, samt Høgskulen i Sørøst-Norge.

- Mindre eingongskjøp, dvs. under kr 100 000. Desse er ikkje omfatta av lov om offentlege anskaffingar, men kommunen sine generelle prinsipp om konkurranse og dokumentasjon skal vektleggast.
- Mellomstore eingongskjøp, dvs. frå og med kr 100 000 til og med nasjonal grenseverdi som er 1,1 mill. kroner. Slike kjøp må skjer i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Det skal leggast vekt på konkurranse og likebehandling av leverandørar. Det skal innhentas skriftelege tilbod frå minst tre leverandørar så sant dette er mogleg. Det skal førast protokoll. Rådmannen skal alltid kontaktas før førespurnad vert sendt ut.
- Store eingongskjøp er kjøp som overstig nasjonal grenseverdi på kr 1,1 mill. kroner. Også her blir det vist til regelverket i lov og forskrift som skal følgjast. Rådmannen skal kontaktas i planlegginga av slike kjøp. Anskaffing skal lysast ut på den nasjonale kunngjeringsdatabasen Doffin. For norske leverandørar er det krav om at dei kan legge fram skatteattest. For anskaffingar over kr 1,75 mill. kroner (44 mill. kroner dersom det er ei bygge – og anleggskontrakt) skal det og kunngjerast konkurranse på TED som er EU sin database for anbodskonkurransar.

Regelmessige kjøp
Om regelmessige kjøp er det slikt reglement:

Regelmessige kjøp/leveransar som i løpet av året har en samla verdi som er mindre enn 100 000 (ekskl. mva) skal bli handsama etter reglane om mindre eingongskjøp.

Regelmessige kjøp som i løpet av året har ein verdi som er lik eller overstig kr 100 000, kjem inn under lov om offentlege anskaffingar og skal følgje reglane i lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Ved slike kjøp vil dei ulike terskelverdiane vere styrande for kva for prosess og prosedyre som skal brukast ved anskaffinga.

Regelementet peikar på at det i mange tilfelle vil vere føremonleg å kome fram til fleirårige rammeavtaler for regelmessige leveransar.

Rådmannen skal sørge for at kommunen inngår rammeavtaler der det er naudsynt. Det er berre rådmannen som kan inngå rammeavtaler på vegner av kommunen.

Reglementet viser til at den høgaste talfesta verdien (ekskl. mva) av alle forventa kontraktar i avtalen si levetid skal ligge til grunn ved vurdering om det er reglane for små, mellomstore eller store eingongskjøp som gjeld.

I reglementet kap. 5.3 *Definisjonar* er det vist til at nasjonal grenseverdi per 2016 er kr 500 000 ekskl. mva. Denne verdien er i forskrift om offentlege anskaffingar endra frå og med 2017 og er no kr 1,1 mill. kroner.

På spørsmål om korleis økonomireglementet og endringar i regelverket om offentlege anskaffingar har vore kommunisert til dei tilsette seier rådmanne at det ikkje har vore spesielle opplæringstiltak på dette.

Vi har gjort søk på kommunen sine intranett sider i slutten av november 2017. Korkje økonomireglementet eller anna informasjon om regelverk for innkjøp/anskaffingar var å finne på desse sidene.

Rutinar og malar
Rådmannen seier at det har vore planar om å lage ei handbok etter at det nye økonomireglementet var på plass. Ei slik handbok skulle vere til praktisk hjelp for avdelingsleiarane. Dette arbeidet er ikkje kome i gang.

I følgje rådmannen har kommunen ikkje utvikla felles malar eller sjekkelister til hjelp i arbeidet med innkjøp og anskaffingar.

Kommunalområdet for plan, utvikling og tekniske tenester har sjølv laga og brukar eigen mal for anskaffingsprotokoll.

2.2 Revisor si vurdering av tiltak

Delegasjonsreglementet gjer greie for ansvar og mynde i kommunen. Rådmannen har ansvaret for innkjøp i kommunen, men seier sjølv at det hadde vore hensiktsmessig å peike ut ein person med særleg ansvar for å følgje opp innkjøpsarbeid. Etter vår vurdering kunne dette ha vore med på å styrke arbeidet med anskaffingar.

Kommunen sitt regelment gjer greie for dei viktegaste forholda ved innkjøp og anskaffingar som skjer i regi av kommunen. Reglementet er overordna og viser i stor grad til lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Reglementet er i hovudsak oppdatert i forhold til nytt regelverk frå 2017, med nokre unntak: I reglementet er det under 5.3 *definisjonar* vist til ein grenseverdi pr. 2016. Denne grenseverdien er endra frå og med 2017, og bør difor endrast i reglementet.

Sjølv om innkjøp med verdi under kr 100 000 ikkje kjem inn under lov og forskrift om offentlege anskaffingar har kommunen vedteke at og desse innkjøpa i størst mogleg grad skal vere basert på konkurranse. Vidare skal slik konkurranse vere dokumentert.

Etter vår vurdering er det ein styrke for omdømme og tillit til kommunen at reglementet stiller krav også til slike mindre eingongs innkjøp.

Lov om offentlige anskaffingar, og særleg forskrifta knytt til denne, vil for mange verke komplisert og lite tilgjengeleg. Kommunen har i liten grad hatt fokus på opplæring i eige reglement og det aktuelle lovverket. Etter vår vurdering bør kommunen sikre at slik opplæring blir gitt.

Etter vår vurdering er reglement for innkjøp aleine ikkje egna til å sikre at anskaffingar skjer på riktig måte. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere å sette i verk fleire tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon og verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.

3 Problemstilling 2

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

Revisjonskriterium

Kommunen skal gjennomføre konkurranse ved å:

- *Berekne verdien av anskaffinga, nytte lovleg prosedyre og gjennomføre konkurranse i samsvar med denne.*
- *Informere leverandørar om anskaffinga*
  - *ved annonse eller direkte førespurnad til mange nok leverandørar for anskaffingar over kr 100 000.*
  - *ved kunngjering i Doffin for anskaffingar over kr 1 100 000* [3]*.*
  - *ved kunngjering i Doffin og i TED for anskaffingar med anslått verdi over gjeldande EØS-terskelverdi.*
- *Beskrive konkurransen og kontraktsvilkåra*
  - *ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffingar over kr 1 100 000.*

Vidare skal kommunen sine anskaffingar kunne prøvast i ettertid ved at kommunen:

- *Sikre at dei vurderingane og den dokumentasjonen som har betyding for gjennomføringa av konkurransen er skriftlig.*
- *Fører anskaffingsprotokoll for anskaffingar over kr 1 100 000*

3.1 Fakta om anskaffingar

I regelverket om offentlige anskaffingar er det ulike krav til dokumentasjon og prosess alt etter kva verdi anskaffinga har. Dei ulike grensene for beløpa blir omtalt som terskelverdiar. Krava til dokumentasjon og prosedyrar aukar med auka terskelverdi.

Innkjøp med ein verdi på under kr 100 000 er frå 2017 av ikkje omfatta av lov om offentlege anskaffingar. Kommunen har i sitt innkjøpsreglement likevel krav og forventningar til korleis slike innkjøp skal handterast.

[3] For bygge- og anleggsanskaffingar gjeld andre beløpsgrenser. Her er terskelverdien 44 mill. kroner.

Vi har plukka ut nokre anskaffingar innafor dei ulike kategoriane som vi finn i regelverket, og sett på om krav til prosedyre og dokumentasjon av innkjøpa/anskaffingane er følgde.

3.1.1 Anskaffingar mellom kr 100 000 og 1 100 000

Prosjektleiar – «Opplevingsvegen om Nutheim»
Tre aktuelle leverandørar blei ved brev oppmoda om å gi tilbod på prosjektleiing for prosjektet «Opplevingsvegen om Nutheim».

Det er ført protokoll for anskaffinga. Anslått verdi for heile prosjektperioden er oppgitt til kr 600 000. Protokollen inneheld elles vurderingar av tilbydarane og grunngjeving for val av tilbydar.

Bibliotek – reolar og møblar/utstyr
Biblioteket i kommunen har eit større innkjøp av reolar i 2017.

Fire leverandørar blei forspurde på e-post om å gi tilbod på utstyret.

Mal for protokoll er brukt. Det er anslått verdi for kjøpet på om lag kr 450 000. Protokollen inneheld grunngjeving av val av leverandør

Brannpumpe/røykvifte til brannvesenet
Sakshandsamar seier det var vanskeleg finne aktuelle tilbydarar. Etter søk på nett blei tre aktuelle leverandører førespurd på telefon. Sakshandsamar opplyser at det berre var aktuelt for ein leverandør å gi tilbod på slikt utstyr. Kostnaden for utstyret var på kr 155 000.

Det ligg ikkje føre protokoll for anskaffinga. Tilbod frå den aktuelle leverandøren og aksept av tilbodet er dokumentert.

Asfaltering av kommunale vegar
To tilbydarar er kontakta pr. e-post med førespurnad om å gi tilbod på legging av asfalt på kommunale veger.

Mal for protokoll er brukt. Anslått verdi var kr 500 000. Protokollen vi har fått tilsendt var ikkje underteikna.

Kjøp av traktor
Tre tilbydarar vart oppmoda på telefon om å kome med tilbod på ny traktor (og innbytte av gamal).

Mal for protokoll er brukt. Anslått verdi til kr 600 000.

Byggeleiing
Konkurranse om oppdraget som byggeleiar for utbygging av bokollektiv og dagaktivitetssenter, Nesvegen 7 og 10 blei kunngjort på Doffin 19. juni 2017.

Kostnaden var på om lag kr 850 000.

Det ligg ikkje ført protokoll for anskaffinga. Konkurransen og tilbod er dokumenterte. Det er laga oversikt over tilbod (med nemninga tilbodsprotokoll). Vurdering av tilbydarar og grunngjeving for val av tilbydarar er dokumentert.

Rekrutteringsteneste – ny rådmann
Ordførarar har vore sakshandsamar ved anskaffinga av rekrutteringsteneste. I samband med dette gjorde ordførar ein førespurnad til tre konsulentfirma om å bistå i arbeidet. Kommunestyret hadde løyvd inntil kr 150 000 for å leige inn ekstern kompetanse i samband med tilsettinga (sak 13/17).

Ordførar utforma ein protokoll for anskaffinga. I protokollen blei det kort gjort greie for kven som har gitt tilbod og kva for pris dei opererer med. Alle tilbydarane blei rekna som kvalifiserte for oppdraget.

I grunngjevinga for val av selskap legg ordførar særleg vekt på at han har gode relasjonar til det aktuelle selskapet og konsulenten som skal jobbe med tilsettinga.

Montering av ljos i symjehall
Dyrud Elektro blei bruka i samband med montering av nye lys i svømmehallen. Kostnaden for arbeidet var kr 113 000. Frå kommunen får vi opplyst at dette er rekna som vedlikehald, og arbeidet vart gjort av den elektroentreprenøren som kommunen har rammeavtale med. Oppdraget vart difor ikkje lyst ut.

Rammeavtalen det blir vist til, og som vi har fått tilsendt er frå 2009. I avtala er det vist til at: *avtalen er gyldig til en av partene skriftlig sier den opp.* Og vidare at: *Avtalen tas opp til ny vurdering 01.02.2011*.

Vi har ikkje sett nærmare på anskaffinga av rammeavtalen.

Oppjekking av hus
I samband sigeskader på to hus, hadde kommunen trong for å jekke opp og stabilisere bygningane. Kostnad for arbeidet var kr 230 000.

Ein tilbydar vart spurd om å gi pris på arbeidet. Kommunen opplyser at dette var ein svært spesiell jobb, og så vidt kommunen kjenner til, er firmaet Uretek eit av få, om ikkje det einaste, firmaet i Noreg som driv med denne type arbeid. Sakshandsamar opplyser at det difor var vanskeleg å be om pris frå fleire firma .

Det er ikkje ført protokoll for anskaffinga, men tilbodsbrev frå leverandøren og aksept av tilbodet er dokumentert.

Automatikk på avlaupspumpestasjonar
Kommunen lyste ut konkurranse om levering av automatikk på avlaupspumpestasjonar på Doffin 3. november 2017.

Det ligg ikkje føre protokoll som viser antatt verdi på anskaffinga. Frå kommunalsjef for plan, utvikling og tekniske tenester får vi opplyst at verdien, jamfør budsjettframlegget for 2017, er berekna til kr 600 000.

I konkurransereglane er det oppgitt at prosedyre for anskaffinga er konkurranse med forhandlingar, og det er vist til forskrift om offentlige anskaffelser § 11-8. Dette er ein paragraf som finst i den gamle forskrifta om offentlige anskaffingar (som no er oppheva).

Det ligg føre konkurransevilkår og det er opplyst at alminnelege kontrakts-bestemmelsar for totalentrepriser gjeld.

Frist for å lever tilbod var sett til 20. november 2017. Vi har ikkje sett nærmare på korleis denne saka er handert etter fristens utløp.

3.1.2 Anskaffingar mellom kr 1 100 000 og 1 750 000

Breibandutbygging – Mandal og Langlim
Konkurranse om dette oppdraget vart lyst ut på Doffin 20. oktober 2017.

Det ligg ikkje føre protokoll som viser antatt verdi på anskaffinga. Frå kommunalsjef for plan, utvikling og tekniske tenester får vi opplyst at verdien, jamfør budsjettframlegget for 2017, er berekna til kr 1 500 000.

Konkuransen er i Doffin lyst ut som open tilbodskonkurranse. I konkurransegrunnlaget er det vist til at ein planlegg å gjennomføre forhandlingar med dei som gir tilbod i konkurransen.

Det ligg føre konkurransegrunnlag med kravspesifikasjon. Kontraktsvilkår er ikkje omtala i konkurransegrunnlaget.

Konkurransen er ikkje avslutta og det er frist for å lever tilbod 15. januar 2018.

Vintervedlikehald av kommunal veger og plassar
Konkurranse om nye avtaler om brøyting og strøing av kommunale veger for ein fireårs periode vart kunngjort på Doffin 11. august 2017. Oppdraget er delt opp i roder, men med høve til å gi tilbod på fleire roder.

Konkurransen er kunngjort som ei open tilbodskonkurranse.

Det er brukt mal for anskaffingsprotokoll. Verdien oppdraget for heile perioden er anslått til 5, 2 mill. kroner. Vurdering av tilbydarane og avgjerd om kven som fikk kontrakter er dokumentert i protokollen. Protokollen er undertekna av sakshandsamar, men ikkje av leiar.

3.1.3 Anskaffingar over kr 1 750 000

Vatn og avløp – Århusmoen
Dette er ei direkte anskaffing som ikkje har vore utlyst på Doffin.

I samband med vedtekne planar om å bygge eit vatn- og avlaupsreinseanlegg fekk kommunen i februar eit tilbod frå selskapet Telemark Technologies AS om levering av eit nøkkelferdig vatn- og avlaupsanlegg på Århusmoen. Selskapet tilbyr kommunen ny teknologi på området, og ønskjer å bruke anlegget som test/pilotanlegg og som visningsanlegg for eventuelle andre interesserte instansar.

Det er laga protokoll for anskaffinga der anslått verdi på kr 4 mill. kroner er oppgitt og kommunen gir ei grunngjeving for kvifor det er gjort ei direkte anskaffinga. I protokollen er det vist til at direkte anskaffingar i visse høve er i tråd med lovverket. Dette gjeld:

«kontrakter hvor anskaffelsen kun kan foretas hos en leverandør i markedet av ny teknologi»

Og vidare der det ligg føre:

«usedvanlig fordelaktig tilbud».

Bukollektiv og dagaktivitet senter, Nesvegen 7 og 10
Arbeidet med denne anskaffinga vart sett bort til konsulentfirmaet Sweco, som har stått for utlysing og gjennomføring av konkurransane. Det har vore fire konkurransar i samband med utbygginga; ein for bygg, ein for rørleggararbeid, ein for elektro og ein for ventilasjonsarbeid. Alle er lyst ut på Doffin i juni 2017. Kostnaden er berekna til i overkant av 30 mill. kroner.

Alle konkurransane er lyst ut som opne tilbodskonkurransar, og det ligg føre kontrakts- og konkurransevilkår i dokumenta.

Vurderingar av tilbydarane opp mot krav i konkurransevilkåra er dokumentert i brev til kommunen frå Sweco. Med bakgrunn i desse vurderingane har Swecogitt tilråding om val av leverandørar. Kommunen har følgd innstillinga frå Sweco og inngått kontrakt med dei aktuelle tilbydarane.

Kommunen har ikkje ført eigen protokoll.

Middagar til institusjon og heimebuande tenestmottakarar
Kunngjering av konkurransen er lagt ut på Doffin og EU si database TED 20. januar 2017.

Det ligg ikkje føre anskaffingsprotokoll

Konkurransen er kunngjort som ei open anbodskonkurranse.

Kontrakts og konkurransevilkår er omtala.

Den 14. juni 2017 kunngjorde kommunen på Doffin at ein avlyser anbodskonkurransen og at kontrakt ikkje er inngått. Bakgrunnen er vedtak i formannskapet 8. juni 2017, der det blei gjort vedtak om levere mat i eigenregi.

Vedtaket er klaga inn for Klagemenda for offentlege anskaffelser (KOFA). Klagar meiner at kommunen har brote kravet om sakleg grunn for avlysinga av konkurransen. Klagar meiner vidare at kommunen har brote regelen om kunngjering ved å kjøpe tenester utanfor kunngjort konkurranse. Klaga er pr. dato ikkje handsama i KOFA.

Vi har ikkje vurdert innhaldet i klaga.

3.1.4 Anskaffingar med stor samla verdi utan konkurranse og/eller rammeavtale.

Vi har sett at kommunen har gjort anskaffingar som i løpet av året har vore på meir enn kr 100 000 utan at dette har vore tufta på rammeavtale eller har vore utsett for konkurranse. Dette er nærmare omtala i kap. 4.1.4

3.2 Revisor si vurdering av anskaffingar

Dei større eingongs anskaffingane (med antatt verdi frå kr 100 000 og oppover) vi har undersøkt er etter vår vurdering delvis gjennomført i tråd med regelverket for offentlege anskaffingar.

For anskaffingar under kr. 1 100 000 (nasjonal terskelverdi) er det i all hovudsak gjennomført konkurranse mellom fleire tilbydarar, og dette er i tråd med Lov om offentlige anskaffelser som seier at oppdragsgjevar skal «opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet».[4]

For anskaffingane over nasjonal og EØS terskelverdiar har konkurransar vore lyst ut på Doffin i tråd med regelverket, jamfør forskrift om offentlige anskaffelser del II og III

For anskaffingane over nasjonal og EØS terskelverdiar ligg det i all hovudsak føre konkurransevilkår og vilkår for kontrakten for konkurransane, slik forskrift om offentlige anskaffelser del II og III krev.

For innkjøpa under nasjonal terskelverdi er viktige avgjerder i all hovudsak dokumentert. Det er i fleire tilfelle nytta mal for anskaffingsprotokoll og etter vår vurdering er dette ein fornuftig måte å dokumentere prosessen på.

Vi har to merknader til anskaffinga av rekrutteringsselskap i samband med tilsetting av ny rådmann. Etter vår vurdering burde det normalt vore administrasjonen i

[4] LOA § 4

kommunen, og ikkje folkevalde, som er sakshandsamar og stod for prosessen med anskaffinga, i tråd med dei rammer som er gitt i kommunestyret. Vi ser vidare at ordførar i grunngjevinga for val av leverandør legg vekt på hans gode relasjonar til det aktuelle selskapet. Ein prinsipiell kommentar til denne vurderinga er at dersom ein skal legge vekt på tidlegare erfaring med ein leverandør må det vere etterprøvbart, og ein må sikre lik handsaming av leverandørane. Det inneber at ein bør ha klare og objektive kriterium for vurderinga, og ein må sikre at ein har like mykje kunnskap om alle tilbydarane. Vi kan ikkje sjå at dette kjem fram i protokollen.

For anskaffingar over terskelverdi er det krav om å lage anskaffingsprotokoll. Protokoll for anskaffinga skal vise viktige steg i anskaffingsprosessen. Slik protokoll er nytta i to av dei fem tilfella vi har undersøkt. Der det ikkje er ført anskaffingsprotokoll er delar av prosessen likevel dokumentert.

I samband med anskaffinga som gjeld vatn- og avlaupsanlegg på Århusmoen har kommunen gjort ei direkte anskaffing av vatn- og avlaupsanlegg utan konkurranse. Denne anskaffinga skulle etter hovudregelen vore kunngjort jamfør forskrift om offentlige anskaffelser del II. Det er laga anskaffingsprotokoll der ein syner til unnatak for krav om konkurranse om visse typar kontraktar[5]. Unntaka i regelverket skal generelt tolkast strengt, og det er oppdragsgivar som må bevise at det er høve til å nytte unntaksreglane. Etter vår vurdering kan det vere tvilsamt om det er høve til å nytte unntaka i dette tilfellet.

Dersom kommunen legg til grunn at det ikkje finnest andre aktørar som kan levere same produkt, må det godtgjerast og dokumenterast. Slik dokumentasjon ligg ikkje føre. For å sikre at det ikkje er andre interessentar i marknaden som kunne vore aktuelle tilbydarar, kan kommunen publisere ei intensjonskunngjering i Doffin[6]. I ei intensjonskunngjering blir marknaden gjort merksam på at kommunen har som føremål å inngå kontrakt med den aktuelle leverandøren, og ein eventuell marknad vil få høve til å reagere, dersom dei meiner dei kunne vore aktuelle som tilbydarar. Kommunen har i protokollen vidare lagt til grunn at det ligg føre eit «usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelsene til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser»[7]. I lovkommentarane er det vist til at det skal svært mykje til for at denne unnataksregelen kan nyttast. Eit typisk døme på når ein kan bruke regelen er ved konkursar. Det blir stilt strenge krav til kunnskap om prisar som

[5] I protokollen er det vist til Lov om offentlige anskaffelser §2.1. Rett referanse skal være Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-2 (1a og b).
[6] Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-18
[7] Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-2 (1b)

er i marknaden, og til dokumentasjon for at vilkåra for unntak frå kunngjeringsplikta er oppfylt.

4 Problemstilling 3

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Revisjonskriterium

- *Kommunen bør ha ei oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler.*
- *Kommunen skal følge dei rammeavtalene som til ei kvar tid gjeld.*

4.1 Fakta om rammeavtaler

4.1.1 Oversikt over rammeavtaler

Seljord kommune har rammeavtaler med ulike leverandører om kjøp av varer og tenester. Kommunen inngår i innkjøpssamarbeidet BTV-innkjøp, som er eit administrativt innkjøpssamarbeid der fleire aktørar deltek; Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunar, alle 21 kommunane i Buskerud, 12 kommunar i Telemark, Fylkesmannen i Buskerud og Telemark, samt Høgskulen i Sørøst-Norge.

Så godt som alle rammeavtaler som Seljord kommune har, er inngått i regi av BTV-Innkjøp.

Vi har fått oversikt over rammeavtalene kommunen hadde pr. 7. november 2017. Det var 18[8] avtaler i regi av BTV-Innkjøp og ein som kommunen sjølv hadde gjennomførd konkurransen for. I tillegg har vi seinare fått opplysningar om at kommunen har fleire rammeavtaler i kommunal regi i tillegg til dei som er på oversikten.

Alle tilsette i kommunen har via intranettet tilgang til ei samla oversikt over avtalene som er inngått i regi av BTV. Vidare kan dei få opp dei einskilde avtalene for meir detaljert informasjon om vareutval, prisar m.m.

Avtalene kommune sjølv har gjennomførd konkurranse for ligg ikkje tilgjengeleg på intranettet, men er tilgjengeleg i dei aktuelle verksemdene/etatane dei blir nytta.

4.1.2 Bruk av rammeavtaler

Vi har undersøkt eit utval av varegrupper og sett på i kva grad kjøpa innanfor desse varegruppene er gjort med dei leverandørane som kommunen har rammeavtale med.

[8] To av avtalene tok til å gjelde frå november 2017

Vi har ikkje undersøkt sjølve anskaffingane av rammeavtalene.

Medisinsk forbruksmateriell
I tabellen nedanfor har vi sett opp ei oversikt over innkjøp ført på rekneskapskonto/art 11100, *medisinsk forbruksmateriell*.

Tabell 1 Utgifter til medisinsk forbruksmateriell (art 11100) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent av total utgift.

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Mediq Norge AS	416 000	63
Erik Tanche Nilssen AS	216 000	33
Andre leverandørar[9]	20 000	4
Totalt	**653 000**	**100**

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Kommunen har rammeavtale med Mediq Norge AS innanfor denne varegruppa. Tabellen viser at om lag 61 % av slike innkjøp skjer frå leverandøren kommunen har rammeavtale med.

Det er kjøpt varer for til saman kr 214 00 (33 %) frå leverandøren Tanche Nilssen AS. Alle desse kjøpa er gjort av Legekontoret i kommunen (310 Legetenester). På spørsmål kvifor desse kjøpa ikkje er gjort hos rammeavtaleleverandøren får vi opplyst frå kommunelegen at dette i hovudsak gjeld utstyr som brukast til apparat som måler blodverdiar. I følgje kommunelegen leverer ikkje Mediq Norge AS utstyr som passar til dei apparata som kommunen nyttar.

I tillegg blir det kjøpt noko materiell frå anna leverandør av di kvaliteten på varene frå rammeavtaleleverandør ifølgje kommunelegen ikkje er tilfredsstillande. I visse høve er det også gjort innkjøp frå annan leverandør fordi prisen har vore vesentleg lågare enn hos rammeavtaleleverandøren.

Matvarer
Kommunen har rameavtaler for ulike matvarer/næringsmiddel. Det er avtaler med fleire leverandørar, alt etter kva slags matvarer vi snakkar om. Døme på næringsmiddelgrupper er:

- gruppe 1, kolonialvarer, iskrem, egg, frosen fisk,
- gruppe 3, frosne grønsaker og bær

[9] Andre leverandørar gjeld 10 forskjellige leverandørar der største samla sum får leverandør var kr 6 876 og minste på snau kr 100.

- gruppe 5 kjøttprodukt, ferske og frosne
- gruppe 7, faste og flytande meieriprodukt

Måkestad Engros (Servicegrossistene) har fem av dei sju avtalane. Dei to siste avtalane er med Bama og Tine.

Rammeavtalen for levering av mat blei inngått i 2016. Desse avtalene gjeld for storkundar dvs. at dei mindre einingane i kommunen er fritekne frå å nytta avtalene.

Vi har sett bort frå levering av varm mat/middagsmat til Nesbukti sjukeheim, Heddeli bu og servicesenter og Steinmoen bu og servicesenter. Slik mat blir levert av Dyrsku'n Arrangement AS der det ligg føre eigen avtale om levering av dette.[10]

Kommunen har elles utgiftsført kr 1. 470 000 på rekneskapskonto/art 11150, *matvarer*. Dette fordeler seg på ulike leverandørar som vist i tabellen nedanfor. Leverandørane med rammeavtaler er merka med feit skrift.

Tabell 2 Utgifter til matvarer (art 11150) fram til 7. November 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent. Utgifter til varm mat i institusjon og til heimebuande er ikkje medrekna

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Måkestad Engros Larvik	388 000	26
Aasmundsens bakeri	146 000	10
ASKO Øst og Asko Agder	35 000	2
Bama	52 000	4
Meny Telesenteret	75 000	5
Nærbutikken i Åmotsdal	92 000	6
Rema 1000 Atle Bringsåker	296 000	20
Tine SA	238 000	16
Øyland Mat	90 000	6
Andre	57 000	4
Totalt	**1 470 000**	**99**

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

[10] Forlenging av avtale til sak om levering av varmmat er avklara

Vi har undersøkt nærmare nokre av dei instansane som skal nytte rammeavtala.

Tabell 3 Fordeling av kjøp av matvarer på leverandørar med og utan rammeavtaler for eit utval kommunale instansar. I kroner (prosent i parentes).

Verksemd	Frå leverandør med avtale	Frå andre	totalt
Sjukeheim	285 000 (78 %)	79 000 (21 %)	363 000
Heddeli bu- og servicesenter	131 000 (81 %)	31 000 (19 %)	162 000
Seljord ungdomsskule	113 000 (75 %)	39 000 (25 %)	151 000
Heddeli barnehage	27 000 (22 %)	93 000 (78 %)	120 000
Tussejuv barnehage	101 000 (66 %)	53 000 (34 %)	154 000

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Sjukeheimen kjøper i all hovudsak inn matvarer frå leverandørar kommunen har rammeavtaler med. Dei om lag 20 % av innkjøpa som blir gjort er frå andre leverandørar er varer som det ikkje er rammeavtale om. Dette er til dømes brød/bakevarer (kr 61 000) frå eit bakeri i kommunen og næringsdrikke (og div andre artiklar) frå Mediq. Det blir kjøpt varer for om lag kr 11 000 frå to av daglegvarebutikkane i Seljord. Her er det kjøpt varer som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe via rammeavtale-leverandørane.

Heddeli bu- og servicesenter kjøper matvarer for kr 131 000 frå rammeavtale-leverandørar. Det blir kjøpt varer for ca. kr 11 000 frå ein av daglegvarebutikkane i kommunen, varer som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe frå leverandøren med rammeavtale. Resterande, kr 20 000 er kjøp av bakerivarer. Dette er varer det ikkje er avtale på.

Seljord ungdomsskule kjøper varer for kr 113 000 frå leverandørar med rammeavtaler. Kr 19 000 gjeld bakerivarer der det ikkje er rammeavtale. Det blir kjøpt varer for om lag kr 19 000 frå to av daglegvarebutikkane i Seljord. Her er det kjøpt varer som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe via rammeavtaleleverandørane. Rektor på skulen seier dei i hovudsak handlar frå Måkestad, men at av og til blir det supplert med innkjøpa frå daglegvarebutikkane. Han meiner rammeavtala gir opning for slike kjøp.

Heddeli barnehage kjøper storparten, nær 80 %, av matvarene frå leverandørar utan rammeavtale. Her er kjøp som det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe frå leverandør med rammeavtale. Meieriprodukt blir kjøpt frå rammeavtaleleverandør. Styrar av barnehagen seier i ein e-post at dei no har begynt med levering frå leverandør med rammeavtale.

Tussejuv barnehage kjøper om lag to tredjedel av matvarene frå rammeavtale-leverandørane. Om lag kr 34 000 er kjøp frå daglegvarebutikkar der det tilsynelatande ville vore riktig å kjøpe frå rammeavtaleleverandør. Styrar i barnehagen seier dei har fokus på å være lojale mot rammeavtalene, men at det vil vere grunnar til at det ikkje er hensiktsmessig å nytte rammeavtaleleverandørane. Dette kan ha med bestillingstid, små kvantum, pedagogiske opplegg, særskilt mat i høve til visse diagnosar m.m. Det blir kjøpt bakerivarer for 19 000 frå lokalt bakeri. Her har kommunen ingen avtale med leverandør.

PC/IT-utstyr

Kommunen hadde ein rammeavtale med Atea AS fram til 14. mai 2016. I perioden 14. mai 2016. – 18. april 2017 hadde kommunen ikkje rammeavtale på kjøp av IT-utstyr/PC. Frå 18. april 2017 har kommunen igjen ein avtale med Atea AS.

Kommunen har driftsavtale med ASPIT AS om drift og oppfølging av IT i kommunen. Dette inneber at ASPIT i visse høve og står for innkjøp på vegner av kommunen. I slike tilfelle skal dei nytte rammeavtaleleverandør. I tabellen ovanfor vil kjøp frå både Atea og ASPIT vere frå rammeavtaleleverandør.

Vi har sett på utgifter ført på rekneskapskonto/art 12001, *IT-utstyr*.

Tabell 4 Utgifter til IT-utstyr(art 12001) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent.

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Alternativ Data AS	165 000	30
Apro Tele og data AS	10 000	2
Arrow Value Rocovery Norway AS	27 000	5
ASPIT AS	247 000	45
Atea AS	82 000	15
Dustin Norway AS	7 000	1
Power Seljord Radio og TV	5 000	1
Tanche Nilssen AS	7 000	1
Andre	3 000	0
Totalt	**553 000**	**100**

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Frå byrjinga av året og fram til 7. november 2017 utgjer kjøp frå rammeavtale-leverandør (Atea og ASPIT) 60 % av den totale utgifta. Kommunen hadde imidlertid ikkje rammeavtale i heile denne perioden. Dersom vi berre ser på perioden april til november 2017 er om lag 90 % av innkjøpa frå rammeavtaleleverandør. I dei siste 10 % ligg eit kjøp av brukte PC 'ar til Flatdal skule. Vi får opplyst frå BTV innkjøp at kjøp av brukt utstyr ikkje er del av rammeavtala.

Seljord barneskule og Seljord ungdomsskule gjorde i mars eit større innkjøp av brukte PC 'ar frå Alternativ Data AS. Til saman var dette ein utgift på kr 165 000. Kommunen sto på det tidspunktet utan rammeavtale. På spørsmål om korleis dette kjøpet vart gjennomført seier rektor på ungdomsskulen at dei over fleire år har kjøpt slikt utstyr frå denne leverandøren, og at det ikkje blei henta inn tilbod frå fleire leverandørar.

Vikarar

Kommunen har rammeavtaler med fire leverandørar av vikarar til helse- og omsorgssektoren. Det er sett ei rekkjefølge for kven av desse som skal bli førespurd først. Dersom den første på lista ikkje har kapasitet til å levere tenester som etterspurd, kan kommunen gå vidare på lista.

I den perioden vi har sett på, er det berre sjukeheimen som har kjøpt vikartenester. Sjukeheimen brukar vikarar for å dekke opp for ferieavvikling om sommaren. Summen ført på rekneskapskonto/art 12702, *kjøp av vikarar* pr. 7. november 2017 var på kr 228 000. Det var Ambio Helse AS som leverte tenesta. Denne leverandøren er nummer tre i prioriteringsrekkefølga.

På spørsmål om kvifor denne leverandøren er valt framfor dei som stå føre på lista seier kommunalsjef for helse og omsorg at dei to andre leverandørane blei kontakta først. Leverandør med første prioritet kunne ikkje tilby vikarar i den aktuelle perioden. Nummer to på lista hadde problem med å avklare om dei kunne tilby vikarar i den aktuelle perioden. Då det nærma seg sommaren utan ei nærmare avklaring, valte kommunen å kontakte leverandør nummer tre på lista. Denne leverandøren kunne tilby vikarar som etterspurd, og kommunen gjorde avtale om vikarkjøp.

Kommunalsjefen opplyser at det blei gjort avtale på telefon/e-post og at det ikkje er laga kontrakt som er lagt inn i kommunen sitt arkiv/sakshandsamingssystemet ePhorte.

Bøker og andre media til bibliotek

Alle kjøp som er belasta konto/art 12003, *bøker og andre media til bibliotek* er kjøpt frå Biblioteksentralen AS

Telefoni – abonnement og trafikk for mobil- og fasttelefoner

Kommunen har frå slutten av september 2016 hatt rammeavtale med Telenor Norge AS om levering av fast- og mobiltelefoni inklusiv datatrafikk. Vi har undersøkt forbruket på artene11302 og 11303, som gjeld abonnement og trafikk for høvesvis fasttelefonar og mobiltelefonar.

Tabell 5 Oversikt over utgifter til telefoni fordelt på leverandør. I kroner og prosent

Leverandør	Beløp i kr	Prosent av total
Telenor AS	107 000	71 %
TDC	44 000	29 %
Totalt	**151 000**	**100 %**

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Alt av abonnement og trafikk som gjeld mobiltelefonar er i samsvar med avtalen med Telenor.

TDC leverer framleis delar av fasttelefoni. Vi frå opplyst frå kommunen at det er tekniske årsaker til at Seljord kommune ikkje kunne flytte sin fasttelefoni frå TDC til Telenor samstundes som mobiltelefonien blei flytta. Det er Telenor som har kravd endringar i tekniske løysingar, og som står for arbeidet med desse. Kommunen har lite innverknad på framdrifta. Ei av årsakene til at dette har tatt tid, er at Seljord kommune har felles fasttelefonsentral med Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje.

4.1.3 Kjøp utan rammeavtaler

I samband med undersøkinga av bruken av rammeavtaler, har vi sett at kommunen i fleire tilfelle har kjøp med samla verdi over kr 100 000 frå leverandørar utan rammeavtale. Vi har bedt kommunen gjere greie for kva for avtaler som ligg til grunn for kjøp frå desse leverandørane:

Tabell 6 Utval av leverandørar utan rammeavtale med kommunen

Konto/art	Leverandør	Sum i kroner
11201, Forbruksmateriell reinhald	Seljord elektriske AS	326 000
11202, Kjemikalier, …..	Permakem AS	236 000
11700, Drivstoff og rekvisita	Circle K	249 000
11140, Medikament	Apotek 1 Seljord	326 000
12100, Leasing av transportmiddel	Santander Consumer Bank	580 000
11050 Lærebøker	Vest-Telemark Libris	313 000

Kilde: Seljord kommune sitt rekneskap

Frå rådmannen får vi opplyst følgjande kring dei aktuelle kjøpa:

Kjøpa frå Seljord elektriske AS er gjort i høve til ein samarbeidsavtale frå 2000.

Kommunen har avtale med Sweco om bistand i etableringa av nytt vassverk fram til dette er ferdig funksjonstesta. Sweco har på vegne av kommunen valt leverandør av kjemikaliar, og dei dokumenterer at oppdraget har vore konkurranseutsett. Avtalen

med Sweco om arbeidet med vassverket blei inngått før 2017, og vi har ikkje undersøkt korleis denne avtala er anskaffa.

Vi får opplyst at kommunen ikkje har hatt rammeavtale for kjøp av drivstoff til kommunen sine tenestebilar. Rådmannen opplyser at det vil bli inngått ei rammeavtale (i regi av BTV) med Cirkle K frå november 2017.

Kommunen har avtale om kjøp av medikament med Apotek 1 Seljord, gjeldande frå august 2014. Denne avtalen kan fornyast for 1 år av gongen, fram til eventuelt varsel om at ho ikkje blir fornya.

Når det gjeld avtaler om leige av bilar, seier kommunen at dette er einskildavtaler som blir inngått etter kvart som behovet er der. Det vanlege ved behov for ny bil, er å høyre om pris hjå to av dei lokale bilforhandlerane. Uavhengig av kven av bilforhandlerane kommunen leiger av er det Santander Consumer Bank som står som leverandør i rekneskapen.

Lærebøker gjeld fire innkjøp (frå kr 32 000 – kr 209 000) gjort av Seljord barneskule, Seljord ungdomsskule og Flatdal skule. Kommunalsjef for oppvekst seier at det ikkje er gjennomført konkurranse for kjøp av lærebøker.

4.2 Revisor si vurdering av rammeavtaler

Oversikt over rammeavtaler

Etter vår vurdering har kommunen tilfredsstillande oversikt over rammeavtalene som er inngått i regi av BTV Innkjøp. Desse ligg tilgjengeleg på intranettet, der alle tilsette har tilgang til avtalene.

Dei rammeavtalene som kommunen har inngått sjølv er ikkje samla og gjort tilgjengeleg for alle tilsette. Vår vurdering er at også desse avtalane bør vere tilgjengeleg for alle tilsette i kommunen.

Bruk av rammeavtaler

Medisinsk forbruksmateriell

Etter vår vurdering kjøper kommunen i all hovudsak medisinsk forbruksmateriell frå rammeavaleleverandøren. Det er vist til at det i einskilde tilfelle blir gjort kjøp frå andre leverandørar av di kvalitet hos rammeavtaleleverandøren ikkje blir oppfatta som tilfredsstillande, eller at det er produkt ein finn til vesentlig lågare pris hos anna leverandør. Kommunen vil normalt være forplikta av rammeavtalen til å handle hos

leverandøren om dei har det aktuelle produktet. Dersom dei ikkje er nøgde med pris/kvalitet, så må kommunen ta det med inn i neste forhandlingsrunde.

Kjøp av varer til maskinene som måler blodverdiar skjer gjennom fleire einskilde kjøp, men utgjer totalt over kr 100 000 i løpet av eitt år. Kommunen bør vurdere om det er trong for ein konkurranse om rammeavtale for levering av slike produkt.

Matvarer

Dei instansane vi har undersøkt, kjøper etter vår vurdering i stor grad inn matvarer i samsvar med gjeldande rammeavtaler. Det blir også kjøpt inn varer utanom avtalene og etter vår vurdering kan det vere rimelege grunnar til at dette av og til skjer. Kommunen bør syte for at slike innkjøp skjer i minst mogleg grad.

IT-utstyr

Kommunen mangla rammeavtale på dette området i ein periode på om lag eitt år. I perioden utan rammeavtale blei det gjort større anskaffingar av IT-utstyr. Eit kjøp av brukte PC 'ar i mars 2017 på til saman kr 154 000 er gjort utan konkurranse, og er etter vår vurdering ikkje handsama i tråd med regelverket.

Etter at rammeavtale med Atea AS kom i stand i april 2017 har kommunen i all hovudsak kjøpt varer frå leverandøren med rammeavtale.

Vikarar

Anskaffinga av vikarar til sjukeheimen er etter vår vurdering i samsvar med avtalene som ligg føre. Kommunen har høve til å nytte leverandør med lågare prioritet dersom dei fyrste på lista ikkje har kapasitet til å levere den etterspurde tenesta. Etter vår vurdering burde særleg større avrop[11] på avtalen vore gjort skriftleg, og dokumentert i kommunen sitt arkivsystem.

Bøker og andre media til bibliotek

Alle kjøp som er belasta konto/art 12003, *bøker og andre media til bibliotek* er kjøpt frå Biblioteksentralen AS og er dermed i tråd med rammeavtala.

Telefoni

Kommunen følgjer opp avtala om abbonement og trafikk for mobiltelefonbruk. For fasttelefoni er det forhold ved infrastruktur/tekniske løysingar som gjer at tidlegare

[11] Bestilling av ein vare eller teneste som en tidligare har inngått avtale (rammeavtale) om.

leverandør framleis leverer tenester. Det er Telenor (dagens rammeavtaleleverandør) som er ansvarleg for å legge til rette for dette.

Kjøp utan rammeavtaler

Vi har i samband med undersøking av om kommunen brukar rammeavtalene sett at det er tilfelle der kommunen kjøpar varer/tenester for ein samla verdi over kr 100 000 utan at det ligg føre rammeavtale.

Forbruksmateriell reinhald

Kjøp av forbruksmateriell til reinhald tufta på ei avtale som etter det vi har fått opplyst vart inngått i år 2000. Det er som hovudregel ikkje høve til å ha ei avtale for innkjøp som går over så lang tid. I følgje forskrift om offentlege anskaffingar § 11-1 nr. 4 skal rammeavtaler normalt gjelde for fire år av gongen. Dette har vore ein hovudregel og ei retningsline over fleire år. Kommunen må sørge for konkurranse i samsvar med reglane når det gjeld kjøp av forbruksmateriell til reinhald.

Vi har også sett at kommunen kjøper andre vareslag frå denne leverandøren. Summen for 2017 utgjorde pr. 7. november 2017 om lag kr 370 000 (i tillegg til kr 326 000 for reinhaldsprodukta). Vi har ikkje undersøkt avtalegrunnlaget for denne praksisen. Dersom disse kjøpa også er tufta på avtalen frå 2000 bør kommunen vurdere å sjå på om det er naudsynt med konkurransar/avtaler for fleire varer/varegrupper.

Kjemikaliar

Val av leverandør av kjemikaliar er etter det vi får opplyst frå rådmannen gjort etter ei vurdering av pris og leveringsvilkår frå ulike leverandørar. Konsulentfirmaet har dokumentert dette. Nå vassverket er sett i ordinær drift er det kommunen som har ansvar for rett prosess og type avtale for innkjøp av kjemikaliane ligg føre.

Medikament

Kommunen har etter det vi har fått opplyst inngått avtale frå 2014 om kjøp av medikament frå Apotek 1 Seljord. Vi har ikkje undersøkt korleis anskaffinga av avtalen frå 2014 har vore, men vil peike på at det som hovudregel ikkje er høve til å ha ein rammeavtale som går over lengre tid enn fire år. Det er opplyst at avtalen kan fornyast for 1 år av gongen, fram til eventuelt varsel om at ho ikkje blir fornya. Fireårsregelen gjeld også for slike tidsubegrensa avtaler.

Drivstoff

Kommunen har kjøpt drivstoff og rekvisita for totalt om lag kr 250 000 (pr. 7. november 2017) utan at det har vore rammeavtale med leverandøren. Etter vår

vurdering er dette å rekne som ei direkte anskaffing. Når kommunen går inn i rammeavtale i regi av BTV frå november 2017 ligg det til rette for at dette kjem i lovlege former.

Leige av transportmiddel

Dei einskilde leigeavtalane for bil summerte seg til kr 580 000 pr. 7. november 2017. Regelverket seier klart at dersom oppdragsgivaren har fleire driftseiningar, så skal den samla verdien for alle driftseiningane leggast til grunn for berekning av kva verdi anskaffinga har, jf. forskrift om offentlege anskaffingar § 5-4 tredje ledd. Det er ikkje høve til å dele opp anskaffinga i fleire mindre kjøp. I dette tilfellet er leigeavtalene knytt til kvar og ein bil. Etter vår vurdering er dette ei ulovleg direkteanskaffing. Samla behov for å leige bil må vurderast, og alle avtalene må sjåast i samanheng når kommunen skal vurderer kva slags prosedyrar som må gjennomførast for å sikre at anskaffinga av leigebilar for kommunen er i samsvar med regelverket.

Lærebøker

Etter vår vurdering er dette ei ulovleg direkte anskaffing.

5 Konklusjonar og tilrådingar

5.1 Konklusjonar

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

Kommunen har nokre tiltak for å sikre at reglane om offentlege anskaffingar vert følgde. Til dømes ligg det føre reglement for innkjøp og formelt ansvar for innkjøp er plassert.

Etter vår vurdering kunne kommunen likevel etablert fleire tiltak. Vi vil særleg peike på opplæringstiltak, praktisk informasjon og tilgang til rettleiingar, malar og sjekklister. Det kan også vere føremålstenleg å peike ut ein person med særleg ansvar for innkjøpsarbeidet.

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

Større anskaffingar gjennomførd i 2017 som vi har undersøkt er delvis gjennomført i tråd med reglane om offentlige anskaffingar.

Det er gjennomført konkurransar i tråd med regelverket

Det blir i for liten grad nytta protokoll ved anskaffingar som kjem inn under regelverket.

Det er gjort ei større direkte anskaffing som vi meiner ikkje er i tråd med regelverket.

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Kommunen gjer i stor grad innkjøp i tråd med dei rammeavtaler vi har undersøkt. Ikkje alle rammeavtalane er optimale for det behovet kommunen har, og i enkelte høve fører det til at ein bryt avtalane.

Andre forhold

Vi har ikkje undersøkt korleis kommunen sine rammeavtaler i si tid vart anskaffa. Men vi har sett at kommunen nyttar fleire rammeavtaler/ordningar som uansett har vart lenger enn fire år. Hovudregelen er at ein rammeavtale ikkje kan vare lenger enn fire år før ny konkurranse.

Vi har også sett at kommunen ikkje har rammeavtale/ikkje har hatt konkurranse på fleire varetypar/varegrupper der kommunen gjer innkjøp med ein samla verdi på over kr 100 000 i løpet av eit år. Dette er etter vår vurdering ikkje i tråd med reglane om offentlege anskaffingar. Der det blir gjort jamlege og samla større innkjøp av ein bestemt type vare/varegruppe og dette bør kommunen vurdere om det er føremålstenleg med ein rammeavtale.

5.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon og verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.
- sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.
- vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstig kr 100 000 i løpet av året.
- sørge for at rammeavtalar som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranse-utsett i tråd med regelverket.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommunar og fylkeskommunar mv.
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Kommunale retningslinjer, dokument m.m

- Økonomireglement for Seljord kommune, vedteke oktober 2016

Offentlege dokument

- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, desember 2017).
- Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester (Difi veileder 2013:2)
- Veileder om kjøp av konsulenttjenester (Direktoratet for forvaltning og IKT og Simonsen advokatfirma DA, 2010)
- www.anskaffelser.no (Direktoratet for forvaltning og IKT)

- Rapport: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunesektoren (Rapport frå arbeidsgruppe 15. desember 2009, Kommunal- og regionaldepartementet, H-2245
- NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket

Tabelloversikt

Tabell 1 Utgifter til medisinsk forbruksmateriell (art 11100) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent av total utgift. 18
Tabell 2 Utgifter til matvarer (art 11150) fram til 7. November 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent. Utgifter til varm mat i institusjon og til heimebuande er ikkje medrekna 19
Tabell 3 Fordeling av kjøp av matvarer på leverandørar med og utan rammeavtaler for eit utval kommunale instansar. I kroner (prosent i parentes). 20
Tabell 4 Utgifter til IT-utstyr(art 12001) fram til 7. november 2017 fordelt på leverandør, i kroner og prosent. 21
Tabell 5 Oversikt over utgifter til telefoni fordelt på leverandør. I kroner og prosent.. 23
Tabell 6 Utval av leverandørar utan rammeavtale med kommunen 23

Vedlegg

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå administrasjonssjefen/rådmann
Vedlegg 2: Revisjonskriterium
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen

Seljord kommune
Rådmannen

Arkivkode: 216
Sakshand.: Finn-Arild Bystrøm
Dir.tlf.:
Vår ref.: 2018/82- 2
Dato: 19.02.2018

U.off ihht: Offl. § 5

TELEMARK KOMMUNEREVISJON IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN
Att.: Dag Oftung

Svar på forvaltningsrevisjonsrapport om offentlege anskaffingar - Høyring

Det visas til annangangs høyringsutkast frå Telemark kommunerevisjon IKS på forvaltingsrevisjon – Offentlege anskaffingar, med høyringsfrist 19.februar 2018.

Eg finn inga ytterligare momenta å kommentere i høyringsutkastet.

Med venleg helsing

Finn-Arild Bystrøm

Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Telemark Kommunerevisjon
Ar.Journalnr.: 18/413 | Kundenr.: 728017
19 FEB 2018
Revisor: Dag Oftung

Postadresse: Brøløsvegen 13A
E-post: post@seljord.kommune.no
Heimeside: seljord.kommune.no

Telefon: 35065100
Telefaks: 35065110
Org.nr:964963738

Bankgiro: 2711.07.10777

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Første problemstilling

I kva grad har kommunen tiltak for å sikre at reglane om offentlige anskaffingar vert følgde?

I følgje kommuneloven § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen sjå til at administrasjonen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instrukser og at han er gjenstand for «betryggande kontroll». Det går fram av forarbeida til kommuneloven at ansvaret for slik kontroll må reknast som ein naudsynt del av administrasjonssjefen sitt leiaransvar, og at det er i tråd med allment aksepterte prinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som blant anna skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er sette.[12]

I NOU 2014/4 *Enklere regler – bedre anskaffelser* er det peika på at gode anskaffingar er eit leiaransvar og at leiinga må legge til rette for kontinuerleg forbetring og prioritering av verksemdas anskaffingar. Dette inneber utarbeiding og fastsetting av strategi for anskaffing, eigne mål og oppfølging og evaluering av desse.[13]

Det er ei leiaroppgåve å sørge for at kommunen har tilgang til naudsynt merkantile, tekniske og juridiske kompetansen til å gjøre gode innkjøp. Leiinga har vidare eit ansvar for å skape et miljø der det er høy bevissthet og fokus på risiko og risikohandtering på innkjøpsområdet. Det må være etablert rutinar for å avdekke, rette opp og førebygge avvik.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utviklar offentleg sektor og arbeider mellom anna med innkjøp. På nettsida *Anskaffelser.no* formidlar direktoratet råd og rettleiing om innkjøp i offentleg regi. Her er det mellom anna peika på at sjekklister og malar er hensiktsmessige reiskap for å sikre å sikre rett gjennomføring og dokumentasjon av innkjøp.
På grunnlag av kommuneloven, NOU 2014:4 og anbefalingar frå Difi har vi utleda slike revisjonskriterier:

[12] Ot.prp. nr 70 (2003-2004) s. 105

[13] NOU 2014/4 kapp. 30

- *Kommunen bør ha klare roller og ansvar i innkjøpsarbeidet.*
- *Kommunen bør ha oppdatert innkjøpsreglement.*
- *Kommunen bør ha malar og sjekklister for arbeidet med innkjøp.*

Andre problemstilling

I kva grad vert varer og tenester anskaffa i samsvar med reglane om offentlige anskaffingar?

Lov om offentlige anskaffelser[14] (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser[15] (FOA) gjeld ved tildeling av offentlige kontraktar om levering av varer, tenester eller gjennomføring av bygge- og anleggsarbeid med verdi over 100 000 kr eks. mva. Gjennom EØS-avtalen er Noreg forplikta til å følgje opp EU/EØS-rett. Noreg har i tillegg innført nasjonale reglar som går noko lengre enn det EØS-avtalen krev. Nytt regelverk for offentlige anskaffingar tok til å gjelde 1. januar 2017.

Hensikta med det nye regleverket har vore å forenkle og gjere det meir fleksibelt, og på den måten syte for at samfunnets ressursar blir brukt på ein føremålstenleg måte. Terskelverdiar er auka, noko som gjer at krav til ressursbruk i samband anskaffingar med lågare verdi blir mindre. I det nye regelverket blir krav til samfunnsansvar vektlagt.

Lov om offentlige anskaffingar inneheld dei grunnleggande krava for offentlige anskaffingar. Forskrift om offentlige anskaffingar gir prosedyrekrav for gjennomføring av anskaffingar, og det er *forskrifta* som regulerer prosessen med dei større innkjøpa.

Forskrifta er delt inn i ulike delar, og art og verdi av anskaffinga avgjer kva for del av forskrifta som gjeld. Oppdragsgivar må forholda seg til ulike *terskelverdiar*:

Samla verdi av anskaffinga eks. mva.	**Regelverk som gjeld**
Kr 100 000 – kr 1 100 000	Lov om offentlige anskaffingar **Forskrift om offentlige anskaffingar del I**
NASJONAL TERSKELVERDI: KR 1 100 000 eks. mva.	
Kr 1 100 000 - kr 1 750 000 (for bygg- og anleggskontraktar:	Lov om offentlige anskaffingar

[14] Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

[15] Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

kr 1,1 mill - kr 44 mill.)	**Forskrift om offentlige anskaffingar del I og del II** Krav om utlysning i **Doffin**[4]
EØS-TERSKELVERDI: KR 1 750 000 (BYGG- OG ANLEGG: KR 44 MILL.) eks. mva.	
Høgare enn kr 1 750 000 (for bygg- og anleggskontrakter: høyere enn kr 44 mill.)	Lov om offentlige anskaffingar **Forskrift om offentlige anskaffingar del I og del III** Krav om utlysning i **Doffin og TED**[5]

Oppdragsgivar har ikkje lov til å dele opp ei planlagt anskaffing for å unngå at forskrifta skal gjelde[16].

Anskaffingar med verdi under kr 100 000 er ikkje omfatta av dei nye anskaffingsreglane , men oppdragsgivar må likevel ivareta prinsippa i regelverket om god forretningsskikk, konkurranse, gjennomsiktighet mv. I Seljord kommune sitt eige regelverk er det lagt vekt på at ein skal følgje konkurranseprinsippet også for anskaffingar av lågare verdi enn kr 100 000. Vidare skal dette bli dokumentert for eventuell seinare kontroll.

Her gjer vi greie for konkrete krav og føresegner i lov og forskrift om offentlige anskaffingar som skal sikre at grunnleggande krav om konkurranse og dokumentasjon er oppfylte.

Berekning av anskaffinga sin verdi
Oppdragsgjevar skal i følgje anskaffelsesforskriften § 5-4 berekne verdien på kontrakten. Ei slik berekning vil vere avgjerande for vidare prosess mellom ann i høve til kva for type konkurranse som kan nyttast, krav til dokumentasjon m.m.

Konkurranse
I lov om offentlege anskaffingar er det i § 4 gjort greie for dei grunnleggande prinsippa som skal gjelde for oppdragsgivarar:

> *Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling , forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.*

[16] Jf. FOA § 3-1 (3)

Anskaffingsprosedyrer
Ved anskaffingar under nasjonal terskelverdi på kr 1 100 000 er det i stor grad opp til oppdragsgivar å avgjere korleis konkurransen om anskaffinga skal gjennomførast. Men oppdragsgivar skal legge til rette for konkurranse mellom fleire tilbydarar.

Anskaffingar over kr 1 100 000 skal gjerast ved open eller avgrensa anbodskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling, jf. FOA del II.

Anskaffingar over EØS-terskelverdi skal gjerast ved open eller avgrensa anbodskonkurranse. Oppdragsgivar har også, etter særskilte vilkår, høve til å nytte prosedyrane *konkurranseprega dialog* eller *konkurranse med forhandling,* jf. FOA del III.

Oppdragsgivar som har informert om, annonsert eller kunngjort ei bestemt konkurranseform, er bunden av den valte konkurranseforma. Oppdragsgivar må følge reglane for den valte anskaffingsprosedyren gjennom heile konkurransen.

Kunngjering av konkurranse
For at det skal bli reell konkurranse om ei anskaffing, er det ei føresetnad at leverandørane blir gjort merksame på at oppdragsgivar skal gjere ei anskaffing.

For avskaffinger under kr 1 100 000 er det ikkje krav om kunngjøring av konkurransen. Oppdragsgiver kan for disse anskaffingane velge å annonsere konkurransen i aviser, på internett eller foreta en frivillig kunngjøring i Doffin. Oppdragsgiver kan også invitere leverandører til å delta i konkurransen. Tall på leverandører som blir inviterte bør være mange nok til å sikre en reell konkurranse. Ei vanlig oppfatning er at oppdragsgivar bør vende seg til/sende tilbudsforespurnad til mints tre leverandører.

Anskaffingar med verdi over kr 1 100 000 må bli kunngjort i Doffin (den norske databasen /kunngjøringstjenesten for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffingar over EØS-terskelverdi er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen (EUs offisielle kunngjøringstjeneste for offentlige anskaffingar i hele EØS-området).

Beskriving av konkurransen og kontrakten
Oppdragsgivar må beskrive for leverandørane kva for krav og kriterier som gjeld for konkurransen og for kontrakten.

For avskaffingar under kr 1 100 000 er det ikkje stilt opp krav til korleis oppdragsgivar skal beskrive konkurransen eller kontrakten.

For anskaffingar over kr 1 100 000 seier forskrifta § 8-1 (1) og § 17-1 det skal bli utarbeidd eit konkurransegrunnlag dersom vilkåra for konkurransen ikkje kan beskrivast tilstrekkelig utfyllande i kunngjøringa. Slikt konkurransegrunnlag skal opplyse om kva som skal anskaffast og korleis konkurransen skal gjennomførast. I konkurransegrunnlaget skal det bli gjort greie for anskaffingsprosedyre, fristar og tildelingskriterier. Saman med kunngjøringa skal konkurransegrunnlaget gi leverandørene de opplysningar som er naudsynte for at dei skal kunne utarbeide eit fullstendig og fullverdig tilbod.

Krav til leverandøren

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som dreier seg om leverandøren er egna til å levere den aktuelle varen eller tenesta. Nokre krav er oppdragsgivar pålagt å stille til leverandørene, mens andre krav er valfrie. Oppdragsgivar har høve til å stille krav til leverandørenes tekniske kvalifikasjonar og finansielle/økonomiske stilling. Krav til leverandørenes kvalifikasjonar skal bli opplyst om i kunngjøringa og eventuelt bli gjort nærmare greie for eige kvalifikasjonsgrunnlag. Oppdragsgiver må ved vurdering av leverandørene nytte lovlige, og for leverandørene, på forhand kjente kvalifikasjonskrav.

Kriterier for val av tilbud

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørenes tilbod vurderast etter. Tildeling skal skje enten på basis av kva for tilbod som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkande ut frå kva for tilbod som har den lågaste prisen. Dersom tildeling skjer etter andre kriterier enn lågaste pris, skal disse bli gjort greie for i kunngjøringa eller i konkurransegrunnlaget, om mulig i prioritert rekkefølge. Ved evaluering av tilbod har oppdragsgivar ikkje lov til å vektlegge andre kriterier enn de som er oppgitt. Når kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbodet, skal tildelingskriteriene ha tilknyting til kontraktens gjenstand og være egna til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbodet.

Etterprøvbarhet

Oppdragsgivar skal fortløpande sikre at de vurderingar og dokumentasjon som er viktig for gjennomføringa av konkurransen, er skriftlige, slik at en tredje person eller eit klageorgan i ettertid kan få en god forståing av oppdragsgivars vurderingar og upartiskheit.

Oppdragsgivar pliktar å oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkeleg til å grunngje viktige avgjersler i anskaffingsprosessen uansett verdi på anskaffinga.

For anskaffingar etter del II og del III av forskrifta skal oppdragsgivar føre ein anskaffingsprotokoll for gjennomføringa av anskaffinga. Sjølv om ordet protokoll ikkje vert brukt i del I av forskrifta, er det mest fornuftige å samle dokumentasjonen i ein protokoll også for desse anskaffingane. Protokollen skal gjøre greie for vesentlige forhold og viktige avgjerder gjennom heile anskaffingsprosessen.

Protokollen skal blant anna opplyse om verksemdas namn, kva for vare eller teneste som skal bli anskaffa, berekna verdi på kontrakten, Korleis ein har sikra reell konkurranse, namn på leverandører som har levert tilbod og kort grunngiving for val av leverandør og kontraktsverdi. Protokollen skal også innehalde dato og signatur.
På grunnlag av det som er nemnt over har vi utleda slike kritererier for undersøkinga:

Kommunen skal gjennomføre konkurranse ved å:

- *Berekne verdien av anskaffinga, nytte lovleg prosedyre og gjennomføre konkurranse i samsvar med denne.*
- *Informere leverandører om anskaffinga*
    - *ved annonse eller direkte førespurnad til mange nok leverandører for anskaffingar under kr 1 100 000*
    - *ved kunngjering i Doffin for anskaffingar over kr 1 100 000*
    - *ved kunngjering i Doffin og i TED for anskaffingar med anslått verdi over gjeldande EØS-terskelverdi*
- *Beskrive konkurransen og kontraktsvilkåra*
    - *ved bruk av konkurransegrunnlag for anskaffingar over kr 1 100 000.*

Vidare skal kommunen sine anskaffingar kunne prøvast i ettertid ved at kommunen:

- *Sikrar at dei vurderingane og den dokumentasjonen som har betyding for gjennomføringa av konkurransen er skriftlig.*
- *Fører anskaffingsprotokoll for anskaffingar over kr 1 100 000.*

Tredje problemstilling

I kva grad bruker kommunen rammeavtalene sine?

Bruk av rammeavtaler er regulert i Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

Ein rammeavtale er ein avtale som er inngått mellom ein eller fleire oppdragsgivarar og ein eller fleire oppdragstakarar[17]. Avtalen har til formål å fastsette vilkår for dei kontraktane som skal tildeles i en periode, særlig med omsyn til pris og volum[18].

Rammeavtaler er særleg hensiktsmessige der kommunen til stadighet kjøper en vare eller teneste, og der det samla beløpet overstig kr 100 000 (ekskl. MVA). Dersom det samla beløpet er over kr 100 000 kjem kjøpa inn under lov om offentlige anskaffelser og det er krav om konkurranse hjå fleire tilbydarar.

Ei rammeavtale kan gi fleksibilitet og lettar det administrative arbeidet i samband med anskaffingar. Dette av di avrop (kjøp) kan bli gjort raskt utan at ny konkurranse i marknaden.

Ein rameavtale kan som hovudregel ikkje vare i meir enn fire år.

I rapporten *85 tilrådinger for styrkt eigenkontroll i kommunesektoren* (Rapport frå arbeidsgruppe 15. desember 2009, Kommunal- og regionaldepartementet, H-2245) heter det:

> *Kommunen bør lage eit system for oppbevaring av rammeavtaler, og avtalane må vere tilgjengelege*

På denne bakgrunn har vi utledet følgande revisjonskriterier:

- *Kommunen bør ha ein oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler*
- *Kommunen skal følge dei rammeavtalene som til ein kvar tid gjeld.*

[17] FOA § 4-1 bokstav i.

[18] Veileder til reglene om offentlige anskaffingar, kap 8

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev om oppstart til Seljord kommune, dagsett 26. september 2017. Oppstartsmøte med rådmann og kommunalsjef for plan, utvikling og tekniske tenester blei halde på kommunehuset i Seljord 12. oktober 2017.

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden oktober til desember 2017.

Innsamling og analyse av data

Vi har fått tilgang til kommunen sitt økonomireglement, som inneheld innkjøps-reglement og delegasjonsreglement.

Vi har intervjua konstituert rådmann . Det er skrive referat frå intervjuet og referatet er verifisert.

Vi har hatt tilgang til kommunen sin rekneskap. Rekneskapen er lasta over i Excel og det er gjort ulike sorteringar etter sum, art/konto og leverandør.

Vi har undersøkt enkelte større eingongs innkjøp der anskaffinga er sett i verk (dvs. kunngjort eller sendt førespurnad) etter 1. januar 2017. For å undersøke desse innkjøpa har vi hatt tilgang til kommunen sitt arkivsystem og sett på mapper/arkivmateriale som er lagra i samband med desse kjøpa. Utplukk av kjøp er gjort med bakgrunn i ei oversikt frå kommunen over større kjøp og eigne vurderingar etter søk i rekneskapen.

For å sjekke lojaliteten til rammeavtaler har vi gjort eit utval frå dei 19 rammeavtalene som vi har fått opplyst at kommunen har. Vi har undersøkt sju rammeavtaleområde. For området matvarer er det igjen sju undergrupper/matvaregrupper. Nokre konto/artar i rekneskapen blir brukt på ulike varer/varegrupper, og det kan vere vanskelig (utan å gå på bilagsnivå) å sjå om kjøpet er i tråd med rammeavtale. Difor har vi undersøkt varegrupper der det er forholdsvis eintydig kva for vare/varegruppe konto/arten blir brukt på. Døme på slike er telefoni, bøker til bibliotek, PC/utstyrt til PC.

I samband med undersøkinga av rammeavtaler og dei større innkjøpa, har vi sett at kommunen jamleg gjer fleire mindre innkjøp (av sama type vare/teneste) som har ei

samla verdi over kr 100 000 i løpet av året. Vi har etter søk/filtrering i rekneskapstal plukka ut nokre slike tilfelle.

Relevant og pålitelig

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig.

Relevans handlar om at ein undersøker dei forholda som problemstillingane skal avklåre. Vi meiner at data som er henta inn frå rekneskapen og skriftlege kjelder vi viser til ovanfor er relevante i høve til problemstillingane for prosjektet. Det same gjeld etter vår vurdering informasjonen gitt av rådmannen og dei reglement og rutinar som er undersøkt.

Våre data er basert på eit utval av innkjøp og rammeavtalar. Dette gjer at ein skal vere varsame med å generalisere. Vi meiner likevel at utplukka og dei funn vi har gjort har tilstrekkeleg omfang til å gjøre vurderingar mot kriteriene og å svare på problemstillingane.

Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt.

Vi meiner at datagrunnlaget i rapporten er pålitelege. Vi har brukt kommunen sine rekneskapstal, arkivmateriale, reglement og rutinar som er skriftelege kjelder. Innsamling av rekneskapsdata og gjennomgang av dokumenter er ein metode som i stor grad kan etterprøvast og bli testa for pålitelegheit. Rådmannen som er intervjua er sentral i innkjøpsarbeidet.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon[19].

I følgje RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er

19 Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksprotokoll

Arkivsak-dok. 16/13612
Arkivkode
Saksbehandler Ingebjørg Liland

Handsama av	Møtedato	Saknr
1 Seljord kontrollutval	07.03.2018	1/18

Forvaltningsrevisjonsrapport - Offentlege anskaffingar

Seljord kontrollutval har handsama saken i møte 07.03.2018 sak 1/18

Møtehandsaming
Forvaltningsrevisor Dag Oftung la fram rapporten til utvalet. Rådmann Finn Arild Bystrøm kommentera i saka.

Votering
Samrøystes.

Vedtak
Kontrollutvalet tek forvaltningsrevisjonsrapporten om offentlege anskaffingar til vitande.

Innstilling til kommunestyret:
Kommunestyret tek rapporten Offentlege anskaffingar til vitande og ber rådmannen følgje opp revisjonens anbefalingar om å:

- Sette i verk tiltak for å sikre at tilsette er kjende med og har tilgang på god og oppdatert informasjon om verktøy til hjelp i innkjøpsarbeidet.
- Sikre at det blir ført protokoll for alle anskaffingar med verdi på kr 1 100 000 og oppover.
- Vurdere å inngå rammeavtalar der kommunen gjer jamlege innkjøp av ein vare eller teneste som overstiger kr 100 000 i løpet av året.
- Sørge for at rammeavtaler som er eldre enn fire år blir fornya/konkurranseutsett i tråd med regelverket.

Rådmannen bes komme attende til kontrollutvalet med ei skriftleg attendemelding innan utgangen av oktober 2018 om korleis rapportens anbefalingar blir følgt opp.

Seljord kommune

Arkiv:	000
Saksnr.:	2018/37-8
Sakshand.:	Finn-Arild Bystrøm
Direkte tlf.:	
Dato:	28.03.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Kommunestyret	22/18	12.04.2018

Høyringssvar frå Seljord kommune på ekspertutval som har vurdera nye oppgåver fra staten til fylkeskommunane

Saksdokument:

Saksutgreiing:

1.februar 2018 overleverte ekspertutvalet som har vurdera nye oppgåver frå staten til fylkeskommunane sin rapport til kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland (H).

Utvalet foreslår overføring av ein rekke oppgåver frå statlige etatar, til fylkeskommunane. Oppgåvene vil styrke og komplettere fagområdar fylkeskommunane allereie har i dag innanfor næring, innovasjon og forsking, kompetanse, integrering, kultur, folkehelse, samferdsel, klima og miljø. Utvalet meiner dette vil legge til rette for en styrket samfunnsutvikling i alle deler av landet.

Nokre eksemplar for oppgåver som foreslått overført er;

Næring:
- Auke fylkeskommunenes (FK) eigardel i Innovasjon Norge til 55-60%
- Oppgåvene som i dag ligg i Siva overføras til FK
- Regionalt næringsprogram inkl midlar til investering og bedriftsutvikling i landbruket, IBU-midlane
- Ansvar og oppgåver i Distriktssenteret overføras til FK

Klima, miljø og naturressursar:
- Ansvar for klima og miljøoppgåvene som i dag ligg til Fylkesmannen (med nokre unntak)
- Relevante tilskotsordningar for klimatiltak, som i dag forvaltas av Miljødirektoratet

Samferdsel:

- Kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold Hedemark/Oppland og Oslo
- Ansvar for forvaltning av tilskot til utbygging av breiband.

Kultur og kulturminnevern:

- Overføre alle institusjonar med regionalt nedslagsfelt innanfor musikk, scenekunst og opera som i dag ligg til Kulturdepartementet.
- Prosjektmidlar og driftsstøtte til institusjonar og arrangement av lokal eller regional karakter som i dag ligger til Norsk Kulturråd.
- Fleirtalet av musea
- Forvaltning av spillemidlar til kultur og idrett

Helse og levekår:

- Folkehelseoppgåvene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av oppgåver knytt til tilsyn.
- Tilskotsordningar med relevans for lokalt og regionalt folkehelsearbeid som i dag ligg til Helsedirektoratet og fylkesmannen.
- Barnevernsinstitusjonar og fosterheim, samt familievernet, som alle ligger i Bufetat.

Fylkestinga i Buskerud, Telemark og Vestfold har 9. mars 2018 gjort følgjande vedtak til regionsreforma:

Fylkesstyrene i BTV støtter ekspertutvalgets forslag til ny oppgavefordeling. Fylkesstyrene mener det er viktig å følge helheten i forslaget og ikke overlater vurderinger til det enkelte departement å forsvare sine fagområder, men at stortinget gjør en samlet og helhetlig vurdering av ekspertutvalgets forslag.

Fylkesstyrene peker spesielt på følgende forutsetninger for ny oppgavefordeling;

- *Oppgaver må legges så nært innbyggerne som mulig.*
- *Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.*
- *Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering må legges til folkevalgte organer.*
- *Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, må legges til samme forvaltningsorgan.*
- *Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.*

Fylkesstyrene gir uttrykk for ytterligere presiseringer:

- *Fylkesmannens oppgaver skal være konsentrert på tilsyn, kontroll og klage mens utviklingsoppgavene legges til kommunesektoren.*
- *De oppgavene som anbefales overført vil styrke fylkeskommunenes mulighet til å lykkes som regionale samfunnsutviklere. Forslaget vil desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og utvikle fylkesdemokratiet.*
- *Fylkesstyrene er positive til utredninger som innebærer flytting av oppgaver fra statlige organer til kommunene. Fylkesstyrene mener det ikke er behov for utredninger som innebærer flytting av oppgaver fra kommuner til fylkeskommuner.*

- *Fylkesstyrene etterlyser en vurdering av statlige oppgaver som utvalget har vurdert å overføre til regionalt nivå/fylkeskommune, men som ikke fremkommer av utvalgets anbefalinger.*
- *En viktig dimensjon ved barnevernets arbeid er tett og tverrfaglig samarbeid mellom ulike tjenester på lokalt nivå. Det er viktig at gjennomføring av reformen ikke svekker det lokale handlingsrommet for utvikling og tverrfaglig godt arbeid.*
- *Fylkesstyrene støtter forslaget om en økt eierandel for fylkeskommunene i innovasjon Norge og mener at fylkeskommunenes eierandel mp være på mer enn 66 prosent og at fylkeskommunene bør ha mer enn 2/3 flertall.*
- *Organisering av de statlige virksomheter må ses i sammenheng de nye fylkeskommunene.*

Rådmannen si tilråding:

Seljord kommune støttar vedtaket i BTV-fylkane frå 9.mars 2018, som uttale til høyringa for regionsrefoma. Oppgåver som overførast skal vera fullfinansiert.

Utskrift til:

Rapport fra ekspertutvalg

Regionreformen

Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene

Februar 2018

Rapport fra ekspertutvalg

Regionreformen

Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene

Februar 2018

Innhold

SAMMENDRAG 9

DEL I INTRODUKSJON 15

1 UTVALGETS MANDAT OG ARBEID 15

1.1 Mandat 15

1.2 Utvalgets sammensetting 17

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet 17

1.4 Utvalgets arbeid 18

2 PRINSIPPER FOR FORDELING AV OPPGAVER MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE 19

2.1 Hovedhensyn 19

2.2 Retningslinjene for oppgavefordelingen 20

3 FYLKESKOMMUNENE – RAMMEBETINGELSER OG KJENNETEGN 22

3.1 Fylkeskommunen – et kort tilbakeblikk 22

3.2 Fylkeskommunens oppgaver og roller i dag 23

3.2.1 Finansiering av fylkeskommunen 24

3.2.2 Fylkeskommunen som samfunnsutvikler 25

3.2.3 Regional planlegging som verktøy for samfunnsutvikling 26

3.3 Fylkesdemokratiet 27

3.4 Beslutningsprosesser i fylkeskommunen 29

3.5 Generalistkommuneprinsippet 30

3.6 Forholdet til kommunene 31

3.6.1 Kommunestrukturen 31

3.6.2 Forholdet mellom fylkeskommune og kommune 32

3.7 Forholdet til staten 33

3.7.1 Vekst i statsforvaltningen 33

3.7.2 Statens regionale strukturer 35

3.8 Regionale folkevalgte organer i Norden 37

3.8.1 Regionalt folkevalgt nivå i Sverige 37

3.8.2 Regionalt folkevalgt nivå i Danmark 38

3.8.3 Regionalt folkevalgt nivå i Finland 38

4 REGIONREFORMEN – UTVALGETS PERSPEKTIV 40

4.1 Den nye fylkesstrukturen 40

4.1.2 Endringer i fylkeskommunenes oppgaver 42
4.1.3 Føringer i ny regjeringserklæring 43
4.2 Regionreform som svar på sektorovergripende utfordringer 43
4.2.1 Utfordringene 43
4.2.2 Bredde i oppgaver 44
4.3 De nye fylkeskommunene – egne oppgaver og bindeledd i forvaltningen 44
DEL II NÆRING, KOMPETANSE OG INTEGRERING 46
5 NÆRING, FORSKNING OG INNOVASJON 47
5.1 Sentrale departementers roller og ansvar 47
5.2 Fylkeskommunenes ansvar og rolle 48
5.2.1 Eierskap 48
5.2.2 Oppdragsgiver 48
5.2.3 Forvalter og tilrettelegger 48
5.3 Innovasjon Norge 51
5.3.1 Innovasjon Norges oppdrag 52
5.4 Siva 55
5.4.1 Eiendomsvirksomhet 56
5.4.2 Innovasjonsvirksomhet 56
5.4.3 Sivas innovasjonsprogrammer 56
5.5 Forskningsrådet 57
5.5.1 Næringsrettet forskning 57
5.5.2 Nærmere om næringsrettede ordninger 58
5.6 Fylkesmannen 59
5.7 Utvalgets vurderinger 60
5.7.1 Modeller for endringer i oppgaver og roller på området 63
5.8 Utvalgets forslag 64
6 NORDOMRÅDEPOLITIKKEN 66
6.1 Utvalgets vurderinger 67
6.2 Utvalgets forslag 67
7 DISTRIKTSSENTERET 68
7.1 Utvalgets vurderinger 69
7.2 Utvalgets forslag 69
8 KOMPETANSEPOLITIKK 69
8.1 Oppgavefordelingen og virkemidler på området 70
8.1.1 Sentrale departementer 70

8.1.2 Fylkeskommunene 70
8.1.3 Kompetanse Norge 71
8.1.4 Arbeid- og velferdsforvaltningen (NAV) 73
8.2 Utvalgets vurderinger 74
8.3 Utvalgets forslag 75
9 INTEGRERING 76
9.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 76
9.2 Utvalgets vurderinger 79
9.3 Utvalgets forslag 80
DEL III SAMFERDSEL 81
10 KOLLEKTIVTRANSPORT 81
10.1 Bane, buss og båtruter 81
10.2 Kjøp av persontransport med tog 82
10.3 Utvalgets vurderinger 83
10.4 Utvalgets forslag 84
11 SAMS VEGADMINISTRASJON – STATENS VEGVESEN 84
11.1 Utvalgets vurderinger 85
12 TILSKUDD TIL BREDBÅND 85
12.1 Utvalgets vurderinger 86
DEL IV KLIMA, MILJØ OG NATURRESSURSER 87
13 MILJØ OG KLIMA 87
13.1 Generelt om dagens ansvars- og oppgavefordeling 87
13.2 Nærmere om organiseringen av sentrale fagområder 89
13.2.1 Naturforvaltning 89
13.2.2 Vannforvaltning 92
13.2.3 Klima og klimatilpasning 93
13.2.4 Friluftsliv 94
13.2.5 Forurensning 95
13.2.6 Motorferdsel 95
13.3 Utvalgets vurderinger 95
13.3.1 Generelle vurderinger 95
13.3.2 Spesifikke vurderinger 97
13.4 Utvalgets forslag 102
14 RESSURSFORVALTNING 103
14.1 Oppgavefordelingen og forvaltningssystemet 103

14.1.1 Akvakultur 103
14.1.2 Mineralutvinning 106
14.1.3 Kraftutbygging 107
14.2 Regional planleggings rolle i ressursforvaltningen 109
14.3 Utvalgets vurderinger 111
14.4 Utvalgets forslag 114
DEL V KULTUR OG KULTURMINNEVERN 115
15 KULTUR 115
15.1 Fylkeskommunens ansvar på området 115
15.2 Tilskudd til kulturinstitusjoner 117
15.2.1 Musikk- og scenekunstinstitusjoner 117
15.2.2 Budsjettfastsettelsen for funksjonsdelingsinstitusjonene 120
15.2.3 Museum og visuell kunst 121
15.3 Kulturrådet 122
15.3.1 Norsk kulturfond – prosjekt- og driftstilskudd 123
15.4 Utvalgets vurderinger 124
15.5 Utvalgets forslag 126
16 FORVALTNING AV SPILLEMIDLER 127
16.1.1 Spillemidler til idrettsformål 127
16.1.2 Spillemidler til kulturformål 128
16.2 Utvalgets vurderinger 130
16.2.1 Spillemidler til idrettsanlegg i kommunene 130
16.2.2 Spillemidler til kulturformål 130
16.3 Utvalgets forslag 130
17 KULTURMINNEVERN 131
17.1 Fylkeskommunens oppgaver 131
17.1.1 Foreslåtte endringer som del av regionreformen 131
17.2 Utvalgets vurderinger 133
17.3 Utvalgets forslag 134
DEL VI HELSE OG LEVEKÅR 135
18 FOLKEHELSE 135
18.1 Dagens oppgavefordeling 136
18.2 Tilskuddsmidler til regionalt og lokalt folkehelsearbeid 138
18.3 Utvalgets vurderinger 139
18.4 Utvalgets forslag 140

19 SPESIALPEDAGOGISK STØTTE TIL SKOLEELEVER 140
19.1 Utvalgets vurderinger 142
19.2 Utvalgets forslag 142
20 BARNEVERN 143
20.1 Ansvarsdelingen etter barnevernreformen 143
20.2 Overføring av ansvaret fra fylkeskommunene til staten 144
20.3 Evaluering av reformen og tilpassing av det statlige tilbudet 144
20.4 Nærmere om institusjonstilbudet og fosterhjem staten har ansvar for145
20.4.1 Institusjonstilbudet 146
20.4.2 Fosterhjem 146
20.5 Adopsjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere 147
20.6 Utvalgets vurderinger 147
20.7 Utvalgets forslag 149
21 FAMILIEVERNET 149
21.1 Utvalgets vurderinger 150
21.2 Utvalgets forslag 150
22 SPESIALISTHELSETJENESTENE 151
22.1 Organiseringen i Norden og i Norge 151
22.2 To modeller – den fylkeskommunale og helseforetakene 152
22.2.1 Den fylkeskommunale styringsmodellen 152
22.2.2 Foretaksreformen 153
22.3 Erfaringer etter helseforetaksreformen 154
22.3.1 Kostnadskontroll 154
22.3.2 Funksjonsfordeling og investeringer 156
22.3.3 Produktivitetsutvikling 158
22.3.4 Aktivitetsutvikling og ventetider 159
22.3.5 Kvalitet målt ved overlevelse 160
22.4 Utvalgets vurderinger 161
22.5 Utvalgets forslag 162
DEL VII REGIONAL PLANLEGGING 163
23 REGIONAL PLANLEGGING 163
23.1 Plan- og bygningsloven er en samordningslov 163
23.2 Utfordringer med dagens plansystem og praksis 165
23.2.1 Manglende deltakelse i regionale planprosesser 165
23.2.2 Manglende forpliktelse og oppfølging 166

23.3 Utvalgets vurderinger 168
23.3.1 Økt statlig involvering i regionale planprosesser 168
23.3.2 Regionale avklaringer i den statlige planleggingen 170
23.3.3 Bruk av avtaler 171
23.3.4 Mer forpliktende regionale arealplaner 173
23.3.5 Tydeligere nasjonale forventinger til regional planlegging 175
23.4 Utvalgets forslag 176
24 PLANJURIDISK VEILEDNING AV KOMMUNENE 177
24.1 Utvalgets vurderinger 178
24.2 Utvalgets forslag 178
25 SAMORDNING AV INNSIGELSER OG MEGLING I PLANSAKER 178
25.1 Utvalgets vurderinger 179
25.2 Utvalgets forslag 180
DEL VIII KONKLUSJONER 181
26 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER 181
26.1 Utvalgets forslag 181
26.2 Finansiering av fylkeskommunene 185
26.2.1 Rammefinansiering 185
26.2.2 Øremerkede tilskudd 185
26.2.3 Forvaltningen av tilskuddsmidler 185
27 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER 186
27.1 Budsjettmessige konsekvenser og årsverk berørt 186
27.2 Effektiviseringsgevinster 187
27.3 Omstillingskostnader 188
27.4 Lokalisering av offentlige arbeidsplasser 188
27.5 Mulig tidspunkt for overføring 188
27.6 Medarbeidernes arbeidsgiverforhold 188
27.7 Ivaretakelsen av samiske interesser 188

Sammendrag

Mandat og tilnærming

Rapporten er utarbeidet av et ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniserings-departementet våren 2017 som følge av anmodningsvedtak i Stortinget våren 2016. Utvalget har hatt som mandat å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Generalistkommuneprinsippet er lagt til grunn for arbeidet, samt at oppgavefordelingen bør ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål.

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

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

Utvalget har videreutviklet Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene,[1] og vurdert oppgaver og ansvar etter følgende fem retningslinjer:

1. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning
2. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen
3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
4. Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
5. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning

[1] NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

Utvalget er enig med flertallet i Stortinget i at oppgavefordelingen må endres for å løse grunnleggende samfunnsutfordringer landet står overfor på en bedre måte enn i dag. Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er derfor at overføring av oppgaver skal bidra til tydeligere ansvarsfordeling, mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv.

Dagens samfunnsutfordringer er grense- og sektoroverskridende. Det stilles krav til omstilling i næringslivet, innovasjon i offentlig sektor, integrering, kutt i klimagassutslipp og tilpasning til nye klima- og miljøvilkår. Innbyggere og næringsliv har behov for tjenester og tilrettelegging fra flere forvaltningsnivåer og sektorer. Nasjonal, regional og lokal politikk og forvaltning må virke sammen. Å samle oppgaver i ett folkevalgt organ og én administrasjon, vil legge til rette for mer koordinert offentlig virkemiddel- og ressursbruk i forvaltningen.

Utvalget mener representativitet, deltakelse og åpenhet er grunnleggende demokratiske verdier som kan styrkes gjennom å flytte oppgaver fra staten til fylkeskommunen. Overføring av oppgaver fra stat til fylkeskommune vil bidra til at makten fordeles i samfunnet og til at interessen for fylkesdemokratiet kan styrkes. Fylkeskommunen må ha klart definerte oppgaver, og de veivalg fylkeskommunen gjør må ha relevans og konsekvenser for innbyggere og næringsliv.

Utvalget mener regionreformen og ny fylkesstruktur legger grunnlag for en substansiell oppgaveoverføring til fylkeskommunen. Regionreformen legger dermed grunnlag for at sentrale oppgaveområder for samfunnsutviklingen i ulike deler av landet bedre kan ses i sammenheng og underlegges politisk diskusjon nærmere de som berøres av prioriteringer og tiltak.

Utvalgets forslag

Utvalgets tilnærming er å bygge opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene allerede har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen, og mener det er særlig tre store politikkfelt der fylkeskommunene bør ha oppgaver og handlingsrom til å bygge opp en sterk og tydelig regional politikk. Politikken og prioriteringene innen disse feltene er avgjørende for samfunnsutviklingen i det enkelte fylke og krever tilpasning til regional kontekst og forutsetninger. Dette er knyttet til:

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

Utvalget foreslår følgende oppgaveoverføringer til fylkeskommunen:

Næring, kompetanse og integrering

- Oppdragsgiveransvar for minst halvparten av det offentliges midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge. Eierandel i Innovasjon Norge på mellom 50 og 66 prosent.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Siva. Siva nedlegges.
- Ansvar for om lag halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning som i dag ligger til Forskningsrådet. Midlene forvaltes etter modell av Regionale forskningsfond.
- Ansvar for Regionalt næringsprogram som i dag ligger til fylkesmannen. Midlene til investeringer og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midlene) overføres fra Landbruks- og matdepartementet til fylkeskommunene som gir oppdrag til Innovasjon Norge.

- Ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Distriktssenteret. Distriktssenteret nedlegges.
- Ansvar for om lag halvparten av midlene over tilskuddsordningen *Arktis 2030* som involverer nordnorske aktører overføres til fylkeskommunene i Nord-Norge. Ansvaret ligger i dag til Utenriksdepartementet. Utvalget mener staten bør vurdere å gi fylkeskommunene i Nord-Norge et mer aktivt og formelt ansvar for å delta og forberede møter i Arktisk Råd.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene knyttet til karriereveiledning som i dag ligger til Kompetanse Norge og NAV.
- Ansvar for å legge til rette for og finansiere opplæring og utdanningstiltak som ikke er finansiert over ordinære bevilgninger til universiteter og høgskoler eller over fylkeskommunenes budsjetter til videregående opplæring og fagskoler. Det omfatter blant annet ansvar for ulike tilskudd som i dag ligger til Kompetanse Norge. Nasjonale oppgaver i Kompetanse Norge kan overføres til Utdanningsdirektoratet. Kompetanse Norge nedlegges.
- Ansvar for store deler av oppgavene som i dag ligger til IMDi, herunder veiledning av kommunene, utbetaling av tilskudd til kommunene, kompetansetiltak og bosetting. Utbetaling av integreringstilskuddet og gjenværende oppgaver av nasjonal karakter kan overføres til ansvarlig departement. IMDi nedlegges.

Samferdsel

- Ansvar for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet. Ansvar for grenseoverskridende togruter forutsetter et nært samarbeid mellom fylkeskommunene, for eksempel ved at Østfold, Akershus og Buskerud tar et vertskommuneansvar som det største "jernbanefylket".
- Den statlige tilskuddsordning for utvidet TT-tilbud overføres til fylkeskommunene gjennom rammetilskuddet.
- Ansvar for forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd som i dag ligger til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Klima, miljø og naturressurser

- Ansvar for klima- og miljøoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av forurensingsområdet og oppgaver knyttet til kontroll, tilsyn og klage.
- Fylkeskommunene får et regionalt samordningsansvar på klimaområdet knyttet til oppfølgingen av klimaloven.
- Myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av vannkraft på 1-10 MW og vindkraft over 1 MW/fem turbiner som i dag ligger til NVE. Fylkeskommunene kan benytte NVE i saksbehandlingen.

Kultur og kulturminnevern

- Ansvar for prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter og som i dag ligger til Norsk Kulturråd.
- Ansvar for samtlige institusjoner innenfor kap. 323 *Musikk og scenekunst*, post 60 *Landsdelsmusikerne i Nord-Norge*, post 71 *Region-/landsdelsinstitusjoner* og post 73 *Region- og distriktsopera* som i dag ligger til Kulturdepartementet. Fra post 70 under samme kapittel overføres Den Nationale Scene og Bergen Filharmoniske Orkester.

Flertallet av tilskuddene som finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslår også overført.

- Ansvar for flertallet av museer som finansieres over kap. 328 *Museum og visuell kunst*, post 70 *Det nasjonale museumsnettverket*. Flertallet av tilskudd som i dag finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslås også overført.
- Ansvar for investeringsmidler tilhørende ovennevnte institusjoner innen musikk, scenekunst og museum som i dag ligger til Kulturdepartementet (kap. 322 *Bygg og offentlige rom*, post 70 *Nasjonale kulturbygg*).
- Ansvar for forvaltning av spillemidler til kulturbygg, Den kulturelle skolesekken, Musikkutstyrsordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler kor, Krafttak for sang og Ordningen for historiske spill som i dag ligger til Kulturdepartementet.
- Ansvar for forvaltning av spillemidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet. Spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene foreslås fordelt direkte til fylkeskommunene uten forutgående behandling i Kulturdepartementet.
- Ansvar for hovedmengden av førstelinjeoppgaver på kulturminnefeltet som i dag ligger til Riksantikvaren. Ansvaret for relevante tilskuddsordninger foreslås lagt til fylkeskommunene.

Helse og levekår

- Ansvar for folkehelseoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av oppgaver knyttet til tilsyn. Ansvar for tilskuddsordninger med relevans for lokalt og regionalt folkehelsearbeid som i dag ligger til Helsedirektoratet og fylkesmannen.
- Ansvar for pedagogiske-psykologiske støttetjenester (PPT) som i dag ligger til Statped, og overtar ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Ansvar for statens spesialskole i Skådalen foreslås overført til Oslo kommune som må ivareta et landsdekkende tilbud. Øvrige oppgaver i Statped kan overføres til Utdanningsdirektoratet. Statped nedlegges.
- Ansvar for barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og adopsjon som i dag ligger til Bufetat. Ansvar for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under femten år forblir statlige. Bufetat legges ned. Bufdir beholdes som fagdirektorat for barnevernet.
- Ansvar for familievernet som i dag ligger til Bufetat.

Utvalgets forslag innebærer at fylkeskommunen får forvaltningsansvar for relevante tilskudds- og prosjektmidler innenfor de oppgaveområdene som foreslås overført, og som i dag er lagt til departementer, direktorater og fylkesmannen.

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

Utvalget støtter regjeringens forslag til tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel. Videre foreslår utvalget:

- å tydeliggjøre og forankre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i plan- og bygningsloven.

- å vurdere hvordan fylkesmannen kan innta en tilsynsrolle overfor statlige etater med hensyn til faktisk deltakelse i planprosesser og oppfølging i tråd med plan- og bygningsloven.
- å utvikle fastere prosedyrer for å sette samfunnsmål for KVU-arbeidet i den innledende idéfasen i KS-systemet, og for tilsvarende prosesser for vurdering av andre store statlige investeringer.
- at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan det brukes i dag.
- at det i plan- og bygningsloven åpnes for at fylkeskommunen (etter anmodning fra aktuelle kommuner eller pålegg fra staten) i tillegg til staten kan tre inn i myndigheten til kommunestyret og utarbeide plan etter bestemmelsene for kommunal plan med juridisk bindende virkning.
- at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventninger til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk.

Utvalget foreslår at ansvar for planjuridisk veiledning av kommunene som i dag ligger til fylkesmannen, overføres til fylkeskommunene. Utvalget mener det er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering til plan- og bygningsloven.

Figur 1 illustrerer de fem områdene utvalget har diskutert og hvor det foreslås overføring av oppgaver og ansvar.

Figur 1 Fylkeskommunens oppgaver og ansvar i lys av utvalgets forslag

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

– Det bør utredes overføring av barnevernsoppgavene som i dag ligger til kommunene, til fylkeskommunen.

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

Finansieringen av fylkeskommunen

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

Del I Introduksjon

1 Utvalgets mandat og arbeid

1.1 Mandat

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 14. juni 2017 ned et ekspertutvalg som skal foreslå nye oppgaver til fylkeskommunene. Ekspertutvalget fikk følgende mandat:

1. Bakgrunn

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* ble følgende anmodningsvedtak fattet:[2]

"Stortinget ber regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal foreslå ytterligere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt, og senest våren 2017."

I Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* varsler regjeringen at det vil nedsettes et ekspertutvalg som vil få i oppdrag å vurdere ytterligere oppgaver til fylkeskommunene etter at Stortinget har vedtatt ny inndeling i om lag ti fylkeskommuner.

2. Ytre rammer

Ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) understreket flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen (H, Frp, V, Krf) at det er behov for en regionreform som resulterer i større og sterkere regionale folkevalgte enheter som kan ta et større ansvar for samfunnsutviklingen i sin region. Flertallet legger til grunn at de nye regionene vil kunne påta seg flere oppgaver som hittil har tilfalt staten og/eller fylkesmannen.[3]

Under behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016) sier komiteens flertall (Ap, H, Frp, Krf, Sp, V) at regional stat/fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knyttet til tilsyn, kontroll og beredskap og noen veiledningsoppgaver. Oppgaver som legger til rette for bruk av politisk skjønn skal som hovedregel legges til regionalt folkevalgt nivå.[4]

Utvalget skal legge til grunn den nye fylkesinndelingen og skal vurdere oppgaver og myndighet utover det Stortinget konkret har sluttet seg til at skal overføres til fylkeskommunene etter Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017).

Utvalget skal også vurdere tiltak i lys av anbefalinger om økt effektivitet i offentlig sektor.[5]

Generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn for utvalgets arbeid. Rammestyring (juridisk og økonomisk) av fylkeskommunene bør legges til grunn ved overføring av nye oppgaver til fylkeskommunene. Utvalget skal videre legge til grunn at tildeling av oppgaver til fylkeskommunene som hovedregel skal skje i lov eller i forskrift med hjemmel i lov.

Departementet legger til grunn at utvalget har hovedoppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, slik rollen er

---

[2] Innst. 377 S (2015–2016)
[3] Innst. 385 S (2016–2017)
[4] Innst. 377 S (2015–2016)
[5] NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommisjonens andre rapport.

definert i Meld. St. 22 (2015–2016) og Prop. 84 S (2016–2017). Dette innebærer oppgaver og/eller myndighet som bidrar til å gi fylkeskommunene bedre innvirkning på samfunnsutviklingen i eget fylke og forutsetninger for samordnet oppgaveløsning på tvers av sektorer og kommunegrenser. Utvalget skal ikke vurdere oppgaver som er et kommunalt ansvar.

Arbeidet skal ta utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget.[6]

Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer er følgende (kort oppsummert):

- oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå,
- oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer (dvs. kommuner og fylkeskommuner),
- oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar,
- staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning,
- oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan,
- oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå,
- det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (det finansielle ansvarsprinsipp).

Utgangspunktet for drøftingen av den enkelte oppgave bør være at det nåværende *innholdet* i oppgavene skal bestå. Det innebærer at utvalget i utgangspunktet skal legge til grunn at oppgavene skal ivareta de samme mål og hensyn som i dag. Utvalget kan imidlertid drøfte om konkrete oppgaveområder kan underlegges forvaltning som gir rom for større regionale forskjeller og regional tilpasning enn i dag. Utvalget må tydeliggjøre hvilke forutsetninger utvalget legger til grunn for sine konkrete forslag. I den grad mindre statlig styring er et premiss for forslag til overføring av oppgaver eller myndighet, må det tydeliggjøres.

Ved behandlingen av Prop. 84 S (2016-2017) gjorde Stortinget følgende anmodningsvedtak:[7] *"Stortinget ber regjeringen sørge for at regional veiadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå."* Regjeringen vil utrede dette nærmere. Utvalgets mandat avgrenses derfor mot vurderinger av Statens vegvesens fagadministrasjon.

3. Referansegruppe

Til støtte for utvalgets arbeid etablerer departementet en bredt sammensatt referansegruppe. Utvalget vurderer selv hvordan referansegruppen vil benyttes og hvordan oppfølgingen av referansegruppens synspunkter skal skje.

4. Oppdraget

a. Utvalget skal på faglig grunnlag analysere og vurdere konkrete oppgaver og ansvarsområder med sikte på å foreslå ytterligere oppgaver og myndighet til fylkeskommunene utover det som er avklart etter Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017).

---

[6] NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
[7] Innst. 385 S (2016–2017)

b. Forslag til oppgaveoverføringer skal drøftes i lys av retningslinjene for oppgavefordelingen slik disse er gitt i NOU 2000: 22.
c. Utvalgets forslag skal kunne styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, gi en mer brukervennlig forvaltning, en bedre offentlig ressursbruk og bedre tjenester for innbyggere og næringsliv.
d. Utvalget skal tydeliggjøre hvilke forutsetninger som ligger til grunn for de konkrete forslagene.
e. Utvalget skal gi en vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.
f. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. februar 2018.

1.2 Utvalgets sammensetting

- *Terje P. Hagen* (utvalgsleder), professor ved Universitetet i Oslo
- *Jon P. Knudsen*, førsteamanuensis ved Universitetet i Agder
- *Anne Lise Fimreite*, professor ved Universitetet i Bergen
- *Gro Sandkjær Hansen*, forsker I ved NIBR, OsloMet - Storbyuniversitetet
- *Christine Hjortland*, pensjonist, tidligere avdelingsdirektør i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- *Tore Eriksen*, fylkesrådmann i Sogn og Fjordane
- *Svein Ludvigsen*, pensjonist, tidligere fylkesmann i Troms

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Hovedoppdraget til utvalget er å vurdere om det er hensiktsmessig å overføre ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til fylkeskommunene. Utvalget drøfter både oppgaver som er lagt til staten sentralt og regionalt, og oppgaver som er lagt til fristilte organer eid av staten. Utvalget drøfter ytterligere ansvar og nye oppgaver i lys av den nye fylkesstrukturen Stortinget har vedtatt.[8]

Utvalget mener et hovedspørsmål må være om overføring av oppgaver og ansvar til fylkeskommunen på en bedre måte enn i dag kan bidra til å løse grunnleggende samfunnsutfordringer landet står overfor. Eksempler på slike utfordringer er klima og miljø, omstilling i arbeids- og næringslivet, integrering og helse. I tillegg mener utvalget det er relevant å vurdere overføring av oppgaver innen områder som kultur, idrett og samferdsel da disse oppgavene krever god kjennskap til lokale behov og ønsker.

Utvalget legger til grunn at representativitet, deltakelse og diskusjon er grunnleggende demokratiske verdier som kan styrkes gjennom å flytte oppgaver fra staten til regionale folkevalgte organer. Flytting av oppgaver fra statlige til fylkeskommunale organer vil også bidra til at makten fordeles i samfunnet.

Utgangspunktet for drøftingen er at overføring av oppgaver skal bidra til tydeligere ansvarsfordeling, mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Både klarere ansvarsforhold og mer effektiv ressursbruk forutsetter finansieringsmodeller som legger til rette for lokale prioriteringer. I prinsippet vil dette være modeller basert på rammeoverføringer.

[8] Innst. 385 S (2016–2017)

Utvalget har en bred tilnærming til mandatet. Viktige samfunnsområder underlegges vurdering, med unntak av oppgaver som åpenbart er av en statlig karakter som for eksempel forsvar, finans og rettsvesen. Drøfting av ytterligere oppgaver til fylkeskommunene må også omfatte tjenesteoppgaver. Å ivareta viktige velferdstjenester handler om utvikling av samfunnet, og ansvar for velferdstjenester gir legitimitet og oppmerksomhet hos innbyggerne. Bredde i oppgaver og ansvar er også en viktig forutsetning for generalistkommuneprinsippet og for å kunne avveie oppgaver mot hverandre, samordne og tilpasse til innbyggernes og næringslivets behov.

Utvalgets hovedfokus er rettet mot en helhetlig overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Som del av dette, mener utvalget at det er relevant å vurdere hvilke gevinster det ligger i å samle større deler av regional tilskuddsforvaltning på fylkeskommunalt nivå. I tillegg mener utvalget det også er vesentlig å ta opp spørsmålet om sektorsamordning og et forsterket regionalt planansvar.

Utgangspunktet for utvalgets drøfting er at oppgavene ivaretar de samme mål og hensyn som i dag. Imidlertid mener utvalget at det innen noen oppgaveområder må drøftes om forvaltningen kan gi rom for større regionale forskjeller og bedre regional tilpasning enn i dag.

Utvalget legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal være sideordnede organer. Utvalget mener samtidig det er grunn til å vurdere muligheter for og konsekvenser av at fylkeskommunene får sterkere virkemidler i planleggingen.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har gjennomført ti heldagsmøter i perioden 27. juni 2017 til 25. januar 2018.

På seks av møtene har utvalget invitert inn departementer, direktorater, fylkeskommuner og andre organisasjoner for å bli orientert om organiseringen av ulike samfunnsområder og for å bli informert om viktige utfordringer samfunnsområdene står overfor. Følgende har deltatt på utvalgets møter:

- *Kultur og idrett*: Kulturdepartementet, Kulturrådet, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- *Miljø og klima*: Miljødirektoratet, Naturvernforbundet, professor Petter Næss (NMBU)
- *Regional planlegging*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Statens vegvesen, fylkesmannen i Oslo og Akershus, Vestfold fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- *Spesialisthelsetjenesten og folkehelse*: Helse- og omsorgsdepartementet, Helse Sør-Øst RHF, Legeforeningen, Sykepleierforbundet, Østfold fylkeskommune
- *Næring, innovasjon, forskning*: Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruk- og matdepartementet, Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Telemark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune
- *Barnevern og familievern*: Barne- og likestillingsdepartementet
- *Kompetanse og utdanning*: Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Integrering- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kompetanse Norge, Hordaland fylkeskommune

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nedsatt en referansegruppe for utvalget bestående av representanter for Sametinget, departementer, fylkesmannsembetene, fylkeskommunene, KS og organisasjoner i arbeidslivet. Utvalget har gjennomført ett møte med referansegruppa underveis i arbeidet.

Utvalgets leder, ett medlem og sekretariatsleder har også hatt et møte med Sametinget for særskilt å bli informert om problemstillinger Sametinget er opptatt av.

Utvalget har orientert stortingsrepresentanter (medlemmer av Kommunal- og forvaltnings-komiteen) om utvalgets foreløpige vurderinger. 11. desember 2017 ble det gjennomført et møte med representanter fra H, FrP, V, KrF og kommunal- og moderniseringsministeren og et møte med representanter fra Ap, Sv og Sp. Samtlige partier på Stortinget ble invitert til orienteringene.

Fylkeskommunene og Oslo kommune har blitt invitert til å sende sine synspunkter og forslag til nye oppgaver for fylkeskommunene. Samtlige fylkeskommuner besvarte invitasjonen. Oslo kommune har ikke kommet med synspunkter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har stått ansvarlig for sekretariatet til utvalget.

2 Prinsipper for fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene

Utvalget tar utgangspunkt i de samme verdier, hensyn og retningslinjer for oppgavefordelingen som NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune* (Oppgavefordelingsutvalget) presenterte.

2.1 Hovedhensyn

Ifølge NOU 2000: 22 bør oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ivareta tre overordnede hovedhensyn:

- Hensynet til brukerne
- Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- Hensynet til nasjonale mål

En *brukerorientert forvaltning* vil innebære at brukernes behov settes i sentrum. Ut fra dette perspektivet er særlig to hensyn grunnleggende i forhold til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene; hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester.

Det *lokale og regionale selvstyret* blir vanligvis grunngitt ut fra de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkeliggjøre det lokale og regionale fellesskapets interesser. Deltakelsesverdien er knyttet til at kommunale og regionale folkevalgte organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem. Effektivitetsverdien ved det lokale og regionale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne bidrar til at kommuneinstitusjonene er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og at løsninger kan tilpasses til lokale og regionale forhold.

Det kan konkretiseres seks hensyn som staten har et særlig ansvar for å ivareta *(nasjonale mål).* Disse hensynene er knyttet til ivaretakelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter. Selv om disse hensynene er knyttet til staten, krever ikke det nødvendigvis et statlig ansvar for alle oppgavene.

2.2 Retningslinjene for oppgavefordelingen

Utvalgets drøfting av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene tar utgangspunkt i tre typer vurderinger:

1. *Nivåplassering*: På hvilket politisk-administrativt nivå vil oppgaven bli mest hensiktsmessig løst? På nasjonalt nivå, på regionalt nivå eller på lokalt nivå?
2. *Rom for politisk skjønn*: Er det et politisk handlingsrom knyttet til oppgaveområdet, eller er oppgaveområdet underlagt tydelige nasjonale føringer som gjør det mer hensiktsmessig med en faglig administrativ behandling?
3. *Samordning med andre politikkområder*: Kan oppgaven best løses i et sektorperspektiv eller krever den koordinering med andre politikk-/fagområder?

Med utgangspunkt i verdiene og hensynene for forvaltningsorganiseringen og de tre hovedspørsmålene ovenfor, presenterer utvalget nedenfor sine retningslinjer for oppgavefordelingen. Utvalget har tat utgangspunkt i retningslinjene slik de er gitt i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* og utviklet forståelsen av retningslinjene i lys av endringene i forvaltningen siden tusenårsskiftet. Det regionale folkevalgte nivået er hovedfokus i utvalgets arbeid og i diskusjonen av retningslinjene.

Helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen kan ikke skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene og hensynene som retningslinjene er et uttrykk for, vil måtte vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger.

1. *Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning*

Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i oppgaveløsningen og kostnadseffektiv drift. Avveiningen mellom nærhet og effektivitet må gjøres på bakgrunn av hvilken geografi og hvilket innbyggergrunnlag som er nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i fagmiljøer og evne til å ivareta spesialiserte tjenester. Størst mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og det geografiske arealet/området der oppgavene mest funksjonelt og effektivt løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.

2. *Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen*

Retningslinjen har som formål å fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal "betale regningen" for drifts- og investeringsbeslutninger. Det finansielle ansvarsprinsipp forutsetter at en myndighet som er tillagt ansvar for en oppgave også gis makt og innflytelse til å utøve dette ansvaret, herunder å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Det innebærer at ansvarlig myndighet kan foreta selvstendige valg om hvordan oppgaven skal løses.

Retningslinjen innebærer videre at ett og samme organ har totalansvar for oppgaveløsningen. Dette vil si at når et politisk-administrativt organ har ansvar for oppgaveutførelsen må de også

ha ansvaret for å ha fagkompetanse til å utføre oppgaven. Dette er hovedregelen i forvaltningen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. For eksempel gjelder dette innenfor videregående skole der fylkeskommunen har et totalansvar som innebærer ansvar for å ha fagkompetanse, ansvar for å drifte og finansiere oppgavene og ansvar for beslutninger rundt struktur og fag-innhold, det siste innenfor nasjonale rammer.

Totalansvarsprinsippet ivaretar også hensynet til effektivitet fordi dialogen om oppgaveløsningen ivaretas i ett organ. Behovet for bestillerkompetanse overfor andre organer reduseres. Egen fagadministrasjon legger også til rette for nær dialog og samspill mellom politikk og administrasjon.

3. *Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer*

Retningslinjen innebærer at oppgaveområder der forvaltingen av området gir rom til å tilpasse oppgaveløsningen og prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger, bør ivaretas av kommuner eller fylkeskommuner. Å prioritere og tilpasse oppgaveløsningen til lokale og regionale behov og forutsetninger er en politisk oppgave som innebærer avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser. De som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, skal også kunne utøve innflytelse på politikken. Folkevalgte bør sette rammer for oppgaveløsningen, mens saksbehandling og oppfølgingen av politiske prioriteringer er et administrativt ansvar.

Retningslinjen innebærer at avveininger og prioriteringer gjøres i åpenhet og med mest mulig offentlig oppmerksomhet. Allmennhetens innsynsrett er en forutsetning for et fungerende demokrati. Åpenhet og transparens i offentlige prosesser har en egenverdi, men bidrar også til effektive løsninger. Grunnloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven gir alle bestemmelser om offentlighet, habilitet og nødvendig saksopplysning i forvaltningsmessige og politiske beslutningsprosesser.

4. *Oppgaver som krever stor grad av koordinering/samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.*

Sektororganisering gir muligheter for uavhengighet og gjennomslag for faglige hensyn og oppmerksomhet mot sektorens egne prioriteringer. Imidlertid kan det være fare for at gode helhetsløsninger går tapt og at forvaltningen blir fragmentert og uoversiktlig. Argumenter som taler for samordning er at de færreste samfunnsoppgaver kan ses og behandles isolert fra andre oppgaver. Hensynet til helhetlige løsninger taler derfor for at oppgaver som krever koordinering samles under ett organ. Samling av oppgaver som er relaterte eller avhengige av hverandre i samme formelle enhet vil redusere kommunikasjons- og koordinerings-kostnadene. Samling av oppgaver kan også redusere dobbeltkompetanse og dobbeltarbeid i forvaltningen og bidra til helhetlig tilbud til innbyggere og næringsliv. Dette hensynet er en hovedbegrunnelse for prinsippet om generalistkommuner og -fylkeskommuner.

5. *Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.*

På områder der nasjonale mål gir så sterke føringer om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger, vil det i utgangspunktet være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommuneforvaltningen.

Det kan dreie seg om tjenester som skal være ensartet på tvers av geografiske områder som for eksempel rettighetsfestede statlige utbetalinger til innbyggerne, herunder trygdeytelser. Det kan også dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter lov har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt. Eksempler på slike individuelle rettigheter kan være innenfor primærhelsetjenesten og grunnskolen der fylkesmannen har viktige kontrolloppgaver. Selv om kommuner og fylkeskommuner har interne kontroll- og klagesystemer, vil statlige organer på mange områder ha et kontroll og klageansvar. Samtidig skal det påpekes at kommuner og fylkeskommuner også ivaretar sterkt styrte og rettighetsfestede oppgaver når andre hensyn tilsier det, for eksempel av hensyn til effektivitet i oppgaveløsningen, samlede fagmiljøer eller koordinering med andre oppgaver.

Retningslinjen er også knyttet til spørsmålet om hvilket geografisk nivå en oppgave best kan løses på. Er det lokalt, regionalt eller nasjonalt? Oppgaver og funksjoner som tilsier statlig ansvar, er oppgaver som er av en slik karakter at de gjør krav på enhetlig styring og sentrale beslutninger. Det er oppgaver som ikke lar seg hensiktsmessig overføre til et mangfold av beslutningsenheter. Likevel kan det være hensiktsmessig å legge oppgavene til regionale statsetater underlagt nasjonal styring. En siste gruppe oppgaver det er mest hensiktsmessig å legge til statlige nivå er oppgaver som krever nasjonalt overblikk for å få til gode løsninger. Eksempler på slike samfunnsområder er forsvaret, riksdekkende infrastruktur eller styringen av finans- og skattepolitikken.

3 Fylkeskommunene – rammebetingelser og kjennetegn

Kapitlet beskriver kjennetegn og rammevilkår for fylkeskommunene i dag og utviklingstrekk i staten og kommunene. Utviklingen av regionforvaltningen i de øvrige nordiske land beskrives kort.

3.1 Fylkeskommunen – et kort tilbakeblikk

Fylkeskommunen som politisk organ har sine røtter i formannskapslovene av 1837 da det lokale selvstyret ble innført også på fylkesnivået. Ordførerne i landkommunene utgjorde fylkestinget. Fylkesmannen var ordfører, men uten stemmerett. Bykommunene sto utenfor ordningen. Byene ble betraktet som økonomisk selvhjulpne og uten behov for et hjelpeorgan i form av en fylkeskommune (sekundærkommune) for å ivareta sine forpliktelser overfor innbyggerne.

Fylkestinget ble innen sine forvaltningsområder tillagt besluttende myndighet på linje med bykommunene og landkommunene. Kommunene stod for fylkeskommunens inntekter gjennom egen skattlegging (repartisjonsskatten). Fra 1964 ble bykommunene del av fylkeskommunene. Innlemmingen av byene var en viktig forutsetning for at fylkeskommunene kunne opptre som en samordnende regionalpolitisk aktør. Samtidig ble det folkevalgte innslaget i fylkeskommunen styrket ved at representantene ble valgt av og blant medlemmene av kommunestyrene i fylket. Representasjonen i fylkestinget ble sett i sammenheng med folketallet i kommunene. Fra 1964 ble fylkesordføreren leder av fylkestinget.

I perioden fram til 1975 fikk fylkeskommunene et betydelig økt oppgaveansvar blant annet innenfor psykisk helsevern, fylkesveier, fylkesplanlegging, sykehus og videregående opplæring. Summen av endringene var vesentlige. Utviklingen og oppgaveutvidelsen medførte at fylkeskommunen fremsto som en uavhengig tjenesteytende enhet og i mindre grad som et hjelpeorgan for kommunene.

Dette var et viktig bakteppe for at Stortinget i 1975 vedtok å innføre den nye fylkeskommunen med direkte valgte fylkesting slik det er i dag. Fylkeskommunen skulle være et viktig redskap for å oppfylle verdier som folkestyre, nærhet og desentralisering.

Fra 1975 og fram til i dag har fylkeskommunen både mistet og blitt tilført oppgaver fra stat og kommune. Fra staten har fylkeskommunene fått overført ansvaret for blant annet tilskudd til kollektivtransporten, kulturminnevern, tilskuddsordninger innenfor kultur og museer, og en betydelig større andel av fylkesveiene. Fylkeskommunen har mistet oppgaver til kommunene som sykehjem, helsevern for psykisk utviklingshemmede og helsesøster- og allmennlegetjenesten.[9] Staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 2002 og blant annet institusjonene i barnevernstjenesten fra 2004.

3.2 Fylkeskommunens oppgaver og roller i dag

Fylkeskommunens hovedoppgaver i dag er:[10]

- Videregående opplæring, herunder voksenopplæring og fagskoleutdanning
- Drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene
- Tannhelsetjenenesten
- Samferdsel (fylkesveier, fylkesveiferger og kollektivtransport)
- Regional kulturminnemyndighet
- Kultur, herunder forvaltning av spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg
- Tildeling av konsesjoner etter akvakulturloven til fiskeoppdrett
- Regionale forskningsfond
- Næring og innovasjon, herunder forvaltning av regionale utviklingsmidler og tildeling av bedriftsrettede midler til Innovasjon Norge
- Artsforvaltning og vannforvaltningsmyndighet

De den økonomisk tyngste fylkeskommunale oppgaven er videregående opplæring, herunder voksenopplæring og fagopplæring. Deretter følger kollektivtransport og fylkesveger. Videregående opplæring utgjør over 47 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter, kollektivtransport om lag 21 prosent og fylkesveger om lag 12 prosent. Fylkeskommunenes totale brutto driftsutgifter i 2016 var på om lag 75 mrd. kroner, inkl. Oslos fylkeskommunale oppgaver, jf. tabell 3.1.

Budsjettstørrelse er imidlertid ikke ensbetydende med oppgavenes betydning for fylkeskommunen som politisk og administrativt organ. For eksempel er det sektor- og nivåovergripende utviklingsarbeidet gjennom regional planlegging av stor betydning for retning og veivalg for utviklingen i fylket.

[9] NOU 2000: 22
[10] Listen er ikke uttømmende.

Tabell 3.1 Sum brutto driftsutgifter per hovedområde, 2016 (kilde: SSB/KOSTRA)

Hovedområde	Sum i 1000 kroner	Prosent
Administrasjon	3 451 549	4,6
Fellesutgifter	438 260	0,6
Videregående skole inkl. voksenopplæring/fagopplæring	35 198 591	47,1
Fagskoler	670 925	0,9
Tannhelse	3 436 661	4,6
Regional utvikling, næring og miljø	3 127 353	4,2
Fylkesveier	8 786 234	11,8
Rutegående samferdsel	15 901 555	21,3
Kultur	3 756 928	5,0
Samlet	*74 768 056*	*100,0*

3.2.1 Finansiering av fylkeskommunen

Fylkeskommunenes brutto driftsinntekter i 2016 var på om lag 75,9 mrd. kroner (utenom Oslo). Av dette utgjorde frie inntekter (skatt og rammetilskudd) om lag 76 prosent. Om lag halvparten av de frie inntektene er rammetilskudd og halvparten skatteinntekter. Øvrige inntekter var øremerkede tilskudd og andre overføringer fra staten og andre (om lag 17 prosent av inntektene), og brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter (om lag 7 prosent).

De frie inntektene fordeles gjennom inntektssystemet. Et av hovedmålene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å kunne tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester over hele landet. Det innebærer at fylkeskommunene blir kompensert for demografiske forskjeller, ulik geografi og andre mer eller mindre upåvirkbare forhold som gjør at kostnadene ved å tilby tjenester varierer. Kompensasjonen gis gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Utgiftsutjevningen skjer gjennom en kostnadsnøkkel som består av ulike kriterier og vekter. Gjennom kostnadsnøkkelen, og et sett med kriteriedata for hver fylkeskommune, blir utgiftsbehovet til fylkeskommunene beregnet. Deretter blir en del av rammetilskuddet omfordelt mellom fylkeskommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Kostnadsnøkkelen består av delkostnadsnøkler for de fylkeskommunale tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen: videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport og tannhelsetjenester.

Deler av rammetilskuddet blir holdt utenom utgiftsutjevningen, og blir i stedet gitt med en særskilt fordeling (vist i tabell C i Grønt hefte, ofte referert til som tabell C-saker). Dette gjelder blant annet oppgaver og utgifter som bare noen fylkeskommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og andre særskilte forhold. I statsbudsjettet for 2018 er om lag 2,9 mrd. kroner gitt med en særskilt fordeling i tabell C, noe som tilsvarer litt under 9 prosent av det samlede rammetilskuddet. Rammetilskuddet består også av et skjønnstilskudd (369,9 mill. kroner i 2018) og et Nord-Norge-tilskudd til de tre nordligste fylkeskommunene (655,9 mill. kroner i 2018).

Fylkeskommunenes skatteinntekter blir delvis utjevnet gjennom inntektssystemet. Fylkeskommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet får kompensert 87,5

prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får et tilsvarende trekk. I 2016 ble nesten 1,8 mrd. kroner omfordelt mellom fylkeskommunene gjennom skatteutjevningen.

I Prop. 84 S (2016–2017) heter det at endringer i fylkesinndelingen og nye oppgaver til fylkeskommunene innebærer at inntektssystemet bør tilpasses. Hovedprinsippet er at de frie inntektene skal fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å presentere et revidert inntektssystem i kommune-proposisjonen for 2020.

3.2.2 Fylkeskommunen som samfunnsutvikler

Et kjennetegn ved fylkeskommunens arbeidsform er at deler av politikkutformingen og oppgaveløsningen skjer gjennom samhandling og samarbeid med kommunene, regional stat, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører. Fylkeskommunene deltar i eller leder et bredt spekter av regionale partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner. De regionale partnerskapene står sentralt i regionale planprosesser og i oppfølging av regionale planer og strategier.

Dagens fylkeskommune har viktige og funksjoner og roller i vårt flernivåsystem. Oppgavene er av ulik karakter med tilhørende krav, forventninger, roller og arbeidsformer. Boks 3.1 omtaler viktige roller og funksjoner.

Boks 3.1 Viktige funksjoner til fylkeskommunen

- Tjenesteyter med ansvar for blant annet videregående opplæring og tannhelse.
- Regional planmyndighet, som leder av regionale planprosesser, vedtaksmyndighet og innsigelses-myndighet.
- Ansvar for oppgaver som ikke er pålagt i lov, men som er resultat av blant annet statlig finansiering og andre statlige styringsvirkemidler. På disse områdene er det ofte en betydelig grad av fylkes-kommunal medfinansiering. Dette gjelder blant annet nærings- og innovasjonspolitikken og kultur og idrett.
- Ansvar for oppgaver og samfunnsområder der fylkeskommunen selv i hovedsak står for finansiering og prioritering. Det gjelder for eksempel kollektivtransport der utvikling av bane-, båt- og bussruter gjøres i fylkeskommunal regi og i hovedsak etter fylkeskommunens egne prioriteringer.
- Bidragsytere og deleiere i for eksempel næringsparker, flyplasser, kraft- og energiselskaper, kultur-institusjoner mv. som ikke er pålagte oppgaver fra staten.
- Veileder for kommunene innenfor eksempel næringsutvikling og planlegging
- Regional interessehevder overfor omverdenen og nasjonale myndigheter på vegne av lokale og regionale aktører.
- Tilskuddsforvalter, til for eksempel kommunene, regionråd og Innovasjon Norge.

Som politisk organ skal fylkeskommunen utforme en helhetlig politikk for et geografisk område, noe som også innebærer å tilpasse og samordne nasjonal sektorpolitikk til regionale utfordringer. Det som framfor noe karakteriserer den regionale samfunnsutviklerrollen, til forskjell fra den lokale og nasjonale, er at den har en viktig bindeleddfunksjon i flernivå-systemet mellom staten og kommunenivået, som fortolker og som budbringer.[11]

I Prop. 84 S (2016–2017) fremhever regjeringen betydningen av fylkeskommunens samfunns-utviklerrolle:

[11] Hofstad og Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. NIBR-rapport 2015:17.

Regjeringa har som mål at regionreforma skal gje ei positiv samfunnsutvikling i alle delar av landet, basert på regionale fortrinn, føresetnader og prioriteringar. Regionreforma skal leggje til rette for samordna oppgåveløysing og samordning av sektorar og prioriteringar i fylka. […]

Fylkeskommunane skal setje i verk eigen politikk, men også nasjonal politikk i ein regional kontekst. Rolla som samfunnsutviklar blir utøvd i samspel med staten og kommunane. Denne rolla blir styrkt gjennom regionreforma. Regjeringa forventar at fylkeskommunane vil utnytte handlingsrommet. Dei formelle endringane er ikkje nok. I tillegg til dei geografiske endringane og endringar i oppgåveporteføljen forventar regjeringa eit sektorovergripande perspektiv hos regionale folkevalde politikarar og administrasjonsapparat. Dette er ein viktig føresetnad for at landet skal kunne hauste fruktene av reforma.

Regjeringen vektlegger tre hoveddimensjoner ved fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, jf. figur 3.1 under.

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	- Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer - Etablere felles mål - Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen - Forankre hos alle relevante aktører - Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	- Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn - Etablere mobiliserende (plan)prosesser - Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser - Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer - Ha insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk	- Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter - Samordne egne sektorer og planer - Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører - Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer - Veilede

Figur 3.1 Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen og hva det innebærer for utøvelsen av rollen[12]

3.2.3 Regional planlegging som verktøy for samfunnsutvikling

Flere prosesser i fylkeskommunene bidrar til samordning. For det første vil den åpne debatten som skjer i politiske organer bidra til informasjonsutveksling og interesseavveininger. For det andre vil den statlige rammefinansieringen bidra til at interesser avveies gjennom budsjettprosessene. For det tredje vil den regionale planleggingen ikke bare bidra til samordning av fylkeskommunale beslutninger, men også bidra til samordning overfor kommuner og statlige etater.

Plansystemet bygger på en forutsetning om at det er folkevalgte som treffer beslutninger og legger føringer for samfunnsutviklingen. Plan- og bygningsloven (pbl) er en viktig samordningslov. All planlegging etter loven skal sikre samordning både mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Den regionale planleggingen skal også tilpasse nasjonal politikk til lokale og regionale forhold.

[12] Hofstad og Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. NIBR-rapport 2015:17.

Formålet med regional planlegging er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Regional planlegging skal blant annet sette på dagsorden omstillingsutfordringer, attraktivitet i byer og lokalsamfunn, effektiv arealbruk og transportinfrastruktur, og bidra til løsninger som kommer hele regionen til gode. Regional planlegging er derfor viktig for å kunne oppnå prioriterte samfunnsmål, basert på felles regional forståelse av utfordringer og mulige løsninger.[13]

Regional planlegging er viktig for å lykkes med en effektiv gjennomføring av nasjonal politikk, blant annet når det gjelder jordvern, miljø- og klima, hvor mange aktører i forvaltningen er forpliktet til å ta hensyn til nasjonale målsettinger. I tillegg er regional planlegging viktig for større nasjonale utbyggingstiltak som strekker seg over flere kommune-grenser og der konfliktpotensialet er stort på grunn av kryssende interesser og mål.

I pbl er det kun regional planstrategi som er obligatorisk for fylkeskommunene. Regional planstrategi skal "redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging."[14] Det betyr at fylkeskommunene selv skal vurdere planbehovet i hver fylkestingsperiode. Dette gir fylkeskommunene stor fleksibilitet til å tilpasse planleggingen til behovet.[15]

Fylkeskommunene har plikt til årlig å rullere sine økonomiplaner som skal omfatte minst de fire neste budsjettår.[16] Økonomiplanen skal omfatte hele fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Regionale planer bør derfor være nært koblet opp til fylkeskommunenes økonomiplanlegging.

Regionale planer blir av fylkeskommunene utarbeidet på flere ulike områder som angår de aller fleste sektorer. Planene kan omfatte samfunnsutviklingen generelt eller være knyttet til bestemte tema eller geografiske områder. Til planene kan det være knyttet retningslinjer for arealbruk og regionale planbestemmelser. Aktuelle tema kan være innovasjon og nyskaping, kompetanse, jordvern, klima og miljø, folkehelse, verdiskaping, kystsonen og sjøområdene, fjellområdene, kultur, bibliotek og kulturarv, samfunnssikkerhet og beredskap, samferdsel og utbyggingsmønster (regionale bolig-, areal- og transportplaner).[17] Ifølge pbl skal det som del av regional plan samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Regional planlegging er et sentralt verktøy for å få til en helhetlig utvikling i et fylke – eller på tvers av fylkesgrenser. I kapittel 23 drøftes utfordringer med dagens plansystem og praksis, og redegjør for utvalgets vurderinger og forslag til hvordan styrke regional planlegging som verktøy for gjennomføring av regional og nasjonal politikk.

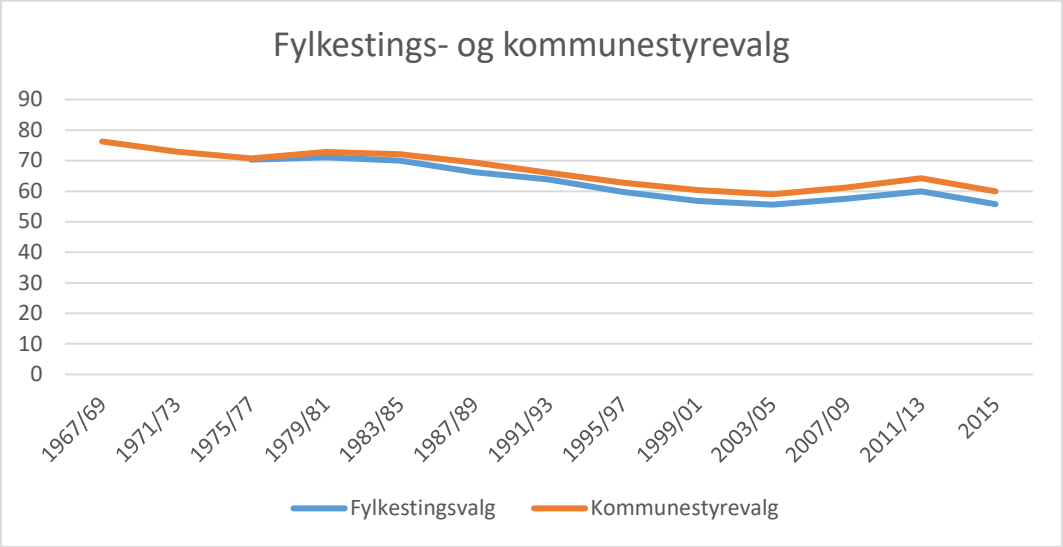
3.3 Fylkesdemokratiet

Innføringen av direkte valg til fylkestinget i 1975 har blitt oppfattet som sluttføringen av en lang demokratiseringsprosess, der målet har vært at alle nivåer i forvaltningssystemet skulle styres av selvstendige folkevalgte organer. Ikke minst var denne reformen en viktig markering av at fylkeskommunen nå skulle forholde seg til og stå til ansvar overfor den enkelte inn-bygger gjennom direkte valg.

---

[13] Meld. St. 18 (2016–2017)
[14] Plan- og bygningsloven § 7-1
[15] Meld. St. 18 (2016–2017)
[16] Kommuneloven § 44
[17] Meld. St. 18 (2016–2017)

En viktig side ved demokratiet er folks politiske engasjement og deltakelse i valg. Utviklingen i valgdeltakelsen fra 1975 – første året med direkte valg til fylkestinget – og frem til 2015 viser at hovedtendensen for både fylkestings- og lokalvalgene er at valgdeltakelsen har gått ned, med unntak en oppgang ved valgene i 2007 og 2011. Figur 3.2 viser at valgdeltakelsen hele tiden har vært litt lavere ved fylkestingsvalg enn ved kommunestyrevalg. Avstanden har stort sett ligget mellom to og fire prosent.



Figur 3.2 Deltakelse ved fylkestings- og lokalvalg 1975–2011 (prosent av stemmeberettigede, offentlig valgstatistikk).

Lokalvalgundersøkelsene har målt interesse for henholdsvis rikspolitikk, fylkespolitikk og lokalpolitikk i flere valgperioder. Interesse for fylkespolitikk finnes bare fra målinger fra 2007 og 2011. Disse målingene viser at det er rikspolitikk som folk flest er mest interessert i. Om lag to av tre velgere gir uttrykk for at de er ganske eller svært interessert i rikspolitikk. Interessen for lokalpolitikken er nesten like høy som interessen for rikspolitikk. Interessen for fylkespolitikk er mye lavere. Bare én av fire velgere gir uttrykk for at de har en tilsvarende interesse for fylkespolitikk som for rikspolitikk og lokalpolitikk. Disse svarene er nokså sammenfallende med betydningen forvaltningsnivåene har i styringssystemet, i form av andel totale offentlige utgifter i prosent av BNP. Fylkeskommunenes andel var 2,1 prosent og kommunenes andel var 11,4 prosent av BNP i 2011.[18]

Rose og Hansen[19] har undersøkt nærmere hva som ligger til grunn for folks engasjement og deltakelse i fylkespolitikken og lokalpolitikken. De finner at både når det gjelder kommune-styrevalg (med et par unntak) og fylkestingsvalg er det allmenn tillit til partiet en stemmer på, som folk flest vektlegger mest.

Valgdistrikter til stortingsvalg

Endring av fylkesstrukturen har betydning for gjennomføring av stortingsvalg, da det er fylkene som i dag benyttes som valgdistrikter. Grunnloven slår fast at det skal være 19 valg-distrikter, mens det er valgloven som slår fast at det er fylkene som skal være valgdistrikter.

---

[18] Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2017.
[19] Rose og Hansen (2013) Fylkestingsvalgene: Demokratisk milepæl eller demokratisk staffasje? I Berg og Christensen (red.) Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.

Med færre fylker vil det si at enten må antall valgdistrikter reduseres gjennom grunnlovsendring, eller så må koblingen mellom distrikter og fylker endres i valgloven. I Prop. 84 S (2016–2017) ble det slått fast at antall valgdistrikter er et grunnleggende spørsmål i valgordningen, og at dette må utredes skikkelig før det gjøres endringer. Sommeren 2017 satte regjeringen ned et lovutvalg, som blant annet har som oppgave å utrede spørsmål om antall valgdistrikter og hvilke konsekvenser endringer i fylkesstrukturen har for valgordningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i januar 2018 ut et høringsnotat med forslag til endringer i valgloven, med sikte på tilrettelegging for stortingsvalget i 2021. Her videreføres argumentet om at problemstillingen om endring av antall valgdistrikter må utredes før Grunnloven endres. Departementet foreslår i høringsnotatet å videreføre de 19 eksisterende valgdistriktene ved valget i 2021.

3.4 Beslutningsprosesser i fylkeskommunen

Fylkestingsvalgene arrangeres hvert fjerde år, samtidig med kommunevalgene. Valgene gjør at innbyggerne kan stille de folkevalgte til ansvar, noe som virker disiplinerende og motiverer til tillitsbyggende adferd.

Fylkeskommunene avgjør og vedtar saker i en prosess som i hovedsak er åpen for innsyn for innbyggerne. De viktigste sakene behandles av folkevalgte organer, enten i fylkesting, fylkesutvalg eller i andre politiske utvalg.

Fylkeskommunene behandler sine saker og treffer vedtak i formelle og åpne møter. Sammen med øvrige saksbehandlingsregler sikrer dette prinsippet åpenhet rundt beslutningene og betryggende og kontrollerbare behandlingsformer.

Forvaltningsloven stiller grunnleggende krav til forvaltningen i staten, fylkeskommunene og kommunene. Videre er det regler om åpenhet, rolleklarhet, habilitet, klage, tilsyn og revisjon som er med på å sikre rettssikkerheten og bygge tilliten til forvaltningen. Sivilombudsmannen og andre ombud kan også peke på feil og mangler (se boks 3.2).

Når fylkeskommunene blir pålagt en oppgave i lov, har de ansvar for å løse oppgaven i tråd med de reglene som gjelder. Fylkeskommunenes egenkontroll består av flere elementer og er regulert i kommuneloven. Kontrollutvalget, revisoren og administrasjonssjefen driver ulike former for kontrollvirksomhet for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene og at tjenestene følger lover og lokale krav.

Regelverket pålegger kommunene og fylkeskommunene regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Fylkeskommunene skal på bakgrunn av egne analyser og planer velge ut hvilken del av virksomheten de til enhver tid prioriterer å kontrollere gjennom forvaltningskontroll. En effektiv egenkontroll er med på å sikre folkevalgt styring gjennom oppdatert kunnskap om tilstanden i fylkeskommune.

Hver fylkeskommune skal ha et kontrollutvalg med eget sekretariat, og forvaltningsrevisjonene blir oftest gjennomført av eksterne aktører.

Boks 3.2 Om tilsyn, klage og kontroll

Generelt kan det sies at den *statlige kontroll- og tilsynsoppgavene* som ivaretas av regional statsforvaltning, i hovedsak er knyttet til etterlevelsen av lov og regelverk. I Ot.prp. nr 97 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar mm. (statlig tilsyn med kommunesektoren)* legges følgende definisjon til grunn av tilsyn: *Formålet med tilsynet er å sjå til at tilsynsobjekta oppfyller dei pliktene dei er gitt i lov, forskrift og anna regelverk. Kjerneelementa er kontroll, vurdering og reaksjon.*

Kommuneloven kapittel 10 A inneholder generelle regler om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsene gir rammer, prosedyrer og virkemidler for kommunerettet statlig tilsyn. Kapittel 10 A har en sentral regel som fastslår prinsippet om lovlighetstilsyn. Kommuneloven § 60 b fastslår at staten "kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn." Regelen om lovlighetstilsyn avgrenser tilsynsorganenes kompetanse til å kontrollere kommunene og fylkeskommunene. Mens kommuneloven kapittel 10 A fastsetter hvordan statlig tilsyn skal gjennomføres, er det særlovene som angir hvilke kommunale plikter og områder av kommunens virksomhet det kan føres tilsyn med.

En konsekvens av bestemmelsene om tilsyn er at tilsynsorganene ikke skal gi *veiledning* som ledd i selve gjennomføringen av tilsynet, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel.* Veiledning er et viktig pedagogisk styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren, ikke en kontrollmekanisme. Dersom veiledningen inngår som en del av tilsynet, kan det i praksis bli en mer skjult og indirekte form for statlig styring. Skillet mellom tilsyn og veiledning innebærer ikke at fylkesmannen ikke kan veilede, men det er vesentlig at veiledningen blir gitt på bakgrunn av kommunens egen etterspørsel og gjerne som en del av oppfølgingen av selve tilsynet. Det sentrale er at det er tydelig for kommunen når fylkesmannen inntar den ene eller den andre rollen.

Forvaltningsloven fastslår prinsippet om *klagerett* over enkeltvedtak, og hvem som kan påklage et vedtak. Forvaltningsloven fastsetter også plikt for kommuner og fylkeskommuner til å opprette interne klageorganer, og det er disse som avgjør klagene med mindre en særlov gir staten hjemmel til å avgjøre. Klageadgangen kan være knyttet til behandlingen av saker, spesielle saksområder eller til bestemte typer vedtak. I hovedsak ivaretar fylkesmannen på statens vegne klager på vedtak fattet i kommunene eller fylkeskommunene.

3.5 Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet innebærer at de lovpålagte oppgavene er like i alle kommuner og fylkeskommuner, finansieringssystemet er det samme og kommuneloven angir de samme rammene for organisering og styring. Innenfor disse rammebetingelsene skal kommunene og fylkeskommunene gjennom lokale prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger av et bredt spekter av oppgaver. Kommunene og fylkeskommunene er med andre ord "generalister" og ikke "spesialister" (se boks 3.3).

Generalistkommuneprinsippet gir fordeler med hensyn til både demokrati, effektivitet, likhetshensyn og autonomi. Prinsippet legger grunnlag for direkte demokratisk styring og kontroll. Et bredt oppgaveansvar skaper grunnlag for interessante politiske vurderinger og roller. En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt og regionalt selvstyre i alle deler av landet. Effektivitetsgevinstene kan utløses gjennom muligheten til å allokere ressurser på tvers av oppgaver og gjennom lokale insentiver for kostnadseffektive løsninger. Systemet legger til rette for en oversiktlig offentlig forvaltning. For staten er det en fordel at systemet gjør det mulig å utforme et enhetlig overføringssystem og enhetlig lovgrunnlag.

Boks 3.3 Generalistkommuneprinsippet – kjennetegn[20]

Demokrati gjennom direkte valg. Kommuneloven er felles og angir de samme rammene for styringsprinsipper og organisering som skal følges i alle kommuner og fylkeskommuner. Demokratisk styring gjennom direkte valg til det øverste folkevalgte organet, er et sentralt kjennetegn på dette.

Bredt oppgaveansvar. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for tjenesteytende oppgaver og for utviklingsoppgaver. Oppgavebredden anses som en viktig forutsetning or kommunenes og fylkeskommunenes politiske rolle, gjennom den muligheten det gir til å avveie oppgaver mot hverandre, noe som også forutsetter handlefrihet til å avgjøre omfang og standard innenfor og mellom oppgaver. Detaljeringsgraden i de statlige påleggene har betydning for kommunenes og fylkeskommunenes mulighet til å gjøre lokale tilpasninger innenfor og på tvers av sektorer.

Enhetlig oppgavefordeling. Kommunene og fylkeskommunene pålegges oppgaver i hovedsak gjennom særlovgivningen, der det i lovene ikke skilles mellom kommuner og fylkeskommuner av ulik type. Alle kommunene og alle fylkeskommunene har de samme lovpålagte oppgavene. Kommunene og fylkeskommunene har også frihet til å påta seg oppgaver, dersom disse ikke ved lov er lagt til andre organer. Prinsippet om enhetlig oppgavefordeling har viktige konsekvenser for hvordan nasjonale reformer i oppgavefordelingen gjennomføres.

Enhetlig finansieringssystem. Finansieringssystemet er det samme for alle kommuner og fylkeskommuner. Gjennom betydelig utjevning av ressursene, skal de i prinsippet ha likeverdige muligheter til å løse sine oppgaver. Hovedformen for finansiering skal være rammefinansiering som legger til rette for lokal frihet til å prioritere ressursbruken.

Likebehandling gjennom statlig styring. Utover en enhetlig oppgavefordeling og et enhetlig finansieringssystem er kommunene og fylkeskommunene også likestilte i forhold til staten gjennom den øvrige statlige styringen.

Generalistkommunesystemet hviler også på at lokal oppgaveløsning i hovedsak skjer i regi av kommunene og fylkeskommunene selv, med mulighet til supplerende løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. Hvis store deler av kommunens og fylkeskommunenes oppgaveløsning forutsetter at kommunenes lovpålagte ansvar overføres til interkommunale organer, kan det stilles spørsmål ved om generalistkommunerollen oppfylles.

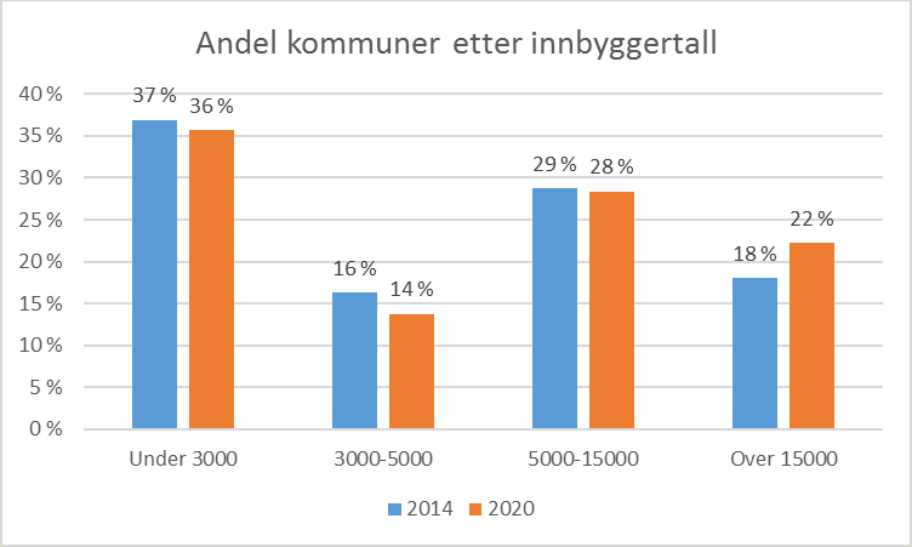
3.6 Forholdet til kommunene

3.6.1 Kommunestrukturen

Fra 2020 vil det være 356 kommuner i Norge. Kommunereformen har redusert antall kommuner med 17 prosent. 119 kommuner skal slå seg sammen til 47 nye kommuner. Sammenslåingene innebærer at nesten av én av tre innbyggere får ny kommune (se figur 3.3).

Selv om reformen har gitt den største reduksjonen i antall kommuner på over 50 år, vil det etter 2020 fortsatt være en heterogen kommunestruktur i Norge. Sammenslåingene involverer flest store og mellomstore kommuner, mens mange av de minste kommunene fortsetter som egne kommuner. Halvparten av de norske kommunene vil ha under 5 000 innbyggere, og det vil fremdeles være store forskjeller i kommunenes forutsetninger for å levere gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Fortsatt vil kommunegrensene mange steder gå på tvers av sammenhengende tettsteder og byområder.

[20] NOU 2005: 6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet.



Figur 3.3 Kommunestrukturen før og etter 2020

I forbindelse med kommunereformen er følgende oppgaveoverføringer fra fylkeskommunene til kommunene vedtatt:[21]

- Stortinget har sluttet seg til at fylkeskommunenes myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede arter (kanadagås og stripegås) etter § 3 i forskrift om jakt og fangsttider skal overføres til kommunene fra 2020.
- Stortinget har sluttet seg til at forskrift 26. juni 2009 nr. 851 om innlandsfiske endres slik at fylkeskommunens myndighet til å forby fiske av arter etter innlandsfiske-forskriften § 2 overføres til kommunene fra 2020.
- Stortinget har vedtatt at store kommuner etter nærmere kriterier kan søke om å overta ansvaret for kollektivtransport fra fylkeskommunen.

Stortinget har bestemt at overføring av tannhelsetjenesten fra fylkeskommunene til kommunene skal skje med en delvis og utsatt ikrafttredelse, og der en endelig beslutning om overføring gjøres etter en vurdering av en prøveordning.[22]

3.6.2 Forholdet mellom fylkeskommune og kommune

Kommunene og fylkeskommunene er sideordnede organer. Det innebærer at verken kommunen eller fylkeskommunen har myndighet til å gi direktiver til hverandre innenfor det respektive organ sitt ansvarsområde, gripe inn i dets disposisjoner og/eller kontrollere det. Det innebærer for eksempel at kontroll, tilsyn og klagebehandling overfor kommunale vedtak og virksomhet er lagt til statlige organer og ikke til fylkeskommunene.

Selv om kommunene og fylkeskommunene i utgangspunktet har ansvar for ulike saksfelt, vil prioritering og oppgaveløsning ha konsekvenser for andre enn egen kommune eller egen fylkeskommune. Det faktum at slike sammenhenger finnes på mange områder, gjør det nødvendig å finne frem til løsninger på tvers av myndighetsnivå. Det reiser spørsmål om hvilken instans som skal ha myndighet til å bestemme dersom forvaltningsnivåenes interesser ikke er sammenfallende og hvilke viktige samfunnshensyn som skal ivaretas.

[21] Jf. Innst. 376 L (2016–2017) og Prop. 91 L (2016–2017)
[22] Jf. Innst. 378 L (2016–2017) og Prop. 71 L (2016–2017)

Et åpenbart område som synliggjør problemstillingen, er areal- og samfunnsplanlegging. I henhold til plan- og bygningsloven treffer kommunene vedtak om kommuneplan og reguleringsplaner og beslutninger om disponering av arealene i egen kommune. Samtidig er fylkeskommunen regional planmyndighet og vedtar regionale planer, jf. kapittel 3.2.4. Regionale planer skal legges til grunn for fylkeskommunens virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger at et gyldig fylkeskommunalt planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å følge opp og gjennomføre planen. Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige organer og regional planmyndighet selv. Med uttrykket "legges til grunn" menes at planen ikke medfører absolutte forpliktelser av rettslig art. Regionale og kommunale planer kan favne om de samme geografiske områdene, men samtidig definerer regionale planer mer *overordnede rammer* for den mer detaljerte kommunale planleggingen. Regional plan er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser til kommunale og statlige planforslag.

3.7 Forholdet til staten

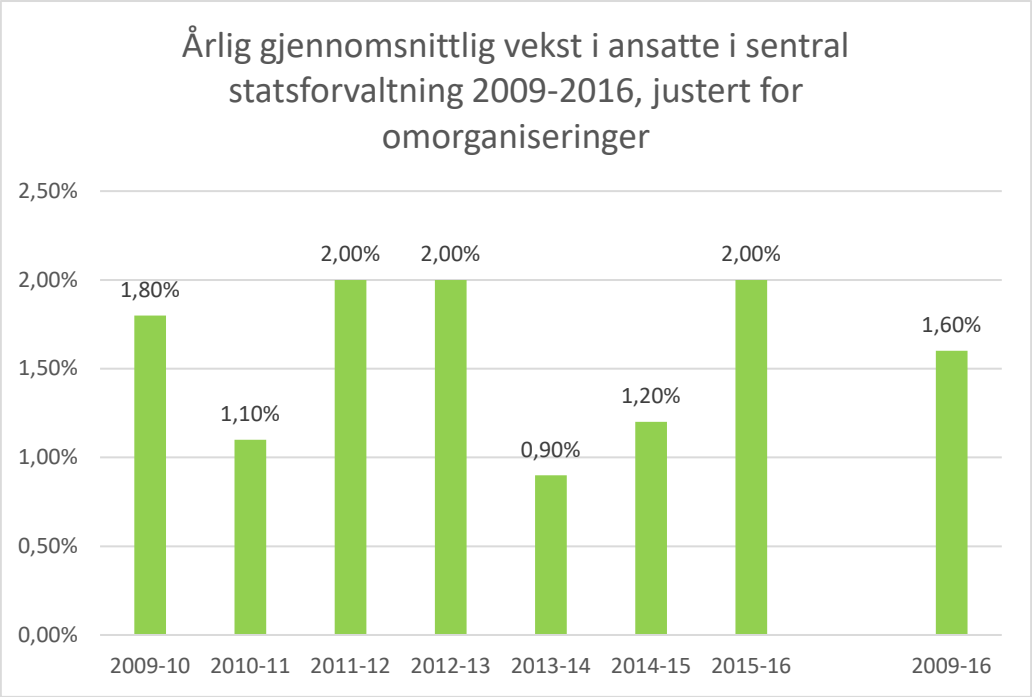
3.7.1 Vekst i statsforvaltningen

Ifølge Difi var det 3 121 flere ansatte i den sentrale statsforvaltningen (departementer og underliggende direktorater) i 2015 enn i 2009, noe som innebærer en økning fra 17 865 til 20 986 ansatte.[23] Korrigert for omorganiseringer og oppgaveflyttinger var økningen på 1 821 ansatte. Dette gir en årlig vekst på 1,5 prosent mellom 2009 og 2015. Den årlige veksten var størst mellom 2009 og 2013, og direktoratene har vokst mer enn departementene (se figur 3.4 og 3.5).

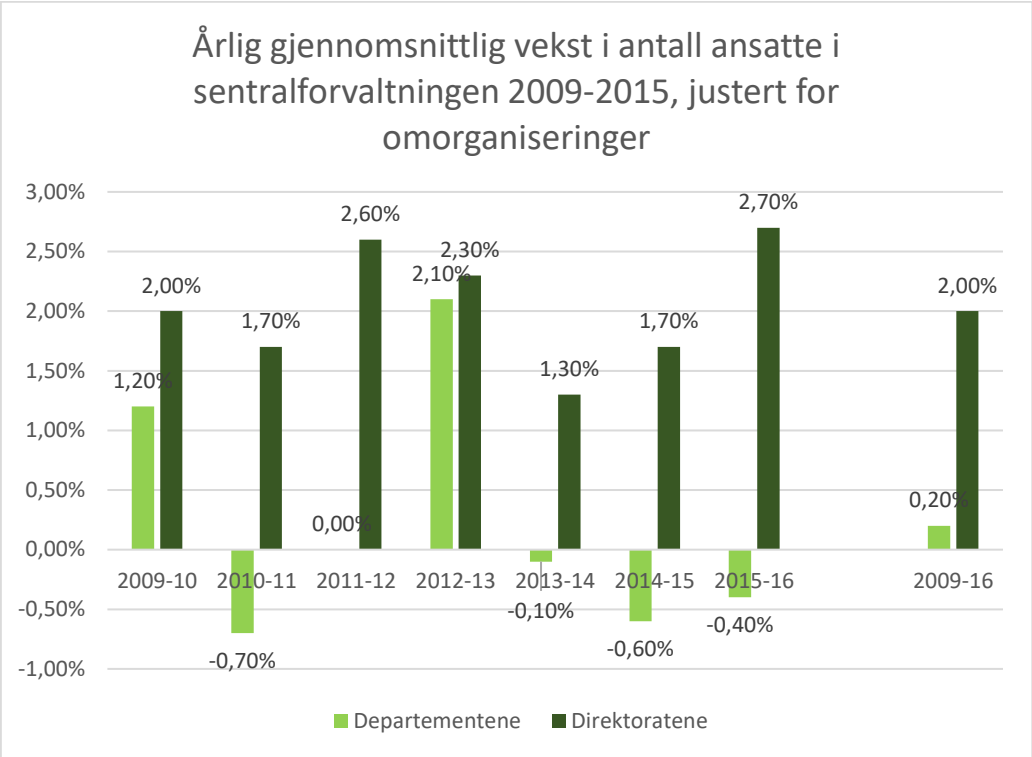
Gjennomsnittlig årlig vekst i direktoratenes ytre etater (justert for omorganiseringer) var sterkere i perioden 2013–2016 (1,2 prosent) enn i 2009–2013 (0,8 prosent). Veksten i direktoratenes ytre etater var lavere enn veksten i de sentrale leddene.

Difi har bedt departementene og direktoratene om å forklare den årlige utviklingen som ikke skyldes omorganiseringer. Svarene viser at nye eller endrede oppgaver er hovedårsaken til at det blir flere ansatte i departementene og direktoratene. Endret arbeidsmengde bidrar også til flere ansatte.

[23] https://www.difi.no/artikkel/2017/03/antall-ansatte-i-departementene-og-direktoratene-okte-med-427-fra-2015-til-2016



Figur 3.4 Årlig gjennomsnittlig vekst i antall ansatte i sentralforvaltningen 2009-2016 (kilde: Difi)



Figur 3.5 Årlig gjennomsnittlig vekst i antall ansatte i departementer og direktorater 2009–2016 (kilde: Difi)[24]

[24] Brev fra Difi til KMD datert 13.03.2017. Kvalitetssikring av antall ansatte i departementer og direktorater i 2016 – årsaker til utvikling. Oppdatert brev.

3.7.2 Statens regionale strukturer

Den regionale statsforvaltningen har sammensatte oppgaver og ulike roller i forvaltningen, og fungerer som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, forvaltere av økonomiske tilskuddsordninger, veiledningsorganer og/eller infrastrukturutviklere. Regional statsforvaltning forvalter naturressurser, infrastruktur og økonomiske ordninger til utvikling.

Tradisjonelt har statsetatenes regioninndeling fulgt fylkesgrensene, men i dag har de fleste etater med et regionalt apparat færre regioner enn dagens 19 fylker. Difi[25] har nylig gjennomført en kartlegging av direktorater som har et regionalt apparat.[26] I tillegg til fylkesmannen utgjør dette 21 av totalt 63 direktorater, fordelt på åtte departementsområder. Av disse 22 er det kun tre som har geografisk sammenfallende grenser seg imellom: Bufetat, Statens vegvesen og Skatteetaten. 16 av de 22 kartlagte virksomhetene har mellom fem og sju regioner. De resterende fem har mellom 12 og 20 regioner.

Den regionale inndelingen av statlig forvaltning er i hovedsak styrt av sektorspesifikke interesser og hensyn, med liten vekt på koordinering med andre statlige virksomheter eller med fylkeskommuner og kommuner.[27] Etatene har de senere år fått større frihet til selv å bestemme egen organisering. Dette har gitt et stadig mer komplekst organisasjonskart på regionalt nivå. I tillegg har det skjedd en sterkere spesialisering og oppgavedifferensiering i etatenes regionenheter.[28]

Produktivitetskommisjonen[29] påpekte at manglende sammenfall mellom fylkesinndelingen og statens regionale inndeling skaper utfordringer for samordning av innsats. I Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldinga 2017* sa Finansdepartementet at regional statlig forvaltning bør samordnes med den nye inndelingen av fylkeskommunene, og at dette vil legge til rette for bedre samhandling i staten.

Figur 3.6 viser fylkesstrukturen fra 2020 og et utvalg statlige etater med regional struktur, inkludert fylkesmannen. Figuren viser at de eneste statlige etatene som har felles regional struktur, er Helseforetakene og Statsped, samt Bufetat og Statens vegvesen. De fleste etater vil ha regional struktur som går på tvers av de nye fylkesgrensene på Østlandet. Fylkesmannen og fylkeskommunene har lik inndeling med unntak av at Oslo inngår sammen med Buskerud, Østfold og Akershus i ett fylkesmannsembete.

Regjeringen har varslet at de vil "gjennomgå dei statlege regionale grensene i lys av dei nye fylkesgrensene. Føremålet med gjennomgangen er å styrkje samhandlinga mellom staten og regionalt folkevalt nivå."[30] De etablerte inndelingshensynene i staten skal ligge til grunn for gjennomgangen: kostnadseffektivitet, brukerretting, kompetanse og samordning. Samtidig vil

---

[25] Difi (2017) Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter. Difi-rapport 2017:10.

[26] Arbeids- og Velferdsetaten (NAV), Arbeidstilsynet, Bufetat, Skatteetaten, Tolletaten, Kriminalomsorgen, Politietaten, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), UDI, IMDi, Lånekassen, Fylkesmannsembetene, Kartverket, Husbanken, Arkivverket, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, Justervesenet, Sjøfartsdirektoratet, NVE, Kystverket, Statens vegvesen.

[27] Nilsen og Langset (2015) Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling. NIVI-rapport 2015:3.

[28] Difi (2017) Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter. Difi-rapport 2017: 10.

[29] NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskommisjonens andre rapport.

[30] Meld. St. 22 (2015–2016)

hensynet til *samhandling* mellom stat og fylkeskommune og samhandling internt i staten gis større vekt enn i dag.[31]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang arbeidet med å konkretisere gjennomgangen høsten 2017. Søkelyset vil rettes mot de etatene som har mest samhandling med fylkeskommunen og fylkesmannen, der regionale avklaringer og dialog er nødvendig blant annet for samhandlingen med kommunene.

Fylkes-kom. 2020	Oslo	Akershus, Buskerud og Østfold	Agder	Vestfold Telemark	Hedmark Oppland	Rogaland	Hordaland Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nord-land	Troms og Finn-mark
Politi	Oslo	Øst	S-Ø / Ag / SV	Sør-Øst	Innlandet	Sør-Vest	Vest	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nordland	Tr / Fi
NAV*	Oslo	Øst-Vik. / V.-Vik.	Agder	Vestfold og Telem.	Hedm. og Oppland	Rogaland	Hordaland og S&F	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nord-land	Troms og Finn.
Fylkes-mann	Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold		Agder	Vestfold og Telem.	Hedm. og Oppland	Rogaland	Hordaland og S&F	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nordland	Troms + Finn**
Kart-verket	Oslo		Kristian-sand	Skien	Hamar	Stavanger	Bergen	Molde	Trønde-lag	Bodø	Troms og Finn.
Veg-vesen	Vegregion Øst	Vegregion Sør			Vegregion Øst	Vegregion Vest		Vegregion Midt		Vegregion Nord	
NVE	NVE Øst	NVE Sør			NVE Øst	NVE Sør	NVE Vest	NVE Midt		NVE Nord	
Hus-bank.	Øst	Sør			Øst	Vest		Midt-Norge		Bodø	Hamm-erfest
Kyst-verket	Kystverket Sørøst				Dekkes ikke	Vest		Midt-Norge		Nord-land	Troms og Finn.
Fiskeri-dir.	Sør						Vest	Midt		Nord-land	Nord
Mat-tils.	Stor-Oslo	Øst	Sør og Vest	Øst		Sør og Vest		Midt		Nord	
IMDi	Øst	Ind. Ø	Sør	Øst	Indre Øst	Vest		Midt-Norge		Nord	
UDI	Øst	Indre Øst.	Sør		Indre Østland	Vest		Midt-Norge		Nord	
Buf-etat	Bufetat Øst	Bufetat Sør			Bufetat Øst	Bufetat Vest		Bufetat Midt-Norge		Bufetat Nord	
Krim.-oms.	Øst	Sør	Sør-Vest	Sør	Øst	Sør-Vest	Vest		Nord		
Helse-fore.	Helse Sør-Øst					Helse Vest		Helse Midt-Norge		Helse Nord	
Stat-ped	Statped Sør-Øst					Statped Vest		Statped Midt-Norge		Statped Nord	

Figur 3.6 Statens regionale strukturer

* NAV-strukturen slik den blir fra 1.1.2020.
** Troms og Finnmark slås sammen til et felles fylkesmannsembete fra 1.1.2019.

[31] Prop. 84 S (2016–2017)

3.8 Regionale folkevalgte organer i Norden

Framveksten av sterkere folkevalgte regioner har vært en europeisk trend siden 1980-tallet. I enkelte land har regionaliseringen kommet som et resultat av regionale folkevalgte krav om større selvstyre, mens det i andre land har skjedd som følge av desentralisering av oppgaver fra statlige organer.[32] Oppgaver som desentraliseres er ofte knyttet til helse- og omsorgstjenester, transport og miljøvern.[33] I de nordiske landene står enhetsstaten sterkt, men det avtegner seg nå to modeller: Norge og Sverige utvikler folkevalgte regioner med bredere oppgavespekter, mens Danmark og Finland utvikler folkevalgte regioner med oppgaver som først og fremst er knyttet til helsesektoren. Island har ikke et regionalt politisk nivå, men et tonivåsystem med stat og kommuner. Islands åtte regioner brukes bare til statistikkformål.

3.8.1 Regionalt folkevalgt nivå i Sverige

Mellomnivået heter län i Sverige og er nå 21 i antall. Landshövdingen leder länsstyrelsen som tilsvarer det norske fylkesmannsembetet. Landstinget er parallellen til den norske fylkeskommunen og er som i Norge direkte valgt.

Landstingene har ansvar for spesialisthelsetjenesten, primærhelsetjenesten, tannhelsetjenesten og kollektivtransporten, samt frivillige oppgaver innen kultur, turisme og planlegging.

Organiseringen av regionnivået har vært et stridstema i Sverige i hele etterkrigstiden. Særlig har spørsmålet om utviklingen av et sterkere länsdemokrati, og ønsker om å styrke de folkevalgtes innflytelse på den regionale utviklingen, gitt opphav til politisk uenighet.[34] Ansvarskommittén la i 2007 fram forslag om en reform der 9-11 nye regioner skulle få et bredt utviklingsansvar.[35] Til tross for at dette var en enstemmig innstilling fra en parlamentarisk komité, ble utredningen ikke fulgt opp.

Det regionale utviklingsansvaret lå tidligere hos länsstyrelsen i alle län. Nå er det plassert på ulike måter. På 1990-tallet ble to store direktevalgte regioner – Västra Götaland og Skåne – etablert gjennom sammenslåing av fem län, først som forsøk, så gjort permanent. I flere andre län ble det fra 2002 etablert regionförbund som besto av länets kommuner og landstinget, og som overtok länsstyrelsens utviklingspolitiske ansvar. Regionforbundene er indirekte valgt, og består både av landstinget og kommunene i länet. Nå er det slike regionforbund i 14 av 21 län, og flere er på vei. I fire län ligger ansvaret fortsatt hos länstyrelsen. Dermed er det tre ulike løsninger for plasseringen av den regionale utviklingspolitikken.

Ved etableringen overtok Västra Götaland og Skåne oppgavene til de tidligere landstingene (primært sykehusdrift) og fra kommunene (kollektivtrafikken i byene). De fikk gjennom forsøk overta regionale utviklingsoppgaver fra länsstyrelsene og Statens kulturråd. De regionale folkevalgte organene fikk dermed et helhetlig ansvar for den regionale utviklingen i forsøksperioden. Ansvaret omfattet regional planlegging, forvaltning av regional-, nærings- og kulturpolitiske virkemidler, beslutningsmyndighet for regional transportplan med mer.

Organiseringen av det regionale nivået – både geografien og oppgavene – har stadig vært til diskusjon, senest i 2015. Indelningskommittén så da bare på geografien, og foreslo at det

---

[32] Keating (2008) A quarter century of the Europa of the regions. Regional and Federal Studies, 18(5), 629-35.
[33] Baldersheim og Rose (2016) Territoriale styringsstrukturer og – reformer i europeisk perspektiv. I Klausen, Askim og Vabo (red.) Kommunereform i perspektiv. Bergen: Vigmostad og Bjørke.
[34] St. meld. nr 12 (2006–2007)
[35] SOU 2007:10. http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2007/02/sou-200710

skulle være seks regioner, organisert ut fra helseregionene. Forslaget møtte betydelig motstand, og i 2017 vedtok regjeringen at oppdraget skulle utgå.[36] I stedet ble det nedsatt et parlamentarisk utvalg med oppdrag å vurdere samarbeidsformene i kommunesektoren og en mulig oppgavedifferensiering mellom kommunene.[37]

3.8.2 Regionalt folkevalgt nivå i Danmark

I Danmark var amtskommunene parallellen til de norske fylkeskommunene. I forbindelse med kommunereformen i 2007 ble amtene avviklet som administrative enheter og amtskommunen nedlagt som politisk organ. I stedet ble det opprettet fem regioner med mellom 600 000 og 1 600 000 innbyggere. Reformen innebar også at Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab ble nedlagt og oppgavene flyttet til regionen.

Amtskommunenes oppgaver ble fordelt mellom staten, de nye regionene og kommunene. Det bærende prinsipp for oppgavefordelingen var at flest mulig innbyggerrettede oppgaver ble desentralisert til kommunene som den «samlende inngang til offentlig sektor». I tråd med dette fikk kommunene ansvar for nye oppgaver på en rekke områder. Av mange større endringer kan nevnes forebyggende og helsefremmende arbeid, rusomsorg og spesialiserte tannhelsetjenester, arbeidsmarkeds- og sysselsettingsområdet, sosialtjenester,[38] tjenester overfor næringslivet, de fleste miljøoppgaver herunder verneoppgaver, tilsyn og godkjenningsoppgaver. På plan- og arealområdet har regionplanene bortfalt som arealplaner, og kommuneplanen er det samlende dokument og ramme om den fysiske planleggingen.

Regionenes hovedoppgave etter reformen er ansvaret for sykehusene. Oppgaven innebærer at regionene har ansvaret for den spesialiserte helsetjenesten (somatikk og psykiatri), samt tjenester som dekkes av sykeforsikringen, for eksempel privatpraktiserende leger.

I tillegg til sykehusene er regional utvikling et viktig område for regionene, hvor regional utviklingsplan er et sentralt virkemiddel. Planen skal ses som et felles prosjekt mellom region, kommuner og næringsliv, og skal være en samlet visjon for regionens utvikling. Planen skal omfatte både regionens byer, distrikts- og utkantsområder og omhandle temaer som natur og miljø, næringsutvikling, turisme, arbeidsmarked, utdanning og kultur. Regionene får også ansvar for å opprette trafikkselskaper, drive institusjoner på sosialområdet og ivareta lands- og landsdelsdekkende tilbud om spesialundervisning for personer med tale-, hørsel- eller synsproblemer. I motsetning til kommunene er regionenes oppgaver positivt avgrenset ved lov. Det innebærer at regionen ikke kan utføre andre oppgaver enn det lovgivningen pålegger dem. Kommunalreformen innebar også at oppgaver ble overført fra amtene til staten. Det gjelder blant annet på utdanningsområdet hvor staten overtok ansvaret for videregående skole (gymnasene) og for voksenopplæringsområdet.

Oppgavefordeling har vært en politisk diskusjon i Danmark også de senere år. Det sentrale elementet har da vært effektiv styring, ikke regional identitet eller regionale ulikheter.

3.8.3 Regionalt folkevalgt nivå i Finland

Fram til 2009 hadde Finland län og en statlig administrasjon ledet av Landshövdingen. I fastlands-Finland ble antall län redusert fra 11 til fem i 1997. Fra 2010 ble den statlige forvaltningen organisert i seks regionalförvaltningsverk. Landskapet Åland har egen regjering. Der er det fortsatt en landshövding.

---

[36] http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2017/06/dir.-201772/
[37] http://www.sou.gov.se/kommunutredningen
[38] Med unntak for driften av de spesialiserte institusjonene på sosialområdet som legges til regionene.

Finland har hittil ikke hatt et eget regionalt folkevalgt organ. Regional utvikling har vært en av oppgavene til 18 indirekte valgte interkommunale regionråd. Disse geografiske områdene kalles Landskap og regionrådene heter Landskapsförbund.

De mange små kommunene har samarbeidet om oppgaveløsningen, og den viktigste og mest utbredde formen for interkommunalt samarbeid er ordningen med samkommuner.[39] En samkommune er en juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet, basert på indirekte valg og finansiert av deltakende kommuner. Medlemskommunene bestemmer formen og innholdet for samarbeidet i en grunnavtale som må godkjennes av de respektive medlemskommuners kommunestyrer. Myndigheten til å ivareta bestemte oppgaver er fastsatt i lov og/eller i grunnavtalen. Det er to typer samkommuner, obligatoriske og frivillige. Kommunene er pliktige til å delta i samkommuner innenfor følgende områder: [40]

- Regional planlegging og utvikling (landskapsförbund). Disse samkommunene har i hovedsak to lovpålagte oppgaver. De er ansvarlige for regional fysisk planlegging i henhold til plan- og bygningsloven, og myndighet for regional utvikling innenfor sine respektive områder. Arealdisponeringen på regionalt nivå styres av den lovfestede regionale planleggingen. Regionale planer utgjør rammeverket for planlegging på kommunalt nivå og for alle planer for arealutnyttelse.
- Spesialisthelsetjenesten (sjukvårdsdistrikt). Finland er oppdelt i 20 (pluss Åland) sjukvårdsdistrikter som ivaretar spesialisthelsetjenesten. Hver kommune må være medlem av det sjukvårdsdistrikt som dekker kommunens område. Finansieringen av sykehusene skjer delvis som bidrag fra medlemskommunene utregnet på grunnlag av innbyggertall, pasientgrupper og andre kriterier, delvis gjennom statlige overføringer, og i en viss grad gjennom brukerbetaling. Det er forholdsvis store variasjoner i de enkelte kommuners bidrag per innbygger til sykehusopphold.
- Det er obligatoriske samkommuner på områdene psykisk helsevern, folkehelsearbeid og utdanning.

Frivillige samkommuner finnes innenfor en rekke kommunale sektorer som yrkesrettet opplæring, eldreomsorg, kultur, avfallshåndtering, miljø og næringsutvikling. Samlet utgjør samkommunenes driftsutgifter drøyt 20 prosent av kommunal sektors totale utgifter.

Finland er for tiden i en endringsprosess. Å endre kommunestrukturen slik at samkommunene blir overflødige, har vist seg umulig. Derfor arbeides det nå med å etablere et direkte folkevalgt regionalt nivå. *Landskaps- och vårdreformen* innebærer at to tredeler av kommunebudsjettene overføres til landskapene, samtidig som det blir økt valgfrihet i helsesektoren. Målet er at det fra 2020 etableres 18 direkte valgte landskap med ansvar for driften av alle helse- og sosialtjenestene. Geografien følger Landskapsförbundenes inndeling. Bakgrunnen er primært at det har vært vanskelig å få til større kommuner med kapasitet og kompetanse til å drive helse- og omsorgstjenestene.[41]

---

[39] Higdem og Hagen (2017) The Nordic region: from hourglass to hourglass to hourglass, or to vase? I Report on the state of regionalisation in Europe. AER
[40] St. meld. nr. 12 (2006–2007)
[41] Sandberg (2016) Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommunereformer i Finland 2005–2016. I Klausen, Askim og Vabo (red.) Kommunereform i perspektiv. Bergen: Vigmostad og Bjørke.

4 Regionreformen – utvalgets perspektiv

Regionreformen kan møte mange av de grunnleggende utfordringene forvaltningen og samfunnet står overfor og som er understreket i regjeringens begrunnelse for reformen.[42] Fylkeskommunene har potensial til å bidra til Stortingets og regjeringens mål om sektorsamordning, ivaretakelse av grenseoverskridende perspektiver, effektiv ressursbruk og tilpasset oppgaveløsning. Endringer i oppgavefordelingen og utvikling av fylkeskommunenes bindeleddsfunksjon er viktige redskap for å oppnå dette. Reformen gir mulighet til å desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og utvikle fylkesdemokratiet.

4.1 Den nye fylkesstrukturen

Fra 2020 får landet 11 fylker – 10 fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver (se figur 4.1). De nye fylkeskommunene vil i gjennomsnitt ha en befolkningsstørrelse på nærmere 475 000 innbyggere. Det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold blir landets desidert største målt i folketall, med over 1,15 millioner innbyggere. Deretter følger Oslo med over 650 000 innbyggere og Sogn og Fjordane/Hordaland med 625 000 innbyggere. De tre fylkene representerer dermed nærmere halvparten av landets befolkning. De tre minste fylkene blir Nordland, Troms/Finnmark og Møre og Romsdal. De nordnorske fylkene vil begge ha om lag 240 000 innbyggere, mens Møre og Romsdal vil ha om lag 265 000 innbyggere.

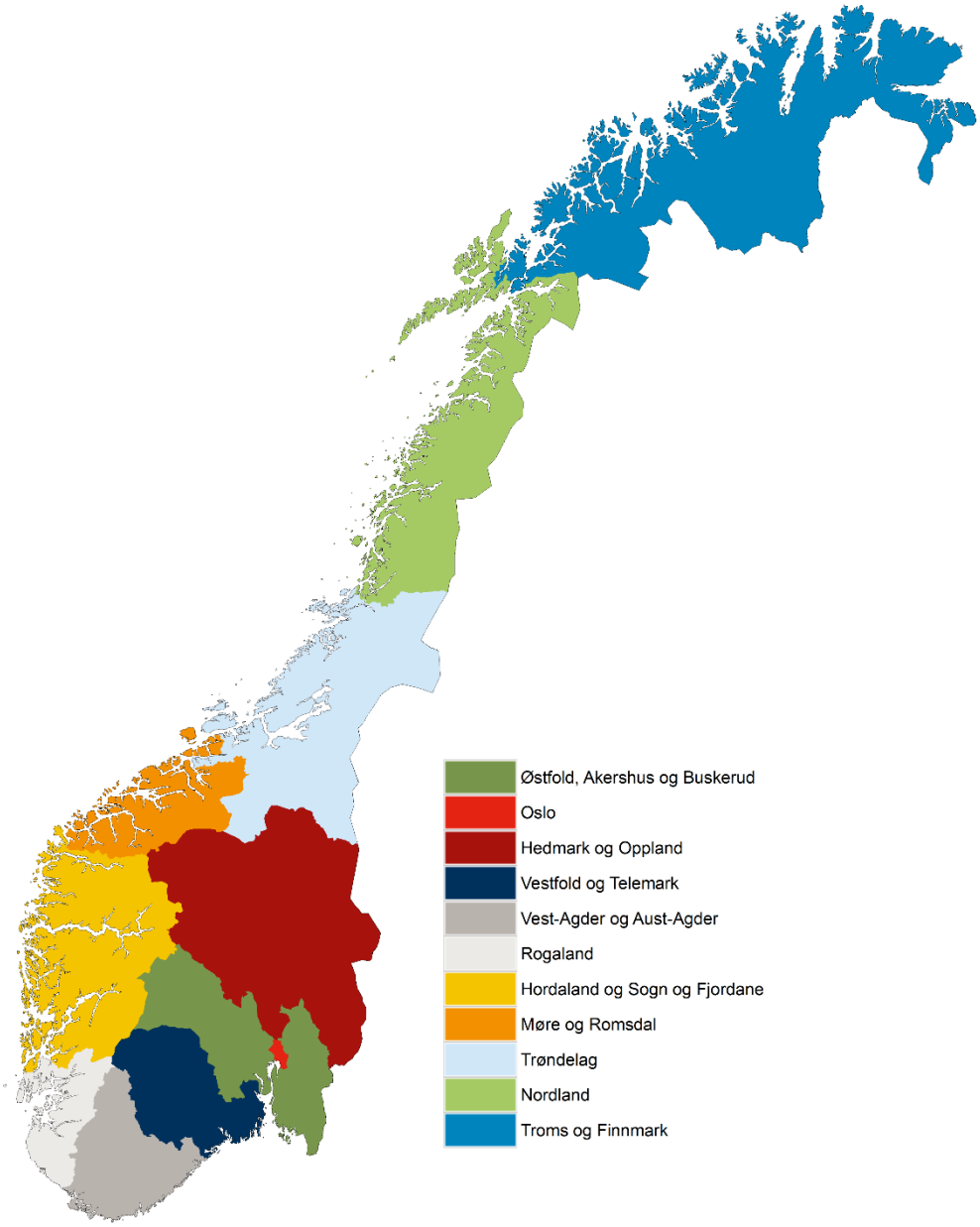
Til sammenlikning var gjennomsnittsstørrelsen for fylkene per 1.1.2017 (dvs. før Sør- og Nord-Trøndelag ble slått sammen) om lag 275 000 innbyggere. Ni fylker hadde per 1.1.2017 under 200 000 innbyggere og ytterligere fem hadde under 300 000 innbyggere. Minste fylke vil fra 2020 øke fra 76 000 (Finnmark) til 240 000 (Troms og Finnmark) innbyggere.

Målt i areal blir Troms og Finnmark landets desidert største fylke med nærmere 75 000 km^2 eller 23 prosent av landets areal. Dette er åtte ganger større enn Rogaland, som blir minst med 9 500 km^2 (3 prosent av landets areal), sett bort fra Oslo. Deretter følger Agderfylkene med 16 500 km^2 og 5 prosent av landets areal. Oppland/Hedmark vil utgjøre om lag 52 000 km^2 eller 16 prosent av landets areal.

I gjennomsnitt vil det bli 36 kommuner per fylke, sett bort fra Oslo. Gjennomsnittet i dag er 24 kommuner. Buskerud/Akershus/Østfold og Hedmark/Oppland vil ha flest kommuner, henholdsvis 50 og 48. Rogaland og Vestfold/Telemark vil ha færrest – begge med 23 kommuner.

Den nye fylkesstrukturen gir langt større fylkeskommuner enn tidligere. Det legger til rette for økt kapasitet og kompetanse i fylkeskommunene som styrker deres potensial til å ta på seg oppgaver som krever et relativt stort befolkningsgrunnlag. Fylkeskommunene blir også mer funksjonelle i den forstand at færre arbeidsmarkedsregioner nå vil bli splittet av fylkesgrenser.

[42] Meld. St. 22 (2015–2016) og Prop. 84 S (2016–2017).



Figur 4.1 Ny fylkesstruktur som trer i kraft fra 1.1.2020 (Trøndelag fra 1.1.2018)

Tabell 4.1 Ny fylkesstruktur fra 1.1.2020 – utvalgte nøkkeltall

Fylker	Folketall 2016	Andel av befolkning 2016 (prosent)	Areal km^2	Andel av areal (prosent)	Antall kommuner fra 2020
1- Østfold, Akershus, Buskerud	1 162 037	22,29	20 554	6,35	49
2- Oslo	658 390	12,63	454	0,14	1
3- Hedmark og Oppland	384 309	7,37	52 590	16,24	48
4- Vestfold og Telemark	417 508	8,01	20 977	6,48	23
5- Vest-Agder og Aust-Agder	298 486	5,72	16 434	5,08	25
6- Rogaland	470 175	9,02	9 377	2,90	23
7- Hordaland og Sogn og Fjordane	624 827	11,98	33 864	10,46	43
8- Møre og Romsdal	264 943	5,08	14 991	4,63	27
9- Trøndelag	451 316	8,66	41 555	12,83	37
10- Nordland	241 906	4,64	38 482	11,89	41
11- Troms og Finnmark	240 088	4,60	74 503	23,01	39
Totalt	*5 213 985*	*100,00*	*323 781*	*100,00*	*356*

4.1.2 Endringer i fylkeskommunenes oppgaver

Stortinget sluttet seg i vesentlig grad til regjeringens forslag om oppgaveoverføring til fylkeskommunene som del av regionreformen.[43] Oppgaver og endringer som Stortinget sluttet seg til, omfatter tilskudd til ikke-statlige lufthavner, kjøp av innenlandske flyruter, ansvar for fiskerihavner, tilskuddsordninger i landbruket, midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak i landbruket, styrket kompetansepolitisk rolle, oppgaver på friluftsområdet og kulturminneområdet, og mer forpliktende regional planlegging.

I tillegg fremmet Stortinget anmodningsvedtak om økt fylkeskommunalt ansvar på områdene sams vegadministrasjon, løyveforvaltning og behovsprøving for persontransport, oppgaver fra Innovasjon Norge, ansvarsfordelingen mellom Regionale forskningsfond og Forskningsrådet, og oppgaver fra IMDi.

Stortinget har også kommet med merknader om fylkesmannens framtidige rolle primært som tilsyns-, klage- og kontrollmyndighet. Under behandlingen av regionreformen ga komiteens flertall følgende merknad: *Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil videre understreke at Fylkesmannen fortsatt skal spille en viktig tilsynsrolle, men at flere av Fylkesmannens oppgaver bedre kan løses av et regionalt folkevalgt organ.*[44]

[43] Jf. Innst. 385 S (2016–2017) og Prop. 84 S (2016–2017).
[44] Innst. 385 S (2016–2017)

4.1.3 Føringer i ny regjeringserklæring

Regjeringsplattformen fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre fra januar 2018 slår fast at Norge må omstilles for å skape vekst, nye arbeidsplasser og sikre landet flere bein å stå på. Det må skapes flere jobber og flere må kvalifiseres for jobbene gjennom kompetanseheving og integrering. Klimaforpliktelsene skal oppfylles, noe som krever sektorovergripende tiltak lokalt, regionalt og nasjonalt. Gjennom kunnskap, forskning og innovasjon kan det gjennomføres en grønn omstilling og skapes nye jobber.

I plattformen heter det også at regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet. Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Plattformen slår fast at regionreformen skal gjennomføres. Færre fylkeskommuner vil gi grunnlag for sterkere regioner, som kan gi bedre tjenester og drive en mer samordnet samfunnsutvikling. Regjeringen vil gjennomgå statlige virksomheter og direktorater med sikte på å overføre mer myndighet og flere oppgaver til relevant folkevalgt nivå.

4.2 Regionreform som svar på sektorovergripende utfordringer

4.2.1 Utfordringene

Utvalget tolker Stortingets vedtak om regionreformen som et svar på to utfordringer. For det første har det de siste årene skjedd en betydelig vekst og oppdeling i den statlige forvaltningen, særlig i direktoratene og direktoratslignende enheter. Dette har gitt en sektorisert forvaltning med lavere grad av samordning enn ønskelig. Flere av vår tids store samfunnsutfordringer krever samtidig innsats på tvers av sektorer for å kunne løses på tilfredsstillende måte. Fylkeskommunene har egenskaper som gjør dem egnet til å møte slike utfordringer – særlig innen areal- og transportutvikling, byvekst, reduksjon av klimagasser og klimatilpasning, kystsoneforvaltning og folkehelse. Det gjelder også utfordringer knyttet til integrering, kompetansepolitikk og natur- og ressursbasert næringsutvikling.

For det andre vil mange kommuner etter første fase av kommunereformen fortsatt ha få innbyggere. Halvparten av landets kommuner vil i 2020 ha under 5 000 innbyggere, og 36 prosent av kommunene vil ha færre enn 3 000 innbyggere. Konsekvensen er små og sårbare fagmiljøer og få ressurser til å drive utviklingsarbeid. Dette problemet vil øke i årene som kommer, blant annet som følge av demografiske endringer. Fylkeskommunene har et potensial til å forsterke sin rolle som partner og veileder for kommunene. Fylkeskommunene kan i større grad enn i dag støtte opp under kommunalt utviklingsarbeid – for eksempel gjennom å bidra med fagkompetanse, veiledning og/eller i enda større grad delta som partner i kommunenes utviklings- og planarbeid.

Fylkeskommunenes legitimitet og interessen for fylkesdemokratiet er noe lavere enn interessen for kommunedemokratiet og våre nasjonale demokratiske institusjoner. Dette kan ha flere årsaker. Fylkeskommunene har hatt få oppgaver som har avspeilet konfliktdimensjonene i norsk politikk, slik som vekst-vern, offentlig-privat og sentrum-periferi. Skal fylkeskommunen oppnå økt politisk oppmerksomhet, må de nye oppgavene i større grad enn tidligere reflektere sentrale politiske konfliktdimensjoner og ha betydning for innbyggerne. Fylkeskommunen må også ha klart definerte oppgaver, og de veivalg fylkeskommunene gjør må ha relevans og konsekvenser for innbyggere og næringsliv. Regionreformen og ny fylkesstruktur gir anledning til å gi fylkeskommunene flere oppgaver som igjen er nødvendig for å styrke fylkesdemokratiet. Den nye fylkesstrukturen gir anledning til å desentralisere makt i samfunnet og tydeliggjøre politisk ansvar.

4.2.2 Bredde i oppgaver

Utvalget mener at nye oppgaver til fylkeskommunene i hovedsak bør komme på områder der fylkeskommunene allerede har et ansvar og en definert rolle, for slik å utnytte og bygge på fylkeskommunenes nåværende politiske og faglige kompetanse.

Utvalget legger generalistkommuneprinsippet til grunn. Fylkeskommunene skal gjennom egne prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger av et bredt spekter av oppgaver. Bredden i oppgaver er en viktig forutsetning for fylkeskommunenes politiske rolle, gjennom den muligheten det gir til å avveie oppgaver mot hverandre, noe som også forutsetter handlefrihet til å avgjøre omfang og standard innenfor og mellom oppgaver. Detaljeringsgraden i de statlige føringene har betydning for kommunenes og fylkeskommunenes mulighet til å gjøre lokale tilpasninger innenfor og på tvers av sektorer. Et bredt spekter av oppgaver gir muligheter for interessante politiske roller og avveining av politiske konflikter.

Når generalistkommuneprinsippet legges til grunn, er fylkesstrukturen og fylkeskommunenes ressursmessige forutsetninger dimensjonerende for hvilke oppgaver og hvilket ansvar fylkeskommunene kan ivareta. De minste fylkeskommunene vil fra 2020 ha over 240 000 innbyggere. Med den nye fylkesstrukturen vil det fremdeles være store forskjeller mellom fylkene med hensyn til både areal og avstander, befolkning, kommunikasjon, næringsstrukturer og ressursgrunnlag. Utvalget vurderer de ulike faktorenes betydning for ivaretakelse av forvaltningsansvar i tilknytning til de enkelte oppgaveområdene.

Utvalget forstår generalistkommuneprinsippet slik at lovpålagte oppgaver kan tillegges regionalt folkevalgt nivå selv om oppgavene ikke er aktuelle i alle fylkeskommunene. Dette gjelder der de naturgitte forholdene og/eller kjennetegn ved oppgaven tilsier det. Slik er situasjonen allerede i dag, for eksempel ved at ikke alle fylkeskommuner har et forvaltningsansvar for havbruk, eller ved at Stortinget har vedtatt overføring av kjøp av regionale flyruter som kun vil gjelde et mindretall av fylkeskommunene.[45]

4.3 De nye fylkeskommunene – egne oppgaver og bindeledd i forvaltningen

Utvalgets tilnærming er å bygge opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen. Utvalget vil styrke den politiske helhetstenkningen, gjennom å styrke fylkeskommunen som mobiliserende, samordnende og retningsgivende nivå. Dette krever at ansvar og oppgaver reelt sett overføres. På mange politikkområder har fylkeskommunen allerede viktige oppgaver, som videregående opplæring, samferdsel, næring og innovasjon. Utvalget mener at disse oppgavene i større grad burde ses i sammenheng med virkemidler som i dag er lagt til staten. For utvalget har det derfor vært viktig å diskutere hvilke oppgaver man kan samle rundt de eksisterende oppgavene, slik at mangfoldet av offentlige virkemidler i større grad kan ses i sammenheng og dra i samme retning for å skape ønsket regional utvikling.

Utvalget mener det er særlig tre store politikkfelt der fylkeskommunene bør ha oppgaver og handlingsrom til å bygge opp en sterk og tydelig regional politikk. Politikken og prioriteringene innen disse feltene er avgjørende for samfunnsutviklingen i det enkelte fylke og krever tilpasning til regional kontekst og forutsetninger. Dette er knyttet til:

[45] Jf. Innst. 385 S (2016–2017) og Prop. 84 S (2016–2017).

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

I de følgende delene av rapporten drøftes oppgaver innenfor fem områder, jf. figur 4.2. I tillegg drøftes regional planlegging som virkemiddel.

Figur 4.2 Oppgaveområdene som drøftes i rapporten

Del II Næring, kompetanse og integrering

Nærings- og innovasjonspolitikken skal legge til rette for et nyskapende og omstillingsdyktig næringsliv. Kompetansepolitikken skal bidra til utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i det norske samfunns- og arbeidsliv, herunder å integrere innvandrere i arbeidslivet. Et høyt kunnskaps- og kompetansenivå i hele befolkningen legger grunnlaget for nyskaping, omstilling og vekst. Målet for regional- og distriktspolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet.

Utdanning, kompetanse og tilrettelegging for næringsutvikling og innovasjon er i dag en kjerneoppgave for fylkeskommunene. De har ansvar for blant annet fagskolene, Regionale forskningsfond og videregående opplæring (herunder voksenopplæring og fagopplæring), og for å legge til rette for næringsutvikling og sysselsetting regionalt. Fylkeskommunene har ansvar for utviklingsmidler til næring og innovasjon og tildeler midler til bedriftsrettede virkemidler til Innovasjon Norge. Fylkeskommunene forvalter forskningsmidler gjennom Regionale forskningsfond.

Stortinget har anmodet regjeringen om å overføre oppgaver tilknyttet regional næringsutvikling fra Innovasjon Norge til fylkeskommunene. Videre har Stortinget bedt om at regjeringen skal endre ansvarsfordelingen mellom Regionale forskningsfond og Forskningsrådet slik at beslutninger rundt prosjektstøtte blir fattet på fylkeskommunalt nivå.

Kunnskapsdepartementet svarte slik på dette vedtaket i Prop. 1 S (2017–2018): *Kunnskapsdepartementet understrekar at avgjerder om tildeling av prosjektstøtte framleis skal skje på fylkeskommunalt nivå, i tråd med Stortingets intensjon. Departementet meiner dermed at vedtaket er følgt opp."*

Innen integreringsområdet ba Stortinget regjeringen vurdere nærmere hvilke oppgaver som kan overføres fra IMDi til fylkeskommunene.

I det følgende drøftes oppgaver og virkemidler knyttet til næringsutvikling, innovasjon og næringsrettet forskning, som alle er del av en helhetlig politikk for vekst og omstilling. Videre drøftes det næringspolitiske virkemiddelapparatet, ansvarsfordelingen innenfor kompetansepolitikken, nordområdepolitikken og på integreringsområdet.

5 Næring, forskning og innovasjon

Fylkeskommunen er tillagt rollen som samfunnsutvikler på regionalt nivå. For næringsfeltet innebærer dette et særlig ansvar for å utvikle regionale konkurransefortrinn. I dag er det rettet stor oppmerksomhet mot at denne rollen må fylles ved å koble næringspolitikken tettere til forsknings-, kompetanse- og innovasjonspolitikken, og at det i den sammenheng vil være nødvendig å regionalisere så mye av politikkutformingen som mulig for å nå nasjonale verdiskapingsmål.[46]

Kapitlet beskriver virkemiddelapparatet knyttet til næringsrettet utvikling, forskning og innovasjon, og oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune. Med virkemiddelapparatet menes her Innovasjon Norge (IN), Siva (Selskapet for industrivekst SF) og Forskningsrådet. Også fylkesmannens oppgaver innenfor landbruk drøftes. I tillegg redegjøres det for oppdrag staten og fylkeskommunene gir til virkemiddelapparatet.

Forskning og innovasjon omfatter flere sektorer og politikkområder både nasjonalt, regionalt og lokalt. Utvalget har som utgangspunkt at både stat og fylkeskommune har og fortsatt skal ha et ansvar for forsknings- og innovasjonspolitikken. Utvalget drøfter fordelingen av oppgaver og ansvar mellom nasjonalt og regionalt nivå på området. Dette omfatter både organiseringen av, eierskapet til og ansvaret for virkemiddelapparatet.

5.1 Sentrale departementers roller og ansvar

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har hovedansvar for regjeringens næringspolitikk på tvers av sektorer, herunder ansvaret for forskning og innovasjon for næringslivet. NFD koordinerer regjeringens politikk for å legge til rette for innovasjon, både gjennom eierskap, egne virkemidler, og samordning av ulike departementers arbeid. NFD har på statens vegne eierskap til 51 prosent av IN og 100 prosent av Siva.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har hovedansvar for regjeringens regional- og distriktspolitikk. KMD skiller mellom regional næringsutvikling (i hele landet) og næringsutvikling i distriktsområder (områder med spredt bosetting og store avstander). Den næringsrettede regional- og distriktspolitiske innsatsen omfatter ulike tiltak. Noen av ordningene er landsdekkende og er finansiert over flere departementers budsjetter. Fylkeskommunene forvalter store deler av de særskilte regional- og distriktspolitiske midlene.

Kunnskapsdepartementet (KD) har hovedansvar for forskningspolitikken og for etatsstyringen av Forskningsrådet. Departementet gir også Forskningsrådet oppdrag som sektordepartement. Regionale forskningsfond er finansiert over KDs budsjett. KD har ansvaret for videregående opplæring og fagskolene.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ansvar for landbruks- og matpolitikken, som blant annet omfatter arealforvaltning, jord- og skogbruk, husdyrhold, reindrift og utvikling av nye næringer med utgangspunkt i landbruket. LMD har ansvaret for jordbruksavtalen og de årlige jordbruksforhandlingene, hvor hovedandelen av de økonomiske virkemidlene til landbruket inngår. Fylkesmannen er statlig sektormyndighet på landbruks- og matområdet regionalt, og er bindeledd mellom kommunene og staten i gjennomføring av den nasjonale landbrukspolitikken.

[46] Fitjar, Isaksen og Knudsen (2016) Politikk for innovative regioner. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

5.2 Fylkeskommunenes ansvar og rolle

5.2.1 Eierskap

Fylkeskommunene eier samlet 49 prosent av IN, mens staten eier de resterende 51 prosent. Det er etablert et samarbeidsforum for IN mellom oppdragsgivende departementer og fylkeskommunene. Forumet skal legge til rette for langsiktig utvikling av selskapet, herunder drøfte overordnede prinsipper for virksomheten og hovedinnhold i kommende års oppdragsbrev. Samarbeidsforumet møtes to ganger i året (et politisk og et administrativt møte). Som medeiere skal fylkeskommunene delta i eier- og foretaksmøter for å diskutere felles eierpolitikk knyttet til forventninger om drift og avkastning.

Fylkeskommunene har også betydelige eierandeler i den regionale innovasjonsinfrastrukturen, som innovasjonsselskap (inkubatorer og næringshager) og reiselivsselskap (destinasjonsselskap).

5.2.2 Oppdragsgiver

Fylkeskommunene gir oppdrag til IN med føringer for virkemiddelbruken. For 2018 utgjør dette omlag 490 mill. kroner.[47] Dette er en direkte form for styring, for eksempel gjennom føringer med hensyn til prioriteringer av næringer, eller vektlegging av henholdsvis gründerskap eller eksisterende næringsliv. Som oppdragsgivere bestemmer fylkeskommunene hva midlene skal gå til, og unngår habilitetsproblemer og direkte ansvar i tildelingen av midlene til enkeltbedrifter. IN må rapportere løpende og årlig til fylkeskommunene etter kriterier satt i oppdragsbrevene.

Staten legger til grunn at oppdragene skal være forankret i fylkeskommunenes strategier og dermed deres regionale partnerskap. Det vises for øvrig til kapittel 5.3.1 *Ordninger på oppdrag for KMD* for nærmere beskrivelse av fylkeskommunenes oppdrag til Innovasjon Norge.

5.2.3 Forvalter og tilrettelegger

Tilretteleggende utviklingsvirkemidler

Fylkeskommunene har flere tilretteleggende virkemidler til utvikling av lokalsamfunn i distriktene og til utvikling av næringsmiljøer i fylket. Det vil si at fylkeskommunen selv foretar blant annet markedsføring, tildeling, rapportering og evaluering. For 2018 utgjør tilretteleggende virkemidler om lag 300 mill. kroner.[48] I tillegg bruker fylkeskommunene (i ulik grad) frie inntekter til dette formålet.

Tiltak rettet mot distriktene omfatter stedsutvikling, kommunale næringsfond og styrking av eksisterende næringshager. Tiltak rettet mot utvikling av regionens næringsmiljøer kan være tiltak som fremmer tilgang til kompetanse eller styrking av aktiviteter knyttet til regionens næringsklynger eller inkubatorer.

Omstillingsprogrammer i områder med akutt reduksjon i arbeidsplasser

Under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk finansieres også omstillingsprogrammer for områder med akutt reduksjon i arbeidsplasser. Fylkeskommunene har ansvar

[47] Over programkategori 13.50, post 550.62 Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene. Fylkeskommunene har anledning til å omdisponere midlene til egen forvaltning.
[48] Fylkeskommunene har anledning til å omdisponere midlene til IN gjennom oppdrag.

for omstillingsarbeid i eget fylke. Det er bevilget 112 mill. kroner til omstillingsprogrammer i fylkeskommunene i 2018.

Omstillingsprogrammene skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner/regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen.

KMD ber årlig fylkeskommunene sende skriftlige innspill om kommuner og regioner som opplever stor reduksjon i antall sysselsatte i hjørnesteinsbedrifter/-næringer. Disse innspillene legges til grunn for fylkesfordelingen av rammen. Fylkeskommunene prioriterer innenfor rammen hvilke områder som skal få midler til omstillingsarbeid.

Tabell 5.1 viser midler fylkeskommunene får over programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk. Siden 2013 har disse midlene blitt redusert fra 1,5 mrd. kroner til 947 mill. kroner.

Tabell 5.1 Fylkesvis fordeling av midler over programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk i hhv. 2013 og 2018 (kilde: KMD)

Fylkesfordeling	(mill. kroner) 2013	(mill. kroner) 2018
Østfold	24,55	23,13
Akershus	17,44	12,49
Oslo	11,50	7,95
Hedmark	80,22	62,06
Oppland *	84,25	52,44
Buskerud	34,93	24,67
Vestfold	11,50	8,95
Telemark	60,42	49,04
Aust-Agder	34,04	23,98
Vest-Agder	35,75	24,02
Rogaland	34,66	25,29
Hordaland	72,72	46,89
Sogn og Fjordane	96,54	53,91
Møre og Romsdal	125,96	58,73
Trøndelag	193,50	100,43
Nordland	253,76	154,89
Troms	172,77	89,08
Finnmark	128,44	63,26
Innovasjon Norge **	53,00	66,21
*Sum ****	*1 525,95*	*947,43*

* For 2013 gikk 10 mill. kroner av rammen til Oppland til fjellregionsatsingen. Oppland forvalter midlene på vegne av flere fylkeskommuner.
** Midler til å dekke gjennomføringskostnader ved ordninger i regi av Innovasjon Norge som finansieres over kap. 551, post 60.
*** Post 61 (kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift) er holdt utenfor.

Regionale forskningsfond

Regionale forskningsfond (RFF) skal mobilisere til økt innsats for forskning og utvikling (FoU) og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling innenfor regionenes prioriterte innsatsområder. Fylkeskommunene har ansvar for forvaltningen av fondene. Ordningen finansieres av KD. I statsbudsjettet for 2018 er det bevilget 210,5 mill. kroner til RFF over Kunnskapsdepartementets budsjett (kap. 287, post 60).

RFF dekker syv fondsregioner, der en av fylkeskommunene i hver region er pekt ut som vertsfylkeskommune. Vertsfylkeskommunen er mottaker av midlene fra Kunnskapsdepartementet og har det administrative og juridiske ansvaret for RFF. Som følge av regionreformen vil fondsregionene bli identiske med ny fylkesstruktur, dvs. det vil bli 11 fondsregioner.[49]

Organisering

Ansvaret for forvaltningen av RFF er lagt til fylkeskommunene, som i fellesskap innenfor de enkelte regioner har ansvaret for å implementere ordningen. Fondsstyrene utarbeider handlingsplaner der de gjør sine prioriteringer innenfor de rammer som gis gjennom FoU-strategiene og bestillingsbrevet fra fylkeskommunene. Fondsstyrene gjør vedtak om hvilke prosjekter som skal gis støtte.

Forskningsrådet bistår fondsstyrene i forvaltningen av RFF. Forskningsrådet bidrar til å ivareta forskningens kvalitet i alle ledd fra utlysning til tildeling av FoU-midler, og til å sikre mest mulig like kvalitetskrav i alle fondene, samt bidra til læring mellom fondene.

Landbruk

I 2010 fikk fylkeskommunen ansvar innenfor verdiskaping i landbruket, klima- og samfunnsplanlegging, samt rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Fra skoleåret 2018 får fylkeskommunene også ansvar for nasjonal modell for voksenagronomopplæring. For 2018 utgjør fylkeskommunenes samlede midler til rekruttering og kompetanseheving i landbruket 25 millioner kroner.

Som del av regionreformen er det vedtatt at følgende oppgaver på landbruks- og matområdet skal overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunene fra 1. januar 2020:[50]

- *Kystskogbruket:* 4,5 mill. kroner i 2018.
- *Foregangsfylke for økologisk jordbruk:* ca.15 mill. kroner i 2018.
- *Midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak:* 50 mill. kroner i 2018

Trøndelag fylkeskommune vil fra 1. januar 2018, gjennomføre et toårig forsøk med ansvar for *regionalt næringsprogram* i landbruket. Regionalt næringsprogram legger føringer for bruken av de fylkesvise midlene til investering og bedriftsutvikling i landbruket som forvaltes av Innovasjon Norge, og midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak, som forvaltes av fylkesmannen.[51]

---

[49] Prop. 84 S (2016–2017)
[50] Prop. 84 S (2016–2017)
[51] Meld. St. 22 (2015–2016), Innst. 377 S (2015–2016).

5.3 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge (IN) er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.[52]

INs hovedmål er å utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter. Av hovedmålet er det utledet tre delmål:

- flere gode gründere
- flere vekstkraftige bedrifter
- flere innovative næringsmiljøer

IN er organisert som et særlovselskap. Selskapets styre har et selvstendig ansvar for virksomheten og resultatene. I tillegg til hovedkontoret i Oslo har IN i overkant av 20 distriktskontorer over hele landet og 34 utenlandskontorer fordelt på 29 land. Ved utgangen av 2016 disponerte selskapet om lag 700 årsverk, fordelt med om lag 280 ved distriktskontorene, 170 ved utenlandskontorene og 250 ved hovedkontoret.

IN forvalter virkemidler innenfor finansiering, kompetanse, profilering, nettverk og rådgiving. Selskapet skal kombinere virkemidler ut fra den enkelte kundes behov, og har frihet til å utforme og prioritere virkemidler innenfor gitte budsjettrammer. I tillegg skal selskapet forvalte virkemidlene i overensstemmelse med EØS-regelverket og føringer gitt i lov om Innovasjon Norge, gjennom Stortingets behandling av årlige budsjettproposisjoner, og øvrige føringer fra oppdragsgiverne.

IN har også en rolle som veileder overfor kommunene og næringsutøverne innenfor landbruksbasert næringsutvikling.

I 2016 ble det bevilget til sammen 3,7 mrd. kroner til IN over budsjettene til flere departementer og fylkeskommuner. Av dette utgjorde oppdrag fra fylkeskommunene i overkant av 400 mill. kroner. I tillegg disponerte selskapet en ramme for nye utlån på 3,3 mrd. kroner, hvorav 2,5 mrd. kroner gikk til landsdekkende lavrisikolån og 800 mill. kroner til landsdekkende innovasjonslån. IN disponerte også en ramme for landsdekkende garantier på 40 mill. kroner. Selskapet ga tilsagn om distriktsrettede risikolån på oppdrag fra fylkeskommunene på til sammen 290 mill. kroner.

Oppdragsgiverne til IN omfatter de fleste av landets fylkeskommuner samt KMD, LMD, NFD, Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kirke- og kulturdepartementet, KD og Samferdselsdepartement. I tillegg utfører IN oppdrag på vegne av EU og i samarbeid med EU-institusjoner.

Finansieringsmodell

INs kostnader til administrasjon og gjennomføring dekkes av den enkelte oppdragsgiver, med unntak av selskapets basiskostnader. Basiskostnadene omfatter:

- Overordnet styring av virksomheten og lederne ved distriktskontor og utekontor
- En grunnkapasitet på distriktskontorene (om lag ett årsverk)
- Innspill til nasjonal og regional politikkutforming, deltakelse i utviklingsprosesser på nasjonalt og regionalt plan

[52] Lov om Innovasjon Norge § 1.

Samlede driftskostnader var på i underkant av 1,4 mrd. kroner i 2016. Her inngår lønn, husleie og prosjektkostnader til drøyt 700 ansatte på kontorer i alle fylker og i mer enn 30 land. Basiskostnadene utgjorde 165 mill. kroner av dette.

Innovasjon Norge – organisering og mål

IN er et sektorpolitisk virkemiddel. Deler av virksomheten har forretningsmessig karakter. IN ble stiftet som et særlovselskap for å balansere myndighetenes behov for å kunne styre på et overordnet nivå, mot selskapets selvstendighet og faglige ansvar for beslutninger i enkeltsaker. Særloven formaliserer en avgrensning av departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, noe som også betyr at departementet ikke har en rolle som klageinstans.

Målet med å gi fylkeskommunene eierskap i 2010, i tillegg til rollen som oppdragsgiver, var å styrke fylkeskommunenes strategiske og samordnende rolle. Fylkeskommunene skulle få et større ansvar knyttet til utformingen og gjennomføringen av den regionale og nasjonale næringspolitikken. Fylkeskommunene skulle få sterkere innflytelse på nasjonale overordnede rammer, samtidig som fylkeskommunenes innsats skulle gjennomføres i dialog med sentrale myndigheter. Det er utviklet et felles mål- og resultatstyringssystem og det er etablert koordinerende prosesser både nasjonalt og regionalt. INs organisering som særlovselskap innebærer at de overordnede målene og prioriteringene for selskapet fastsettes gjennom lovforslag og meldinger til Stortinget.

Modellen med særlovsselskap legger på den ene siden opp til stor uavhengighet for selskapet, samtidig som virksomheten styres av eierne og oppdragsgiverne gjennom flere kanaler.

5.3.1 Innovasjon Norges oppdrag

Nedenfor presenteres et utvalg av ordningene som IN utfører på oppdrag fra staten og fylkeskommunene. Beskrivelsen av ordninger er ikke uttømmende. Ifølge INs årsrapport for 2016 utførte IN oppdrag for over 3,7 mrd. kroner (se tabell 5.2).

Tabell 5.2 Staten og fylkeskommunenes oppdrag til Innovasjon Norge i 2016.[53]

Oppdragsgiver	Midler	Prosent
Nærings- og fiskeridepartementet	2,26 mrd. kr	61
Landbruks- og matdepartementet	734 mill. kr	20
Fylkeskommunene	404 mill. kr	11
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	225 mill. kr	6
Klima- og miljødepartementet	64 mill. kr	2
Kunnskapsdepartementet	25 mill. kr	1
Sum	*3,71 mrd. kr*	*100*

Ordninger på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet

Etablerertilskuddsordningen skal støtte gründere som har nye ideer med stort vekstpotensial. Tilskuddet kan brukes til å utvikle egen kompetanse, kjøpe kompetansetjenester av andre, tilpasse produktet eller tjenesten til markedet eller som sikkerhet for å innhente mer kapital. I 2018 har Innovasjon Norge avsatt 160 mill. kroner til ordningen.

[53] Årsrapport Innovasjon Norge 2016.

Innovasjonskontrakter (tidligere kalt FoU-kontrakter (IFU/OFU)) er tilskudd til forsknings- og utviklingssamarbeid mellom en leverandørbedrift og kunde (enten offentlig eller privat, norsk eller internasjonal). Samarbeidets formål skal være å utvikle nye produkter eller løsninger som ikke tilbys i dagens marked, med formål å bidra til økt konkurransekraft og varig verdiskaping. Samarbeid med offentlige virksomheter skal også bidra til økt innovasjon i offentlig sektor. I 2018 er det avsatt 328,7 mill. kroner til ordningen.

Miljøteknologiordningen gir tilskudd til bedrifter i hele landet som skal igangsette pilot- og demonstrasjonsprosjekter innen miljøteknologi. Ordningen skal fremme utvikling og bruk av ny miljøteknologi og bidra til at norsk næringslivs konkurranseevne styrkes. I 2018 er det avsatt 565,5 mill. kroner til ordningen.

Lavrisikolån gis i hovedsak til prosjekter sammen med lån fra private banker på markedsmessige vilkår. Lavrisikolån brukes til å delfinansiere investeringer i bygninger, driftsutstyr, fiskefartøy og til investeringer i landbruket. Lånene bidrar til å utløse annen finansiering. Rammen for lavrisikolån er på 2,5 mrd. kroner.

Innovasjonslån kan benyttes til delfinansiering av investeringsprosjekter som handler om nyetablering, nyskaping, omstilling og utvikling, hvor det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for gjennomføring i det private kredittmarkedet. Distriktsrettede risikolån finansieres av fylkeskommunen. Se omtale av ordninger på oppdrag fra fylkeskommunene under. Rammen for innovasjonslån i 2018 er 900 mill. kroner.

Pre-såkornfond skal delfinansiere og utløse privat investeringskapital til innovative bedrifter yngre enn fem år. Hver bedrift kan motta inntil 3 mill. kroner i tilskudd gjennom fondet. Private investorer skal delta med minst 50 prosent av kapitalen som investeres i hver enkelt bedrift. Det innebærer at bedriftene kan få tilført 2-6 mill. kroner. Ordningen er et supplement til etablerertilskuddsordningen og såkornfondsordningene. I 2018 er det bevilget 50 mill. kroner til fondet.

Bedriftsnettverk er et tilbud om finansiering og faglig støtte til små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner som ønsker å etablere forpliktende, strategisk, markedsrettet og kommersielt samarbeid. Hensikten er å bidra til økt innovasjonsevne, konkurransekraft og verdiskaping i bedriftene. Bedriftsnettverk er relevant for samarbeidsprosjekter i alle bransjer, sektorer og deler av landet. Bedriftsnettverk som bidrar til økt omstilling og internasjonalisering i norsk næringsliv prioriteres.

Klyngeprogrammet Norwegian Innovation Clusters er et samarbeid mellom Norges Forskningsråd, Siva og IN, og driftes av IN. Programmet består av tre typer klynger: Arena, Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Global Centres of Expertise (GCE). Det nasjonale klyngeprogrammet skal gi økt verdiskaping i deltakerbedriftene gjennom bærekraftig innovasjon. Mye av innsatsen skal utvikle og styrke strategisk samarbeid mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer. Det kan spre risiko og gi bedre kunnskapsflyt og læring mellom deltakerne, som er avgjørende for innovasjonsevnen.

Det er for 2018 bevilget 126,6 mill. kroner fra NFD til klyngeprogrammet og Bedriftsnettverk. Klyngeprogrammet og Bedriftsnettverk samfinansieres med KMD. Total ramme utgjør om lag 243 mill. kroner i 2018.

Reiseliv: IN skal bidra til en lønnsom utvikling i reiselivsnæringen og profilere Norge som helårlig reisemål. I 2018 skal 231,5 mill. kroner av midlene benyttes til dette.

Kompetansetjenester og annen profilering: Midlene skal finansiere selskapets kompetansetiltak overfor næringslivet, inklusiv en stor del av INs internasjonale virksomhet og programmer for profilering og omdømmebygging. Bedrifter med stort eksportpotensial skal stimuleres

til å utnytte muligheter som finnes utenfor Norge gjennom programmer som bidrar til å fremme eksport, internasjonalisering og internasjonalt teknologisamarbeid. Programmer for profilering og omdømmebygging skal bidra til å gjøre norsk næringsliv og teknologi bedre kjent i utlandet og bidra til at utenlandsk næringsliv investerer og etablerer ny virksomhet i Norge. Det er for 2018 avsatt 305,5 mill. kroner til dette formålet.

Ordninger på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KMD gir oppdrag til Bedriftsnettverk og Klyngeprogrammet sammen med NFD, jf. omtale av disse programmene over. I tillegg utfører IN to andre ordninger på oppdrag fra KMD (samfinansiert med NFD og LMD):

Mentortjenesten i IN bidrar til at gründere får økt kunnskap om bedriftsutviklingsprosessen. I 2016 var i overkant av hundre gründere med i mentorordningen finansiert fra KMD (5 mill. kroner). I tillegg deltok i overkant av 50 gründere finansiert av NFD (3,5 mill. kroner).

Bioraffineringsprogrammet har fokus på utnyttelse av lokale råvarer og har en særlig relevans for næringsutvikling i distriktene. Programmet er en oppfølging av regjeringens bioøkonomi-strategi. Det ble i 2016 gitt totalt 20 mill. kroner til 20 prosjekter, hvorav 13 mill. kroner fra KMD og 7 mill. kroner fra NFD/LMD.

Ordninger på oppdrag fra Landbruk- og matdepartementet

Midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU)
Midlene skal bidra til utvikling innenfor det tradisjonelle landbruket og andre landbruks-baserte næringer. Det skal gi flere vekstkraftige produsenter, gi økt matproduksjon og lønn-somhet, og fremme flere gründere gjennom levedyktige oppstartsbedrifter. Rammen for 2018 er på 634.5 mill. kroner. LMD overfører midlene direkte til IN. I forbindelse med invester-ingssaker blir det i mange tilfeller gitt tilsagn om lavrisikolån sammen med IBU-tilskudd.
Regionalt næringsprogram legger føringer for bruken av de fylkesvise midlene til investering og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midlene) som forvaltes av IN, og midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak (50 mill. kroner i 2018), som forvaltes av fylkesmannen og som skal overføres til fylkeskommunene fra 2020[54]. Målet med programmet er at det skal bidra til å utløse regionale fortrinn og potensial for landbruksbasert næringsutvikling knyttet til bredden av landbrukets ressursgrunnlag.

Ordninger på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet

Biogasspilotordningen gir tilskudd til investeringer i pilotanlegg innen biogassteknologi. Pilotanleggene skal teste ut teknologi for biogass basert på andre råstoff enn avfall (for eksempel husdyrgjødsel) og på den måten bidra til framtidige kostnadsreduksjoner for klima-tiltaket og dermed bidra til framtidige utslippsreduksjoner. Ramme for 2018 er 20 mill. kroner.

Klima og miljøvennlig skipsfart fra KLD kom i revidert nasjonalbudsjett i 2016, som en engangsordning. Utlysningen er rettet mot bedrifter som iverksetter prosjekter rettet mot en mer klima- og miljøvennlig skipsfart, i første rekke rederier, verft og leverandører av utstyr, skipsdesign og andre tjenester. Rammen er på 41,5 mill. kroner.

[54] Prop. 84 S (2016–2017)

Oppdrag fra andre departementer

Flere departementer gir oppdrag til IN: Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet. Oppdragene er hver for seg ikke store, men er uttrykk for at flere sektordepartementer ser behov for å stimulere til næringsutvikling og innovasjon.

Ordninger på oppdrag fra fylkeskommunene

Distriktsrettede risikolån skal bidra til risikoavlastning i investerings- og utviklingsprosjekter gjennom toppfinansiering av antatt lønnsomme prosjekter som er vanskelig å finansiere i det private kredittmarkedet. Lånene kan innvilges både til nyetableringer og etablerte bedrifter.

Distriktsrettede garantier for driftskreditt og unntaksvis risikolån gis også til bedrifter som mangler pantesikkerhet for lånefinansiering i bank. *Investeringstilskudd* er bidrag til fysiske investeringer som for eksempel produksjonslokaler eller produksjonsutstyr.

Bedriftsutviklingstilskudd er støtte til rådgivningstjenester, kompetansetiltak og tilskudd til forprosjekter. Midlene kan også brukes til *Distriktsrettet etablerertilskudd;* et tilskudd til etablerere i oppstartsfasen (enkeltvis eller til veiledningstjeneste).

Midlene på budsjettposten fordeles mellom fylkeskommunene innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte, etter distriktsindeksen.[55] Rammen for 2018 er på 488 mill. kroner. Fylkeskommunene er oppdragsgivere og legger strategier og føringer for bruken av midlene i samarbeid med de regionale partnerskapene. Kapitalordningene forvaltes av IN, på oppdrag fra fylkeskommunene. I oppdragene til IN kan fylkeskommunene gi føringer om å vektlegge innsats for eksempel for kvinner, gründere, kompetanse eller mobilisering til vekst og internasjonalisering.

5.4 Siva

Siva – Selskapet for industrivekst SF – tilrettelegger for nyskaping gjennom å bygge, eie og utvikle infrastruktur for innovasjon i hele landet. Siva har et særlig ansvar for å fremme vekstkraft i distriktene. Siva er statens virkemiddel for å tilretteleggende eierskap og utvikling av bedrifter og nærings- og kunnskapsmiljø, og er en del av det offentlige næringsrettede virkemiddelapparatet. Selskapets eiendomsvirksomhet er selvfinansierende og har krav til avkastning.

Siva er et statsforetak eid av NFD og mottar tilskudd fra NFD, KMD og LMD. Selskapet har også en eiendomsvirksomhet som er samlet i det heleide datterselskapet Siva Eiendom Holding AS. Statsforetaket er lokalisert i Trondheim og hadde om lag 40 ansatte ved inngangen til 2018.

Hovedmål for virksomheten: Siva skal utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer.

Delmål eiendom: Siva skal gjennom sine eiendomsinvesteringer senke barrierer for etablering der markedsmekanismer gjør dette spesielt krevende, også for større industrielle eiendomsprosjekter.

[55]Distriktsindeksen er et verktøy utviklet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne sammenlikne kommuner og regioner med hverandre ut fra graden av distriktsutfordringer i en kommune.

Delmål innovasjon: Sivas innovasjonsaktiviteter skal tilrettelegge for etablering og utvikling av bedrifter i nærings- og kunnskapsmiljøer, og koble disse sammen i regionale, nasjonale og internasjonale nettverk.

Finansieringsmodell

Siva har markedsinntekter fra eiendomsvirksomheten. Denne virksomheten er selvfinansierende og oppkapitalisering skjer gjennom egenkapital og lån fra staten. Selskapet betaler utbytte og renter. Innovasjonsvirksomheten finansieres av de ulike oppdragsgiverne, med unntak av selskapets basiskostnader. Basiskostnadene inkluderer de faste kostnadene for selskapets styre og administrerende direktør og kostnader knyttet til rapportering.

5.4.1 Eiendomsvirksomhet

Sivas eiendomsinvesteringer skal være tilpasset næringslivets behov og skal bidra til å utvikle næringer som er nye og umodne eller bedrifter med behov for omstilling. Siva Eiendom Holding skiller seg fra andre eiendomsselskap ved at formålet er å bidra til innovasjon og næringsutvikling, samtidig som selskapet drives kommersielt og har krav til avkastning. Sivas investeringer skal alltid utløse privat kapital. Siva Eiendom Holding var ved utgangen av 2016 hel- eller deleier i 37 eiendomsselskaper, med totalt 116 bygg og 685 leietakere.

5.4.2 Innovasjonsvirksomhet

Siva er medeier i 84 små og store innovasjonsselskap (som næringshager, forskningsparker, kunnskapsparker). Innovasjonsselskapene er pådrivere for nyskaping i sine miljøer og regioner. Målsettingen med Sivas eierskap er å legge til rette for at selskapene utnytter sitt potensial best mulig i arbeidet med utvikling av bedrifter.

Sivas innovasjonsprogrammer, inkubasjonsprogrammet og næringshageprogrammet, er indirekte virkemidler som bidrar til utvikling av oppstartsmiljø og bedriftsfellesskap gjennom rådgivning og støttetjenester. Gjennom disse programmene får over 2 000 bedrifter og gründere støtte og veiledning hvert år. Katapultordningen ble innført i 2017 og skal bidra til etablering av nasjonale flerbrukssentre for testing, pilotering, simulering og visualisering, for å gi raskere industriell vekst og utvikling i Norge.

5.4.3 Sivas innovasjonsprogrammer

Oppdrag fra NFD og KMD

Inkubasjonsprogrammet (samfinansieres med KMD og en mindre del fra LMD): Inkubasjon er et verktøy for å utvikle nye bedrifter eller for å skape vekst i eksisterende bedrifter. I en inkubator får gründere tilgang på profesjonelle forretningsutviklere, rådgivere og investorer. Inkubasjon er en aktivitet i alle landets forsknings- og kunnskapsparker. Siva gir årlige tilskudd til utvikling av inkubatorer og bedriftene de jobber med. Per 1. januar 2017 var det 35 inkubatorer i programmet. I 2018 er det bevilget 55 mill. kroner fra KMD, 89 mill. kroner[56] fra NFD og 5 mill. kroner fra LMD, med en føring om at tilskuddet skal bidra til et mer robust og fremtidsrettet landbruk.

[56] NFD øremerker ikke midler til programmet. Bevilgningen for 2018 på 88,8 mill. kroner dekker innovasjonsaktiviteter og basiskostnader, men hovedandelen av bevilgningen vil gå til inkubasjonsprogrammet.

Katapultordningen: Ordningen ble innført i statsbudsjettet for 2017 til å støtte investeringer i testfasiliteter som flere bedrifter og forskningsmiljøer kan bruke på deling ("katapultsentre"). I 2018 er det bevilget 125 mill. kroner til katapultordningen. Dette skal bidra til raskere innovasjon og utvikling og et mer konkurransedyktig næringsliv. Siva har ansvaret for ordningen i samarbeid med IN og Norges forskningsråd. Per desember 2017 har to sentre fått tilsagn om støtte fra ordningen.

Næringshageprogrammet: En næringshage samlokaliserer utviklingsorienterte bedrifter for å fremme vekst, samarbeid og utvikling. I næringshagen får bedriftene tilgang til kompetanse, nettverk og et faglig og sosialt fellesskap. En viktig oppgave for næringshagene er å koble bedriftene opp mot relevante fagmiljøer, FoU-miljøer, investeringsmiljøer og offentlig virkemiddelapparat. Siva gir årlige tilskudd til næringshager og bedriftene de jobber med. Per 1. januar 2017 var det 39 næringshager i programmet. Rammen for 2018 er på 85,5 mill. kroner. Programmet finansieres av KMD.

5.5 Forskningsrådet

Forskningsrådet har tre roller. De er rådgiver for myndighetene i forskningspolitiske spørsmål, fordeler årlig vel ni mrd. kroner til forskning og innovasjon, og skaper møteplasser for og dialog mellom forskere, brukere av forskning, og aktører som finansierer forskning. Forskningsrådet arbeider også for økt internasjonalt samarbeid og økt deltakelse i EUs forsknings- og innovasjonsprogram.

Forskningsrådet skal tilføre forskningssystemet merverdi gjennom å realisere forskning som aktørene i forskningssystemet hver for seg ikke kan utvikle. Rådet skal bidra til et helhetlig FoU-system som leverer forskning av høy kvalitet, utvikler kunnskap for å møte sentrale utfordringer i samfunn og næringsliv, bidrar til dynamikk og samhandling nasjonalt og internasjonalt, og legger til rette for læring, bruk og innovasjon.

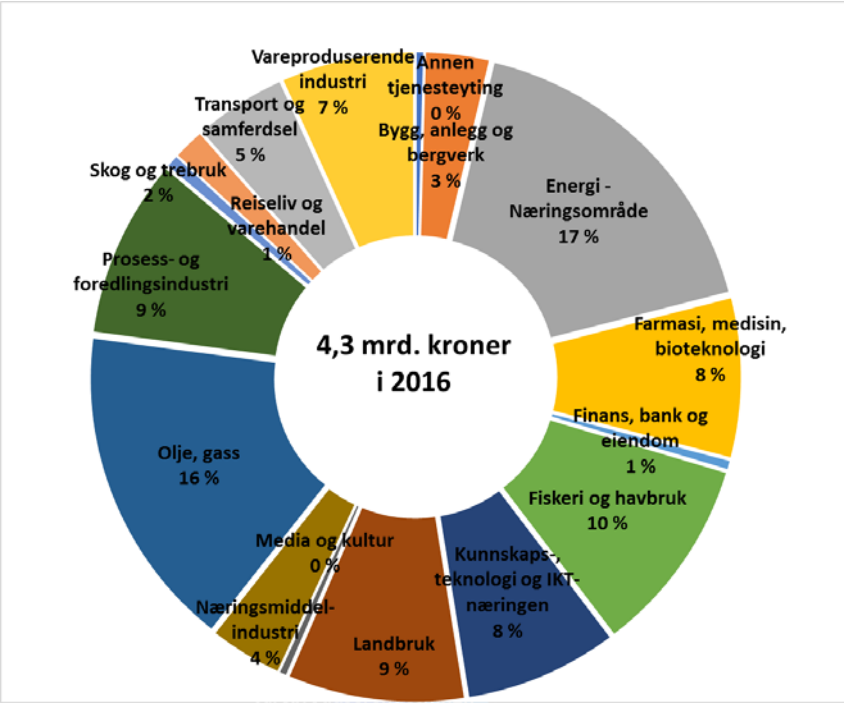
Forskningsrådet har ansvar for alle fag- og disiplinområder og alle tema- og samfunnsområder, fra grunnleggende forskning til forskningsbasert innovasjon og kommersialisering. Forskningsmidlene som fordeles via konkurransearenaene til Forskningsrådet, kan gå til alle kvalifiserte forskningsmiljøer, bedrifter og offentlige virksomheter. Aksjonsområdet er både regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

5.5.1 Næringsrettet forskning

Forskningsrådet forvalter en bred portefølje av næringsrettede virkemidler, i form av tiltak for internasjonalisering og kommersialisering, strategiske innovasjonsarenaer, sentersatsinger og nettverkstiltak, skattefradrag for bedrifter, næringsrettede doktorgrader, mobiliseringstiltak og personmobilitet, samt basisbevilgninger og infrastruktur.

Totalbudsjettet til Forskningsrådet var i 2016 på om lag 9,5 mrd. kroner, hvorav 4,3 mrd. kroner ble investert i forskning for og i næringslivet. Av disse er ca. 1,5 mrd. kroner bevilget direkte til næringslivet. Figur 5.1[57] viser fordeling på næringsområder. I tillegg kommer skattefradragsordningen SkatteFUNN, der budsjettert skattefradrag i 2016 var 4,78 mrd. kroner.

[57] Forskningsrådet årsrapport 2017.



Figur 5.1 Forskningsrådets investeringer i og for bedrifter (unntatt SkatteFUNN)

5.5.2 Nærmere om næringsrettede ordninger

Nedenfor presenteres et utvalg av Forskningsrådets næringsrettede ordninger. Beskrivelsen er ikke uttømmende.

Mobiliseringstiltak

FORREGION samfinansieres av KMD, LMD og KD. Ordningen skal bidra til å øke antall bedrifter som samarbeider med forskningsmiljøer, styrke regional forskningskapasitet (kapasitetsløft) for næringslivets behov, og legge til rette for at regional og nasjonal innsats for forskningsbasert innovasjon forsterker og utfyller hverandre.

Midlene på posten bevilges direkte til Forskningsrådet, som vurderer hvilke prosjekter som skal få støtte. Vurderingen av mobiliseringsprosjekter er basert på dialog med og innstilling fra fylkeskommunene. Ett av kriteriene for kapasitetsløftprosjektene er at de skal være forankret i fylkeskommunale strategier. I tillegg må én eller flere fylkeskommuner støtte prosjektet for at det skal kunne få støtte fra Forskningsrådet. For 2018 er det satt av 85,8 mill. kroner til programmet (KMD: 77,9 mill. kroner, LMD: 2 mill. kroner, KD: 5,89 mill. kroner). [58]

Skattefradrag for bedrifter

SkatteFUNN er en rettighetsbasert skattefradragsordning for alle bedrifter som utfører forsknings- og utviklingsarbeid. I 2017 er de budsjetterte prosjektkostnadene på 27 mrd. kroner og det budsjetterte skattefradraget på 4,8 mrd. kroner i 6 925 prosjekter.

[58] Administrative kostnader som en del av KD sin bevilgning er ikke inkludert her.

Næringsrettede doktorgrader

Næringsrettede doktorgradsstudier er et tilbud til alle bedrifter i alle bransjer. Målet er forskerrekruttering til næringslivet, økt forskningsinnsats og langsiktig kompetansebygging, og økt samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner.

Strategiske innovasjonsarenaer

Strategiske innovasjonsarenaer er innovasjonsprogrammer innenfor ulike tematiske områder, samt programmet Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA). BIA supplerer og utfyller de tematiske programmene, slik at Forskningsrådet kan motta søknader fra alle typer av bedrifter. BIA har i 2017 et budsjett på om lag 658 mill. kroner. Tabell 5.3. viser hvilke departementer som finansierer de strategiske innovasjonsprogrammene (2017):

Tabell 5.3 Finansiering av strategiske innovasjonsprogrammer i 2017

Program	Finansiører
IKTPLUSS	KD, NFD, SD, KMD og JD
BIOTEK2021 og NANO2021 og HAVBRUK	KD og NFD
MAROFF	NFD
Transport 2025	SD og KD
ENERGIX	OED, SD, KD, LMD, KLD, NFD
PETROMAKS	OED, KD, ASD og DU
BIONÆR	LMD, NFD, KD
CLIMIT	OED
BIA	NFD

Sentersatsinger

Senter for forskningsdrevet innovasjon (SFI) skal bidra til å styrke innovasjon og kompetanse gjennom satsing på langsiktig forskning i et nært samarbeid mellom FoU-aktive bedrifter og forskningsmiljøer. Et SFI får finansiering over åtte år og tildelingene per senter har samlet vært mellom 76 og 96 mill. kroner. Forskningsrådet finansierer også Forskningssentre for miljøvennlig energi (FME). Dette er en konsentrert og langsiktig satsing innenfor forskning på fornybar energi, energieffektivisering, CO_2-håndtering og samfunnsvitenskap.

5.6 Fylkesmannen

Fylkesmannen har ansvar for oppfølging av nasjonal landbrukspolitikk regionalt og lokalt, og skal være et kompetansesenter og bindeledd mellom kommunene og statlige myndigheter på landbruks- og matområdet.

Fylkesmannen har i samarbeid med fylkeskommunen, IN, faglagene i landbruket og eventuelt andre relevante aktører, ansvar for å utarbeide Regionalt bygdeutviklingsprogram (4-årige). Regionalt bygdeutviklingsprogram består av tre deler; regionalt næringsprogram, regionalt miljøprogram og regionalt skog- og klimaprogram. Programmene legger strategiske føringer for prioriteringer og innsats på disse områdene.

Kommunene er vedtaksmyndighet for det meste av de økonomiske og juridiske virkemidlene i landbruket, og er saksforberedende organ for IN på landbruksområdet. I forbindelse med

kommunereformen er kommunenes rolle og oppgaver innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde ytterligere styrket.[59]

Fylkesmannen har ansvar for å veilede og følge opp kommunene i forvaltningen av de økonomiske og juridiske virkemidlene i landbruket. Fylkesmannen fører kontroll med kommunenes tilskuddsforvaltning, skal påse at forvaltningen skjer i samsvar med gjeldende regelverk og i tråd med nasjonal landbrukspolitikk, og behandler klager på kommunale vedtak knyttet til virkemidlene.

5.7 Utvalgets vurderinger

Utvalget tar utgangspunkt i tre funksjoner i vurderingen av oppgave- og ansvarsfordelingen på området:

- Fylkeskommunalt ansvar for virkemidler og tilhørende fagansvar
- Økt fylkeskommunalt eierskap i virkemiddelapparatet
- Større ansvar for å gi oppdrag til virkemiddelapparatet

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta forsknings- og innovasjonspolitikken?

Utvalget mener at de nye fylkene har en funksjonalitet og størrelse som legger til rette for at fylkeskommunene kan ta et større ansvar for politikkområdet. Regionreformen medfører at fylket som konkurransearena blir større, og at forvaltningen av virkemidler i større grad bør kunne legges til regionalt nivå. Utvalget mener derfor det bør åpnes for alternative måter å organisere virkemiddelapparatet på.

Den nasjonale konkurranseevnen er avhengig av et næringsliv som kan konkurrere på globale markeder. Bedrifter er igjen avhengig av at regionen kan tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, enten det er personer med høyere utdanning eller bransjespesifikk fagarbeider- og produksjonskompetanse. Det krever at hver fylkeskommune realiserer sitt potensial. Hva potensialet består i, varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune. Norge er et land preget av store variasjoner i næringsstruktur, ressursgrunnlag, infrastruktur og kompetanse. Utvalget mener det er behov for en politikk som tar utgangspunkt i regionale muligheter og fortrinn, basert på lokalt kjennskap og initiativ.

Ny fylkesstruktur gir et større innbyggergrunnlag og mer funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dette gir de nye fylkeskommunene bedre forutsetninger for å gi samfunnsutviklingen strategisk retning, mobilisere på tvers av sektorer, nivå og aktører og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Dette er en av begrunnelsene for samtlige sammenslåinger av fylkeskommuner i Prop. 84 S (2016–2017).[60]

I tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen mener utvalget at fylkeskommunene har en hensiktsmessig avgrensing og størrelse til å overta betydelige oppgaver og ansvar innenfor forsknings- og innovasjonspolitikken.

Samtidig ser utvalget at det fortsatt vil være behov for nasjonale virkemidler for forskning og innovasjon. Dette gjelder særlig ordninger der man ønsker nasjonale konkurransearenaer for å sikre internasjonal kvalitet eller likeartet behandling av prosjekter. Det vil også være ineffektivt å få en overetablering av fellesgoder. Dette kan for eksempel være infrastruktur for

[59] Prp L 91 (2016-2017). Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport
[60] Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå.

testing av ny industriproduksjon eller internasjonalt ledende nærings- og forskningsmiljøer. Nasjonale ordninger er også avgjørende for å unngå innlåsningsmekanismer i fylkene for eksempel ved at de ensidig spesialiserer seg i én sektor eller næring. En annen risiko ved å desentralisere næringspolitikken er at for mange regioner velger å spesialisere seg innenfor samme næring slik at det går på bekostning av Norges mulighet til å utvikle internasjonale konkurransefortrinn i en større variasjon av sektorer. Det kan samtidig føre til lavere kvalitet på prosjekter finansiert av offentlige støtteordninger. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep, jf retningslinje 5. Utvalget mener derfor at nasjonale myndigheter fortsatt bør ha oppdragsansvar for virkemidler der nasjonale og/eller internasjonale konkurransearenaer er avgjørende.

Bør forsknings- og innovasjonsinnsatsen i større grad tilpasses regionale behov og prioriteringer?

Fylkeskommunene var oppdragsgiver for mindre enn 15 prosent av midlene som i 2017 ble investert i virkemidler for næringsrettet forskning, næringsutvikling og innovasjon, mens departementene var oppdragsgiver for de øvrige midlene.[61] Skattefunn er ikke medregnet her. Statens samlede virkemidler har økt de senere år, mens fylkeskommunenes virkemidler finansiert av KMD har blitt betydelig redusert fra om lag 1,5 mrd. kroner i 2013 til 950 mill. kroner i 2018. Noen av fylkene har i perioden fått mer enn halvert sine bevilgninger.

Fordelingen av oppdragsgivermidler vitner om et politikkområde som i stor grad er underlagt statlig styring og prioritering. Staten er også hovedeier i samtlige deler av virkemiddelapparatet og har stor grad av kontroll over hvordan virkemiddelapparatet er organisert og hvilke mål og strategier det skal arbeide etter.

Utvalget mener virkemidler til næringsutvikling, innovasjon og forskning i større grad enn i dag bør utvikles i et regionalt perspektiv. Realisering av de næringsmessige mulighetene i en region krever kunnskap og nærhet og en effektiv kombinasjonen av virkemidler. Større grad av regionalt forankret styring av ressursene og virkemidlene gir rom for å tilpasse overordnede forsknings- og innovasjonspolitiske prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger. Dette handler også om å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser.

Større lokal og regional frihet til å velge kombinasjon av virkemidler vil øke forutsetningene for at hvert fylke realiserer sitt potensial fordi virkemidlene blir tilpasset områdets muligheter og forutsetninger. Utvalget mener dette kan gi en vel så stor verdiskaping som at virkemidler tildeles basert på nasjonale konkurranser/perspektiver.

Fylkeskommunen har ansvar for å sette mål og legge retning for arbeidet med næringsutvikling i sitt fylke. Når virkemidlene i stor grad er kontrollert av statlige aktører, er det vanskelig å stille fylkeskommunen til ansvar for en vedtatt politikk. Utvalget mener at fylkeskommunene bør få et større ansvar for også å velge type innsats, slik at de også kan stilles til ansvar for de resultatene som følger av politikken. Overføring av flere virkemidler til fylkeskommunen er dermed i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen om at oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.

Nytten av regional tilpasning vil særlig gjelde virkemidler som har til hensikt å kvalifisere og få fram nye bedrifter, næringsmiljøer og kompetansemiljøer som er av særlig betydning for regionen. En regional næringspolitikk med virkemidler som utløser nye bedriftssamarbeid,

---

[61] Beregnet ut fra årsrapporter 2016 for Innovasjon Norge, regionale forskningsfond og Forskningsrådet, Prop. 1 S (2016–2017) og Programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk.

nye partnerskap mellom forskere og bedrifter, nye gründermiljøer eller nye kompetansetilbud til regionens klynger, er godt egnet til å ligge hos institusjoner som er tettere på næringsmiljøene og som opplever konsekvensene av offentlig politikk mer direkte enn nasjonale myndigheter. Dette er også i tråd med et av målene med regionreformen: *Den som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, skal kunne påvirke politikken*.[62]

Er det behov for samordning av forsknings- og innovasjonspolitikken med andre politikkområder?

Forsknings- og innovasjonsområdet er sektorovergripende i seg selv. I snever forstand handler det om å bygge sterke næringsmiljøer. Det forutsetter innovative bedrifter, men også utdannings- og forskningsmiljøer som underbygger næringslivets behov for kunnskap og kompetanse. I bred forstand kan forsknings- og innovasjonspolitikken ses i sammenheng med øvrige virkemidler med betydning for regional utvikling, og er således viktig for utviklingen av bærekraftige og attraktive byer og lokalsamfunn.

Utvalget mener at forsknings- og innovasjonspolitikken vil virke bedre og mer effektivt hvis den i større grad ses i sammenheng med øvrige fylkeskommunale oppgaver, herunder samferdsel, ressursforvaltning, kultur, kompetanse og utdanning og integrering. Det vil også gjøre det enklere for fylkeskommunen å samordne ressursbruk som kan bidra til en mer effektiv forvaltning og regional planlegging. En overføring av ansvar og større fylkeskommunal myndighet over virkemidler på forsknings- og innovasjonsområdet er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Det finansielle og faglige ansvarsprinsipp

Retningslinje 2 for oppgavefordelingen slår fast at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også bør ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Fylkeskommunene er i dag avhengige av virkemiddelapparatet som ikke inngår i egne organisasjoner for å utvikle og gjennomføre egen forsknings- og innovasjonspolitikk. Organiseringen bryter med det faglige ansvarsprinsippet og hovedregelen i kommunalforvaltningen om at kommuner og fylkeskommuner har egen fagadministrasjon for oppgavene man har ansvaret for.

Organiseringen er heller ikke i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet som inngår i retningslinje 2. Prinsippet har som formål å fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal betale regningen for offentlig oppgaveløsning. En overføring av ansvar med tilhørende midler til fylkeskommunene vil forenkle organiseringen, redusere behovet for samfinansiering og spleiselag mellom regionalt/lokalt og sentralt nivå, og klargjøre ansvaret fylkeskommunene har for forsknings- og innovasjonspolitikken.

Samtidig er det viktige argumenter for å opprettholde nåværende institusjoner, fagmiljøer og støttefunksjoner. De statlige virkemiddelaktørene har over tid utviklet fagsystemer for å kunne forvalte oppdrag fra både stat og fylkeskommuner. Dette inkluderer banksystemer, beslutningssystemer med håndtering av habilitet, forskningsbaserte metoder for effektevalueringer og rutiner for etterlevelse av nasjonalt, europeisk og WTO-regelverk for statsstøtte. De nasjonale virkemiddelaktørene har også mulighet til å bygge fagkompetanse på

[62] Prop. 84 S (2016–2017)

områder som det i et fylke ikke vil være grunnlag for. Dette er fordeler som fylkeskommunene i større grad vil kunne trekke veksel på, dersom de styrkes som oppdragsgivere til de nasjonale aktørene.

5.7.1 Modeller for endringer i oppgaver og roller på området

Utvalget har vurdert tre ulike modeller for endringer i oppgaver og roller på området:

Modell 1

Hele INs og Sivas virksomhet overføres til fylkeskommunene. Regionale forskningsfond videreføres i sin nåværende form, men tilføres betraktelig mer kapital. Foruten Forskningsrådets virksomhet, vil staten i liten grad ha ansvar på forsknings- og innovasjonsområdet. Det innebærer at fylkeskommunene får ansvaret for mesteparten av den offentlige finansieringen.

Modellen vil bety at både tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidler forvaltes og tildeles av fylkeskommunene selv, det vil si tilskudd, lån og garantier. Fylkeskommunene vil selv få ansvar for eksport og internasjonal tilstedeværelse i Norges viktigste eksportmarkeder (i dag over 30 land), eventuelt i samarbeid om felles finansiering av et internasjonalt apparat. Sivas eiendomsvirksomhet og eierandel i innovasjonsselskapene, inkubasjonsprogrammet og næringshageprogrammet overføres til fylkeskommunene. Fylkeskommunene får ansvar for å utvikle og ivareta forvaltningen av virkemidlene og organiseringen på feltet. Modellen vil gi fylkeskommunene kontroll over sentral infrastruktur for innovasjon i eget fylke. En mer kompetent fagadministrasjon vil støtte opp om politikkutviklingen i fylkeskommunen, og bedre la seg integrere med tilstøtende fagmiljøer som jobber med samfunnsutvikling. Modellen er i samsvar med oppgaveretningslinje 1, 2 og 4: Det er viktige argumenter for at regionalt nivå er det mest hensiktsmessige geografiske nivået for oppgaveløsningen på feltet, at fagmiljø og finansiering følger oppgaven, og at det bidrar til bedre samordning med andre regionale utviklingsoppgaver.

Imidlertid kan modellen sies å være i strid med retningslinje 5 om at staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Både låne- og tilskuddsforvaltning, eksportfremming og arbeidsflyten mellom nasjonal og internasjonal aktivitet krever nasjonale helhetsgrep. Modellalternativ 1 svekker dette hensynet betydelig. Videre er utvalget av den oppfatning at totalkostnadene ved en avvikling av IN som selskap, med opparbeidet kompetanse, erfaring, systemer og høy grad av regional forankring gjennom regionkontorene, ikke vil stå i forhold til samlede gevinster for samfunnsutviklingen. INs kompetanse vil spres utover 11 organisasjoner med fare for høye transaksjonskostnader, svakere fagmiljøer og et mer komplisert tilbud til norske gründere og bedrifter. I tillegg er utvalget bekymret for konsekvensene av et redusert nasjonalt engasjement for nærings- og innovasjonspolitikk. Utvalget mener at utviklingen av norsk næringsliv er best tjent med et fortsatt nasjonalpolitisk ansvar og interesse for forsknings- og innovasjonspolitikk.

Også når det gjelder Siva kan det reises motforestillinger mot en overføring. Siva har om lag 40 medarbeidere. Virksomheten er faglig spesialisert. Det er konkurranse mellom inkubatorer, næringshager og katapulter om å få bli med i programmene. Deltakerne plukkes ut etter nasjonal konkurranse. Ut fra dette perspektivet kan det være lite hensiktsmessig å dele opp Sivas virksomhet, dels fordi det vil endre konkurransearenaen fra en nasjonal til 11 fylkesarenaer. En styrke ved nasjonale programmer er at de skaper arenaer for faglig utvikling mellom de ulike aktørene i programmene.

Modell 2

Dagens virkemiddelapparat opprettholdes, men med betydelig økt oppdragsgiveransvar til fylkeskommunene. Modell 2 innebærer at virkemiddelaktørene, dvs. Siva, IN og Forskningsrådet, opprettholdes med sin nåværende organisering. Endringen består i at fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar økes betydelig, til minst 50 prosent av det offentliges bevilgninger. Det vil si at fylkeskommunene overtar ansvaret for betydelig mer midler, som i dag bevilges over departementenes budsjett. Dette vil gi bedre forutsetninger for å differensiere virkemiddelbruken ut fra potensialene i det enkelte fylke.

Samtidig kan nasjonale programmer og satsninger opprettholdes. Modellen kan bidra til en bedre balanse mellom fylkeskommunenes og statens innflytelse i forsknings- og innovasjonspolitikken.

Dette alternativet styrker fylkeskommunens mulighet til å gjøre prioriteringer etter lokale og regionale behov, i tråd med retningslinje 3. Modell 2 er også i tråd med retningslinje 1 og den ivaretar hensynet til nasjonal politikk fordi staten fortsatt vil ha et stort økonomisk og faglig ansvar innenfor politikkområdet.

På den annen side bryter modellalternativet med retningslinje 2 da det ikke medfører overføring av fagansvar fra virkemiddelapparatet til fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil fortsatt være avhengig av et eksternt virkemiddelapparat utenfor egen organisasjon for å gjennomføre egen politikk og oppgaveløsning.

Modell 3

Modell 3 innebærer at Siva nedlegges og selskapets funksjoner legges til fylkeskommunene. Forskningsrådet og IN opprettholdes, men fylkeskommunene styrkes vesentlig som oppdragsgivere til IN og ressursene til Regionale forskningsfond økes betydelig. Fylkeskommunene får i modell 3 ansvar for over 50 prosent av de offentlige midlene som går til forskning og innovasjon. I tillegg blir fylkeskommunene samlet sett flertallseiere av IN.

Dette er utvalgets foretrukne modell fordi den ivaretar flere hensyn som ligger i de ulike retningslinjene for oppgavefordelingen. Nedenfor redegjøres det nærmere for modellen og utvalgets forslag til ny oppgavefordeling mellom stat og fylkeskommune.

5.8 Utvalgets forslag

Økte oppdrag fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge

Utvalget mener at fylkeskommunene kan være en like god eller bedre oppdragsgiver enn staten for mange sentrale virkemidler. Dette gjelder ikke minst virkemidler som har til hensikt å kvalifisere og få fram nye bedrifter, næringsmiljøer og kompetansemiljøer som er av særlig betydning for fylket. Dette kan dreie seg om virkemidler som utløser nye bedriftssamarbeid, nye partnerskap mellom forskere og bedrifter, nye gründermiljøer eller nye kompetansetilbud til fylkets klynger. Etter utvalgets vurdering bør fylkeskommunene få oppdragsgiveransvar for minst 50 prosent av nærings- og innovasjonsmidlene som det offentlige i dag bevilger til IN.

Utvidet fylkeskommunalt eierskap i Innovasjon Norge

Utvalget mener IN bør videreføres, men at fordelingen av eierskapet bør reflektere hvor stor andel av virkemidlene som overføres til fylkeskommunen. For å styrke fylkeskommunenes innflytelse på IN, foreslår utvalget at fylkeskommunene samlet får mer enn halvparten og inntil 66 prosent av eierskapet til IN. Fordelingen av eierskapet gjenspeiler dermed forslaget

om betydelig økning i fylkeskommunenes ansvar for å gi oppdrag. Fylkeskommunene blir flertallseiere, og med flere virkemidler mener utvalget at fylkeskommunene vil være bedre i stand til å utvikle selskapet i tråd med egne prioriteringer og behov. Den enkelte fylkeskommunes formelle posisjon blir i utgangspunktet ikke nevneverdig styrket, men sammen vil fylkeskommunene få flertall, noe som trolig vil styrke næringsengasjementet fra fylkeskommunal side. Eierandelen fordeles likt per fylke. Staten beholder et mindretall på minst 1/3 av eierskapet, og blir fortsatt største enkelteier i selskapet. Endringer i selskapets vedtekter krever to-tredjedels flertall og vil forutsette at det er enighet mellom staten og fylkeskommunene.

Utvalget mener at staten fortsatt skal ha mulighet til å gi oppdrag til IN for virkemidler der nasjonalt perspektiv og konkurranse er avgjørende for kvalitet, gjennomføring og måloppnåelse.

En styrking av fylkeskommunenes virkemidler for forskning (RFF)

Fra 2020 har regjeringen lagt opp til å etablere fylkesvise Regionale forskningsfond (RFF), det vil si ett fond per fylke. Hovedprinsippene for organiseringen av RFF er at fylkeskommunene beslutter hvem som mottar prosjektstøtte etter forutgående kvalitetssikring i Forskningsrådet. Både organiseringen og resultatene fra ordningen har fått positive evalueringer. Utvalget mener at nåværende modell bør videreføres fordi den tillater fylkeskommunene å gi retning og beslutte prosjekter, samtidig som det trekkes på Forskningsrådets kompetanse i vurderingen av prosjektene. Samarbeidet med Forskningsrådet gjør også at fylkeskommunene lettere får tilgang til nasjonale og europeiske forskningsprogrammer, som kan støtte opp under målsetningene i de regionale forsknings- og innovasjonsstrategiene.

Utvalget mener derfor at ordningen bør styrkes ved at store deler de statlige bevilgningene til næringsrettet forskning overføres til fylkeskommunene/RFF. Utvalget foreslår at fylkeskommunene får ansvar for om lag halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning. En styrking av budsjettet vil gi fylkeskommunene mulighet til å bygge sterke kunnskapsmiljøer rundt sine næringsmessige og naturgitte fortrinn.

Siva overføres til fylkeskommunene

Utvalget foreslår at hele Sivas virksomhet, inkludert eiendomsportefølje, kompetanse og virkemidler, overtas av fylkeskommunene. Fylkeskommunene har allerede tilstøtende oppgaver og eierskap i innovasjonsselskaper og næringshager. Fylkeskommunene har også økonomisk bæreevne til å ivareta investeringer i eiendom og har lang erfaring med å forvalte store eiendomsporteføljer. I tillegg vil fylkeskommunene få både insentiv og rom til å bygge opp ytterligere relevant kompetanse og kapasitet til å ivareta det gitte ansvaret.

Ansvaret for IBU-midlene overføres til fylkeskommunene

Utvalget foreslår at fylkeskommunene overtar fylkesmannens ansvar for Regionalt næringsprogram, og derigjennom ansvaret for å gi strategiske føringer til IN på bruken av midlene til investeringer og bedriftsutvikling i langbruket (IBU-midlene). Videre foreslår utvalget at IBU-midlene som etter dagens ordning overføres direkte fra LMD til IN, overføres til fylkeskommunene som gir oppdrag til IN.

Det betyr at dialogen med IN om næringsrettet innsats i fylket samles hos én aktør. Forvaltningen får en tydeligere arbeidsdeling. Dette er en forenkling. En overføring vil samle ansvar og legge til rette for å koble landbruksbasert utvikling med øvrige tiltak, i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen. Et mer samlet strategisk fokus på næringsutvikling,

plassert i ett fagmiljø og én organisasjon, vil være en fordel ikke bare for landbruket, men for regional utvikling av næringslivet i sin helhet.

6 Nordområdepolitikken

Siden 2005 har det år for år vært en uttalt politisk ambisjon å styrke norsk politikk for kunnskap, aktivitet og nærvær i nordområdene. Norsk nordområdepolitikk er langsiktig. Det er bred partipolitisk enighet om hovedretningen i politikken.

Utenriksdepartementet (UD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvaret for oppfølgingen og utviklingen av nordområdepolitikken til regjeringen.

Senest i 2017 la regjeringen frem sin strategi: *Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling*. Strategien bygger på regjeringens fem prioriterte områder fra rapporten *Nordkloden* (2014): *Internasjonalt samarbeid, næringsliv, kunnskap, infrastruktur og miljøvern, sikkerhet og beredskap*. Nordområdestrategien er forankret regionalt gjennom innspill fra relevante nordnorske aktører, og gjennom dialogbasert samarbeid med Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner og med Sametinget.

I den nye nordområdestrategien har den innenrikspolitiske dimensjonen fått en tydeligere plass enn tidligere. Målene i nordområdepolitikken skal nå ses i sammenheng med regional- og distriktspolitikken. Det er et større fokus på en helhetlig nordområdepolitikk der FNs bærekraftmål med økonomisk, sosial og samfunnsmessig bærekraft ligger som et underliggende premiss for utviklingen. Innenrikspolitisk skal innsatsen på områder som infrastruktur, næringsutvikling, kompetanse, utdanning og forskning bidra til å nå målene for nordområdepolitikken. I strategien erkjennes behovet for bedre koordinering mellom sektorene og aktørene som påvirker utviklingen i nord. Samordningen mellom de statlige institusjonene og politikkutviklere på regionalt og lokalt nivå skal forbedres.

Som en oppfølging av strategien er det i 2017 satt i gang samarbeidsprosjekter mellom staten, Sametinget og Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner om leverandørutvikling, kompetanse og utdanning i Nord-Norge.

Gjennom tilskuddsordningen *Arktis 2030* har UD et virkemiddel for oppfølging av regjeringens nordområdepolitikk. For 2018 er det satt av om lag 130 mill. kroner til ordningen, under kap. 118 Nordområdetiltak mv. Post 70 Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland.

Arktis 2030 skal fremme norske interesser og Norges posisjon som en polarnasjon og en ansvarlig aktør i nord. Midlene skal bidra til at Norge er ledende på kunnskap, den fremste forvalter av miljøet og naturressursene i nordområdene, og til å drive næringsutvikling. Midlene skal i tillegg støtte opp under norsk engasjement og rolle i Antarktis, og utnytte styrken i at Norge har kompetanse i begge polområdene.

Ordningene følger norske prioriteringer innenfor samarbeidet med arktiske stater, inkludert våre nordiske naboer, et antall europeiske land og andre aktører med interesser i Arktis og Antarktis. Prosjekter som er knyttet til hav blir prioritert.

Målsettingen er at minst 50 prosent av prosjektene skal involvere en nordnorsk aktør. Samtidig er det viktig å trekke på kunnskapsmiljøer fra hele Norge og fra land med interesser for Arktis.

Siden opprettelsen i Kirkenes i 1993, har *Barentssamarbeidet*, herunder Folk-til-Folk-samarbeidet, bidratt til godt naboskap og bærekraftig utvikling i Barentsregionen. Det særegne med Barentssamarbeidet er samspillet mellom nasjonalt og regionalt nivå i Barentsrådet

og Regionrådet. Barentsrådet ledes av utenriksministrene i medlemslandene og møtes hvert annet år. Barents regionråd ledes av fylkesrådsledere-/ guvernører fra de 14 regionale enhetene som inngår i Barentsregionen, og møtes også hvert annet år. De tre nordnorske fylkene inngår i Barentsregionen og er medlemmer i Barentsregionråd.

Arktisk Råd er det eneste politiske samarbeidsorganet mellom de åtte arktiske statene på regjeringsnivå. Her møtes de arktiske statene og representanter for urfolk for drøfting av saker av felles interesse. Rådets mandat er å bidra til bærekraftig utvikling og til beskyttelse av miljøet i Arktis. Fra og med 2017 er fylkeskommunene invitert med den norske delegasjonen til Arktisk Råd og til å delta i relevante arbeidsgrupper i Arktisk Råd.

6.1 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta nordområdepolitikken?

Utvalget mener at regionreformen gir grunnlag for å styrke rollen til fylkeskommunene i Nord-Norge som samfunnsutviklere og utøvere av nordområdepolitikken. En politikk som tar utgangspunkt i regionale muligheter og fortrinn, basert på lokalt kjennskap og initiativ, vil spesielt kunne tilføre merverdi til den innenrikspolitiske dimensjonen av nordområde-politikken. Dette er i tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen.

Bør nordområdepolitikken tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Et sentralt formål med regjeringens nordområdestrategi er å styrke nordnorske perspektiver og kunnskap i og om nordområdepolitikken. I strategiens forord står det at *Lokal og regional kunnskap er en av våre viktigste byggesteiner for en god nordområdepolitikk.* Fylkes-kommunene er utøvere av nordområdepolitikk. Utvalget mener det vil bli enklere å stille fylkeskommunene til ansvar for en vedtatt politikk hvis de får økt myndighet over virke-midlene og politikkutvikling. Utvalget mener virkemidler som skal bidra til å nå mål-setningene med nordområdepolitikken også bør utvikles i et regionalt perspektiv, og at det er i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen.

Bør nordområdepolitikken ses i et sektorovergripende perspektiv?

Regjeringen er opptatt av å styrke den helhetlige tilnærmingen til nordområdepolitikken. Sentrale samfunnsutfordringer i nord vil kreve løsninger som går på tvers av sektorer og politikkområder. Utvalget mener nordområdepolitikken vil virke bedre og mer effektivt hvis den i større grad ses i sammenheng med øvrige fylkeskommunale oppgaver, herunder sam-ferdsel, ressursforvaltning, kultur, næringsutvikling, kompetanse og utdanning. En overføring av ansvar og større fylkeskommunal myndighet over virkemidler til nordområdepolitikken er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ansvaret for omlag halvparten av midlene over tilskuddsordningen *Arktis 2030* som involverer nordnorske aktører, overføres til fylkeskommunene i Nord-Norge. Midlene forvaltes i dag av Utenriksdepartementet.

Midlene foreslås øremerket med forutsetning om at tildelingene har et landsdelsperspektiv, som skal bidra til å oppfylle satsingsområdene i regjeringens Nordområdestrategi. Nordnorske

søkere til ordningen kan samarbeide med relevante miljøer utenfor landsdelen. Utvalget foreslår at Forskningsrådet og IN kan benyttes til kvalitetssikring av forskningsprosjekter og bedriftsrettede tildelinger.

De to nye fylkeskommunene i Nord-Norge må samarbeide om forvaltningen av bevilgningen, eksempelvis i et vertskommunesamarbeid der én av fylkeskommunene ivaretar det administrative ansvaret.

Utover tilskuddsordningen *Arktis 2030* mener utvalget at staten bør vurdere å gi fylkeskommunene i Nord-Norge et mer aktivt og formelt ansvar for å delta og forberede møter i Arktisk Råd som er av relevans for samfunnsutviklingen i Nord-Norge. Dette kan gjøres gjennom å jobbe for å få på plass en regional struktur i Arktisk Råd etter modell av Barentssamarbeidet.

7 Distriktssenteret

Distriktssenteret ble opprettet i 2008 og er et forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Senterets formål, rolle og oppgaver er forankret i vedtekter som ble vedtatt i kgl. res. av 9. mai 2008. Her heter det at Distriktssenteret skal være en kunnskaps- og erfaringsbase og støttespiller for helhetlig og bærekraftig lokalsamfunnsutvikling i distriktene. Distriktssenteret skal ha en nasjonal rolle innenfor sitt formål og ansvarsområde. Senteret skal være et knutepunkt for kunnskapsbygging og formidling innenfor distrikts- og lokalsamfunnsutvikling i bred forstand. Distriktssenteret skal ikke selv drive forskning, men samarbeide med relevante FoU-miljøer. Distriktssenteret skal være en medspiller for kommunene og fylkeskommunene i deres utviklingsarbeid.

Distriktssenteret har 24 ansatte fordelt på tre kontorer, lokalisert i Sandnessjøen, Steinkjer og Sogndal. Det er nå åtte ansatte ved hvert av kontorene. Forvaltningen av Merkurprogrammet fra 2019 vil sannsynligvis medføre at det blir ytterligere to ansatte. Målsettingen er at Distriktssenteret skal være én etat, selv om de ansatte er spredt på tre ulike steder.

I og med at Distriktssenteret fra 2019 overtar forvaltningen av Merkur-programmet, er vedtektene under revisjon. Per er i dag er forvaltningen av Merkur lagt til et eksternt konsulentfirma i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Merkur er et kompetanseprogram for distriktsbutikker og gir investeringstilskudd til dagligvarebutikker med liten omsetning og stor avstand til neste butikk. Det er oppnevnt et programstyre for Merkur. Styret vedtar budsjett og har det overordnede ansvaret for driften av programmet. Hensikten er å opprettholde et tjenestetilbud i spredtbygde områder med svakt grunnlag for butikkdrift. Den økonomiske rammen for Merkur er 48 mill. kroner for 2018.

Ifølge dagens vedtekter er hovedoppgavene til Distriktssenteret å:

- støtte lokale utviklingsinitiativ i bred forstand gjennom blant annet kunnskapsoverføring, veiledning og samarbeid med lokale og regionale aktører
- hente inn, systematisere og formidle informasjon om lokale prosjekter og vellykkede utviklingstiltak i distriktene
- skaffe og formidle dokumentasjon om utviklingstrekk og utfordringer i distriktsområdene

Distriktssenteret er et nasjonalt kompetansesenter som leverer kunnskap med relevans for kommuners og fylkeskommuners arbeid med å utvikle attraktive og vekstkraftige lokalsamfunn. De første årene arbeidet Distriktssenteret i all hovedsak med distriktskommunene. Dette har gradvis endret seg over tid. Distriktssenteret arbeider i dag innenfor tre hovedområder. Kjerneområdet er lokal samfunnsutvikling, det andre området er arbeidet med

utviklingsprogrammet for byregioner og det tredje er arbeidet med kommunereformen. I tillegg er Distriktssenteret sekretariat for juryen som årlig deler ut pris til den by som arbeider best med sin utvikling.

Fra 2019 blir Distriktssenteret både et nasjonalt kompetansesenter og en forvalter av støtte-programmet Merkur. Fokus vil fortsatt være på lokal utvikling og i hovedsak gjelde områder med spredt bosetting. De to virksomhetstypene vil faglig forsterke hverandre.

Distriktssenteret har gjennom sin kunnskapsutvikling en rolle som premissleverandør for KMDs politikkutvikling. Det er tett og hyppig faglig kontakt mellom departementet og senteret, herunder dialog om kunnskapsutvikling og hvilke eksterne kunnskapsutviklings-oppdrag som skal iverksettes. Distriktssenteret leverer både egenproduserte notater og eksternt utarbeidede rapporter, for eksempel på områder som verdiskaping basert på natur- og kulturressurser eller tema knyttet til kommunereformen.

7.1 Utvalgets vurderinger

Distriktssenteret har som målsetting å være et knutepunkt for kunnskapsbygging og formidling innenfor distrikts- og lokalsamfunnsutvikling i bred forstand.

Utvalget mener at senterets oppgaver ligger tett opp til og bør ses i sammenheng med fylkes-kommunenes samfunnsutvikleroppgaver. Fylkeskommunene driver også lokal samfunns-utvikling og har nærhet og kompetanse til å støtte opp under lokalt utviklingsarbeid. Ut i fra retningslinje 1 mener utvalget at fylkeskommunene i større grad vil kunne tilføre en mer effektiv forvaltning av Distriktssenterets oppgaver. Videre mener utvalget at å legge opp-gavene til en politisk styrt organisasjon, vil gi større rom for å prioritere og tilpasse oppgave-løsningen til regionale og lokale behov. Dette er i tråd med retningslinje 3. Utvalget vil også påpeke at Distriktssenterets oppgaver kan løses bedre hvis de utføres og ses i sammenheng med fylkeskommunens øvrige utviklingsoppgaver i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Fra 2019 er det lagt opp til at senteret skal ha forvalteransvaret for Merkurprogrammet (behandling av søknader). Med den endringen som utvalget foreslår for en del statlige tilskudd, vil imidlertid lokale og regionale behov i framtiden tillegges større vekt. Formålet med ordningen kan eventuelt ivaretas av fylkeskommunene dersom fylkeskommunene mener det er formålstjenlig. Fylkeskommunene kan eventuelt også samarbeide seg imellom om forvaltningen av Merkur.

7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at fylkeskommunene får ansvaret for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Distriktssenteret. Distriktssenteret nedlegges.

8 Kompetansepolitikk

Kompetansepolitikk kan defineres som politikk for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i samfunns- og arbeidslivet. Kompetansepolitikken ligger i skjæringspunktet mellom utdannings-, arbeidsmarkeds-, integrerings-, nærings- og regionalpolitikken. Ansvaret er dermed delt mellom flere sektorer og forvaltingsnivåer.

Kompetansepolitikken skal skape balanse mellom etterspørsel og tilbud av kompetent og relevant arbeidskraft. Utdanningssystemet skal gi relevant utdanning og etter- og videre-utdanning til befolkningen. Innovasjon og verdiskaping i næringslivet og i offentlig sektor er avhengig av god tilgang på kompetent og oppdatert arbeidskraft tilpasset regional etterspørsel.

OECD peker på at Norge til tross for gode forutsetninger ikke greier å utnytte befolkningens kompetanse godt nok. Årsaken er blant annet at ansvar og tiltak ikke er tilstrekkelig koordinert for å sikre helhetlig og målrettet innsats. Staten opptrer lite koordinert, og silotenkningen karakteriserer både nasjonalt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå. Ifølge OECD mangler regionalt nivå nødvendig handlingsrom for å tilpasse politikk og virkemidler til næringslivets og innbyggernes behov.[63]

Nasjonal kompetansepolitisk strategi fra 2017 har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og som bidrar til at færrest mulig faller utenfor arbeidslivet. Sentralt i oppfølgingen av Nasjonal kompetansepolitisk strategi er styrking av fylkeskommunenes kompetansepolitiske ansvar og samordningsrolle, samt å legge til rette for regionalt samarbeid mellom ulike kompetanseaktører. Det regjeringsoppnevnte Kompetansebehovutvalget er et tiltak som skal ivareta behovet for nasjonale og regionale analyser som kunnskapsgrunnlag for politikk og tiltak.

Av Proposisjonen om regionreformen går det fram at Kunnskapsdepartementet har som mål at strategisk kompetansepolitisk ansvar skal bli en fast oppgave for de nye fylkeskommunene.

8.1 Oppgavefordelingen og virkemidler på området

8.1.1 Sentrale departementer

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede og koordinerende ansvaret for utdannings- og kompetansepolitikken. KD finansierer en rekke kompetansepolitiske virkemidler innenfor ulike fagområder. Kompetanse Norge er underlagt KD (se kapittel 8.1.3). KD har overtatt ansvaret for integreringspolitikken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeids- og sosialdepartementet (AD) har ansvar for politikken knyttet til blant annet arbeidsmarkedet, med Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) som underliggende etat (se kapittel 8.1.4). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har hovedansvar for regjeringens regional- og distriktspolitikk. Her inngår satsinger forvaltet av fylkeskommunene for å nå målet om blant annet velfungerende næringsmiljøer og tilgang til relevant kompetanse.

8.1.2 Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har etter opplæringsloven ansvar for videregående opplæring inkludert voksenopplæring og fagopplæring i arbeidslivet. Fylkeskommunene har etter fagskoleloven også ansvar for fagskolene. Oppgavene er sentrale i utdannings- og kompetansepolitikken og utgjør nær halvparten av fylkeskommunens budsjetter.

Etter opplæringsloven skal fylkeskommunene ha yrkesopplæringsnemnder. Oppgavene til nemndene er blant annet å fremme behov fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen, gi råd om utviklingen av fag- og yrkesopplæringen, og arbeide for best mulig dimensjonering av videregående opplæring. Medlemmene i nemda rekrutteres fra partene i arbeidslivet og fra elev-/lærlingorganisasjoner.

[63] OECD (2014) Skills strategy Action Report Norway.

Regjeringen har bedt fylkeskommunene om å utvikle regionale kompetansepolitiske strategier.[64] Disse skal utarbeides i nært partnerskap med partene i arbeidslivet, det næringsrettede virkemiddelapparatet, utdanningsinstitusjoner og kommunene.

Fylkeskommunene forvalter regionale utviklingsmidler (finansiert av KMD) som blant annet går til regionale kompetansepolitiske tiltak. Innsats for kompetanseutvikling skal bidra til å avklare kompetansebehov, tilrettelegge for etter- og videreutdanning og til utvikling av spesifikke utdanningstilbud.

Med unntak av Oslo, er det etablert partnerskap for karriereveiledning som er formaliserte i skriftlige avtaler, men organisert og finansiert på ulike måter. I alle partnerskapene er fylkeskommunen og NAV deltakere, men i flere fylker er også andre aktører med. De fylkesvise karrieresentrene er finansiert av ulike aktører, herunder fylkeskommunen, og til dels også av Kompetanse Norge, NAV og kommuner.

Regjeringen nedsatte i 2015 et utvalg som skulle utrede et helhetlig system for karriereveiledning.[65] Utvalget mente det burde etableres karrieresentre med tilstrekkelig kapasitet i alle fylker for å styrke den voksne befolkningens tilgang til profesjonell karriereveiledning. Utvalget mente videre at lovfesting var nødvendig og foreslo at fylkeskommunen får en lovpålagt plikt til å sørge for et tilstrekkelig tilbud om karriereveiledning til alle over 19 år. Dette er foreløpig ikke fulgt opp.

I forbindelse med regionreformen sier KD at de ser behov for og har mål om at fylkeskommunene skal få en sterkere kompetansepolitisk rolle:

Det er eit mål framover at kompetanseretta arbeid i større grad skal vere forankra i regionale, heilskaplege nærings- og kompetansestrategiar som eit resultat av regionalt samarbeid. Det er naturleg at koordineringa av dette blir lagd til dei nye fylkeskommunane, noko som medverkar til å styrkje samfunnsutviklarrolla til fylkeskommunane.

Videre mener KD (jf. Prop. 84 S (2016–2017) at:

vurderingar knytte til offentleg medfinansiering av studiesenter, regionale kurs- og kompetansesenter, kunnskapsparkar og liknande aktørar som arbeider for tilrettelegging av opplærings- og utdanningstilbod i tråd med regionale behov, best blir gjort regionalt. Om dette blir lagt til dei nye fylkeskommunane, kan denne verksemda bli sett i samanheng med andre tilgrensande fylkeskommunale oppgåver, som plan- og samfunnsutvikling og næringsutvikling, karriererettleiing i fylkesvise karrieresenter, eigarskapet til vidaregåande opplæring og fagskular, vaksenopplæring og tilbodet i ressurssenter og kurs- og konferansesenter.

Som en oppfølging av forslaget, er KD i gang med en utredning om rammene for et tydeligere strategisk kompetansepolitisk ansvar i fylkeskommunene.

8.1.3 Kompetanse Norge

Kompetanse Norge (tidligere Vox) er et nasjonalt kompetansepolitiske fagorgan. Kompetanse Norge hadde per 2016 om lag 97 årsverk fordelt på regionkontoret i Bergen og hovedkontoret i Oslo. I 2018 er det bevilget om lag 75 mill. kroner til drift av Kompetanse Norge.

Kompetanse Norge skal bidra til at den voksne befolkningen utvikler og tar i bruk den kompetansen samfunnet trenger. Kompetanse Norge skal være en pådriver for helhetlig og effektiv kompetansepolitikk, ved å gi kunnskapsbaserte innspill til kompetansepolitikken, løfte fram

[64] Jf. Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging (2015).
[65] NOU (2016: 7) Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn.

kompetansepolitiske problemstillinger på ulike arenaer, og samarbeide med relevante aktører om utvikling av ideer, forslag og ordninger. Kompetanse Norge skal initiere forsknings- og evalueringsprosjekter og utarbeide statistikk om voksnes deltakelse i, og behov for, opplæring og utdanning. Kompetanse Norge skal arbeide med kvalitet i opplæringstilbudene til voksne.

Kompetanse Norge er sekretariat for Nasjonalt fagskoleråd, nasjonal koordinator for EUs arbeid med voksnes læring og for Kompetansebehovutvalget.

Kompetanse Norge skal bidra til at alle, inkludert voksne, skal ha et tilbud om karriereveiledning. Kompetanse Norge har et nasjonalt ansvar for å utvikle, koordinere og styrke kvaliteten på karriereveiledningen. Det er opprettet et nasjonalt senter for karriereveiledning i Tromsø som del av Kompetanse Norge.

Kompetanse Norge har ansvaret for praksisnær utdanning i små og mellomstore virksomheter og ulike bransjer gjennom Kompetansepluss-ordningen. De har også det faglige og pedagogiske ansvaret for innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kompetanse Norge forvalter flere økonomiske virkemidler som del av sitt ansvarsområde. Nedenfor omtales tilskudd som retter seg mot det regionale kompetansetilbudet og mot kompetanseutvikling i befolkningen.[66]

Kap. 254 Tilskudd til voksenopplæring

Post 70 Tilskudd til studieforbund (208,5 mill. kroner i 2018): Tilskuddet går til opplæring i regi av frivillig sektor. Formålet er reduserte opplæringskostnader for deltakerne. Den tredelte tildelingen består av et grunntilskudd, et opplæringstilskudd og et tilretteleggingstilskudd. Opplæringen skjer i regi av 15 landsdekkende studieforbund og deres omlag 500 medlemsorganisasjoner.

Kap. 257 Kompetansepluss

Post 21 Særskilte driftsutgifter (5,9 mill. kroner i 2018) og post 70 Tilskudd (157,2 mill. kroner i 2018): Målet med Kompetansepluss-programmet er at flere kan ta del i opplæring og at færre skal falle utenfor arbeidslivet på grunn av manglende ferdigheter. *Kompetansepluss arbeid* skal gi voksne arbeidstakere anledning til å styrke sine grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, norsk og samisk. Dette inkluderer også digitale og muntlige ferdigheter. *Kompetanse pluss frivillighet* har som mål å gi den enkelte anledning til å styrke de samme ferdighetene gjennom opplæring i frivillige organisasjoner.

Kap. 258 Tiltak for livslang læring

Post 21 Særskilte driftsutgifter (123,4 mill. kroner i 2018): Kompetanse Norge forvalter deler av midlene. KD benytter midlene til livslang læring og kompetansepolitikk, samt til statistikk, dokumentasjon, analyser og forskning spesielt rettet mot læring blant voksne. Midlene skal også bidra til å videreutvikle tiltak og satsinger for voksne med svake grunnleggende ferdigheter, og til å styrke innsatsen for å bedre utnytte kompetansen hos alle voksne. I tillegg er det et mål å få bedre oversikt over fremtidige kompetansebehov i Norge.

Post 60 Tilskudd til karriereveiledning (33,6 mill. kroner i 2018): Midlene skal stimulere til etablering av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning. Karrieresentrene skal tilby karriereveiledning til alle voksne over 19 år. I tillegg skal de være faglige ressurssentre for veiledere i NAV og i grunnopplæringen. Karrieresentrene får i ulik grad også finansiering fra fylkeskommunene og NAV.

[66] Prop. 1 S (2017-2018) Kunnskapsdepartementet.

8.1.4 Arbeid- og velferdsforvaltningen (NAV)

NAV har som ett av sine hovedmål å få flere personer i arbeid og aktivitet, og å skape et velfungerende arbeidsmarked. NAV skal tilby arbeidsgivere og arbeidssøkere kunnskapsbasert og hensiktsmessig arbeidsmarkedsbistand, blant annet ved å koble arbeidsgivere med rekrutteringsbehov og aktuelle arbeidssøkere. NAV har som følge av regionreformen endret den regionale etatsstrukturen. NAV får 12 regionkontorer som sammenfaller med de nye fylkeskommunene (med unntak av den fremtidige fylkeskommunen Buskerud/Akershus/Østfold der NAV deles i Øst-Viken og Vest-Viken). Som del av regionaliseringen av NAV-fylke er det også gjort endringer i arbeidsdelingen mellom NAV-kommune og regionkontorene. Regionkontorene er bindeleddet mellom direktoratet og NAV-kontorene. Regionkontorene ivaretar styring og samhandling med kommunene og har ansvar for utvikling, omstilling og støtte overfor underliggende enheter. Regionkontoret skal ha en tydelig rolle i samarbeid med andre relevante aktører i samfunnet.

De fylkesvise karrieresentrene er et viktig tillegg til NAVs tjenester, og NAV-fylke samarbeider med fylkeskommunene om karriereveiledningstjenester. NAV-fylke har samarbeidsrelasjoner med fylkeskommunene og andre regionale aktører også på andre områder.

NAV-fylke forvalter flere tilskuddsordninger innenfor opplæring og kompetanse:

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) (826,8 mill. kroner i 2018)

Opplæring er tiltak for personer som trenger kvalifisering for å kunne få eller beholde jobb. Hensikten er å bli kvalifisert for ledige jobber. Opplæringen kan gis som arbeidsmarkedskurs, som yrkesrettet opplæring eller i form av ordinær utdanning. AMO-kurs er korte yrkesrettede kurs på inntil ett år som arrangeres i regi av NAV. Man må være 19 år for å kunne delta på arbeidsmarkedskurs. Kursene inneholder ofte en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring, og kan omfatte arbeidspraksis i en ordinær virksomhet. Hvilke arbeidsmarkedskurs NAV tilbyr, vil variere ut fra behovene i arbeidsmarkedet lokalt.

Bedriftsintern opplæring (BIO) (118,5 mill. kroner i 2018)

Virksomheter som må foreta en vesentlig endring av bedriftens produksjon eller etablere seg på nye markeder, kan søke om bedriftsintern opplæring. Det er en forutsetning at tilskuddet vil bidra til å opprettholde og styrke kompetansen til virksomhetens ansatte. Virksomheten kan få tilskudd til kostnader knyttet til opplæring og til lønnsutgifter til deltakerne i opplæringsperioden. Opplæringstiden for hver deltaker kan som hovedregel vare i inntil 26 uker.

Støtte innenfor det ordinære utdanningssystemet for personer med nedsatt arbeidsevne (153,2 mill. kroner i 2018)

Dersom man står uten rett til opplæring i utdanningssystemet, eller har svake grunnleggende ferdigheter, kan NAV gi støtte til yrkesrettet opplæring eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Denne opplæringen kan både være i form av kurs eller som opplæring på videregående nivå eller i fagskole. Yrkesrettet opplæring kan ha en varighet på inntil 2 år. Ordinær utdanning kan ha en varighet på inntil 3 år.

8.2 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er hensiktsmessig for å ivareta kompetansepolitikken?

Å tilby karriereveiledning, kartlegge regionale kompetansebehov, formidle opplæringsbehov og å sørge for relevante utdannings- og opplæringstilbud har nytte av nærhet og forståelse for brukernes og arbeidslivets behov. Fylkeskommunene har i dag ansvaret for videregående skoler og fagskoler, både fordi de har en nærhet til innbyggerne, og et tilstrekkelig stort befolkningsareal til å kunne gi varierte og gode tilbud til innbyggerne. Når det nå blir færre og større fylkeskommuner, vil dette styrke de regionale fagmiljøene. Fylkene vil omfatte flere ulike arbeidsmarkeder og næringsstrukturer, som det kompetansepolitiske arbeidet skal støtte opp under. Fylkeskommunene har nærhet til næringslivet, til kommunene og til utdannings-institusjonene. Nærhet gir kunnskap om regionale behov, forutsetninger og muligheter. Kompetansepolitikken krever ikke først og fremst et landsdekkende perspektiv for prioritering og tilrettelegging. I tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen mener utvalget at den nye fylkesstrukturen legger grunnlag for å overta betydelig ansvar og oppgaver innenfor kompe-tansepolitikken.

Samtidig ser utvalget at det fortsatt er behov for nasjonale virkemidler. Staten bør fortsatt ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep eller som er standardiserte, jf. retningslinje 5.

Bør kompetansepolitikken tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Kompetanseområdet er ikke preget av regelstyring og standardisering, men krever regional tilpasning innenfor nasjonale rammer. Utvalget mener at en regionalt politisk forankret kompetansepolitikk gir et godt grunnlag for å tilpasse strategier, prioriteringer og tiltak til regionale behov og forutsetninger. Dialog og involvering av partene i arbeidslivet, univer-sitets- og høgskolesektoren og andre regionale kompetanseaktører, er en forutsetning for å lykkes på dette området. Utvalget mener at en styrket regional kompetansepolitikk handler om å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser. En styrking av fylkeskommunenes ansvar er i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen om at opp-gaver som krever tilpasning til regionale behov bør legges til fylkeskommunene.

Bør kompetansepolitikken ses i et sektorovergripende perspektiv?

Kompetansepolitikken ligger i skjæringspunktet mellom utdannings-, arbeidsmarkeds-, integrerings-, nærings-, og regionalpolitikken. En mer systematisk regional koordinering av innsats og ressurser vil kunne gi bedre måloppnåelse på området. Kompetanseområdets kompleksitet innebærer store utfordringer med å få god og oppdatert kunnskap om kompe-tansebehovene i de ulike regionale arbeidsmarkedene. Å samle oppgavene hos fylkes-kommunene kan gi en mer helhetlig innsats.

Utvalget vil særlig peke på at fylkeskommunene allerede har en sentral rolle gjennom ansvaret for videregående opplæring, voksenopplæring og fagutdanning. Utvalget vil også peke på forslaget i kapittel 9 om overføring av ansvar på integreringsområdet til fylkes-kommunene. Kompetansepolitikken har en sentral rolle på integreringsområdet. Denne sammenhengen understrekes også ved at Kunnskapsdepartement nå har fått ansvar for integreringsfeltet.

Det er også en klar kobling mellom næringspolitikk og kompetansepolitikk. Innovasjon og verdiskaping i næringslivet er avhengig av tilgang på kompetent arbeidskraft på alle nivåer.

Utdanningssystemet skal forsyne virksomheter med kunnskap og kompetanse både på kort og lang sikt. Kunnskap om dagens og framtidens kompetansebehov er en forutsetning for å gjøre riktige prioriteringer i utdannings- og kompetansepolitikken.

Utvalget mener ansvaret for kompetansepolitikken, herunder ansvaret for å stimulere og koordinere etterspørselssiden i kompetansemarkedet og å tilpasse tilbudssiden, bør samles og kobles nærmere opp mot øvrige fylkeskommunale roller og oppgaver. Utvalget vil spesielt peke på merverdien av å knytte kompetansepolitikken nærmere ansvaret for videregående skole, fagskoler, forskning, nærings- og innovasjonspolitikken.

En overføring av ansvar og virkemidler på kompetanseområdet til fylkeskommunene er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen: Oppgaver som krever stor grad av koordinering/ samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.

8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å formalisere fylkeskommunenes ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov, og for å formidle behovet til tilbyderne av utdanning og opplæring. I dette ligger også et ansvar for å tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstilbud og å gjøre vurderinger knyttet til offentlig medfinansiering av opplærings- og utdanningstiltak. Universiteter og høgskoler bør samarbeide tett med fylkeskommunene om utviklingen av relevante utdanningstilbud.

Utvalget foreslår derfor at virkemidler og oppgaver knyttet til karriereveiledning regionalt overføres fra Kompetanse Norge og NAV til fylkeskommunene. Dette omfatter kap. 258 post 60 Tilskudd til karriereveiledning og NAVs ressurser på området. Finansieringen og ansvaret bør samles og legges til fylkeskommunene.

Videre foreslår utvalget at fylkeskommunene får ansvar for å legge til rette for og finansiere opplærings- og utdanningstiltak som ikke er dekket over ordinære bevilgninger til universiteter og høgskoler eller over fylkeskommunenes budsjetter til videregående opplæring og fagskoler. Dette omfatter blant annet tilskudd til studieforbund, Kompetansepluss og tiltak innenfor livslang læring som i dag forvaltes av Kompetanse Norge.

Utvalget viser til kapittel 9 der utvalget også foreslår å overføre kompetanserettede virkemidler på integreringsområdet.

Tilbudet av fagutdanninger på videregående skoler og fagskoler må tilpasses arbeidslivets skiftende behov. Prosessen for å få godkjenning bør gå raskere. Fylkeskommunene bør i større grad kunne dimensjonere studieplasser mellom fagområder.

Utvalget mener også at tilskuddene innenfor arbeidsmarkedsopplæringen, bedriftsintern opplæring og støtte innenfor det ordinære utdanningssystemet for personer med nedsatt arbeidsevne, bør vurderes overført til fylkeskommunene. Dette spørsmålet bør utredes nærmere.

Staten bør fortsatt ha ansvar for nasjonale støttefunksjoner og utviklingstiltak, samt spesialiserte og/eller standardiserte funksjoner. Eksempler på slike er sekretariatsfunksjoner for nasjonale organer, nasjonale systemfunksjoner og nasjonal kunnskapsinnhenting, tilskudd til drift av fellesorgan for de offentlig godkjente nettskolene og studieforbundene, samt ansvaret for innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. En konsekvens av utvalgets forslag kan være at det ikke lenger vil være behov for et eget direktorat på området, og at de gjenstående nasjonale oppgavene derfor kan overføres til Utdanningsdirektoratet.

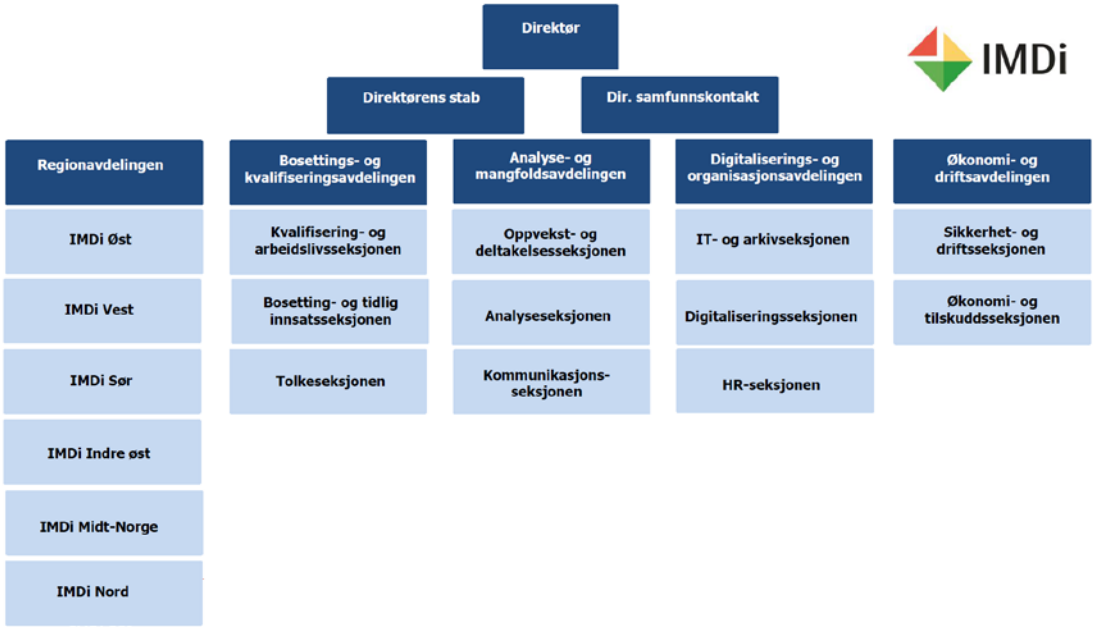
9 Integrering

9.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kommunene har hovedansvaret for integrering av flyktninger og har blant annet ansvaret for introduksjonsprogrammet. I tillegg har NAV og voksenopplæringen viktige oppgaver i integrasjonsarbeidet. Kommunen har også ansvaret for å gi tilbud om opplæring i norsk med samfunnskunnskap til voksne innvandrere og flyktninger.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet 1. januar 2006 og var fram til januar 2016 underliggende etat til Justis- og beredskapsdepartementet. Etter regjeringsutvidelsen i januar 2018 er ansvaret for integrering overført til Kunnskapsdepartementet.

Formålet med opprettelsen av IMDi var en styrket, mer koordinert og målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet. IMDi har en pådriverrolle overfor kommunene i å bidra til en god integrering, og direktoratet forvalter en rekke tilskudd til formålet. IMDi skal også bidra til rask bosetting av flyktninger gjennom arbeidet de gjør i dialog med kommunene. IMDi har seks regionkontorer, jf. etatens organisasjonskart (figur 9.1).



Figur 9.1 Organisasjonskart - IMDi (kilde: IMDi)

IMDis hovedoppgaver er:

- samarbeide med kommuner om bosetting, norskopplæring og grunnleggende kvalifisering av flyktninger og deres familiegjenforente
- følge opp introduksjonsloven
- forvalte viktige økonomiske virkemidler innenfor integrerings- og mangfoldsarbeidet
- være nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor
- følge opp tiltak i regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap
- være en pådriver for offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen
- drifte Mangfolds- og migrasjonsbiblioteket, et spesialbibliotek for kunnskap om innvandring og integrering

I tildelingsbrevet til IMDi for 2018 ble det lagt vekt på at IMDi skal videreutvikle rollen som premissleverandør for utviklingen av politikken på feltet, og som kompetansesenter for kommunene og andre aktører.

Raskere bosetting og høyere deltakelse blant innvandrere i arbeids- og samfunnsliv er to hovedprioriteringer for IMDi i 2018. I løpet av 2017 har IMDi endret organisering og effektivisert rutinene i bosettingsarbeidet som ledd i å sikre effektiv prioritering og like-behandling av bosettingsklare flyktninger i mottak.

Oppdraget fra Justis- og beredskapsdepartementet sier også at IMDi skal bidra til å effektivi-sere bosettingsarbeidet i alle ledd og følge opp kommunenes arbeid med introduksjons-programmet, samtidig som Introduksjonsloven gir kommunene et stort spillerom.

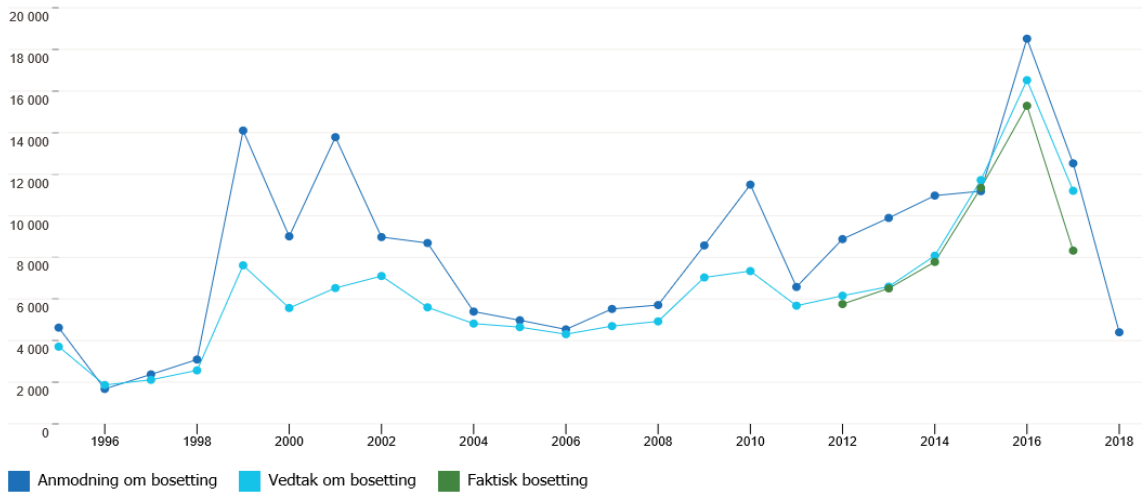
IMDi jobber for at flere kommuner skal inkludere grunnskole og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, og kommunene kan søke om tilskudd til dette tiltaket. IMDi skal videre bidra til å øke bruken av kvalifiserte tolker i offentlig sektor.

IMDI forvalter også flere tilskudd til integrering og bosetting. I tillegg til integrerings-tilskuddet og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger på om lag 14,6 mrd. kroner (kap. 496, post 60), forvalter de også andre tilskudd til tiltak for bedre integrering, blant annet:

- Tilskuddordning for regionale etablerersentre for innvandrere: 6,4 mill. kroner
- Tilskuddsordning for mentor- og traineeordninger for personer med innvandrer-bakgrunn: 4,7 mill. kroner
- Tilskuddsordning for kvalifisering for beboere på integreringsmottak: 10 mill. kroner
- Tilskuddsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere: 1 950 mill. kroner
- Tilskuddsordning for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere: 44,3 mill. kroner
- Tilskuddsordning for Jobbsjansen: 120 mill. kroner
- Tilskuddsordning for kommunale utviklingsmidler: 35,3 mill. kroner

Samlet utgjør tilskudd til integrerings- og bosettingstiltak i underkant av 17 mrd. kroner.

Antall flyktninger som skal bosettes varierer over tid. Figur 9.2 viser utviklingen de siste 20 årene for a) hvor mange flyktninger kommunene er anmodet om å bosette, b) hvor mange kommunene selv vedtar de skal bosette og c) hvor mange som faktisk har blitt bosatt.



Figur 9.2 Antall flyktninger fordelt etter bosetting i perioden 1995-2018 i Norge (kilde: IMDi, sist målt 30.9.2017)

Bosettingsarbeidet foregår ved at Nasjonalt utvalg for bosetting hvert år fastsetter framtidig bosettingsbehov. Utvalget ledes av direktøren for IMDi og har medlemmer fra KS, kommunene, fylkesmennene, UDI (Utlendingsdirektoratet), Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) og Husbanken. Utvalget bestemmer også hvordan bosettingsbehovet skal fordeles regionalt. Basert på dette bosettingsbehovet anmodes kommuner, i hovedsak kommuner med over 5000 innbyggere, om å bosette flykninger. På bakgrunn av IMDis anmodning fatter kommunen vedtak om å bosette et bestemt antall flyktninger.

Mange fylkeskommuner er i dag engasjert i arbeid for integrering av innvandrere. Justis- og beredskapsdepartementet har i regionreformen vurdert at fylkeskommunene kan ta en sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom de oppgaver og det ansvar fylkeskommunene allerede har i dag, særlig for næringsutvikling og utdanning, der fylkeskommunene kan være et bindeledd mellom innvandrernes kompetanse og det regionale næringslivets kompetansebehov.

Boks 9.1 Forsøk fylkesmannen

I 2015 og 2016 ble det igangsatt et forsøk for å øke bosettingen, der bosetting av flyktninger skjedde i regi av fylkesmannsembetene i Hordaland og Østfold. Fylkesmannsembetene fikk ansvaret for dialogen med kommunene om antallet bosettingsplasser. Arbeidet skulle også bidra til utviklingsarbeid i kommunene for å styrke innsatsen med integrering og kvalifisering i kommunene. NIBR evaluerte forsøket.

Bosettingen økte og flere kommuner ble bosettingskommuner. Evalueringen viser at dette ikke skyldtes fylkesmannsembetenes innsats alene, da også tilsvarende utvikling viste seg i de andre fylkene. NIBR mener imidlertid at det de to fylkesmannsembetene oppnådde, var at arbeidet ble gjennomført mer helhetlig og systematisk, både internt hos fylkesmannen og hos regional stat samlet, og at kommunene fikk en tydelig og sterk støtte hos fylkesmannen.

Justis- og beredskapsdepartementet har ment at det ikke er aktuelt å foreslå overføring av ansvar og oppgaver fra IMDi til fylkeskommunene. Stortinget har imidlertid anmodet regjeringen om å vurdere overføring av oppgaver til fylkeskommunene, både ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016), og ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017). Stortinget ønsker å styrke nytt regionalt folkevalgt nivås rolle i integreringsarbeidet i forbindelse med sysselsetting og utdanning/kompetanseheving, samt som bindeledd mot kommuner, næringsliv og frivillig sektor. Stortinget har vektlagt at integrering er et spørsmål

der regionalt skjønn kan spille en viktig rolle, og hvor flere alternative tilnærminger til integrering kan prøves ut, det skjer erfaringsutveksling og læring av hverandre.

9.2 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta oppgavene som i dag ligger til IMDi?

Kommunene bør fortsatt ha hovedansvaret for integreringen av flyktninger. Flyktningene bosettes i kommunene, og kommunene har ansvar for en rekke oppgaver som kan sikre en god inkludering i samfunnet, som grunnskole og helsetjenester.

Samtidig har det vist seg utfordrende for mange kommuner å sikre en god gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Dette kommer blant annet fram i en evaluering gjennomført av FAFO.[67] Utvalget mener at fylkeskommunene på en bedre måte enn IMDi kan ivareta veiledningsrollen overfor kommunene og understøtte kommunene i deres arbeid. Fylkeskommunene er nær kommunene, de vil kunne se tilbudet på tvers av kommunene i fylket, og bidra til at kommunene i større grad lærere av hverandre og dermed oppnår målene for integreringsarbeidet. Begrunnelsen for dette synet er at fylkeskommunene har bedre lokalkunnskap enn et statlig direktorat.

Utvalget viser til at regjeringen ved regjeringsutvidelsen i januar 2018 samlet ansvaret for integrering sammen med ansvaret for grunnskole og videregående opplæring i Kunnskapsdepartementet. Dette sammenfaller med utvalgets forståelse av at opplæring og kvalifisering er veien til god integrering. Utvalget vil her vise til at det legges opp til at fylkeskommunene får ansvar for kartlegging av kompetanseutfordringene regionalt, herunder også flyktningenes kompetanse. Denne oppgaven blir sentral i årene framover.

Ressursbehovet forbundet med bosetting vil de nærmeste årene trolig bli mindre enn i dag. Ansvaret for bosetting bør av effektivitetshensyn derfor følge ansvaret for kompetansekartlegging og videregående opplæring.

Veiledningsansvaret vil naturlig følge ansvar for bosetting og kompetansekartlegging. Fylkeskommunene kjenner kommunene i fylket, vil kunne ha nær dialog om kommunenes behov, og vil kunne ivareta rollen som både som pådriver og som veileder i integreringsarbeidet. Fylkeskommunene har en samordningsrolle og kan mobilisere og samarbeide med andre viktige sektorer. Utvalget mener 11 fylkeskommuner kan ivareta oppgaven som pådriver for god integrering bedre enn et nasjonalt direktorat med seks regionkontorer.

Bør oppgavene som i dag ligger til IMDi tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Utvalget viser til Stortingets anmodning om vurdering av om integreringsfeltet kan overføres fra IMDi til de nye fylkeskommunene. Stortingsflertallet begrunner dette blant annet ved at regional og lokal kjennskap og kunnskap er en styrke i integreringsarbeidet.

Utvalget mener at å legge til rette for integrering og å sørge for at innvandrere tilegner seg språk, får utdanning og tar del i arbeidslivet er samfunnsutvikling, og dermed i kjernen av det som er fylkeskommunens rolle. Integreringsarbeidet må tilpasses lokale og regionale behov og forutsetninger innenfor nasjonale normer og regler. Det finnes ikke ett standardsvar for

[67] Djuve, Kavli, Sterri og Bråten (2017) Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31.

hvordan integreringen best skjer. Utvalget mener derfor at integreringsarbeidet bør underlegges lokale og regionale folkevalgte organer som har legitimitet til å legge til rette for arbeidet og som kjenner de lokalsamfunn integreringsarbeidet skal skje i. En overføring er i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen.

Bør oppgavene som i dag ligger til IMDi ses i et sektorovergripende perspektiv?

Antallet flyktninger varierer sterkt over tid og høye tall siste årene er knyttet til perioder med kriser og krig på for eksempel Balkan og i Midtøsten. I 2017 var tilstrømmingen av flytninger til Norge relativt lav. Samtidig er det økende behov for å integrere flyktninger som kom i perioden 2014-2017 i hovedsak som følge av krigen i Syria. Integreringsarbeidet skjer i stor grad i kommunene og er blant annet knyttet til bosetting, utdanning og tilpasning til arbeidsmarkedet. Etter avlagt grunnskole kommer behovet for videregående opplæring. Det er da viktig at integreringen er nært koblet til fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, fagskoler og regional kompetansepolitikk, og også til deres arbeid for å legge til rette for næringsutvikling.

God dialog mellom kommunene og fylkeskommunene kan bidra til en god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring for målgruppen. En overføring vil være i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

9.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ansvar for store deler av oppgavene som ligger til IMDi, herunder veiledning av kommunene i integreringsarbeidet, utbetaling av tilskudd til kommunene, samt kompetanseutvikling og bosetting, overføres til fylkeskommunene. Utvalget mener at oppgaveoverføringen gjør at det ikke er behov for et eget direktorat på integreringsfeltet. Utvalget mener utbetaling av integreringstilskuddet og gjenværende oppgaver av nasjonal karakter kan overføres til ansvarlig departement.

Forslaget innebærer at fylkeskommunene inngår i samarbeidet med staten om den regionale fordelingen av flyktninger, samt dialogen med, og oppfølgingen av, kommunene for å sikre rask bosetting. Integreringstilskuddet til kommunene, som er en ren per capita-finansiering, utbetales fortsatt av staten.

Del III Samferdsel

Ulike transportformer bør ses i sammenheng og utfylle hverandre. Miljø-, klima-, trafikksikkerhets- og fremkommelighetsmål legger overordnede føringer for transportpolitikken. Samferdsel er også avgjørende rammebetingelse for næringslivets utvikling.

Fylkeskommunen har ansvar for en rekke oppgaver på samferdsels- og infrastrukturområdet. Fylkeskommunen har ansvar for store deler av kollektivtransporten: rutetransport med buss, båt, trikk, t-bane og bybane, samt skoleskyss innenfor egne grenser. I tillegg omfattes transportordninger til fritidsreiser for funksjonshemmede brukere som ikke kan bruke det ordinære rutetilbudet (TT-ordningen).

Fylkeskommunene har også ansvar for fylkesveiene som utgjør 80 prosent av det samlede veinettet (fylkesvei, riksvei og europavei). Fylkeskommunene har også ansvar for fylkesveiferjene.

Fra 2020 får fylkeskommunene ytterligere ansvar på området blant annet gjennom overføring av ansvaret for offentlig kjøp av regionale flyruter som del av regionreformen. Den eneste lovpålagte oppgaven på området er skoleskyssen (grunnskole og videregående skole).

Den følgende delen omfatter ansvar for kjøp av persontransport med tog og ansvar for virkemidler for utbygging av bredbånd.

10 Kollektivtransport

10.1 Bane, buss og båtruter

Ansvar for kollektivtransporttilbudet handler om 1) retten til å inngå kontrakt om kjøp av tjenesten og yte godtgjørelse og gi enerett til utførelsen av denne tjenesten, og 2) mulighet til å gi rettslig adgang til å drive den aktuelle transporten, ved å tildele løyve for transport med motorvogn og fartøy og tillatelse for skinnegående transport.

Kollektivtransporten som fylkeskommunen har ansvar for finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten), billettinntekter og bompenger. I tillegg har staten ved Samferdselsdepartementet (SD) øremerkede tilskuddsordninger til fylkeskommunene som også kommer kollektivtransporten til gode, herunder belønningsordningen og ordningen med statlig delfinansiering av infrastrukturkostnadene ved fylkeskommunale kollektivtransportprosjekter i de fire største byene (den såkalte 50/50-ordningen).

Som del av ansvaret for den lokale kollektivtransporten har fylkeskommunen også ansvar for tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT-ordningen). Ordningen omfatter fritidsreiser.

SD har i tillegg etablert en statlig tilskuddsordning som en utvidet TT-ordning (kap 1330, post 60). Formålet er å tilby brukere med særlige behov (rullestolbrukere og blinde/svaksynte) flere TT-reiser enn de ellers ville fått gjennom de fylkeskommunale ordningene. Sammen med fylkeskommunens TT-tilbud er målsettingen å sikre disse brukerne et reisetilbud på til sammen 200 enkeltreiser per år. Ordningen finansieres over SDs budsjett, på grunnlag av Stortingets bevilgninger. I statsbudsjettet for 2018 er ordningen på om lag 113 mill. kroner. Tilskudd utbetales for ett år av gangen. Fylkeskommunene/Oslo kommune kan søke om tilskudd fra ordningen.

Boks 10.1 Om eventuelt kommunalt ansvar for kollektivtransport

I Prop. 91 L (2016–2017) foreslo Samferdselsdepartementet en ny lov som åpner for at ansvar for kollektivtransport kan overføres til store kommuner på vilkår. Vilkårene for å overføre ansvar for kollektivtransport etter søknad er knyttet til at:
a. kommunen som søker om oppgaven må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og service-region
b. kommunen må ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad
c. kommunen må inngå et samarbeid/partnerskap med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud
Stortinget sluttet seg til forslaget i Innst. 376 L (2016–2017).

10.2 Kjøp av persontransport med tog

Våren 2015 fikk regjeringen tilslutning til forslagene om en reform i jernbanesektoren som ble fremlagt i Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor - reform av jernbanesektoren*. Reformen består av store strukturelle endringer i sektoren og konkurranseutsetting av persontog-transporten i form av konkurranse om sporet.

Et viktig tiltak i reformen var å etablere et lite, men operativt og strategisk styrende jernbane-direktorat. Direktoratet kjøper persontogtransport fra togselskapene og infrastrukturtjenester fra Bane NOR. Direktoratet har en sentral rolle knyttet til langsiktig planlegging av jernbanen. En annen viktig oppgave er å ha en koordinerende rolle overfor aktørene i egen sektor og i kollektivtransporten for øvrig. Jernbanedirektoratet har ansvaret for den langsiktige utvikling-en av togtilbudet, konkurranseutsetting av persontogtilbudet, inngåelse av ny direktekjøps-avtale med NSB på strekninger som foreløpig ikke er konkurranseutsatt og utredning av hvor-dan ny jernbaneinfrastruktur skal utvikles. Jernbanedirektoratet skal inngå flerårige takst-samarbeidsavtaler med lokale myndigheter, der det er behov for slike. Disse skal ligge som premiss for trafikkavtalene med togoperatørene.

Jernbanedirektoratets ansvar ivaretas etter politiske føringer fra SD gjennom blant annet til-delingsbrev. Fremforhandlede trafikkavtaler skal godkjennes av departementet før signering. Endelig avtaleinngåelse forutsetter Stortingets tilslutning gjennom behandlingen av stats-budsjettet.

Jernbanenettet er fortsatt statlig eid. Regjeringen har etablert statsforetaket Bane NOR, med ansvar for å drifte, vedlikeholde og bygge jernbaneinfrastruktur, samt å drive togstyring. Foretakets virksomhet finansieres i hovedsak gjennom kjøp av infrastrukturtjenester fra Jernbanedirektoratet.

Kjøp av persontransport med tog finansieres over SDs budsjett. I budsjettet for 2018 er det bevilget 3 484 mill. kroner til statlig kjøp av persontransporttjenester med tog. Fra 2018

dekkes 80 prosent av togoperatørenes utgifter til buss for tog ved planlagte innstillinger gjennom Jernbanedirektoratets utgifter til drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen, i stedet for gjennom utgiftene til persontransport med tog. Denne ordningen inngår i den samlede ytelsesordningen til Bane NOR.

Konkurransen om persontogtilbudet skal gjennomføres i regi av Jernbanedirektoratet. Ulike togselskaper skal konkurrere om retten til å drive togtilbudet i et geografisk område. Planen er å la togselskaper konkurrere om å få kjøre på de ulike strekningene etter avtale med staten. Persontogtrafikken skal deles inn i 6-8 trafikkpakker som skal utlyses gradvis over en periode på om lag ti år.

I forbindelse med forvaltningsreformen ble det sagt at "ved en inndeling i landsdelsregioner vil det kunne være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter".[68] Forvaltningsreformen medførte ingen endring eir fylkesstrukturen og en potensiell overføring av ansvaret ble skrinlagt.

10.3 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er best egnet for kjøp av persontransport på jernbane?

Ny fylkesinndeling fra 2020 vil innebære at en del av landets togruter vil bli fylkesinterne, fordi de vil betjene strekninger innad i de nye fylkene.[69] Det gjelder for eksempel togrutene på Trønderbanen og Jærbanen.

I den fremtidige Buskerud/Akershus/Østfold fylkeskommune vil en stor del av togrutene og transportarbeidet foregå innad i det nye fylket og mellom Buskerud/Akershus/Østfold og Oslo. Fra 2020 vil det være et stort antall ruter som kun passerer én grense – grensen til Oslo. Samtlige lokaltogruter i hovedstadsregionen vil ha start og stopp i Buskerud/Akershus/Østfold eller Oslo. Buskerud/Akershus/Østfold/Oslo vil også dekke regiontogene til og fra Kongsberg, Eidsvoll og Østfoldbyene.

Deler av intercitytrianglet på Østlandet vil fortsatt krysse fylkesgrenser, selv med ny fylkesstruktur. Det gjelder rutene fra Lillehammer/Hamar, Skien/Porsgrunn og Vestfoldbyene. Også Gjøvikbanen og Kongsvingerbanen vil krysse fylkesgrensene mellom Telemark og Vestfold og mellom Hedmark og Oppland. De landsdelsoverskridende togrutene vil fortsatt krysse fylkesgrensene. Eksempel på slike ruter er Nordlandsbanen, Bergensbanen, Dovrebanen og Sørlandsbanen.

Bør kjøp av jernbanetjenester tilpasses regionale behov og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Regionalt og lokalt togtilbud bør tilpasses ulike regionale behov og forutsetninger når det gjelder hvilke ruter som skal prioriteres, takster og prioritering av jernbane opp mot andre transportformer som fylkeskommunen allerede har ansvaret for. Oppgaven må ses i lys av andre transportoppgaver og øvrige oppgaver som tilrettelegger for utvikling. Å overføre tilskuddsansvaret for kjøp av jernbanetjenester til fylkeskommunen er i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen: Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.

---

[68] St. meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid

[69] NSB definerer regiontog som togruter som dekker reiser mellom små og store byer, mens lokaltog ivaretar transport rundt de større byene og tettstedene.

Bør kjøp av jernbanetjenester ses i et sektorovergripende perspektiv?

Kjøp av persontransport på jernbane bør ses i sammenheng med fylkeskommunens øvrige ansvar på samferdselsområdet og i lys av rollen som samfunnsutvikler i bred forstand. Fylkeskommunen har allerede ansvar for å sørge for båt, bane og busstilbudet, og fra 2020 får de berørte fylkeskommunene også ansvar for tilskuddene til de regionale flyrutene. Det er kun jernbanekjøpet som fortsatt er et statlig ansvar innenfor kollektivtransportområdet.

Kjøp av togtjenester bør tilpasses regionale behov og prioriteringer og ses i sammenheng med de andre transportoppgavene fylkeskommunen har ansvar for og øvrige oppgaver som tilrettelegger for utvikling. En samling av ansvaret vil legge til rette for et helhetlig og koordinert kollektivtilbud til de reisende. Overføring av ansvaret til fylkeskommunen vil være i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen: Oppgaver som krever stor grad av koordinering/samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan. En overføring innebærer at det meste av ansvaret for å legge til rette for det offentlig støttede transporttilbudet samles i fylkeskommunen.

10.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ansvaret for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet, overføres til fylkeskommunene. Overføring av grenseoverskridende togtilbud forutsetter at fylkeskommunene samarbeider om kjøp og utvikling av et koordinert togtilbud. For eksempel kan Østfold/Akershus/Buskerud ta et vertskommuneansvar som det største "jernbanefylket".

Utvalget mener ansvaret for kjøp av togruter som går mellom landsdelene, fortsatt skal ivaretas av staten.

Utvalget foreslår at ansvaret for den statlige tilskuddsordning for utvidet TT-tilbud overføres til fylkeskommunene gjennom rammetilskuddet.

11 Sams vegadministrasjon – Statens vegvesen

Fylkeskommunene har ansvaret for 80 prosent av samlet fylkes-, riks- og europaveinett. Tilhørende ansvaret følger også ansvaret for fylkesveifergetilbudet. Mange av de praktiske oppgavene knyttet til veiene ivaretas av Statens vegvesen gjennom ordningen med sams vegadministrasjon. Denne ordningen innebærer at staten og fylkeskommunene gjør bruk av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesveioppgaver etter vegloven. Regionvegkontoret under ledelse av regionvegsjefen er den sams vegadministrasjonen. I fylkesveisaker hører regionvegsjefen under fylkeskommunen. I riksveisaker og andre statlige oppgaver hører regionvegsjefen under Vegdirektoratet.

Ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016) gjorde Stortinget følgende anmodningsvedtak:[70]

Stortinget ber regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner.

[70] Anmodningsvedtak nr. 822, jf. Innst. 377 S (2015−2016).

Ved behandlingen av Prop. 84 S (2016-2017) fattet Stortinget på nytt anmodningsvedtak om saken og gjorde følgende anmodningsvedtak:[71]

Stortinget ber regjeringen sørge for at regional veiadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.

Regjeringen har varslet at det arbeides med å følge dette opp og at man vil komme tilbake til saken "på egnet måte".[72]

Vegdirektoratet har høsten 2017 fått i oppdrag å utrede spørsmål i tilknytning til en overføring til fylkeskommunene for den delen av sams vegadministrasjon som har ansvar for fylkesveier. Vegdirektoratet skal samarbeide med KS og fylkeskommunene om overføringen.[73]

11.1 Utvalgets vurderinger

Utvalgets mandat er avgrenset mot vurderinger av Statens vegvesens fagadministrasjon fordi regjeringen allerede er i gang med utredningen av dette. Utvalget vil likevel påpeke at det virker hensiktsmessig å overføre til fylkeskommunen, den fagadministrasjonen for fylkesveiene som fylkeskommunene allerede har det politiske og økonomiske ansvaret for. En overføring er i tråd med retningslinje 2: *Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven.* For fylkeskommunen er det en styrke å ha totalansvar for gjennomføring av politikk, med hensyn til for eksempel økonomistyring og prioriteringer. Egen fagadministrasjon legger også til rette for nær dialog og samspill mellom politikk og administrasjon. Totalansvarsprinsippet ivaretar også hensynet til effektivitet fordi dialogen om oppgaveløsningen ivaretas i ett organ og behovet for bestillerkompetanse overfor andre organer reduseres.

12 Tilskudd til bredbånd

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet forvalter Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) tilskuddsordning for bredbåndsutbygging i kommuner som har dårlig bredbåndsdekning. Ordningen er på 149,7 mill. kroner for 2018. Midlene skal bidra til bredbåndsutbygging der de kommersielle aktørene ikke finner det lønnsomt å bygge ut på egen hånd. Fordeling og tildeling av midler skjer i dag i samspill med fylkeskommunene. Det er kun kommuner eller fylkeskommuner som kan søke om midler, men private aktører kan gjerne bistå kommunen/fylkeskommunen i utformingen av søknader. Fylkeskommunen behandler søknadene og prioriterer mellom de ulike prosjektene i sitt fylke. Nkom fordeler midlene ut fra prioriterte søknader fra fylkene samlet sett og midler tildeles der behovet er størst.

I Meld. St. 22 (2015–2016) varslet regjeringen at Samferdselsdepartementet skulle vurdere å gi fylkeskommunen koordineringsansvar for utbygging av digital infrastruktur. Stortinget sluttet seg til forslaget. I Prop. 84 S (2016–2017) står det at fylkeskommunen bør ta et koordineringsansvar for utbygging av digital infrastruktur, fordi oppgaven henger sammen med rollen som regional planmyndighet. Det blir fremhevet at det er viktig å se denne oppgaven i sammenheng med rollen som skoleeier (bredbånd i videregående skole) og veieier (koordinert utbygging).

[71] Jf. Innst. 385 S (2016–2017).
[72] Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet
[73] Brev datert 30. november 2017 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet.

12.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener fylkeskommunene bør ha et totalansvar for tilrettelegging for bredbånd, da dette er en åpenbar samfunnsutvikleroppgave. Utvalget foreslår at ansvar for forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd overføres til fylkeskommunene i sin helhet. Det innebærer at fylkeskommunene selv prioriterer og fordeler midlene til utbyggingen. Nåværende ordning virker unødvendig tungrodd og Nkoms rolle som nasjonal tilskuddsforvalter bør bortfalle i tråd med retningslinje 1 og 2 for oppgavefordelingen.

Del IV Klima, miljø og naturressurser

Miljø- og klimautfordringene er sammensatte, sektorovergripende og tverrfaglige. Hensynene og verdiene som klima- og miljøpolitikken skal ivareta, er premissgivende og avgjørende for et helhetlig arbeid for samfunnsutvikling og er nært koblet til den regionale planleggingen. I spørsmålet om utnytting av naturressurser til næringsformål møtes interesser og mål med hensyn til vekst og vern i konkrete saker.

Ansvarsdelingen på miljø- og klimaområdet er fragmentert. Ansvar ligger hos Miljødirektoratet, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunene, nemnder og styrer. Fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet for høstbare arter, ikke-truede viltarter og innlandsfisk, er representert i rovviltnemndene og nasjonalpark-/verneområdestyrene. Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide regionale planer for de nasjonale villreinområdene i tråd med plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen er vannregionmyndighet og skal vedta regionale vannforvaltningsplaner etter plan- og bygningsloven for den enkelte vannregion. Miljø- og klimamål skal ivaretas gjennom areal- og transportplanleggingen i fylket.

Stortinget har vedtatt å overføre ansvaret for Skjærgårdtjenesten og ansvaret statlig sikrede friluftsområder til fylkeskommunene som del av regionreformen.

Ressursforvaltning er et perspektiv som integreres i kommunal og regional planlegging, og tilrettelegging for akvakultur, mineralutvinning og kraftutbygging er sentrale problemstillinger. Fylkeskommunene har ansvar for koordinering, samordning og beslutning i spørsmålet om konsesjon til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret. Nærings- og fiskeridepartementet foreslår nå tilsvarende ansvar og myndighet med hensyn til akvakultur for tare. Med hensyn til mineralutvinning og kraftutbygging har fylkeskommunene i dag en rolle som regional planmyndighet og gjennom oppfølging av plansaker i kommunene.

I den følgende delen drøftes oppgavefordelingen på områdene klima, miljø og ressursforvaltning.

13 Miljø og klima

13.1 Generelt om dagens ansvars- og oppgavefordeling

Norsk klima- og miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner hvor nasjonalstaten er ansvarlig for oppfølging. Samtidig har det gjennom de siste om lag 15 årene skjedd en overføring av klima- og miljøoppgaver fra staten til kommunene og fylkeskommunene. Oppgaver med lokale eller regionale virkninger og oppgaver som har et

lokal- og regionalpolitisk handlingsrom er i all hovedsak lagt til kommuner og fylkeskommuner.

Norsk klima- og miljøpolitikk er forankret gjennom bestemmelsene i miljølovgivningen (blant annet naturmangfoldloven, naturoppsynsloven, forurensningsloven, lakse- og innlandsfiskloven, viltloven, kulturminneloven, friluftsloven og markaloven[74]). I tillegg er blant annet motorferdselloven, plan- og bygningsloven, skogloven, jordloven og vannressursloven viktige for forvaltningen på området. Fra 1.1.2018 har også den nye klimaloven (Lov om klimamål) trådt i kraft. Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050, jf. § 1.

Myndighet i klima- og miljøforvaltningen (utenom kulturminneforvaltningen) er lagt til Klima- og miljødepartementet (KLD) og Miljødirektoratet på sentralt statlig nivå, til fylkesmannen og fylkeskommunen på regionalt nivå, og til kommunene. Sametinget oppnevner representanter til nasjonalpark- og verneområdestyrene og til rovviltnemndene som også er tillagt myndighet innenfor naturforvaltning.

Miljødirektoratet er rådgivende og utøvende fagorgan for KLD innenfor klima, naturforvaltning og forurensning. Direktoratet skal skaffe og formidle miljøinformasjon, utøve forvaltningsmyndighet, styre og veilede fylkesmennene, gi faglige råd og delta i internasjonalt klima- og miljøarbeid. Miljødirektoratet besitter bred oversikt over naturtilstand og forurensing i Norge, og rapporterer dette til resten av miljøforvaltningen, andre sektorer og allmenheten blant annet gjennom Miljøstatus.no.

Fylkesmannen har i oppdrag fra KLD å formidle og gjennomføre nasjonal klima- og miljøpolitikk der et nasjonalt helhetsgrep er avgjørende for forsvarlig og effektiv oppgaveløsning. Fylkesmannen har ansvaret for å følge opp områdene som er nasjonalt viktigst; klima, miljøgifter og naturmangfold. Fylkesmannen er myndighetsutøver etter særlov på regionalt nivå som konsesjonsmyndighet[75] og ved klagesaksbehandling, kontroll og tilsyn, og fylkesmannen er saksforberedende organ for direktorat og departement. I tillegg har fylkesmannen et samordningsansvar overfor regionale statsetater blant annet i forbindelse med plansaker, samordning og formidling av miljødata, forvaltning av enkelte tilskuddsordninger og rapportering.

Fylkeskommunen har ansvar for noen oppgaver innen naturforvaltning og friluftsliv. Som regional planmyndighet har fylkeskommunen ansvar for å integrere klima og miljø i et helhetlig, samfunnsmessig perspektiv, for eksempel gjennom areal- og transportplanlegging. Både fylkesmannen og fylkeskommunen har en veiledningsrolle overfor kommunene på klima- og miljøområdet.

Kommunen er en av de viktigste aktørene innen klima- og miljøforvaltningen, som planmyndighet og gjennom sin arealplanlegging i medhold av plan- og bygningsloven. Som planmyndighet har kommunene ansvar for å integrere og ivareta også de nasjonale klima- og miljømålene i sin planlegging. Kommunene har ansvar innenfor vilt- og fiskeforvaltningen, innenfor friluftsliv, forvaltning av verneområdene, og de er myndighet for store deler av forurensningsfeltet.

---

[74] Det er flere lover som er viktige i klima- og miljøpolitikken, men de omtaler ikke direkte ansvarsfordelingen av de ulike oppgavene og er mindre relevante i denne sammenhengen. Dette gjelder for eksempel produktkontrolloven, klimakvoteloven og miljøinformasjonsloven.

[75] Dette gjelder en rekke områder etter forurensningsloven, for eksempel akvakultur, industritiltak m.m.

13.2 Nærmere om organiseringen av sentrale fagområder

Klima- og miljøområdet er et sammensatt felt som består av en rekke oppgaver av svært ulik karakter: naturforvaltning med fokus på arter, naturtyper og verneområder, vannforvaltning, friluftsliv, klima og klimatilpasning, forurensing, motorferdsel og naturoppsyn.

13.2.1 Naturforvaltning

Fylkesmannen er saksforberedende og rådgivende organ for direktorat og departement med hensyn til naturforvaltning. Dette gjelder blant annet utarbeidelse av faggrunnlag for verneforslag i medhold av naturmangfoldloven, gjennomføre høringer av verneforslag og samordne ulike statlige sektorinteresser, for eksempel i forbindelse med plansaker. Fylkesmannen har ansvar for å formidle faktakunnskap og klargjøre nasjonale miljømål om verdier i kommunale og fylkeskommunale planprosesser, slik at planleggingen ikke kommer i konflikt med viktige mål i vedtatt nasjonal klima- og miljøpolitikk. I dette ligger innsigelsesmyndigheten.

Naturforvaltning er et stort og sammensatt område, og omfatter alt fra forvaltning av enkeltarter til forvaltning av områder og økosystemer, som for eksempel i vannforvaltningen. Artsforvaltning omfatter blant annet regler om forvaltning av alle enkeltarter, herunder regelverk for høsting og uttak av arter samt særskilte bevaringstiltak. Også regelverk som omfatter forvaltning av artenes leveområder er viktig i artsforvaltningen. Forvaltningen av verneområder skjer i medhold av fastsatte forskrifter som er tilpasset de ulike områdene avhengig av verneformål og hvilket restriksjonsnivå som er nødvendig for å opprettholde verneverdiene. Det regionalpolitiske handlingsrommet kan variere innen de forskjellige fagområdene på naturforvaltningsområdet.

Artsforvaltning

Arbeidsdelingen i artsforvaltingen er generelt slik at fylkesmannen er ansvarlig for forvaltning av truede arter og ikke høstbare arter, mens fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet for høstbare arter, ikke-truede viltarter og innlandsfisk. Unntaket er de fire store rovdyrene som forvaltes av statlige nemnder på regionalt nivå (gaupe, jerv, brunbjørn og ulv). Oppgaver og myndighet knyttet til høsting av vilt og ferskvannsfisk ligger i all hovedsak hos rettighetshaverne, kommunen og fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal forvalte definerte arter nevnt over, skal utøve myndighet når det gjelder jakt- og fangsttider, fordele tilskudd til kommuneovergripende vilttiltak fra det fylkeskommunale viltfond, kontrollere at kommunene samler inn og leverer data til nasjonale databaser, samt veilede kommuner og rettighetshavere. De statlige rovviltnemndene, som har hovedansvaret for den regionale forvaltningen av de fire store rovdyrene, består av representanter fra fylkestingene. Sametinget oppnevner i tillegg samiske representanter til rovviltnemndene i de forvaltningsregioner det drives samisk tamreindrift.

Vilt- og fiskeforvaltning

Fylkesmannens oppgaver er å ivareta ansvaret for truede arter i tråd med naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfiskloven. Fylkesmannen skal blant annet bistå i arbeidet med å ivareta et godt kunnskapsgrunnlag, og bidrar i arbeidet med oppfølging av handlingsplanen for bekjempelse av *gyrodactylus salaris* (parasitt hos laksefisk*)*. Fylkesmannens oppgaver innen viltforvaltningen (utenom rovvilt og villrein) omfatter ivaretakelse av rollen som klageinstans for kommunale vedtak som omfatter aktuelle høstbare arter, behandle saker etter viltloven og naturmangfoldloven med tilhørende forskrifter, og behandle søknader om økonomisk støtte til vilttiltak for ikke-høstbare arter.

Ordningen *Tilskudd til viltformål*, 35,6 mill. kroner i 2018 (kap. 1425 post 71), omfatter blant annet tilskudd til praktiske vilttiltak, bidrag til å løse oppgaver og stimulerings- og informasjonstiltak i regi av organisasjoner. Søknader som gjelder nasjonale tiltak eller prosjekter sendes Miljødirektoratet. Søknader på regionalt nivå som gjelder jaktbare arter sendes fylkeskommunen og søknader for ikke-jaktbare arter sendes fylkesmannen. Tiltak innenfor en enkelt kommune skal omsøkes hos det kommunale viltfond i berørt kommune.

Villreinforvaltning

Fylkesmannens oppgaver er knyttet til å hindre at villreinens leveområder blir ytterligere redusert som følge av irreversible arealinngrep, og å begrense de negative effektene av menneskelige forstyrrelser for villreinens leveområder. Dette omfatter blant annet veiledning av fylkeskommuner, kommuner, villreinnemder og villreinutvalg om hvordan hensynet til villrein skal ivaretas i arealplanleggingen. Siden villreinnemdas ansvarsområde omfatter flere fylker er det oppnevnt en hovedansvarlig fylkesmann for hver villreinnemd. Hovedansvarlig fylkesmann skal på vegne av villreinnemda drive økonomiforvaltning av tilbakeførte fellingsavgiftsmidler til tiltak i villreinområdene, forvalte midler til drift av nemndene og sikre at villreinnemdene benytter Hjorteviltregisteret som datakilde for sitt forvaltningsarbeid.

Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide regionale planer for de nasjonale villreinområdene i tråd med plan- og bygningsloven, og for å sørge for oppfølging av planene gjennom handlingsprogram som skal rulleres årlig. Tiltak i handlingsprogrammene kan omfatte flere ulike aktører, lokale og regionale, men normalt sett ikke staten, utover at noen av tiltakene kan nytte statlige tilskudd osv. Eksempler på aktører er kommunene, reiseliv, utmarksnæring, friluftslivsaktører, villreininteresser m.fl.

Rovviltforvaltning

Fylkestingene foreslår medlemmer til regionale statlige rovviltnemnder som KLD oppnevner. Medlemmene i nemndene skal ha fast plass i fylkestinget. Dersom fylkeskommunen har fylkesutvalg, skal kandidatene også ha fast plass i fylkesutvalget. Rovviltnemndene har ansvar for å utarbeide forvaltningsplaner for rovvilt i sin region og gjennomføre vedtatt nasjonal rovviltpolitikk i den enkelte rovviltregion. Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvote for jakt/felling når bestanden av den enkelte art ligger på eller over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen. Dersom det regionale bestandsmålet ikke er oppnådd, har Miljødirektoratet myndigheten for forvaltningen.

Fylkesmannen har en rådgivende funksjon ovenfor rovviltnemndene, i tillegg til å være sekretariat for nemnda. Fylkesmannen har også myndighet og andre viktige oppgaver i forvaltningen av de store rovdyrene innenfor hvert fylke. Fylkesmannen har ansvaret for forvaltning av kongeørn. Videre kan fylkesmannen, innenfor rammen av kvote gitt av rovviltnemnda, fatte vedtak om skadefelling av brunbjørn, ulv, gaupe og jerv for å forhindre skader. I perioden 16. februar - 31. mai er det Miljødirektoratet som har denne myndigheten. Fylkesmannen administrerer også kvotejakt på gaupe og lisensfelling på brunbjørn, ulv og jerv, innenfor rammen av de kvoter rovviltnemndene eller Miljødirektoratet vedtar. Med unntak av gaupe, omfatter dette fredete dyrearter. På Norsk rødliste for arter er ulv klassifisert som kritisk truet, mens gaupe, jerv og bjørn er klassifisert som sterkt truet. Kongeørn er ikke truet.

Fylkesmannen skal samordne landbruks- og miljøpolitiske virkemidler for å bidra til reduserte tap og konflikter, i tråd med regional forvaltningsplan og regionale bestandsmål.

Fylkesmannen behandler søknader om midler under ordningen *Tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak*, 70,1 mill. kroner i 2018 (kap. 1420 post 73). Rovviltnemndene prioriterer fordeling av midlene i den enkelte rovviltregion, og legger dermed rammene for fylkesmannens arbeid. Søknader om tilskudd til tiltak av nasjonal karakter behandles av Miljødirektoratet.

Fylkesmannen behandler også søknader etter *erstatningsordningen for tap av husdyr eller tamrein* som følge av angrep fra gaupe, jerv, bjørn, ulv eller kongeørn, 140,9 mill. kroner i 2018 (kap. 1420 post 72).

Forvaltning av truede arter og naturtyper

Fylkesmannens ansvar er knyttet til kunnskapsinnhenting og rapportering, og til det faglige grunnlaget for og oppfølging av handlingsplaner for trua arter og naturtyper. Ansvaret innebærer koordinering av aktiviteter og tiltak for blant annet skjøtsel av områder, og å sørge for god samordning av økonomiske virkemidler. I mange tilfeller blir tiltakene utført i samarbeid med grunneiere, kommuner og foreninger.

Fylkesmannen har lovpålagte oppgaver i arbeidet med utvalgte naturtyper og prioriterte arter. Fylkesmannen skal selv ta hensyn til utvalgte naturtyper i egne vedtak og ev. inngå avtaler med grunneiere om skjøtsel, samt informere berørte rettighetshavere. Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet etter forskriftene for prioriterte arter, herunder myndighet til å behandle dispensasjonssøknader. Dette er oppgaver som forvaltes i et nasjonalt perspektiv og der det er lite lokalt eller regionalt handlingsrom.

Fylkesmannen forvalter tilskudd til tiltak for truede arter og naturtyper og skal sørge for samordning av økonomiske virkemidler til skjøtsel og tiltak mellom midler til utvalgte naturtyper og prioriterte arter og verneområder, og mellom disse og landbrukets virkemidler.

Fylkesmannen forvalter ordningene med *Tilskudd til truede arter og tilskudd til truede naturtyper*. For 2018 er det bevilget 48,5 mill. kroner til ordningen (kap. 1420 post 82).

Fylkeskommunen har i dag ingen oppgaver eller rolle på dette feltet.

Fremmede organismer

Fylkesmannen skal iverksette tiltak for bekjempelse, kartlegging og overvåkning av fremmede, skadelige organismer og arter med utgangspunkt i den tverrsektorielle nasjonale strategien. Fylkesmannen samordner, planlegger og iverksetter tiltak i og utenfor verneområder, koordinerer ulike sektorer og veileder kommunene. Fylkeskommunen har i dag få oppgaver eller roller på dette feltet, men har myndighet til å åpne for jakt på kanadagås og stripegås inntil 15 dager i forkant av ordinær jakttid og i inntil to måneder i etterkant av ordinær jakttid.

Verneområdeforvaltning

Nasjonalparker og andre typer verneområder skal sikre sårbare og truede naturtyper, og bevare områder av internasjonal og nasjonal verdi. Miljødirektoratet og fylkesmennene er saksforberedende organ for Klima- og miljødepartementet i arbeidet med verneplanene. Vedtak om vern i medhold av naturmangfoldloven fattes av Kongen i statsråd. 17,1 prosent av Norge (utenom Svalbard) er vernet etter naturmangfoldloven. Dette er fordelt på om lag 2800 verneområder, hvorav 39 nasjonalparker. Nasjonalparkene og andre store verneområder,

primært landskapsvernområder, utgjør om lag 15 prosent av det vernede arealet. Klima- og miljødepartementet har delegert forvaltningsmyndigheten for nasjonalparker og andre store verneområder til nasjonalpark-/verneområdestyrer som består av folkevalgte representanter fra kommune og fylkeskommune, samt representanter oppnevnt av Sametinget i samiske områder. Denne lokale forvaltningsordningen ble startet innført i 2010.

Kommunen er direkte myndighetsutøver i de små verneområdene. Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet for verneområder som kommunene selv ikke ønsker å forvalte, og for Ramsar-områder[76]. I Ramsar-områdene har Norge et særlig internasjonalt ansvar og forpliktelser med hensyn til ivaretakelse av nasjonalt og internasjonalt truede naturverdier. Klima- og miljøministeren er ansvarlig som statspart for hvordan områdene forvaltes. Det er i dag 54 Ramsar-områder i Norge (fastlandet).[77]

Fylkesmannen har ansvar for utarbeidelse av verneforslag og for parallelt å utarbeide utkast til forvaltningsplan i medhold av naturmangfoldloven. Dette skjer på oppdrag fra Miljødirektoratet/Klima- og miljødepartementet, som gis på bakgrunn av politikk vedtatt av Stortinget. Fylkeskommunene er høringsinstans for nye verneforslag.

Nasjonalpark-/verneområdeforvaltere er sekretariat for det enkelte nasjonalpark/verneområdestyre. Forvalteren skal sikre god kontakt med og ha kunnskap om lokalmiljøet. Forvalteren er ansatt hos fylkesmannen for å kunne være del av og benytte det samlede kompetansemiljøet hos fylkesmannen. Forvalteren kan få faglig veiledning og råd hos fylkesmannen, men er underlagt styret i alle saker som berører forvaltningen av verneområdene. Forvalteren skal bistå styret slik at forvaltningen av verneområdet skjer i samsvar med internasjonale forpliktelser, nasjonale føringer, naturmangfoldloven og verneforskriften.

13.2.2 Vannforvaltning

Landet er delt inn i 11 vannregioner som i all hovedsak er norske. Norge har i tillegg deler av fem vannregioner felles med Sverige og Finland. Det er derfor 11 vannregionmyndigheter som koordinerer arbeidet i de til sammen 16 vannregionene. Noen av vannregionene berører flere fylker, og ingen har grenser som eksakt følger fylkesgrensene. Fylkeskommunen er vannregionmyndighet og skal vedta regionale vannforvaltningsplaner etter plan- og bygningsloven for den enkelte vannregion. Forvaltningsmyndighet til å gjøre vedtak etter særlovgivningen ligger fortsatt hos ulike statsetater, men forvaltningsplanene skal legges til grunn for sektorenes planlegging og virksomhet.

Hver vannregion skal opprette et vannregionutvalg under ledelse av vannregionmyndigheten. Vannregionutvalget er den viktigste arenaen på regionalt nivå for å få til samarbeid om å utarbeide og gjennomføre en helhetlig vannforvaltningsplan. Vannregionutvalgene er oppnevnt og ledet av vannregionmyndighetene.

---

[76] Ramsar-konvensjonen (Konvensjonen om våtmarker av internasjonal betydning, særlig som fuglehabitat) er en internasjonal avtale for bevaring og bærekraftig bruk av våtmarker. Formålet er å begrense tap av våtmarker og bremse det økende presset på våtmarksområder.

[77] Forvaltningsmyndigheten har ansvar for å utarbeide (evt. revidere) forvaltningsplan med eventuell besøksstrategi og skjøtselsplan for sitt verneområde. Miljødirektoratet godkjenner slike planer. Forvaltningsmyndigheten har ansvar for tilrettelegging i verneområdene. Arbeidet utføres av Statens naturoppsyn eller andre aktører som forvaltningsmyndigheten bestemmer, på oppdrag fra forvaltningsmyndigheten. Foruten å utøve myndighet i medhold av verneforskriften, har forvaltningsmyndigheten også ansvaret for informasjon og kontakt med blant annet grunneiere, rettighetshavere, brukere, aktuelle lag og organisasjoner.

Den 5. oktober 2017 sendte Klima- og miljødepartementet på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, med frist 15. januar 2018. Det foreslås at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakobling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter ikke lenger skal ha en formell rolle i arbeidet. Det foreslås at utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet, mens Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av oppdaterte vannforvaltningsplaner, og oversender tilrådning til Klima- og miljødepartementet.

Det foreslås videre at en hjemmel for forskriften tas inn i naturmangfoldloven, og at naturmangfoldloven dermed erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften. Videre foreslås enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanndirektivet.

13.2.3 Klima og klimatilpasning

Arbeidet med klima og klimatilpasning påvirker og omfatter en rekke samfunnsområder. Klimautfordringene går på tvers av sektorer og krever derfor samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter. Det handler både om å bidra til reduksjon i utslippene av klimagasser og om å tilpasse samfunnet til et klima i endring.

Fylkesmannens rolle på klimaområdet er i all hovedsak knyttet til å inneha kompetanse på norsk klimapolitikk og klima- og miljøfag generelt. Fylkesmannen skal integrere klimaperspektivet i øvrige ansvarsområder i embetet, herunder samfunnssikkerhet og beredskap, og være til støtte for og pådriver ovenfor kommune og fylkeskommune i arbeidet med klimatilpasning og reduksjon av klimagassutslipp. Fylkesmannen skal påse at statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging følges opp. Fylkesmannen skal også spille inn og ivareta nasjonale klimamål i prosesser som bymiljøavtaler/byutviklingsavtaler, Nasjonal Transportplan og KVU-prosesser.

Kommunene og fylkeskommunene har en viktig rolle både når det gjelder å bidra til å redusere utslippene av klimagasser og til å tilpasse samfunnet til et klima i endring (klimatilpasning). Fylkeskommunen skal gjennom sin planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt energiomlegging. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for arealplanlegging, de er forvaltere av eiendom og infrastruktur, de er store innkjøpere, og de har ansvar for en rekke virksomheter og tjenester som kan bli påvirket av klimaendringene.

Dette innebærer at både fylkeskommunen og fylkesmannen har et ansvar for veiledning og bistand overfor kommunene med hensyn til helhetlig og regionalt koordinert klimaarbeid – blant annet i det kommunale planarbeidet.

Miljødirektoratet har ansvar for to nasjonale tilskuddsordninger på klimaområdet som er rettet mot kommunene og fylkeskommunene:

- *Tilskudd til kommunale klimatiltak* (Klimasats) har som formål å fremme klimatiltak i kommuner og fylkeskommuner ved å støtte prosjekter som medvirker til å redusere utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet (102,5 mill. kroner i 2018).
- *Tilskudd til klimatilpasning i kommunene* har som formål å styrke kommunenes arbeid med klimatilpasning gjennom kunnskapsoppbygging og utredning av klimatilpasningstiltak (6,4 mill. kroner i 2018).

13.2.4 Friluftsliv

Fylkesmannens oppgaver innenfor friluftsliv er, foruten å være innsigelsesmyndighet, knyttet til Skjærgårdstjenesten og til statlig sikrede friluftsområder. Fylkesmannen ivaretar statens grunneierinteresser på de statlig eide friluftsområdene og statens rettigheter på de sikrede områdene som staten ikke eier. Oppgavene knyttet til Skjærgårdstjenesten og til de statlig sikrede friluftslivsområdene overføres til fylkeskommunene fra 2020, som del av regionreformen.[78]

Kommunene utarbeider atferdsregler etter friluftsloven §15 som fylkesmannen stadfester. Som et ledd i redusert statlig styring, vil denne bestemmelsen bli opphevet, jf. Meld St 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner,* og Stortingets behandling av denne. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har oppgaver knyttet til forvaltningen av Marka i tråd med markaloven, inkludert å gi tillatelser, legalitetskontroll og klagebehandling.

Fylkesmannen har også i oppdrag å rådgi og veilede kommunene blant annet med hensyn til utvikling og gjennomføring av planer som ivaretar friluftsverdier og allemannsretten.

Fylkeskommunen skal ivareta friluftsliv i plansaker, bidra til motivering av befolkningen til friluftsliv (blant annet gjennom egne tilskuddsordninger), være talsmann for allemannsretten og motivator for kommunene innenfor planlegging og ivaretakelse av grøntstruktur, markaområder og andre friluftslivsområder. Fylkeskommunen oppfordrer til og samarbeider med kommunene og interkommunale friluftsråd om å fremme søknader om sikring av friluftsområder til Miljødirektoratet. Fylkeskommunen gir vurdering til Miljødirektoratet til søknader om nye sikringer av friluftslivsområder, og forvalter statlige tilskuddsordninger til tilrettelegging og opparbeiding av friluftslivsområder og til friluftslivsaktivitet. Fylkeskommunen skal også følge opp kommuner og friluftsråd når det gjelder statlig sikrede friluftslivsområder, herunder koordinere og være pådriver for arbeidet med forvaltningsplaner og tiltaksplaner for de sikrede områdene.

Kommunens oppgaver innenfor friluftsliv er blant annet fastsettelse av lokale forskrifter, oppfølging av ulovlige tiltak, drift og forvaltning av kommunale friluftsområder og statlig sikrede friluftslivsområder, innvilgning av tillatelse til avgiftsinnkreving og sperring av områder.

Miljødirektoratet har flere tilskuddsordninger til friluftsformål (kap. 1420 post 78) som retter seg mot kommuner, interkommunale friluftsråd, lag og organisasjoner:

- *Tilskudd til friluftsaktivitet* (52,5 mill. kroner i 2018). Fylkeskommunene forvalter deler av ordningen etter retningslinjer fra Miljødirektoratet. Miljødirektoratet fordeler midler til nasjonale tiltak, mens fylkeskommunene fordeler midler til lokale og regionale tiltak.
- *Tilskudd til friluftsaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn* (10 mill. kroner i 2018). Miljødirektoratet forvalter ordningen. Ordningen gir kun tilskudd til sentralleddet i nasjonale organisasjoner og til organisasjoner som dekker flere fylker. Fylkeskommunene har ingen rolle i forvaltningen av midlene.
- *Tilskudd til tiltak i statlig sikrede friluftsområder* (44 mill. kroner i 2018). Fylkeskommunen forvalter ordningen etter retningslinjer fra direktoratet, der fylkesvise rammer tildeles basert på innkomne søknader.

[78] Jf. Innst. 377 S (2015–2016) og Innst. 385 S (2016–2017).

Kulturdepartementet forvalter følgende ordning:

– *Spillemidler til løypetiltak i fjellet og overnattingshytter* som fikk tildelt 19 mill. kroner i 2017 i forbindelse med fordeling av spilleoverskudd fra Norsk Tipping AS. Fylkeskommunen har ingen rolle i forvaltningen av midlene.

13.2.5 Forurensning

Mye av regelverket om forurensning har sitt utspring i EU-/EØS-regelverk. Mange av saksområdene har også selvbærende krav i forskrifter etter forurensningsloven. Fylkesmannens oppgaver er i hovedsak knyttet til oppfølging av næringsvirksomhet og arbeid med opprydding i forurenset grunn og sjøbunn. Innholdet i oppgavene er preget av kontroll og omfatter blant annet konsesjon til utslipp. Fylkesmannen har ansvar for å sette miljøkrav, gjennom klagesaksbehandling, lovlighetskontroll og tilsyn. Kommunene er myndighet innenfor store deler av avløpsområdet og på deler av avfallsområdet slik som forsøpling. Fylkeskommunen har i dag ingen oppgaver innen forurensningsområdet.

13.2.6 Motorferdsel

Reguleringen av motorferdsel i utmark er fastsatt i lov og sentrale forskrifter. Kommunene har myndighet til å gi dispensasjoner og tillatelser på de aller fleste områdene knyttet til motorferdsel i utmark. Fylkesmannens oppgaver er primært knyttet til veiledning overfor kommunene og oppfølging og kontroll med kommunenes praktisering av motorferdselregelverket, herunder utøve lovlighetskontroll av dispensasjonsvedtak som fattes. Fylkesmannen er også klagemyndighet for vedtak fattet i kommunene.

13.3 Utvalgets vurderinger

13.3.1 Generelle vurderinger

Feltet er underlagt et sammensatt lov- og forvaltningssystem med en kompleks fordeling av kompetanse på tvers av sektororganer og mellom statlige, regionale og lokale beslutningsnivåer. I vurderingen av hvilke oppgaver som kan overføres til fylkeskommunen, er det flere hensyn som må veies opp mot hverandre. Det ene gjelder oppgavens eventuelle *lovforankring* og hva konkret som er gjenstand for lovregulering. Er det en art, et prinsipp eller et hensyn som evt. skal ivaretas på ulik måte – avhengig av regional kontekst? Eller er oppgaven et *nasjonalt hensyn* som skal ivaretas likt, og i størst mulig grad uavhengig av regional kontekst? Det andre gjelder i hvilken grad oppgaveutførelsen bør ses i sammenheng med – og vil påvirkes av – andre oppgaver hos fylkeskommunen og tema i en *regional plan*. Utvalgets hovedtilnærming er – slik Stortingsflertallet har framhevet blant annet i Innst. 377 S (2015–2016) – at fylkesmannens ansvar i utgangspunktet skal være knyttet til tilsyn, kontroll, klage og beredskap. Dette medfører at forvaltningsoppgaver og ansvar for tilskuddsordninger i utgangspunktet bør være et regionalt folkevalgt ansvar. Ansvar for veiledningsoppgaver må vurderes i det enkelte tilfellet og legges til det organet som har tilgrensende oppgaver.

Oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen er overlappende på flere fagområder i klima- og miljøforvaltningen. *Å samle oppgaveporteføljen* og kompetansen kan være et poeng i seg selv, både for å bidra til sterkere kompetansemiljøer, gi større effektivitet i oppgaveløsningen, og for å gjøre ansvarsdelingen tydeligere og mer forutsigbar for publikum. Flere oppgaver kan i prinsippet utføres av både fylkesmannen og fylkeskommunen, men valg

av ansvarlig forvaltningsnivå vil ha implikasjoner for hvilken rolle det andre forvaltningsnivået skal ha. Behovet for og gevinstene av å rydde i ansvarsdelingen må tillegges vekt i vurderingene.

Hvilket geografisk nivå er hensiktsmessig for å ivareta klima- og miljøoppgavene?

Klima- og miljøoppgavene allerede organisert fylkesvis. En overføring av ansvar fra fylkesmannen til fylkeskommunen innebærer ikke endringer i geografisk nivå for oppgavene. Ny fylkesstruktur vil bidra til å styrke kompetansen og kapasiteten til fylkeskommunene sammenliknet med i dag og mer funksjonelle for eksempel verneområdeforvaltning. Det forutsetter imidlertid mekanismer for å ivareta områder som nødvendigvis må ses i et nasjonalt perspektiv.

Bør klima- og miljøforvaltningen tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Overføring av et større ansvar til fylkeskommunen innebærer at det kan åpnes opp for regionale ulikheter i forvaltningen på en del områder i klima- og miljøforvaltningen. På store deler av klima- og miljøområdet er det allerede i dag en betingelse for god forvaltning at oppgavene vurderes i en regional kontekst.

Samtidig er mye av klima- og miljøfeltet er underlagt nasjonale og internasjonale føringer. Handlingsrommet er derfor snevert. Isolert sett taler dette for at store deler av miljøvernforvaltningen på regionalt nivå forblir statlig, jf. retningslinje 5 for oppgavefordelingen. Men det er ikke nytt for verken kommuner eller fylkeskommuner å forholde seg til tydelige nasjonale føringer innenfor mange sektorområder. En overføring forutsetter at fylkeskommunen må innrette seg etter streng statlig styring og regulering på flere av fagområdene. På noen områder vil det ikke være noe regionalt handlingsrom.

Med et tydelig ansvar for og mandat til å ivareta nasjonale og internasjonale verdier, kan fylkeskommunen bygge opp tilstrekkelig kompetanse og ta det gitte ansvaret. Det kan også legge til rette for å stimulere til større grad av lokal og regional forståelse og aksept for viktige miljøpolitiske mål og oppgaver og dermed også for samfunnsutviklingen regionalt.

Bør klima- og miljøområdet ses i et sektorovergripende perspektiv?

Miljø- og klimautfordringene er sammensatte, sektorovergripende og tverrfaglige. Realiseringen av mange av klima- og miljømålene er avhengig av at de integreres og ivaretas i alle sektorer og på alle forvaltningsnivåer. De nasjonale miljømålene, med blant annet forankring i internasjonale mål og forpliktelser, legger premisser for sektorer som påvirker areal- og ressursbruken. Dette gjelder områder som samferdsel, næringsutvikling, landbruk, by- og tettstedsutvikling – områder der fylkeskommunen i dag har et sentralt ansvar. Mange av de nasjonale klima- og miljømålene realiseres i møtet med øvrig sektorpolitikk og tverrsektorielle problemstillinger. Det er behov for avveining mellom ulike hensyn ut fra både den lokale, regionale, nasjonale og internasjonale konteksten.

Norsk klima- og miljøpolitikk er forankret gjennom minst 14 ulike lover. Mange av disse har betydning for hvordan arealer disponeres. Plan- og bygningslovens plansystem er ment å være en felles arena for samordning av sektorer og interesser. Det regionale plannivået er den arenaen som er best egnet for å kartlegge og vurdere statlige sektorinteresser og regionale hensyn ut fra en brede helhet. Intensjonen med plan- og bygningsloven er nettopp at regionale planprosesser skal fungere som et felles møtepunkt i forvaltningen, slik at det regionale plannivået danner et felles grunnlag for både statlig, regional og lokal gjennomføring.

Flere av miljømålene er ikke lovfestet, mens klimamålene nå er lovfestet i den nye klimaloven. Utvalget mener det er av avgjørende betydning for politikkområdet at målene integreres i planer for øvrige fylkeskommunale oppgaver som for eksempel samferdsel, kulturminner, planlegging og arealforvaltning. Klima og miljø må ses i et sektorovergripende perspektiv. Ut fra retningslinje 4 for oppgavefordelingen bør området samorganiseres med og ligge som premiss for øvrige fylkeskommunale oppgaver.

En overføring av et større ansvar på klima- og miljøområdet vil gi potensial for en mer helhetlig tilnærming til regional utviklingspolitikk, og vil også kunne bidra til å styrke hensynet til klima og miljø i den regionale planleggingen. Avveining mellom ulike hensyn vil i større grad underlegges politisk vurdering og vekst-vern vurderinger i ett organ med et helhetlig ansvar. Faglig skjønn vil utøves innenfor rammene av politiske regionale føringer.

Skal klima- og miljømålene være premissgivende for areal- og ressursbruken, mener utvalget at ivaretakelsen av målene må integreres i planlegging. En overføring av klima- og miljøoppgavene styrker kompetansen på områder som må være godt integrert i regional planlegging. Fagansvar gir et helt annet grunnlag for både faglig og politisk ansvarlig håndtering av saksfeltet.

Overføring av et større ansvar på klima- og miljøområdet vil styrke fylkeskommunen som veileder og samarbeidspartner for kommunene – både i planleggingen og i enkeltsaker. Det vil gi et mer helhetlig og integrert perspektiv på veiledning, dialog og samarbeid med kommunene om klima/miljø – ved å samle ansvaret for planfaglig veiledning og øvrige ansvarsområder som er gjenstand for dialog mellom kommune og fylkeskommune.

13.3.2 Spesifikke vurderinger

Artsforvaltningen

Artsforvaltningen reguleres ut fra artenes spesifikke egenart. Når det gjelder truede arter ("rødliste-arter" som for eksempel de store rovdyrene) handler dette om å sikre at arten overlever. Når det gjelder fremmede organismer ("svartelistede" arter), er hovedmålet å begrense eller utrydde en art. I begge tilfeller gjelder dette uavhengig av regional kontekst og varierende regionale planer. Artsforvaltningen er underlagt sterke nasjonale reguleringer og isolert sett taler det for at fylkesmannen fortatt bør ha hovedansvaret på dette området, jf. retningslinje 5 for oppgavefordelingen. Samtidig skal det presiseres at også fylkeskommuner (og kommuner) forholder seg til tydelige nasjonale føringer på mange områder. Fylkeskommunene kan (som fylkesmannen i dag) innrette seg etter streng statlig styring og regulering innenfor artsforvaltningen.

Forvaltningen av ulike arter er i dag delt mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene. En samling av de regionale kompetansemiljøene for artsforvaltning vil kunne forsterke og forenkle forvaltningen på området og forvaltningen vil kunne se ulike arter bedre i sammenheng. Det taler for å samle kompetansemiljøene i én regional myndighet. Utvalget mener det samlede ansvaret kan ligge til fylkeskommunen. Å samle relaterte oppgaver i samme organ kan redusere dobbeltkompetanse og dobbeltarbeid i forvaltningen og er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Villreinforvaltning er en oppgave som klart griper over i andre oppgaveområder, som landbruk og arealforvaltning. For bedre å kunne se slike oppgaver i sammenheng, mener utvalget at oppgaver som ikke har en kontroll- eller tilsynsfunksjon, bør legges til det regionale folkevalgte nivået.

Utvalget mener forvaltningen av rovvilt kan håndteres av et folkevalgt regionalt organ, men det fordrer nasjonal styring på området. Med et fylkeskommunalt ansvar må det legges nasjonale rammer som angir nivå på bestand av rovdyr – nasjonalt og eventuelt per fylke. Det regionale handlingsrommet ligger da over det statlige minstenivået og vil i hovedsak være knyttet til utbredelsesområde. Dette gir rom for avveininger mellom bestand/utbredelse og næringsinteresser ut fra regionale forutsetninger og muligheter. De regionale rovviltnemndene bestående av fylkespolitikere, og som nå oppnevnes av Klima- og miljødepartementet etter forslag fra de berørte fylkeskommunene, vil med dette bli unødvendige.

Å samle den regionale artsforvaltningen vil også innebære en forenkling for kommunene og andre brukere som i dag må forholde seg til to instanser. Forvaltningen av trua arter og naturtyper kan styrkes ved å integreres bedre i regional planlegging og i fylkeskommunenes planfaglige veiledning av kommunene. Samtidig må en fylkeskommunal forvaltning på området foretas innen gitte nasjonale og internasjonale føringer.

Verneområdeforvaltningen

Verneområdeforvaltning bygger på et *prinsipp om verneverdier* i stedsspesifikke områder, som må forvaltes ulikt avhengig av geografisk kontekst. Verneområdene i Norge er av ulik karakter. Det er ikke snakk om forvaltning av en spesifikk *art*, men om ulike geografiske områder som "representerer" det sammensatte "norsk natur". Samtidig skal forvaltningen også ivareta enkeltarter i tråd med bestemmelsene om forvaltningen av disse.

Utvalget mener ansvaret for å utarbeide verneforslag kan ivaretas av regionalt folkevalgt nivå, både fordi fylkeskommunene har erfaring med å samordne ulike aktører og interesser, som regional planmyndighet, og fordi dette er et arbeid som gir rom for regionalt politisk skjønn. Arbeidet har også grenseflater mot regional planlegging og kulturminneforvaltning. Vedtak om vern ligger i dag til regjering/Storting. Viktig forberedelse til vern gjøres i dag av fylkesmannen. Oppgaven med å gjennomføre en prosess fram mot forslag til vern og vedtak av vernebestemmelser kan med fordel legges til regionalt folkevalgt nivå. Miljødirektoratet/ Klima- og miljødepartementet vil fremdeles ha ansvar for å gi oppdrag om utarbeiding av nye verneforslag, og staten vil fortsatt beslutte om endelig vernevedtak. Utvalget mener dermed staten vil kunne sikre det nasjonale/internasjonale perspektivet med hensyn til fordeling av verneområder selv om ansvaret for utforming av verneforslag og forvaltningsplaner legges til fylkeskommunen.

Utvalget mener at nasjonalpark-/verneområdestyrenes forvaltningsansvar bør videreføres. Det betyr at både fylkeskommunen og berørte kommuner deltar i disse styrene som bør ledes av fylkeskommunen. Videreføringen av styrene bidrar til at både kommuner og fylkeskommuner involveres i styringen av verneområdene. Ansvaret for verneområdene som i dag forvaltes av fylkesmannen, overføres til fylkeskommunen som forvaltningsmyndighet. Fylkeskommunen vil dermed også få ansvar for oppfølging, veiledning og rådgivning av nasjonalpark-/verneområdestyrer, og for ansettelse av nasjonalpark-/verneområdeforvaltere som vil fungere som sekretariat for det enkelte styre, slik som i dag. Utvalget understreker at en fylkeskommunal forvaltning og styrene må ivareta de nasjonale føringene for de ulike verneområdene. Forvaltningsansvaret for verneområder som i dag ligger til kommuner, bør forbli uendret.

Utvalget mener en overføring av ansvaret for verneområdene også kan styrke regional plans rolle i forvaltningen av tilhørende *rand-/hensynssoner* omkring verneområdene. Det vil gjøre det enklere for eksempel i forvaltningen av utmarksområdene, ved at ivaretakelse av vedtatte verneverdier kan ses i sammenheng med nærings-, frilufts- og andre bruksinteresser utenfor verneområdene, og som kan påvirke ivaretakelsen av de vernede områdene. Å samle ansvaret hos fylkeskommunen kan slik bidra til bedre avveining mellom ulike interesser – på tvers av

kommunegrenser. Utvalget vektlegger at dette vil kunne gi større forutsigbarhet for kommuner, innbyggere og næringsliv med hensyn til utmarksforvaltningen.

Vannforvaltning

Det er et uttrykt mål at vannforvaltningen i Norge skal være helhetlig og at fokus skal rettes "der vannet renner". Ambisjonen om helhetlig vannforvaltning er grunnen til at arbeidet med vannforskriften i dag er forankret i regionale planer etter plan- og bygningsloven. Vannforvaltning og de nåværende vannforvaltningsplanene omfatter flere samfunnsområder, herunder naturvern, forurensing, landbruk, klimatilpasning, vannkraft og næringsutvikling. Forvaltningen berører dermed nødvendigvis flere statlige sektormyndigheter, fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og frivillige organisasjoner. Det brede perspektivet, herunder vekst-vern-vurderinger og forvaltningsoverskridende tilnærming, innebærer samordning av ulike sektorhensyn.

Dagens organisering av vannforvaltningen medfører at avveininger og skjønnsvurderinger som er nødvendige for omforent plan for forvaltningen innen vannregionene, underlegges direkte folkevalgt innflytelse. Samtidig skal de regionale vannforvaltningsplanene godkjennes av Klima- og miljødepartementet – noe som sikrer ivaretakelse av de nasjonale målsettingene, samtidig som det styrker planenes virkning overfor øvrige berørte sektorer.

Utvalget mener regjeringens forslag om å frakoble de regionale vannforvaltningsplanene fra plan- og bygningsloven, og å flytte ansvaret som regional vannmyndighet fra fylkeskommunene til statlig nivå, er i motstrid til både intensjonen med plan- og bygningsloven som en samordningslov og målet med regionreformen.

Intensjonen med plan- og bygningsloven er at loven skal være en "felles arena for sektorer og interesser"[79] og er slik sett konstruert for å være en felles arena for alle hensyn som er nedfelt i ulike sektorlover eller forskrifter. Utvalget mener det gjennom plansystemet er fullt mulig for departementene å sikre sitt ansvar for forsyningssikkerhet for elektrisk kraft og sitt ansvar med å følge opp EUs vanndirektiv. Dagens system med regionale planer etter plan- og bygningsloven forutsetter at nasjonale myndigheter medvirker i regionale planprosesser, nettopp for å sikre at nasjonale hensyn (lover, internasjonale forpliktelser etc.) ivaretas i planene, jf. kapittel 23 om regional planlegging. Det finnes også en sterk "sikkerhetsventil" i innsigelsesordningen - for å sikre at så skjer. Nesten alle regionale planer i dag ivaretar på ulike måter nasjonale interesser og hensyn (som ofte har sitt utspring i internasjonale forpliktelser) – i tillegg til regionale hensyn.

Utvalget ser med bekymring på at oppgaver tas ut fra plan- og bygningsloven. Det er nå uklart hvordan regjeringen ser for seg koblingen mellom et nytt vannforvaltningssystem og kommunale og regionale planer etter plan- og bygningsloven. Utvalget mener dette er en svakhet, all den tid måloppnåelsen til vanndirektivet og vannforskriften i stor grad er avhengig av hvordan kommunene fremover spiller ut sin arealplanmyndighet og generelle planmyndighet. Faren er i tillegg at man ved å lage mange slike systemer på siden av plansystemet, neppe fremmer hensyn som forenkling og effektivitet.

[79] NOU 2003: 14, NOU 2001: 7 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008).

Utvalget vil framheve at gjennomførte studier og evalueringer av de regionale vannforvaltningsplanprosessene viser positive samordningseffekter.[80] De regionale vannforvaltningsplanene etter plan- og bygningsloven har fungert som en arena hvor svært ulike hensyn og sektormyndigheter møtes, og det på et politikkområde som ikke er blitt sett i sammenheng tidligere i Norge (påvirkning på vann). Planprosessene har hatt åpenhets- og involveringskrav knyttet til seg, og aktørene opplever at arbeidet har tilført et mer helhetlig perspektiv på vannforvaltningen. Det er mye som tyder på at den nye vannforvaltningen har ført til bedre samordning på tvers av ulike sektormyndigheter – og dermed gitt grunnlag for en helhetlig politikk for alt som påvirker økologisk status på vann.

Et klart flertall i alle aktørgruppene rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling, og at arbeidet har ført til utvikling av felles virkelighets- og problemforståelse.[81] Samtidig er det behov for å styrke dette helhetlige perspektivet. Utvalget mener dette tilsier videre arbeid innenfor plan- og bygningslovens helhetsperspektiv, fremfor et snevrere vannmiljøperspektiv gjennom naturmangfoldloven. Muligheten til å nå miljømålene for EUs vanndirektiv avhenger i stor grad av kommunenes generelle planlegging og politikk, spesielt kommunenes arealforvaltning og vann- og avløpspolitikk. Vanndirektivet og vannforskriften understreker i tillegg behovet for deltakelse fra lokale og regionale myndigheter, samt bred deltakelse fra allmennheten.

I behandlingen av regjeringen forslag til regionreform, ba Stortinget om at fylkeskommunene styrkes som regionale samfunnsutviklere.[82] Ekspertutvalget er nedsatt etter anmodning fra Stortinget for å vurdere ytterligere nye oppgaver og ansvar til fylkeskommunene som kan bygge opp om denne rollen. Utvalget finner det dermed underlig at regjeringen samtidig foreslår en sentralisering av vannregionmyndigheten fra fylkeskommunalt til statlig nivå. I høringsnotatet fra KLD sies det at fylkeskommunene "*ikke lenger kan pålegges noen formell rolle i arbeidet*".[83]

Forslaget er ikke i tråd med signalene som gis i Meld. St. 22 (2015–2016), der regjeringen understreker at gjennomføring av nasjonal politikk krever avveininger både på lokalt og regionalt nivå. Regjeringen sier i meldingen at regional planlegging skal ta tak i sektoroverskridende utfordringer og oppgaver. Disse skal underlegges politisk avveining og prioritering. Regional planlegging er nettopp ment å tilpasse nasjonal politikk – og de internasjonale forpliktelsene som er innarbeidet i nasjonal politikk – til lokale og regionale forhold, gjennom å involvere statlige sektormyndigheter i prosessene.

Klima og klimatilpasning

Klimatilpasning og reduksjon av klimagassutslipp er en av de største utfordringene samfunnet i dag står ovenfor. Det er et komplekst og grenseoverskridende problem der ingen spesifikk sektor eller aktør har hovedansvaret. Ivaretakelse av klimamålene er derfor i all hovedsak et spørsmål om samordning – og ikke minst avveining – mellom ulike sektorer og interesser.

---

[80] Hanssen, Hovik og Hundere (2014) Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 30 (3), 155-177. Hovik and Hanssen (2015) The impact of network management on multi-level coordination, Public Administration, Vol. 93, No. 2, 506–523. Hanssen, Hovik, Indset og Klausen (2016) Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv. Oslo: Norsk institutt for vannforskning 2016 s.169. NIBR-rapport (22). Sundnes, Hanssen, Barkved, og Langaas (2017) Helhetlig planlegging i vannregion Glomma. Erfaringer fra planprosessen 2010-2016 og innspill til neste planperiode. Oslo: Norsk institutt for vannforskning 2017 s.64. NIVA-rapport (7197).
[81] Hanssen, Hovik, Indset og Klausen (2016) og Sundnes, Hanssen, Barkved, og Langaas (2017).
[82] Jf. Innst. 377 S (2015-2016) og Innst. 385 S (2016–2017).
[83] KLD 2017. Høringsnotat - Forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften, datert 5.10.2017.

Når politiske avklaringer mellom sektorinteresser ikke gjøres nasjonalt, skyves ansvaret for samordning og avveining ned til regionalt og lokalt nivå.

Kommuner og fylkeskommuner har et sentralt ansvar på klimaområdet. Samtidig er de ikke bedt om å ta ansvar og fastsette tydelige mål med hensyn til for eksempel reduksjon av klimagassutslipp. Fylkesmannens ansvar på klimaområdet er ikke lovregulert. Det er også et hensyn som er vanskelig å regulere i lov.

Med den nye klimaloven er Norges klimamål for 2030 og 2050 lovfestet, og ifølge loven skal regjeringen rapportere årlig til Stortinget om blant annet utvikling i klimagassutslipp og utslippsfremskrivninger. Lovforslaget er en nyskapning i norsk rett. Det lovfester at Norge skal redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent i 2030 sammenliknet med 1990. For 2050 er målet en reduksjon av klimagassutslippene med 80 til 95 prosent i forhold til 1990. Utvalget mener gjennomføringen av målsettingene i klimaloven vanskelig kan nås uten et styrket regionalt apparat som gis et tydeligere mandat og oppdrag i oppfølgingen av loven.

Utvalget mener både gjennomføringen av klimaloven og hensynet til klimatilpasning må være en integrert del av regional planlegging. I dag søker både fylkeskommunen og fylkesmannen å initiere samarbeid og samordnet innsats for klima og klimatilpasning i det enkelte fylke. Utvalget mener en tydeliggjøring av fylkeskommunenes ansvar på klimaområdet, blant annet som ledd i rollen som regional planmyndighet og veileder overfor kommunene, vil styrke klimaarbeidet. Gjennomgående integrering av klimaperspektivet i kommunal og regional planlegging er avgjørende for lokal og regional utslippsreduksjon og lokalsamfunnenes tilpasning til klimaendringer. Med mer forpliktende regionale planer, jf. kapittel 23, vil regionale areal- og transportplaner styrkes som virkemiddel for implementering av klimaloven. Dette forutsetter imidlertid at det sendes tydelige signaler og forventninger fra staten om dette.

Rapporteringskravet til Stortinget vil gi behov for tydeliggjøring av klimakonsekvenser av tiltak og prioriteringer også lokalt og regionalt. Tallfesting kan i seg selv bidra til større bevisstgjøring og helhetlig integrering av klimamålene i kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det vil også bli behov for overvåkning av utviklingen gjennom rapporteringsrutiner. Fylkeskommunene kan tenkes å få en rolle i å overvåke utviklingen i fylket i forhold til klimamålene.

Gitt eksisterende og forventede alvorlige konsekvenser av klimaendringer er det særlig viktig med effektiv forvaltning og rådgivning på dette området. Det er minst åtte etater på sentralt nivå som har delansvar, mens det på regionalt nivå er delt ansvar mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Å samle veiledningsoppgavene til fylkeskommunen kan bidra til mer helhetlig veiledning overfor kommunene, og at klimatilpasning blir bedre integrert i kommunenes plan- og utviklingsarbeid.

Kommunene har et stort behov for å hente inn ekspertkunnskap som er relevant i planarbeidet (geotekniske undersøkelser, kartlegging av biomangfold, hydrologiske undersøkelser, limnologiske undersøkelser). Kommunene trenger å styrke sin bestillerkompetanse innenfor disse områdene, i og med at de sjelden har slik kompetanse innenfor sin organisasjon. Utvalget mener fylkeskommunens veiledningsrolle bør videreutvikles med hensyn til å kunne støtte kommunene i deres klimaarbeid.

Utvalget mener fylkeskommunen også bør tilføres økonomiske virkemidler på klimaområdet. Miljødirektoratets tilskuddsordninger rettet mot kommunene bør overføres til fylkeskommunen. Det kan gi bedre forvaltning om ordningene samordnes med lokalt og regionalt planarbeid på klimaområdet.

Friluftsliv

Ivaretakelse av og tilrettelegging for friluftsinteressene forutsetter lokal kunnskap og differensiert tilnærming. Fylkeskommunen har allerede en sentral rolle innen friluftsområdet som blir ytterligere styrket ved overføring av ansvar for Skjærgårdtjenesten og statlig sikrede friluftsområder. Fylkeskommunen har et veilednings- og oppfølgingsansvar overfor både kommuner og organisasjoner, og forvalter tilskuddsmidler på området. Utvalget ser ikke hensikten med at både fylkeskommune og fylkesmann veileder og følger opp kommunene med hensyn til friluftsliv og ivaretakelse gjennom planlegging. Fylkeskommunene har et generelt planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene, og friluftsliv blir et naturlig element i dette arbeidet. Utvalget mener de regionale friluftsoppgavene bør samles hos fylkeskommunen.

Ulike tilskuddsordninger bør ses i sammenheng ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov. Utvalget mener ovenfor nevnte ordninger bør overføres til fylkeskommunene i sin helhet. Dette vil gi fylkeskommunene et større ansvar for hele friluftsfeltet. En overføring i form av økt rammetilskudd vil gi mulighet til selv å vurdere kriterier for tildeling og videre styrke samordning av midler og tiltak innen friluftsliv, idrett og folkehelse.

Forurensing

Forurensing reguleres ut fra stoffenes spesifikke egenart. Det er hensynet til utslippenes skadevirkning som styrer lovgivningen. Dette er et hensyn som skal gjelde uavhengig av regional kontekst og regionale planer. Det er hensyn som ikke påvirker fylkeskommunenes evne og mulighet til å utøve sin samfunnsutviklerrolle. Utvalget mener derfor det er gode grunner for at fylkesmannen fortsatt skal ha hovedansvaret på dette området.

Motorferdsel

Etter utvalgets vurdering bør veiledning og rådgivning av kommunene på dette feltet legges til fylkeskommunen. Området bør ses i nær sammenheng med blant annet artsforvalting, verneområdeforvalting og ivaretakelse av andre friluftsinteresser. Veiledning på dette området bør også ses i sammenheng med fylkeskommunenes ansvar for planfaglig veiledning av kommunene. Fylkesmannen opprettholder sitt ansvar som klageorgan på området.

13.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å overføre fylkesmannens ansvar innen naturforvaltning (artsforvaltning og verneområdeforvaltning), friluftsliv og klima/klimatilpasning i sin helhet til fylkeskommunen. Fylkesmannens innsigelsesmyndighet knyttet til sektoransvaret overføres til fylkeskommunene. Relevante tilskuddsordninger som i dag forvaltes av Miljødirektoratet foreslås også overført til fylkeskommunen. Veiledningsansvar overfor kommunene med hensyn til motorferdsel i utmark foreslås overført til fylkeskommunen.

Utvalget mener det vil være relevant å gi fylkeskommunene et regional samordningsansvar på klimaområdet i oppfølgingen av den nye klimaloven.

Klage, kontroll og tilsynsoppgaver innenfor disse områdene overføres ikke og bør fortsatt ivaretas av fylkesmannen. Utvalget mener det ikke er aktuelt å overføre ansvar på forurensningsområdet til fylkeskommunen.

Utvalget mener den foreslåtte overføringen av ansvar til fylkeskommunene medfører behov for et tonivå-innsigelsesinstitutt. Miljødirektoratet bør gis innsigelsesmyndighet på fagområdene som overføres – etter modell av hva Riksantikvaren har på kulturminneområdet. Utvalget mener også at Miljødirektoratet bør etablere seg som en faglig og aktiv støttespiller

overfor fylkeskommunene med hensyn til kompetanse, rådgivning og andre støttefunksjoner – slik Riksantikvaren i dag fungerer på kulturminneområdet.

14 Ressursforvaltning

Ressursforvaltning handler om muligheten for å utnytte naturressurser for næringsutvikling. Samtidig handler det om forvaltning av fornybare naturverdier i et bærekraftig perspektiv – og ivaretakelse av ikke-fornybare naturressurser i tråd med nasjonale mål om bevaring. I ressursforvaltningen avveies målene og ønskene om vekst og vern i en lokal og regional kontekst.

Vurdering av spørsmålet om utnytting av naturressurser til næringsformål innebærer å belyse og vurdere ulike hensyn, verdier og konsekvenser opp mot hverandre – innenfor rammene av nasjonale mål, lokale og regionale forutsetninger og økonomisk lønnsomhet. Myndighet til å vurdere og avgjøre spørsmålet om konsesjon til utnytting av ulike naturressurser er i dag lagt til ulike direktorater. Direktoratene innehar ulik fagspesifikk kompetanse og erfaring som legges til grunn for konsesjonsbehandlingen. Det fattes ofte vedtak etter ulike lovverk i tilknytning til en konsesjon. Ansvar for kontroll og tilsyn overfor konsesjonsinnehaver ligger til de samme organene. Ressursforvaltningen er i ulik grad underlagt plan- og bygningsloven.

Utvalget har vurdert områdene akvakultur, mineralutvinning og utbygging av kraftressurser og vurdert oppgavefordelingen generelt og fylkeskommunenes rolle på disse områdene.

14.1 Oppgavefordelingen og forvaltningssystemet

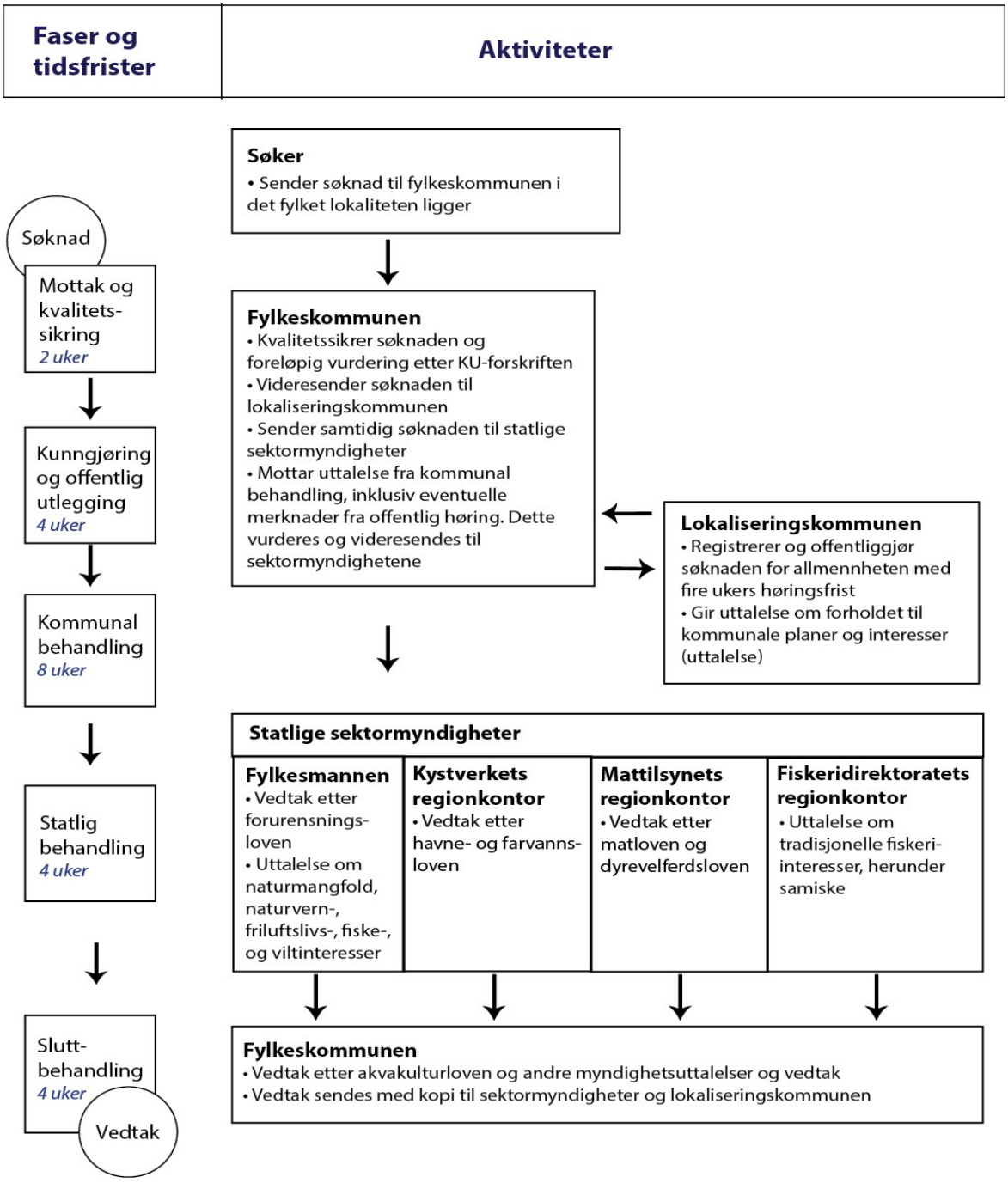
14.1.1 Akvakultur

Akvakultur for laks, ørret og regnbueørret og for vannlevende planter (tare) omfattes av akvakulturloven av 17. juni 2005. Fylkeskommunene har siden 2010 hatt ansvar for å koordinere behandlingen av akvakultursøknader for laks, ørret og regnbueørret og fatte vedtak etter akvakulturloven i spørsmålet om konsesjon. Fylkeskommunene fikk samtidig ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsoneplanprosesser og ansvaret for de vurderinger som gjøres i henhold til forskrift om konsekvensutredninger. Behandlingen av akvakultursøknader koordineres av fylkeskommunene, men involverer også kommunene, Mattilsynet, fylkesmannen, NVE, Fiskeridirektoratet og Kystverket, som alle har vedtaksmyndighet i disse sakene:

- Kommunen avklarer om tiltaket er i henhold kommunens arealplan og legger søknaden ut til offentlig ettersyn
- Kystverket vurderer tiltaket etter havne- og farvannsloven
- Mattilsynet vurderer tiltaket etter matloven (og dyrevelferdsloven hvis tiltaket for eksempel kan berøre et eksisterende fiskeoppdrettsanlegg)
- Fylkesmannen vurderer søknaden etter forurensingsloven og naturmangfoldloven
- Fiskeridirektoratet vurderer om tiltaket berører eksisterende fiskerivirksomhet
- NVE vurderer tiltaket etter vannressursloven dersom det kreves uttak av ferskvann

I all hovedsak behandler sektoretatene akvakultursøknaden parallelt. Etter forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader skal søknadene som hovedregel behandles innen 22 uker. En forutsetning for denne tidsambisjonen er at kommunal planstatus skal være avklart før søknaden sendes sektoretatene, og at den åpner for lokalisering av akvakultur som omsøkt. Videre sendes søknadene til kommunene for kunngjøring, utleggelse og offentlig høring parallelt med at sektoretatene mottar saken. De fleste statlige sektormyndig-

hetene vil likevel ønske å se de kommunale uttalelsene i saken før de fatter vedtak. Fylkeskommunen vurderer søknaden og alle innkomne vedtak og innspill og gjør vedtak om å innvilge eller avslå søknaden. Prosedyren medfører at hver enkelt myndighet vurderer den enkelte søknad ut fra eget regelverk og innvilgning av søknad forutsetter positive vedtak etter de enkelte sektorlovene – i tillegg til avklart arealstatus med hensyn til kommuneplan. Figur 14.1 viser forvaltningsregimet for behandling av søknader om akvakultur for laks, ørret og regnbueørret og der tidsfrister i ulike faser synliggjøres.



Figur 14.1 Dagens forvaltningsregime for akvakultur med laks, ørret og regnbue-ørret [84]

[84] NFD Arbeidsgrupperapport - Prosjekt effektivisering av saksbehandling av akvakultursøknader (2017)

Når det gjelder akvakultur med tare, utfører i dag Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) de oppgaver fylkeskommunen har innen fiskeoppdrett. Departementet har nylig hatt forslag om endring i oppgavefordelingen på området på høring.[85] NFD foreslår at ansvaret for å behandle søknader og beslutte om tillatelse til akvakultur med tare overføres fra departementet til fylkeskommunene. Fylkeskommunene blir da koordinerende og besluttende myndighet også i disse sakene.

I 2015 ble det vedtatt et nytt forvaltningsregime for justering av produksjonskapasitet der et sentralt element er inndeling av kysten i produksjonsområder.[86] Kysten er nå delt inn i 13 produksjonsområder. Produksjonsområdene skal fungere som geografiske enheter for regulering av produksjonskapasiteten på konsesjons/tillatelsesnivå. Det er innført en handlingsregel der miljøstatusen i produksjonsområdene avgjør om næringens produksjonskapasitet skal endres eller ikke. Det er lakselus som benyttes som indikator i første omgang.

Endringer i ansvarsdeling og myndighet har blitt prøvd ut og vurdert

Utfordringen i behandlingen av søknader om akvakultur for fiskeoppdrett er at den skal behandles etter mange sektorlover og plan- og bygningsloven og der myndigheten til å fatte vedtak etter de ulike lovverkene ligger til ulike organer i forvaltningen. Tidsbruken og "brukervennligheten" i søknadsbehandlingen har lenge vært en utfordring – som blant annet har medført utforming av forskrift som fastsetter spesifikke tidsfrister i prosessen. Ulike alternative forvaltningsmodeller er også prøvd ut og vurdert.

I perioden 2002–2006 ble Fiskeridirektoratets region Trøndelag delegert myndighet til å behandle og fatte vedtak i såkalte "kurante saker" om etablering og utvidelse av akvakulturlokaliteter for blant annet oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. I tillegg til å fatte vedtak med hjemmel i akvakulturlovgivningen, ble regionkontoret i Trøndelag altså gitt fullmakt til å fatte vedtak også etter forurensningsloven, matlovgivningen, dyrevernloven, havne- og farvannsloven. De klart viktigste positive effektene ved Trøndelagsmodellen var raskere saksgang og mer samlede vurderinger.[87] Saksbehandlingstiden ble vesentlig kortere for de sakene som Trøndelagsforsøket omfattet. Samordningen av saksbehandlingsprosessen i forsøket ble generelt oppfattet som svært positiv av brukerne. De opplevde at kontakten med saksbehandlerne ble bedre og de ga uttrykk for å møte en mer helhetlig og effektiv stat. [88]

Direktorater erfarte at deres fagkompetanse og vurderinger likevel var nødvendige i søknadsbehandlingen og at ordningen dermed ikke medførte en effektivisering sett fra deres ståsted.[89] Direktoratene ser det også som uhensiktsmessig og vanskelig i praksis å skulle skille mellom kurante og ukurante saker. Den såkalte "Trøndelagsmodellen" har i forbindelse med regionreformen blitt vurdert innført for fylkeskommunene.[90] Arbeidsgruppa foreslo ikke å gå videre

---

[85] Jf. høringsbrev om endringer av forskrift av 22. desember 2004 om akvakultur for andre arter enn laks, ørret og regnbueørret – akvakultur med vannlevende planter datert 07.09.17.
[86] Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, og Innst. 361 S (2014–2015).
[87] Yttredal, Tangen og Moen Ouff (2008) En sammenligning av tre modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader. Arbeidsrapport nr. 230. Møreforsking.
[88] Fiskeridirektoratet (2006) Ny forvaltningsmodell havbruk. Intern evalueringsrapport av Trøndelagsmodellen prosjektorganisert i region Trøndelag 2001-2006. Yttredal, Tangen og Moen Ouff (2008).
[89] Arbeidsgrupperapport - Prosjekteffektivisering av saksbehandling av akvakultursøknader. Endelig rapport datert 18/1/2017. Interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av nærings- og fiskeridepartementet.
[90] Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

med forslaget om å overføre myndighet fra sektormyndighetene til fylkeskommunene i kurante saker, men foreslo andre effektiviserende tiltak.

I Prop. 84 S (2016–2017) konkluderte NFD med at delegering av myndighet i kurante saker mest sannsynlig ikke ville gi noen effektiviseringsgevinst. Departementet sier at sektormyndighetene vil måtte bruke nesten like mye ressurser på å vurdere om saken er kurant, som de gjør ved en ordinær saksbehandling. Når fylkeskommunene i tillegg skal være saksbehandler, blir det potensielt en økt ressursbruk i behandlingen av sakene. NFD sier videre at *akvakulturnæringa i dag er ei stor næring, med stor produksjon på lokalitetane og med ein omfattande teknisk infrastruktur rundt seg. Mange av vurderingane er komplekse og krev god fagleg innsikt på ei rekkje område. Dette taler for å ta vare på kompetansen som allereie ligg hos sektorstyresmaktene.*

14.1.2 Mineralutvinning

Mineralutvinning er regulert av konsesjon etter *mineralloven*, planavklaring etter *plan- og bygningsloven*, oftest reguleringsplan, og bestemmelser i eller vedtak etter *forurensningsloven*. Driftskonsesjon etter mineralloven erstatter ikke nødvendige tillatelser etter annet lovverk. Lokalisering og rammer for mineraluttak avklares gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Avklaring etter plan- og bygningsloven er en forutsetning for driftskonsesjon. Det er opp til tiltakshaver å sørge for at alle nødvendige tillatelser er på plass.

Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) har et faglig overordnet nasjonalt ansvar for mineralnæringen, gjennom forvaltning og oppfølging av minerallovens bestemmelser om leting, utvinning, drift, avslutning og tilsyn, herunder pålegg om sikring og om økonomisk sikkerhetsstillelse for opprydding og gjennomføring av sikringstiltak. DMF ble opprettet i 1986 blant annet for å samle kompetansen på ett sted for å skape et fagmiljø av kritisk størrelse som kunne sikre at saksbehandlingen holdt tilstrekkelig høy kvalitet.

DMF tildeler undersøkelsesrett og tillatelse til prøveuttak, utvinningsrett og driftskonsesjoner etter mineralloven. Tildeling av driftstillatelser til mineralvirksomhet (konsesjonsbehandling) er en av DMFs hovedoppgaver, der hensyn til miljø, sikkerhet og bergfaglig utvinning av mineralforekomster inngår. DMF vurderer om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergmessig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten. DMF setter vilkår i forbindelse med konsesjonen. Eventuelle vilkår kan berøre forholdet mellom et selskap som søker konsesjon og andre selskaper i samme konsern. Vilkår kan tenkes å få virkning utenfor det området der mineraluttaket finner sted, for eksempel ved at deponering av skrotstein foregår utenfor konsesjonsområdet.

I reguleringsplanen avklares blant annet uttakets størrelse, eventuelle krav om skjerming fra støy og innsyn, tiltak i randsonen, adkomst/transport, istandsetting og etterbruk.

DMF fører tilsyn med at undersøkelser og uttak av mineralske ressurser gjennomføres forsvarlig og i tråd med godkjente planer, samt påser at sikrings- og oppryddingsplikten blir oppfylt.[91] Som fagmyndighet i mineralsaker, skal DMF også bidra til at mineralressurser blir ivaretatt i plan- og utbyggingssammenheng.

[91] Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for mineralforvaltning (2017).

Omfanget av saker om driftskonsesjon har økt de siste årene. DMF mottok fem nye drifts-konsesjonssaker i 2010, mens det var 103 nye saker i 2016. Direktoratet hadde 19 årsverk i 2013, mens det har økt til 34,8 årsverk i 2016.[92]

14.1.3 Kraftutbygging

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for kraftforsyningen i landet. Norsk vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvaret for å forvalte landets vann- og energiressurser og skal sørge for sikker strømforsyning og å bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredfare. Utbygging av kraftressurser reguleres etter ulike lovverk alt etter type og størrelse på utbyggingene: vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og plan- og bygningsloven. NVE og kommunene er delegert myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til kraftutbygging. Konsesjon til utbygging av stor vannkraft (over 10 MW) vedtas av Kongen i statsråd.

I 2010 fikk fylkeskommunene myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til vannkraftverk under 1 MW, men der NVE gjorde det forberedende arbeidet og skrev innstilling til fylkes-kommunen. Fra 1. januar 2018 er myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til vannkraftverk med inntil 1 MW overført til kommunene. Også ansvar for saksforberedende arbeid legges nå til kommunene.[93]

Tabell 14.1 Oversikt over vedtaksmyndighet og lovverk etter type kraftutbygging

Sakstype	*Myndighet til å fatte vedtak*	*Behandles etter følgende lovverk*
Stor vannkraft	Kongen i statsråd	Vannressursloven og vassdragsreguleringsloven
Småkraftverk (1-10 MW)	NVE	Vannressursloven og vassdragsregulerings-loven (dersom det innebærer regulering av vassdrag)
Mini- og mikrokraftverk (<1 MW)	Kommunen	Vannressursloven
Vannkraft uten konsesjonsplikt	Kommunen	Plan- og bygningsloven (reguleringsplan)
Vindkraft (opptil 1 MW og inntil fem turbiner)[94]	Kommunen	Plan- og bygningsloven (reguleringsplan)
Vindkraft (over 1 MW)	NVE	Energiloven[95]

Anlegg for vindkraft og vannkraft som krever konsesjon etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, ble med ny plan- og bygningslov i 2009 fritatt fra

[92] Direktoratet for mineralforvaltnings årsrapport 2016.
[93] Jf. endringslov av 16. juni 2017 nr. 74 og Prop. 97 L (2016–2017) Endringer i vannressursloven og jordlova (konsesjonsplikt for grunnvannstiltak og unntak fra omdisponeringsforbudet). Vedtatt ved kgl. res. 15.12.2017. Kommunens myndighet er avgrenset mot de sakene som berører vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag og saker der flere prosjekter bør ses i sammenheng, der flere kommuner er involvert eller der det er alternative prosjekter som konkurrerer om ressursutnyttelsen.
[94] Fra 1. januar 2015 ble det fastsatt i energilovforskriften at vindkraftverk opptil 1 MW og med inntil fem vind-turbiner, ikke er konsesjonspliktige etter energiloven. Disse anleggene behandles derfor av kommunen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.
[95] Vindkraftverk må også avklares i henhold til andre lovverk som for eksempel kulturminneloven, forurensn-ingsloven og naturmangfoldloven.

reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven. Vedtak om konsesjon etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven eller energiloven forutsetter dermed ikke egen planbehandling for endring av arealstatus. Anlegg i strid med arealplan krever dispensasjon.[96] Transmisjons- og regionalnettsanlegg, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever anleggskonsesjon etter energiloven er også unntatt fra plan- og bygningsloven. Kun bestemmelsene om konsekvensutredning (pbl kap. 14) og om stedfestet informasjon (pbl kap. 2) gjelder for slike anlegg. Mindre anlegg som ikke er konsesjonspliktig behandles av kommunen etter plan- og bygningsloven.

Boks 14.1 Det viktigste lovverket på feltet

Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven inneholder blant annet bestemmelser om konsesjon til vassdragstiltak (innhold i konsesjonssøknad, saksutredninger, offentliggjøring av søknader og innsigelse, kriterier og vilkår for konsesjon), bestemmelser om fellestiltak og bestemmelser om verning av vassdrag.

Vassdragsreguleringsloven gjelder for anlegg eller tiltak til regulering av et vassdrags vannføring, eller anlegg eller arbeider til økning av vannføring ved overføring av vann og pumping av vann til høyereliggende magasiner. Loven inneholder bestemmelser om konsesjon for vassdragsreguleringer som foretas for å øke produksjonen av elektrisk energi.

Energiloven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

For å ivareta muligheten til å komme med innsigelser som kommuner og statlige fagetater tidligere hadde til reguleringsplaner, er det innført bestemmelser i energi- og vassdrags-lovgivningen om innsigelse. Kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater har rett til å fremme innsigelse dersom konsesjonssøknaden kommer i konflikt med nasjonale eller regionale hensyn. Høringsinstanser som både har innsigelses- og klagerett, skal velge innsigelse før vedtak. Bruk av klage er normalt aktuelt der en er uenig i vedtaket. En innsigelse som ikke blir imøtekommet eller trukket, fører til at saken etter behandling i NVE skal behandles av Olje- og energidepartementet. En undersøkelse fra 2013 viste at en stor andel av sakene ble påklaget: 84 prosent av vindkraftsakene og en tredel av småkraftsakene.[97]

NVE har fra 2014 etablert saksbehandlingsrutiner for småkraftverk, der søknader i langt større grad blir behandlet i pakker innenfor avgrensede geografiske områder. NVE ferdigbehandlet totalt 165 søknader som konsesjon til småkraftverk i 2016. I 2014 var tallet 200 søknader.[98]

Økt kraftproduksjon krever økte investeringer i nettet. Utbygging av nett kan være forbundet med store investeringskostnader og negative konsekvenser for natur, miljø og andre areal-interesser. Gjennom konsesjonsbehandlingen blir forholdet mellom nett, forbruk og produksjon koordinert. Behandling av nye produksjonsanlegg omfatter vurderinger av hvilke investeringer i nettet dette tiltaket sammen med eventuelle andre tiltak i regionen, kan utløse. Selv mindre produksjonsanlegg som småkraft kan utløse krav om tiltak i alle nettnivåer helt opp til transmisjonsnettet.

[96] Kraftledninger er i sin helhet unntatt plan- og bygningsloven.
[97] Dokument 3:5 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi.
[98] NVEs årsrapport 2016.

Kraftfylkas vurderinger

En nylig gjennomført undersøkelse[99] i regi av Kraftfylka[100] vurderer tre forhold som kan styrke fylkeskommunenes rolle og innflytelse i konsesjonsprosessene:

Tettere samarbeid med fylkesmannen om miljøoppgaver. Blant kraftfylkene er det ulike syn på hvor formålstjenlig det er å overføre miljøoppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen, blant annet i lys av at fylkesmannens oppgaver kjennetegnes ved at nasjonale *standarder* skal opprettholdes. Det pekes på at et alternativ kan være tettere samarbeid om utarbeidelse av regionale planer og konkrete samarbeidsavtaler knyttet til forvaltningsoppgaver. Det reduserer behovet for å doble kompetansen i forvaltningen, ettersom fylkesmannen må ha kompetanse for å føre tilsyn. Alternativet vil være å flytte konsesjonsmyndigheten til fylkeskommunen, men la fylkesmannen stå for den miljøfaglige utredningen.

Overføring av konsesjonsmyndighet for mindre kraftproduksjon. Kraftfylka mener at vurdering av konsesjonsspørsmålet i mange mindre kraftprosjekter ofte krever lokal skjønnsutøvelse, noe som kan brukes som argument for å flytte konsesjonsmyndigheten for småkraft (1-10 MW) med hovedsakelig regionale implikasjoner til fylkeskommunene. En slik myndighetsoverføring uten overføring av den nødvendige kompetansen for å vurdere kraftprosjektene representerer i liten grad en reell myndighetsoverføring (dvs. kun overføring av konsesjonsmyndighet mens NVE utfører saksbehandling, jf. hvordan arbeidsdelingen har vært ved anlegg mindre enn 1 MW). En overføring av den nødvendige kompetansen fra statlig (NVE) til regionalt nivå vil derfor kreve opprettelse av regionale kompetansemiljøer i alle fylker, noe som kan utfordre kravet om effektivitet i konsesjonsbehandlingen.

Styrking av de regionale planene. Kraftfylka framhever at økt involvering fra andre aktører (særlig statlige) i utarbeidelsen av de regionale planene kan gi planene økt tyngde og bidra til å synliggjøre eventuelle motstridende interesser på et tidlig stadium og dermed sikre raskere konsesjonsprosess. Forsterket og mer forpliktende regional planlegging ses som et relevant alternativ til overføring av konsesjonsmyndighet, ved at fylkeskommunens politiske helhetlige vurderinger i større grad kan legge rammer for konsesjonsbehandlingen.

14.2 Regional planleggings rolle i ressursforvaltningen

Det er etablert nasjonale retningslinjer for små vannkraftverk til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling[101] og retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg[102]. Regionale planer skal utformes i tråd med gjeldende nasjonale retningslinjer. Det er utformet en veileder om plan- og bygningsloven og uttak av mineralske forekomster.[103] Ny veileder for planlegging og rundskriv om lovgrunnlaget som gjelder planlegging i kystnære områder er under utarbeiding.

---

[99] THEMA (2017) Regional energiplanlegging. På oppdrag fra Samarbeidande kraftfylke. THEMA-rapport 2017-28.

[100] Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka) er en interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms.

[101] https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer/retningslinjer-for-sma-vannkraftverk-komplett.pdf (fra 2007)

[102] https://www.nve.no/media/2419/retningslinjer-for-planlegging-og-lokalisering-av-vindkraftanlegg.pdf (fra 2007)

[103] https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2011/vedlegg/veiledninger/mineralske_forekomster/temaveileder_mineral.pdf (fra 2011)

Kystsoneplanlegging

Både fylkeskommuner og kommuner (ofte i interkommunalt samarbeid) har mulighet for å utforme kystsoneplaner som setter rammer for bruk og vern av arealer og ressurser i kystnære områder. Ifølge Fiskeridirektoratets oversikt hadde om lag 270 kommuner en gjeldende plan for kystsonen per 31.12.2015.[104] Fiskeridirektoratet har som uttalt mål at regionkontorene i etaten skal delta aktivt og konstruktivt i de kommunale planprosessene.

Regionale planer og interkommunale planer har den store fordelen at man kan se større deler av kystsonen i sammenheng, og dermed oppnå en større helhet i arealdisponeringen. Det bidrar også til å samle kompetansemiljøer og dermed til at det kan tilføres mer kunnskap i planleggingsprosessene. Staten deltar i den kommunale planleggingen dersom statlige interesser er involvert, for eksempel forsvarsinteresser eller fiskeriinteresser.

En forutsetning for lokalitetsetablering er at kommunene har satt av areal til akvakultur i sine arealplaner. Kommunene står altså fritt til å planlegge områdene, men kan ikke stille vilkår om tekniske løsninger eller drift. Fylkeskommunene kan imidlertid fremme innsigelse mot kommuneplaner som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensyn til akvakultur.

Kommunen skal i forbindelse med konsekvensutredningen for kommuneplanens arealdel vurdere om nye områder for akvakultur kommer i konflikt med hensyn til miljø og samfunn. Kommunen kan i den forbindelse vurdere hvorvidt arealene skal avsettes til akvakultur også utfra hensyn som for eksempel boligbebyggelse, andre næringer, vannkvalitet og villaksinteresser.

Regional planlegging og mineralutvinning

Ivaretagelse av mineralressurser i offentlige planprosesser er avgjørende for økt verdiskaping i mineralnæringen. I nåværende *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* stadfestes at planleggingen må synliggjøre mineralressurser av nasjonal og regional betydning, slik at disse kan ivaretas på en måte som ikke er til hinder for fremtidig verdiskaping. For å sikre en god ressursforvaltning og ivaretakelse av mineralforekomstene i arealplanleggingen, må planmyndigheten ha tilstrekkelig kunnskap om forekomsten og om potensialet for fremtidig verdiskaping. Noen fylkeskommuner har egen region- eller fylkesgeolog som kan bistå fylkeskommunen og kommunene ved slike utfordringer.

Kommunene skal/kan gjennom kommunal planlegging

- Sørge for at mineralske ressurser er et tema i overordnet planlegging
- Vurdere behov for byggeråstoffer
- Vurdere egnede områder for uttak
- Unngå båndlegging av registrerte forekomster
- Unngå arealbrukskonflikter

Fylkeskommunene kan gjennom regional planlegging se utvikling og forvaltning av mineralressurser i sammenheng i et større geografisk område – og i et langsiktig perspektiv. Flere kommuner ser behov for planlegging på regionalt nivå på dette området. Regionale planer kan gi overordnede avveininger mellom bruk og vern og slik skape mer forutsigbare rammer for utvikling av mineralnæringer. En funksjon er også å se sammenheng mellom massebalanse i utbyggingsprosjekt og massedeponi. Flere fylkeskommuner har utformet regionale plan for masseforvaltning eller regional plan med fokus på mineralutvinning.

[104] https://www.fiskeridir.no/Sjoeareal/Kystsoneplanlegging

Regionale planer for små vannkraftverk og vindkraft

Det var per juni 2013 tre regionale planer utarbeidet for småkraftutbygging, og to var under utarbeidelse. Seks fylkeskommuner hadde vedtatt vindkraftplaner.[105] Situasjonen er tilnærmet lik i dag.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2013 viste at flere konsesjonsvedtak ikke ble fattet i tråd med regional plan, og at dette kan være grunnen til at konsesjonen blir påklaget til departementet. [106] Olje- og energidepartementet opplyser i undersøkelsen at regionale planer for vindkraft og småkraft skal være ett av grunnlagene for NVEs konsesjonsbehandling, men at det ikke er forutsatt at NVE alltid skal ta hensyn til de regionale planene i sine vedtak. Departementet mener at regionale planer for vindkraft ikke er faglig gode nok til at de kan legge avgjørende premisser for vedtak i konsesjonssaker. Denne kunnskapen kommer først godt nok fram i konsesjonsbehandlingen. Departementet opplyser at det samme i noen grad gjelder for regionale småkraftplaner. NVE viser til at de regionale vindkraftplanene inngår i NVEs kunnskapsgrunnlag i konsesjonsbehandlingen, men at planene ikke er førende for NVEs vedtak. NVE erfarer at det er ulik kvalitet og fokus i de regionale planene, men NVE mener at de har blitt bedre over tid og etter at de har blitt revidert. NVE erfarer samtidig at fylkeskommunene ikke alltid følger opp egne planer i vurderinger og vedtak i småkraftsaker.

Olje- og energidepartementet viser til at det i de fylkene som har godkjente planer for vindkraft, er det tatt ulike hensyn i utvelgelsen av områder. I noen planer har sammenhengen mellom vindressurser, nettkapasitet og utpekte områder vært for svak. Dette har gitt planene varierende kvalitet.[107]

Flere fylkeskommuner opplever at NVE ikke er tilstrekkelig involvert i arbeidet med utarbeidelsen av regionale planer og at de i liten grad benyttes i konsesjonsbehandlingsprosessene. Liten oppmerksomhet og bruk av de regionale planene blant statlige organer kan føre til at insentivene til å utarbeide disse svekkes, understreker fylkeskommunene.[108]

Olje- og energidepartementet varsler i den siste energimeldingen[109] at de sammen med berørte departementer vil utarbeide en nasjonal ramme for konsesjonsbehandling av vindkraft på land. Nødvendig involvering av lokalt og regionalt folkevalgt nivå og andre berørte interesser vil bli avklart som del av arbeidet. En nasjonal ramme skal definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land. Det må tas utgangspunkt i en vurdering av vindressurser, kraftsystemets behov og nettkapasitet. Dette vil så avstemmes mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Regionale vindkraftplaner kan inngå i vurderingsgrunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft.

14.3 Utvalgets vurderinger

Spørsmålet om utnytting og bruk av naturressurser er knyttet til faglige sektorvurderinger innenfor en rekke fagområder. Samtidig er det – enten det er i havet eller på land – et spørsmål om avveining mellom ulike mål, hensyn og interesser. Beslutninger knyttet til utnytting av naturressurser må nødvendigvis ses i et sektorovergripende perspektiv. Avveiningen

---

[105] Dokument 3:5 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi.
[106] Fra Dokument 3:5 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi.
[107] Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring — Energipolitikken mot 2030.
[108] THEMA (2017) Regional energiplanlegging. På oppdrag fra Samarbeidande kraftfylke. THEMA-rapport 2017-28.
[109] Meld. St. 25 (2015–2016)

mellom ulike interesser og hensyn foretas først av alt i tilknytning til spørsmålet om *lokalisering* av naturressursbasert næring.

Akvakultur – fiskeoppdrett og tare

Utvalget støtter Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å overføre til fylkeskommunen ansvar og myndighet innen akvakultur med tare/vannlevende planter. Saksområdet har en direkte parallell til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret når det gjelder beslutningsprosessen og de parter og myndigheter som er berørte. Overføring av ansvaret vil styrke fylkeskommunenes kompetanse på området ved at det øker saksmengden på akvakulturfeltet totalt sett.

Utvalget ser at en samling av de ulike fagmyndighetene som kreves i behandlingen av akvakultursøknader til ett og samme organ, kan være effektiviserende for saksbehandlingen. Samtidig ser utvalget utfordringer ved å splitte opp det som i dag er en faglig enhet i hvert enkelt direktorat ut til mange fylkeskommuner. Trøndelagsmodellen innebar en deling mellom kurante og ikke-kurante saker. Utvalget ser at et slikt skille i praksis vil være vanskelig å definere på en enkel måte. En overføring av myndighet innen de ulike sektorområdene for alle akvakultursaker vil kunne øke administrasjonskostnadene. Samlet sett krever konsesjonsbehandlingen innen akvakultur god faglig innsikt på en rekke områder og knyttet til en rekke lovverk. Saksmengden i det enkelte fylke vil vanskelig kunne gi grunnlag for tilstrekkelige kompetansemiljøer.

Utvalget foreslår dermed ingen endringer i oppgavefordelingen på dette feltet, utover endringen som departementet selv nå foreslår om at tillatelse til akvakultur med tare overføres fra departementet til fylkeskommunene. Forvaltningsmodellene balanserer hensynet til regional tilpasning og sektorsamordning, jf. retningslinje 3 og 4 for oppgavefordelingen, samtidig som fagmiljøer og nasjonale perspektiver kan ivaretas i lys av retningslinje 1 og 5 for oppgavefordelingen.

Utvalget vil framheve at fylkeskommunene gjennom regional planlegging og oppfølging av kommunene i kystsoneplanleggingen har mulighet for å bidra til vesentlige avklaringer for lokalisering av akvakultur i sitt fylke. I og med at arealstatus i henhold til plan må avklares før det kan innvilges konsesjon, er det i planleggingen de regionale politiske vurderingene først av alt må inn. Politikken ligger ikke i vurderingene etter de enkelte sektorlovene i det enkelte direktorat.

Mineralutvinning

Spørsmålet om utvinning av masser eller mineraler er avhengig av at mineralressurser er kartlagt og at arealene ikke er båndlagt, for eksempel til andre utbyggingsformål. Både lokaliseringen av mineraluttak og viktige aspekter ved tiltaket som har konsekvenser for omkringliggende områder, infrastruktur og innbyggere, avklares gjennom plansystemet. Beslutning om driftskonsesjon etter mineralloven og eventuell tillatelse etter forurensningsloven forutsetter at arealbruken er godkjent etter plan- og bygningsloven. Direktoratet for mineralforvaltning foretar hovedsakelig bergfaglige vurderinger og setter tekniske krav til tiltakshaver. Utvalget ser dette som en mindre aktuell oppgave for fylkeskommunene. Saksmengden på området og størrelsen på fagmiljøet i direktoratet vil gjøre det vanskelig å splitte opp på mange fylker. Utvalget mener derfor at oppgaven med å vurdere og beslutte i spørsmålet om driftskonsesjon for mineralutvinning bør ivaretas av direktoratet for mineralforvaltning og at dette er i tråd med retningslinje 1 og 5 for oppgavefordelingen.

Kraftutbygging

Fylkeskommunene har siden 2010 hatt ansvar for å fatte vedtak om konsesjon i mini-/mikro-kraftutbygginger på under 1 MW. Regjeringen har nå vedtatt å overføre dette ansvaret til kommunene i forbindelse med kommunereformen. Samtidig ser utvalget utbygging av småkraft mellom 1 og 10 MW som mer interessant i et regionalt utviklingsperspektiv. Småkraftutbygging er småskala næringsvirksomhet i distrikts-Norge. Samtidig er kraftutbygging ofte konfliktfylt. NVE har de senere årene prioritert å behandle småkraftsøknader i puljer for å se et større område under ett, blant annet for bedre å knytte det til nettutbygging/ kapasitet og sumeffekter for naturverdier. Antall småkraftsøknader har vært høyt en lang periode som følge av elsertifikatordningen og det har vært lang saksbehandlingstid. Samtidig er den store pågangen av søknader om småkraftutbygging som følge av sertifikatmarkedet nå håndtert av NVE. Nivået på søknader forventes å legge seg på et stabilt lavere nivå.

Småkraft utgjør et relativt stort bidrag til samlet kraftproduksjon, samtidig som det representerer inngrep med potensielt større konsekvenser for andre verdier og hensyn. Dermed er det avgjørende å se ulike søknader i en større regional kontekst – også i relasjon til andre sektoroppgaver som ligger til fylkeskommunene – som infrastruktur og næringsutvikling.

Spørsmålet om utbygging av vindkraft er konfliktfylt, saksbehandlingstiden er lang og avgjørelsene blir i stor grad påklaget. I lys av denne situasjonen, stiller utvalget seg spørrende til NVEs manglende deltakelse og bidrag i regionale planprosesser om vindkraft (og også småkraft). Regionale overordnede avklaringer og avveininger mellom ulike hensyn og interesser i området kunne bidratt til å redusere konfliktnivået i den enkelte sak. Fremfor å kritisere kvaliteten på de eksisterende planene, jf. funnene i Riksrevisjonens undersøkelse, burde NVE og OED understreket viktigheten av slike planer og bidratt med sin fagkompetanse i planprosessene slik at det kan bli et relevant grunnlag for konsesjonsbehandlingen.

Utvalget ser det som uheldig at OED nå vil utarbeide en nasjonal ramme for konsesjonsbehandling av vindkraft på land utenfor det etablerte plansystemet etter plan- og bygningsloven. En nasjonal ramme som skal koordinere vindressurser, kraftsystemets behov og nettkapasitet, og også avstemmes mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn, må nødvendigvis koble vurderingene til den konkrete regionale konteksten. Arbeidet vil også måtte involvere lokale og regionale aktører. Det er nettopp disse egenskapene det etablerte plansystemet har. Bruk av plansystemet sikrer også politisk diskusjon og behandling av problemstillinger av stor interesse og betydning for befolkningen som berøres.

Utvalget mener en overføring av myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av småkraft og vindkraft til fylkeskommunene vil styrke koblingen til lokale og regionale forhold utover det enkelte søknadsområdet. Utbygging av småkraft og vindkraft vil kunne settes i et større utviklingsperspektiv – knyttet til blant annet arealbruk, utbygging og næringsutvikling. Fylkeskommunene vil kunne styrke dialogen med og involveringen av kommunene ved vurdering av konsesjonsspørsmålet. En overføring er i tråd med retningslinje 1, 3 og 4 for oppgavefordelingen og legger til rette for regionale perspektiver og prioriteringer samt kobling av oppgaveområdet opp mot øvrige samfunnsutvikleroppgaver.

All den tid regionale planer er ikke et sentralt grunnlag for direktoratets vurderinger og beslutning om konsesjon i småkraft- og vindkraftsaker, tilsier dette at fylkeskommunene bør tydeligere inn i beslutninger om kraftutbygging. En overføring av beslutningsmyndighet i spørsmålet om utbygging av småkraft og vindkraft vil gi fylkeskommunene som regionalt politisk nivå, muligheten for å vurdere sette enkeltsaker inn i en større geografisk og regional utviklingskontekst, jf. retningslinje 1 og 3 for oppgavefordelingen.

Overføring av konsesjonsmyndighet på småkraft og vindkraft gir rom for vurdering av enkeltsaker ikke bare i relasjon til andre kraftsøknader – men også annen aktivitet og mål for utviklingen i bestemte områder. Dette er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

Utvalget har som hovedprinsipp at fagadministrasjonen skal ligge til det organ som har ansvaret for en oppgave, jf. retningslinje 2 for oppgavefordelingen. Gitt saksmengden på området og behovet for koordinering mellom produksjon, nett og marked, ser imidlertid utvalget at det kan være vanskelig å bygge opp separate fagmiljøer i mange fylker, samtidig som det er behov for koordinering med oppgaver og kompetanse som ligger i NVE. Med en overføring av konsesjonsmyndighet bør fylkeskommunene kunne benytte seg av NVEs kompetanse og kapasitet i saksbehandlingen.

Regional planlegging som verktøy i ressursforvaltningen

Ressursforvaltning handler om kontroll med sumeffekter av enkeltvedtak og tiltak. Avveining av interesser og mål og konsekvenser må nødvendigvis ses i en større sammenheng enn den enkelte sak – og i et større geografisk perspektiv. Utvalget mener at regional plan som grunnlag for ressursforvaltningen kan og bør styrkes. Regional plan gir politisk innflytelse på areal- og ressursforvaltningen i fylket. Styrking av regional plan som grunnlag for enkeltvedtak i ressursforvaltningen vil gi større forutsigbarhet for kommuner, innbyggere og initiativtakere. Det legger grunnlag for mer effektiv saksbehandling og beslutningsprosess, og det styrker kontrollen med sumeffektene av ulike enkeltvedtak. Utvalget mener også dette vil redusere habilitets- og distanseutfordringer i enkeltsaker som eventuelt kan oppstå ved et fylkeskommunalt ansvar. Se kapittel 23 for utvalgets vurderinger om regional planlegging.

Regional planlegging kan ha en sentral rolle for å ivareta ressursforvaltningen i et tilstrekkelig geografisk perspektiv. Avklaring i forhold til kommunale planer etter plan- og bygningsloven er en forutsetning for innvilgning av konsesjon for akvakultur, kraftanlegg og mineralutvinning. Regional planlegging kan sikre at utvikling av næringene baseres på avveininger og avklaringer i et større geografisk perspektiv enn hva kommunene har. Dette vil bidra til en mer helhetlig areal- og ressursforvaltning i fylket og gi større forutsigbarhet både for kommuner, innbyggere og søkere/tiltakshavere. Det forutsetter imidlertid aktiv deltakelse og faglige bidrag fra aktuelle statlige fagmyndigheter og god involvering av kommunene.

14.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at myndigheten til å gi konsesjon til små vannkraftverk (1-10 MW) og stor vindkraft (over 1 MW/fem turbiner) legges til fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan benytte seg av NVE i saksbehandlingen gjennom en avtalebasert ordning.

Utvalget foreslår at oppgavefordelingen innen områdene akvakultur og mineralutvinning opprettholdes som i dag. Utvalget støtter Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å overføre ansvar for koordinering og behandling av søknader om akvakultur for tare til fylkeskommunene.

Utvalget mener at fylkeskommunene bør ta en mer aktiv rolle ved å utarbeide regionale planer for bærekraftig utnytting av naturressurser. Planene må tillegges større vekt i konsesjonsbehandlingen og ved utforming av nasjonal politikk.

Del V Kultur og kulturminnevern

Fylkeskommunene har i dag et betydelig ansvar for idrett, kultur og kulturminnevern. Oppgaveområdene støter til øvrige samfunnsområder som fylkeskommunene har ansvaret for, i særlig grad næringsutvikling, folkehelse og friluftsliv. Politikkutformingen og oppgaveløsningen skjer ofte gjennom samhandling og samarbeid med kommunene, regional stat, institusjoner, frivillige og private aktører. Feltet ligger klart innenfor samfunnsutviklerrollen fylkeskommunene skal ta, og handler om å gi strategisk retning, mobilisere og samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Fylkeskommunene er regional kulturminnemyndighet, er delegert myndighet etter kulturminneloven og har ansvar for store deler av førstelinjeoppgavene knyttet til arkeologi og bygningsvern.

Kulturdepartementet har varslet en kulturmelding som bl.a. skal vurdere ny ansvars- og oppgavefordeling på kulturområdet.

15 Kultur

15.1 Fylkeskommunens ansvar på området

Innenfor det kulturpolitiske området er det over flere tiår utviklet en ulovfestet arbeidsdeling mellom stat og kommunesektor. En viktig drivkraft i utviklingen har vært statlige insentivordninger som ble etablert på 1970-tallet, og som i tid falt sammen med etablering av den nye fylkeskommunen. Fylkeskommunen ble en sentral aktør i utviklingen av feltet, og en viktig samarbeidspart for staten i gjennomføringen av deler av den nasjonale kulturpolitikken. Det er blant annet etablert en rekke kunst- og kulturinstitusjoner der de fleste mottar finansiell støtte fra både staten og fylkeskommunene. Frivillige organisasjoner innenfor kultur- og idrettsliv er trukket inn i kulturpolitikken og mottar økonomisk støtte fra både stat og kommunesektor. Det er investert i en rekke kulturbygg og idrettsanlegg landet over for å huse aktivitetene. I tillegg til stor spredning av kulturinstitusjoner regionalt, er det bygd opp kvalitativt sterke miljøer som fungerer som nasjonale fyrtårn innenfor sine fagfelt.

Det kulturpolitiske området, herunder ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, er i liten grad regulert ved lov og forskrift. Politikken har stort sett vært basert på at staten har brukt økonomiske insentiv og informative virkemidler, ofte i samspill med fylkeskommuner og kommuner.

Fylkeskommunene ivaretar et stort mangfold av oppgaver innenfor kulturfeltet, alene eller i samarbeid med stat eller kommune. Mange av oppgavene har fylkeskommunene selv tatt initiativ til, som regionteatre, symfoniorkestre og fylkesgallerier. Videre gir fylkeskommunene støtte til organisasjoner, tiltak og institusjoner som dekker hele det utvidede kulturbegrepet. Fylkeskommunene har viktige oppgaver når det gjelder innsamling, bevaring og formidling av kulturarv gjennom ansvar for egne arkiv, bibliotek, museer og tilskudd til museer og andre kulturarvsinstitusjoner. Fylkeskommunene har et omfattende samarbeid seg imellom. En del av de fylkeskommunale tilskuddene kanaliseres til institusjoner som dekker flere fylker og som også driver et internasjonalt kultursamarbeid. Fylkeskommunene fordeler spillemidler til idrettsanlegg og kultur i kommunene.

Generelt gjelder kulturloven for både fylkeskommunene og kommunene. I lovens § 4 heter det at fylkeskommune og kommune skal "(s)yta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt."

Videre heter det i lovens § 5 at staten, fylkeskommunen og kommunen skal sørge for:

- at kulturlivet har føreseielege utviklingskår,
- å fremja profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet og leggja til rette for deltaking i kulturaktivitetar,
- at personar, organisasjonar og institusjonar har tilgang til informasjon om ordningar med økonomisk støtte og om andre verkemiddel og tiltak

Loven gir ingen konkrete føringer for prioriteringer innen den fylkeskommunale og kommunale kulturinnsatsen. Det er i dag store variasjoner mellom fylkene i blant annet tilbud, organisering og eierskap til kulturinstitusjoner og museer.

Fylkeskommunene har etter biblioteklovens ansvar for å ivareta regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling. Ansvaret innebærer blant annet å gi råd til kommunene, yte bibliotekfaglig veiledning og assistanse, arrangere møter og kurs om bibliotekspørsmål og drive utviklingsarbeid. Fylkeskommunen skal ha bibliotekfaglig kompetanse på ledernivå. Selv om det ikke er direkte nevnt i loven, utgjør også bibliotekfaglig utredningsarbeid en viktig del av fylkeskommunenes oppgave på området.

Pågående vurderinger av endringer på feltet

I Meld. St. 22 (2015–2016) varslet regjeringen en gjennomgang av tilskudd til ulike tiltak og institusjoner på kulturområdet, der det kunne være aktuelt å overføre oppgaver til nye, større fylkeskommuner med økt ansvar for samfunnsutvikling. Særlig ville man fokusere på tilskudd der det i dag er delt finansiering mellom ulike forvaltningsnivå.

Videre meldte regjeringen at det vil være nødvendig å undersøke nærmere hvordan man kan ta hånd om dagens nasjonale kulturpolitikk og hele det kulturpolitiske området, før man eventuelt gjennomfører en omfattende overføring av oppgaver til et regionalt folkevalgt nivå med færre og større fylkeskommuner. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 377 S (2015–2016).

I Prop. 84 S (2016–2017) foreslo regjeringen overføring til fylkeskommunal forvaltning av et utvalg kunst- og kulturinstitusjoner som i dag blir forvaltet av Kulturdepartementet og Norsk kulturråd, med virkning fra 2018. Institusjonene omfattet til sammen tilskudd på ca. 119 mill. kroner. Stortinget sluttet seg ikke til dette. Flertallet (Krf, V, Ap, SV, Sp) mente spørsmålet

om endringer i ansvarsdelingen må vurderes grundig i ny kulturmelding og behandles i Stortinget i den forbindelse.[110]

Kulturdepartementet (KUD) arbeider med en ny kulturmelding som vil legges fram i 2019. Her vil blant annet ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene bli vurdert. KUD varsler at det vil bli vurdert om det er mulig å overføre ansvaret for ytterligere tiltak innenfor departementets ansvarsområde til fylkeskommunene.[111]

15.2 Tilskudd til kulturinstitusjoner

Ansvarsdelingen for finansiering av den kulturelle infrastrukturen varierer. Innenfor det såkalte funksjonsdelingssystemet som ble introdusert i 1995, blir det operert med faste fordelingsnøkler for de offentlige tilskuddene. Systemet omfatter i dag en rekke institusjoner innenfor musikk og scenekunst. Fordelingsnøklene for offentlig driftstilskudd fastsettes av Stortinget etter forslag fra KUD.[112] For 2018 er det fastsatt at det ordinære offentlige driftstilskuddet til region- og landsdelsinstitusjoner innen musikk og scenekunst (kap. 323, post 71) og til region- og distriktsoperatiltak (kap. 323, post 73) skal fordeles mellom de offentlige tilskuddspartene med 70 prosent på staten og 30 prosent på regionen.

Eierskapet og organisasjonsformen til institusjonene varierer. Noen av institusjonene er stiftelser, noen er aksjeselskap eid av stat og/eller fylkeskommune og kommune, mens andre er eid av fylkeskommunen og kommune alene (interkommunale selskap, organisasjonsledd, avdelinger eller aksjeselskap i kommuneforvaltningen).

Det finnes en rekke andre institusjoner og tiltak, herunder museer, som får årlige driftstilskudd fra enten departementet eller Kulturrådet, og hvor også fylkeskommune og/eller vertskommune gir tilskudd. Her er ingen fast fordelingsnøkkel, men som regel er det statlige bidraget mer enn 50 prosent av det offentlige tilskuddet. Forutsetningen er normalt at fylkeskommunen skal dekke minst 40 prosent av det samlede offentlige driftstilskuddet.

15.2.1 Musikk- og scenekunstinstitusjoner

KUDs bevilgninger til musikk og scenekunst posteres over kap. 323 i departementets budsjett. Nedenfor omtales postene under kapitlet.

Post 60 Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge

I statsbudsjettet for 2018 er det avsatt 21,1 mill. kroner til formålet. Bevilgningen gjelder driftstilskudd til Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge, som består av Musikk i Nordland, Kultur i Troms, Scene Finnmark og Nordnorsk Jazzsenter. Staten dekker 75 prosent og fylkeskommunen 25 prosent av det offentlige tilskuddet.

Post 70 Nasjonale institusjoner

I statsbudsjettet for 2018 er det avsatt 1,462 mrd. kroner til formålet. Bevilgningen fordeler seg slik (se tabell 15.1):

---

[110] Jf. Innst. 385 S (2016–2017)
[111] Prop. 84 S (2016–2017)
[112] Prop. 1 S (2017–2018) for Kulturdepartementet

Tabell 15.1 Fordelingen av post 70 Nasjonale institusjoner

		(i 1 000 kr)
	Bevilget 2017	Vedtatt 2018
Dansens Hus	43 800	42 125
Den Nationale Scene	119 500	122 100
Den Norske Opera & Ballett	611 400	624 700
Det Norske Teatret	171 800	175 470
Musikkselskapet Harmonien	131 800	134 640
Nationaltheatret	194 900	199 050
Oslo-Filharmonien	160 800	164 280
Sum	*1 434 000*	*1 462 365*

Post 71 Region-/landsdelsinstitusjoner

Bevilgningen på denne posten gjelder driftstilskudd til institusjonene som er ført opp i tabell 15.2. Finansieringen av region-/landsdelsinstitusjonene er delt mellom staten og fylkeskommunen med henholdsvis 70 og 30 prosent av det offentlige driftstilskuddet. Det er en forutsetning for statstilskuddet at fylkeskommunen bevilger sin andel.

Tabell 15.2 Fordelingen av post 71 Region-/landsdelsinstitusjoner

	Bevilget 2017	Vedtatt 2018 (i 1000 kroner)
Brageteatret – Regionteater for Buskerud	14 530	14 850
Carte Blanche	26 500	27 080
Det Norske Blåseensemble anno 1734	24 590	25 130
Haugesund Teater	12 360	12 630
Hordaland Teater	14 470	15 780
Hålogaland Teater	49 600	50 700
Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet	116 300	118 800
Nordland Teater	27 000	27 590
Nordnorsk Opera og Symfoniorkester	58 150	59 450
Rogaland Teater	61 950	63 300
Sogn og Fjordane Teater	19 000	19 410
Stavanger Symfoniorkester	82 350	84 150
Teater Ibsen – Telemark og Vestfold Regionteater	26 250	26 820
Teater Innlandet	24 100	24 630
Teatret Vårt – Regionteatret i Møre og Romsdal	29 200	29 840
Trondheim Symfoniorkester	84 700	86 550
Trøndelag Teater	70 850	72 400
Turnéteatret i Trøndelag[1]	14 780	15 100
Sum	*756 680*	*774 210*

Post 73 Region- og distriktsopera

Bevilgningen på denne posten gjelder driftstilskudd til operatiltakene som er ført opp i tabell 15.3. Finanseringen av operatiltakene er delt mellom staten og fylkeskommunen med henholdsvis 70 og 30 prosent av det offentlige driftstilskuddet. Det er en forutsetning for statstilskuddet at regionen bevilger sin andel.

Tabell 15.3 Fordelingen av post 73 Region- og distriktsopera

	Bevilget 2017	Vedtatt 2018 (i 1000 kroner)
Bergen Nasjonale Opera	20 250	20 690
Opera Nordfjord	4 670	4 775
Opera Rogaland	1 020	1 045
Opera Trøndelag	4 490	4 590
Opera Østfold	5 820	5 950
Operaen i Kristiansund	15 540	15 880
OscarsborgOperaen	2 460	2 515
Ringsakeroperaen	4 220	4 315
Sum	*58 470*	*59 760*

Post 78 Ymse faste tiltak

Bevilgningen på posten skal dekke tilskudd til ymse faste tiltak på musikk- og scenekunst-feltet. Det framgår av tabell 15.4 hvilke tiltak det foreslås midler til i 2018.

Tabell 15.4 Fordelingen av post 78 Ymse faste tiltak – innen musikk- og scenekunstfeltet

	Bevilget 2017	Vedtatt 2018 (i 1000 kroner)
Akershus Teater	6 950	7 105
Aktivitetsmidler for kor		3 000
Amatørteater- og frivillige teaterformål	20 800	25 900
Arne Bendiksen talentpris	100	100
ASSITEJ teaterkunst for barn og unge	1 540	1 575
BIT Teatergarasjen	7 470	7 635
Black Box Teater	2 500	6 555
Danse- og teatersentrum	4 660	4 765
Danseinformasjonen	4 840	4 945
Den internasjonale Ibsenprisen m.m.	5 990	6 120
Det Norske Kammerorkester	9 410	9 615
Det Norske Solistkor	10 000	10 220
Dramatikkens hus	15 750	15 910

Dronning Sonjas Internasjonale Musikkonkurranse og Prinsesse Astrids Musikkpris	3 090	3 160
Edvard Grieg Kor	4 250	4 345
Figurteatret i Nordland	6 660	6 805
Grenland Friteater / Porsgrunn Internasjonale Teaterfestival	6 110	6 245
Grieghallen – rehabilitering	4 470	3 970
Molde Internasjonale Jazzfestival – husleietilskudd	990	1 010
Music Norway	23 610	24 120
Nasjonal Jazzscene	9 870	10 080
Nordic Black Theatre	6 570	6 715
Nordland Teater – husleietilskudd	2 390	2 445
Norsk musikkråd	4 860	4 965
Norsk scenekunstbruk	15 680	16 020
Norsk Skuespillersenter	1 940	1 985
Ole Bull Akademiet	4 960	5 070
Ordning for kordirigenter	1 000	3 000
PRODA profesjonell dansetrening		2 630
Riksscenen – scene for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og folkedans	18 810	19 220
Scenekunst Østfold	8 120	8 295
Skuespiller- og danseralliansen	14 090	19 400
Stella Polaris	510	1 025
Studium Actoris	0	500
Stiftinga for folkemusikk og folkedans	12 890	13 170
Teater Innlandet – husleietilskudd	5 760	5 885
Teater Manu	15 460	15 800
Teaterhuset Avant Garden	8 110	8 285
Teatret Vårt – husleietilskudd	2 580	2 640
TrondheimSolistene	4 842	4 950
Valdres Sommersymfoni	1 980	2 025
Sum	*279 432*	*307 205*

15.2.2 Budsjettfastsettelsen for funksjonsdelingsinstitusjonene

Regjeringens forslag til statsbudsjett presenteres årlig i oktober. Det er ingen formell dialog mellom stat og fylkeskommune/kommune om prioriteringer og nivå på tilskudd til funksjonsdelingsinstitusjonene. Gitt de faste kostnadsnøklene innenfor musikk og scenekunst innebærer det at fylkeskommuner og kommuner må tilpasse seg statens bevilgning når den foreligger. Dersom fylkeskommunene og/eller kommunene ikke tilpasser seg statens bevilgning til budsjett for den enkelte institusjon, avkorter staten forholdsmessig sin del av tilskuddet i tråd med fordelingsnøkkelen (70-30). Fordelingsnøkkelen mellom kommunen og fylkeskommunen er et anliggende mellom de to partene. Dette ble innført etter ønske fra partene under forhandlinger forut for innføringen av systemet i 1995.

15.2.3 Museum og visuell kunst

KUDs bevilgninger til museum og visuell kunst posteres over kap. 328 i departementets budsjett. Nedenfor omtales postene under kapitlet.

Post 70 Det nasjonale museumsnettverket

Bevilgningen på denne posten gjelder ordinært driftstilskudd til museer i det nasjonale museumsnettverket. Fra 2018 vil det være 63 enheter i museumsnettverket. Fylkeskommunene, vertskommuner og kommuner har et delansvar for finansieringen av museene. Forutsetningen vil normalt være at regionen skal dekke minst 40 prosent av det samlede offentlige driftstilskuddet.[113]

Eksempler på museer som finansieres over posten er Østfoldmuseene, Mjøsmuseet, Telemark museum, Sør-Troms Museum, Helgeland Museum og Baroniet Rosendal. Vedtatt statsbudsjett (post 70) for 2018 er på over 1,5 mrd. kroner.

[113] Prop. 1 S (2017–2018) for Kulturdepartementet.

Post 78 Ymse faste tiltak

Bevilgningen skal dekke tilskudd til ymse faste tiltak på området museum og visuell kunst. Det framgår av tabell 15.5 hvilke tiltak det foreslås midler til i 2018.

Tabell 15.5 Fordeling av kap. 328 post 78 Ymse faste tiltak

Kap. 328 Museum og visuell kunst	Bevilget 2017	Vedtatt 2018 (i 1000 kroner)
Astrup Fearnley Museet	1 020	1 045
Det Internasjonale Barnekunstmuseet	4 300	4 395
Bergen Kunsthall	9 300	9 505
Bomuldsfabriken Kunsthall	4 660	4 765
Designtreff BeyondRisør	260	265
Handlingsplan mot antisemittisme	1 070	0
Håndverksutdanning – samarbeid med KD og MD	2 140	2 190
Jødisk Museum i Oslo	5 630	6 850
Jødisk museum Trondheim	2 280	2 330
Kistefos-Museet	1 020	1 045
Kunstnernes Hus	9 230	9 430
Nordisk kunstnarsenter Dale (NKD)	3 760	3 845
Norsk Skogfinsk Museum	2 910	2 975
Norwegian Crafts	3 720	3 800
Office for Contemporary Art, Norway (OCA)	17 730	18 115
Fullriggeren Sørlandet	0	10 530
Skoleskipet Christian Radich	0	7 585
Seilskipet Statsraad Lehmkuhl	0	8 330
Skibladner	2 500	2 555
Statens Kunstutstilling, Norske Billedkunstnere	4 810	4 915
Vestfossen Kunstlaboratorium	2 710	2 770
Årets norske museum	70	70
Sum	*79 120*	*107 310*

15.3 Kulturrådet

Norsk kulturråd har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig. Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan underlagt KUD og består av en fag-administrasjon og tre kollegiale organ: Rådet som forvalter Norsk kulturfond, Styret for Fond for lyd og bilde og Utvalget for Statens kunstnerstipend. Alle tre kollegiale organ er faglig uavhengige i sitt arbeid og kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd/stipend.

Fagadministrasjonen ledes på sin side av en direktør som er underlagt KUDs instruksjons-myndighet. Fagadministrasjonen er sekretariat for de tre kollegiale organene. I tillegg til sekretariatsoppgavene har kulturrådets fagadministrasjon ansvar for en rekke utviklings- og

forvaltningsoppgaver, blant annet knyttet til utvikling av kreative næringer, nasjonal museumsutvikling og FoU-oppgaver. Videre arbeider fagadministrasjonen med å styrke internasjonalt samarbeid, blant annet som kontaktpunkt for EUs kulturprogram og partner i EØS kulturutvekslingsprogram.

15.3.1 Norsk kulturfond – prosjekt- og driftstilskudd

Kulturfondet var på 894 mill. kroner i 2017 og finansieres over KUDs budsjett (kap. 320 Post 55). Kulturfondet forvalter frie, søkbare midler og gir tilskudd til enkelttiltak og forsøksvirksomhet på kunst- og kulturområdet i form av prosjekttilskudd eller driftstilskudd. Det profesjonelle kunst- og kulturlivet i hele landet kan søke tilskudd fra kulturfondet. Prioritering av tiltakene skjer ut fra kunst- og kulturfaglig skjønn og de økonomiske rammene for Kulturfondet. Kulturfondet skal stimulere den frie delen av kunst- og kulturlivet (det prosjektbaserte, ikke-institusjonelle feltet) og bedre vilkårene for kunstnerisk produksjon og formidling.

Det kollegiale organet *Rådet* forvalter Norsk kulturfond. Rådet består av ti personer og er oppnevnt for fire år av gangen av Kongen i statsråd etter forslag fra KUD. Rådet oppnevner tilhørende fagutvalg med medlemmer fra hele landet med bred kunstfaglig kompetanse som sitter i to år av gangen. Søknader om støtte behandles av fagutvalgene på bakgrunn av vurdering i fagadministrasjonen. Det er kunst- og kulturfaglig kvalitet som ligger til grunn for tildelingene. Fagutvalgene beslutter bevilgninger (eller avslag) i de fleste søknadssaker. Saker av prinsipiell karakter går til rådet for endelig beslutning. I 2016 kom det inn 8 434 søknader til Kulturfondet, hvorav 37 prosent mottok tilskudd. 95 av tiltakene fikk støtte i form av driftstilskudd som summerte seg til 172 mill. kroner.

Tilskuddsmottakere i Kulturfondet er profesjonelle kunstnere, arrangører, utgivere, kunst- og kulturvirksomheter og organisasjoner, kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunene og/eller kommunene medfinansierer ofte tiltak og arrangementer som støttes av Kulturfondet.

Kulturfondet har hele landet som virkeområde, der kunst- og kulturfaglige vurderinger ligger til grunn for alle tilskudd som gis. Noen tiltak har et klarere regionalt preg enn andre.

Tabell 15.6 viser fylkesvis fordeling av midlene i Kulturfondet i perioden 2012-2016. Fordelingen viser at over 50 prosent av midlene tilfalt tiltak, institusjoner og utøvere i Oslo og Akershus.

Tabell 15.6 Fylkesvis fordeling av midler fra Norsk Kulturfond 2012- 2016 (Oslo og Akershus er slått sammen)

Fylke	Tildelingssum	Fylkets andel av tilskudd	Tilskudd per innbygger (kroner)
Aust-Agder	3 454 600	0,6	30
Buskerud	10 441 960	1,9	37
Finnmark	10 202 948	1,9	134
Hedmark	3 802 300	0,7	19
Hordaland	63 513 273	11,8	122
Møre og Romsdal	5 035 800	0,9	19
Nordland	21 550 100	4	89
Nord-Trøndelag	4 795 200	0,9	35
Oppland	8 624 500	1,6	46
Oslo og Akershus	293 439 559	54,3	231
Rogaland	20 611 400	3,8	44
Sogn og Fjordane	4 347 300	0,8	39
Svalbard*	216 667	0	101
Sør-Trøndelag	38 057 460	7	120
Telemark	9 629 480	1,8	56
Troms	17 149 593	3,2	104
Vest-Agder	8 890 471	1,6	48
Vestfold	9 194 300	1,7	37
Østfold	7 416 580	1,4	25
Sum/gjennomsnitt	*540 373 491*	*100*	*103*

15.4 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta kulturoppgavene?

Musikk- og scenekunstinstitusjonene, museene og mange andre tiltak som finansieres over Kulturfondets og departementets budsjett har i all hovedsak et regionalt nedslagsfelt. Publikum er i stor grad innbyggere bosatt i fylket der institusjonene ligger eller der arrangementet pågår, og tilskuddsmottakerne ivaretar ikke primært et nasjonalt oppdrag. Mange av tilskuddene, som ofte er av beskjeden størrelse, går til lokale og regionale tiltak som ikke krever et landsdekkende perspektiv for prioritering og tilrettelegging.

Kompetanse innenfor store deler av kulturområdet finnes i alle deler av landet og krever ikke en nasjonalt forankret organisasjon og prioriteringer. Med overføring av ansvar vil fylkeskommunene ha både insentiv og rom til å bygge opp ytterligere kulturfaglig kompetanse og kapasitet til å ivareta det gitte ansvaret. Både fylkeskommunene og institusjonene vil som i dag kunne samarbeide på tvers av fylkes- og institusjonsgrenser for eksempel i fagnettverk. Fylkeskommunene har også økonomisk bæreevne til å ivareta investeringer i bygg og anlegg. Utvalget mener en overføring av tilskuddsansvaret for det store flertallet av institusjonene

innen musikk, scenekunst og museum ivaretar retningslinje 1 for oppgavefordelingen om at oppgaver så langt som mulig bør legges til organ som er nærmest innbyggerne – i dette tilfellet brukerne av kulturtilbudet – samtidig som det ivaretar hensynet til effektivitet, geografisk nedslagsfelt og krav til kapasitet og kompetanse. Det samme gjelder mange av tilskuddsordningene finansiert over Kulturfondets og departementets øvrige budsjett.

Bør kulturpolitikken tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Utvalget mener det er flere fordeler ved at tilskudd til musikk- og scenekunstinstitusjoner og museer ses i en regional kontekst. Det samme gjelder ansvaret for å gi prosjektmidler og driftsstøtte til øvrige institusjoner og arrangementer som har karakter av å være lokale eller regionale. En regionalt forankret finansiering og tilskuddsforvaltning gir rom for å tilpasse overordnede kulturpolitiske prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger. Det handler om å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser.

Arbeidet for å fremme kultur er ikke preget av regelstyring og standardisering. Utvalget mener derfor at fylkeskommunen, bedre enn beslutningstakere sentralt, kan legge til rette for å tilpasse og utvikle det profesjonelle og frivillige kulturtilbudet til regionens og lokalsamfunnenes ønsker og behov. Større lokal og regional handlingsfrihet vil fremme kulturmangfoldet og tilføre kulturutviklingen merverdi basert på lokale og regionale forutsetninger. Utvalget mener kulturpolitikken og kulturlivet kan vitaliseres og videreutvikles ved at fylkeskommunene får en mer sentral rolle.

Utvalget vil også peke på at en overføring av ansvar til fylkeskommunene kan bidra til å styrke oppmerksomheten og åpenheten om fordelingen av ressurser til kultur. Utvalget vil presisere at en overføring av tilskuddsansvaret til fylkeskommunene ikke skal innebære politisk innblanding i de berørte institusjonenes eller arrangementenes kunstneriske tilbud. Det er det overordnede strategiske ansvaret for et fylkes tilbud som overføres til fylkeskommunene. De berørte institusjonene er i hovedsak egne rettssubjekter med egne styrer og administrasjon for virksomheten, og en overføring av tilskuddsansvaret vil i seg selv ikke endre styringslinjene.

Overføring av tilskuddsansvaret er i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen om at oppgaver som krever tilpasning til regionale behov bør legges til fylkeskommunene.

Bør kulturoppgavene ses i et sektorovergripende perspektiv?

Utvalget mener kultur har en egenverdi. Samtidig kan ansvaret for kulturoppgaver gis større betydning og oppslutning dersom området ikke ses isolert i et sektorperspektiv. Kultur kan for eksempel ses i sammenheng med øvrige oppgaver og virkemidler med betydning for regional utvikling. Kultur er viktig for bolyst, næringsutvikling og attraktivitet. Kultur bør ses i sammenheng med øvrige fylkeskommunale oppgaver, herunder næringsutvikling, idrett, stedsutvikling, folkehelse, opplæring, integrering og kulturminneforvaltning. En overføring vil også forenkle kontakten og samarbeidet mellom ulike regionale institusjoner/kulturaktører/produsenter og det offentlige.

Utvalget vektlegger også at et regionalt forvaltningsansvar legger til rette for utvikling av det regionale kulturlivet og kulturinstitusjonene gjennom å se ulike regionale tiltak, institusjoner og aktører i sammenheng. Det legger også grunnlag for tettere samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene om prioriteringer og samspill mellom aktører. Med økt ansvar og kulturfaglig kompetanse i fylkeskommunen, vil kommunene ha en langt sterkere faglig støttespiller i det kommunale kulturarbeidet. Dette er funksjoner som departementet eller Norsk

kulturråd ikke vil kunne ivareta. En overføring av store deler av kulturområdet er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen: Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.

Kulturområdet og det finansielle ansvarsprinsipp

Det finansielle ansvarsprinsippet har som formål å fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal "betale regningen" for offentlig oppgaveløsning. Nåværende delte ansvar for å gi tilskudd til mange institusjoner og arrangementer er ikke i tråd med dette prinsippet. Nåværende organisering binder opp både staten, fylkeskommunene og kommunene. I praksis er fylkeskommunene og kommunene i all hovedsak nødt til å tilpasse seg prioriteringene som gis av staten.

En overføring av ansvar og midler for regionale kulturinstitusjoner til regionalt nivå vil både være i tråd med ansvarsprinsippet og fjerne låsningsmekanismer i finansieringsordningen. Det vil gjøre det politiske og økonomiske ansvaret for regionale kulturinstitusjoner tydeligere.

Utvalget vil også peke på at nåværende fordeling av midler innen kultur- og idrettsområdet er kjennetegnet av å være sterkt etterspørselsdrevet. Tildelingen av midler skjer til dels på bakgrunn av søknader. Resultatet er en sterk skjevfordeling mellom fylkene dersom det måles i tildelte midler per innbygger, jf. tabell 15.6 ovenfor. Dette skyldes blant annet at både kunstnere og kulturinstitusjoner er bosatt/lokalisert i de større byene. Utvalget mener at ressursene innenfor kultur og idrett bør fordeles jevnere landet over, for å sikre et mer likeverdig tilbud til innbyggerne og for å bygge opp miljøer flere steder i landet.

15.5 Utvalgets forslag

Tilskuddsordninger over Kulturdepartementets budsjett

Kap. 323 Musikk og scenekunst

Utvalget mener finansieringsansvaret for samtlige institusjoner innenfor post 60 *Landsdelsmusikerne i Nord-Norge*, post 71 *Region-/landsdelsinstitusjoner* og 73 *Region- og distriktsopera* bør overføres til fylkeskommunene. Noen av institusjonene utvalget foreslår å overføre dekker flere fylkeskommuner. Utvalget legger til grunn at fylkeskommunene kan videreføre sitt samarbeid seg imellom om slike institusjoner også etter at fylkeskommunene får ansvar for å finansiere disse.

Videre mener utvalget at det store flertallet av tilskuddene som i dag finansieres over post 78 under samme kapittel, også bør overføres. Unntaket er tilskudd som går til institusjoner som har et klart definert nasjonalt oppdrag.

Hovedstadsinstitusjonene som i dag er helfinansiert av staten over post 70 *Nasjonale institusjoner* beholdes som et statlig ansvar. Finansieringsansvaret for Den Nationale Scene og Musikkselskapet Harmonien overføres til fylkeskommunen.

Andre institusjoner som også bør være statlige er knyttet til samisk musikk og scenekunst. Institusjoner som ivaretar samisk musikk og scenekunst kan eventuelt overføres til Sametinget, men det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå dette.

Kap. 328 Museum og visuell kunst

Utvalget mener finansieringsansvaret for det store flertallet av museene som finansieres over kapittel 328, post 70 *Det nasjonale museumsnettverket*, bør overføres til fylkeskommunene. Videre mener utvalget at det store flertallet av tilskuddene som i dag finansieres over post 78 under samme kapittel bør overføres. Unntaket for begge poster er tilskudd som går til institusjoner som har et klart definert nasjonalt oppdrag, som Norsk Folkemuseum og Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design.

Kap. 322 Bygg og offentlige rom

I tillegg til de ovennevnte poster foreslår utvalget at de tilhørende investeringsmidlene til de berørte institusjonene som i dag ligger under KUDs budsjett kap. 322, post 70 Nasjonale kulturbygg, bør overføres til fylkeskommunene. Posten dekker blant annet tilskudd til bygninger og lokaler for institusjoner og tiltak som har regionale funksjoner og som omfattes av utvalgets forslag ovenfor.

Norsk kulturråd

Utvalget mener deler av Kulturrådets midler som i dag er finansiert over kap. 320, post 55 Norsk Kulturfond, bør overføres til fylkeskommunene. Det gjelder både prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer som har karakter av å være lokale eller regionale. Med dette mener utvalget institusjoner, arrangementer eller prosjekter som primært har et lokalt eller regionalt nedslagsfelt, dvs. at publikum i hovedsak kommer fra nærområdet til institusjonen eller arrangementet. Utvalget mener også at ordninger og arrangementer som ikke har som primæroppgave å ivareta særlige nasjonale hensyn, og/eller krever et etterspørselsgrunnlag som er landsdekkende, bør overføres til fylkeskommunene. Eksempler på slike ordninger kan være innenfor arrangørstøtte og festivalstøtte over Kulturrådets budsjett.

Kulturrådet bør fortsatt ivareta institusjoner og arrangementer med et klart nasjonalt oppdrag, områder som er spesialiserte, områder med et lavt etterspørselsgrunnlag og områder kjennetegnet av lite konkurranse. Utvalget foreslår at midler til drift av Kulturrådet overføres til fylkeskommunene i samsvar med at omfanget av Kulturrådets virksomhet går ned.

16 Forvaltning av spillemidler

Fordelingen av overskuddet fra spillevirksomheten i Norsk Tipping AS er forankret i lov om pengespill mv. (pengespilloven) § 10. Av overskuddet fordeles først 6,4 prosent til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles den resterende summen med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Midlene fordeles nærmere av Kongen i statsråd. I 2017 er det fordelt i alt 4 058 mill. kroner til idretts-, kultur- og frivillighetsformål fra spilleoverskuddet i 2016.

16.1.1 Spillemidler til idrettsformål

I alt 64 prosent av overskuddet i Norsk Tipping går til idrettsformål. Overskuddet blir fordelt ved kongelig resolusjon. Den årlige fordelingen til idrettsformål framgår av hovedfordelingen. Hovedfordelingen består for tiden av følgende poster:

- Post 1 Idrettsanlegg
- Post 2 Nasjonalanlegg/spesielle anlegg
- Post 3 Forsknings- og utviklingsarbeid

- Post 4 Antidopingarbeid og arbeid mot manipulering av idrettskonkurranser, fysisk aktivitet og inkludering i idrettslag, friluftstiltak for barn og ungdom
- Post 5 Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité
- Post 6 Tilskudd til lokale lag og foreninger

Fylkeskommunene har ansvar for fordelingen av midlene til idrettsanlegg i kommunene (innenfor post 1) etter føringer gitt av KUD. Delposten var på om lag 1,3 mrd kroner i 2017. Kort oppsummert mottar og behandler fylkeskommunene alle søknader i ordningen via kommunene. Søknadene kommer både fra kommunene selv og fra private aktører (idretten). Fylkeskommunene sorterer søknadene i to grupper: nærmiljøanlegg og ordinære anlegg. Oversiktene sendes KUD som på denne bakgrunn fastsetter fylkesvise rammer. Fylkeskommunene foretar deretter prioritering av søknadene innenfor de gitte rammene og meddeler resultatet til søkerne. Det er utarbeidet et regelverk for forvaltningen av spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene.[114]

KUDs vektingsmodell for tildeling av rammer er følgende:

- Befolkning vekter 25 prosent, det vil si fylkets andel av befolkningen i landet
- Anleggsdekning vekter 25 prosent, det vil si fylkets anleggsdekning relativt til landets totale dekning
- Søknadssum vekter 50 prosent, det vil si fylkets andel av den totale søknadssum det året, i landet.

Modellen beregner av dette hvor stor andel hvert fylke skal ha av den totale rammen til idrettsanlegg.

16.1.2 Spillemidler til kulturformål

Hovedfordelingen av spillemidler til kulturformål fastsettes av Kongen i statsråd, etter at generalforsamlingen i Norsk Tipping AS er avholdt. Spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS i 2016 til fordeling til kulturformål i 2017 var på om lag 730 mill. kroner. I tillegg er KUD gitt fullmakt til å disponere ikke utbetalte spillemidler til kulturformål og opptjente renter av innestående midler til kulturformål fra tidligere år. I 2017 er det fordelt tilskudd fra spillemiddeloverskuddet til kulturformål på om lag 750 mill. kroner. KUD har ansvar for overføring av midler til aktuelle mottakere (se tabell 16.1).

[114] Kulturdepartementet (2017) Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet

Tabell 16.1 Fordelingen av spillemidler til kulturformål (2017)

Fordeling av spillemidlene til kulturformål 2017	(i 1000 kr)
Den kulturelle skolesekken	270 000
Frifond	199 344
Kulturbygg	47 020
Musikkutstyrsordningen	28 330
Landsomfattende musikkorganisasjoner	18 300
Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter for skolekorps og barne- og ungdomsorkestre	15 350
Aktivitetsmidler for kor	7 643
Krafttak for sang	5 230
Folkeakademienes landsforbund	8 370
Norske kirkeakademier	2 051
Seilskipet Statsraad Lehmkuhl	8 155
Skoleskipet Christian Radich	7 425
Fullriggeren Sørlandet	7 370
Ordningen for historiske spill	3 400
Prosjekt- og utviklingsmidler på bibliotekfeltet	48 544
Prosjekt- og utviklingsmidler på museums- og arkivfeltet	36 220
Sum	*712 752*

Nedenfor følger en omtale av enkelte av tilskuddsordningene som finansieres av spille-overskuddet:

Den kulturelle skolesekken (270 mill. kroner)

Tilskuddet forvaltes av den statlige virksomheten Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge. Midlene fordeles videre til fylkeskommuner og kommuner etter en fordelingsnøkkel som tar hensyn til elevtall i grunnskole og videregående skole, geografiske avstander og infrastruktur.

Kulturbygg (47 mill. kroner)

Tilskudd til desentralisert ordning for kulturbygg gis til kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler for kunst og kultur. Midlene kan benyttes til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbyggene, men ikke til vedlikehold eller drift. Midlene fordeles til fylkeskommunene etter en nærmere fastsatt fordelingsnøkkel. Søknader fremmes gjennom kommunen der bygget skal ligge. Tilskudd kan utgjøre inntil 1/3 av godkjente prosjekt-kostnader for kulturbygget.

Nasjonalbiblioteteket (48,5 mill. kroner)
Nasjonalbiblioteket forvalter prosjekt- og utviklingsmidler som skal stimulere til utvikling i norske folke- og fagbibliotek. Tiltakene skal ha verdi utover det enkelte bibliotek, og de skal fremme nye tilbud. Midlene lyses ut etter føringer fastsatt i Nasjonal bibliotekstrategi 2015-

2018. Bibliotekstrategien innebærer at utviklingsmidlene skal disponeres til tre hovedområder: i) utvikling av felles infrastrukturtiltak i regi av Nasjonalbiblioteket, til disposisjon for alle bibliotek, ii) utvikling av folkebibliotekene som debatt- og læringsarena, møteplass og formidlingsinstitusjon, og iii) frie, nyskapende prosjekt- og utviklingstiltak.

Arkivverket (10 mill. kroner)
Arkivverket forvalter prosjekt- og utviklingsmidler til tiltak innen innsatsområdene kommunale arkiv, arkiv i digital forvaltning og privatarkiv. Målgruppen er offentlige og private arkivinstitusjoner, museer, faglige interesseorganisasjoner og andre aktører som arbeider med arkiv. I 2017 ble er minst 6 mill. kroner øremerket til arbeidet med privatarkiv.

Norsk kulturråd (25 mill. kroner)

Norsk kulturråd forvalter midlene som er avsatt til museumsfeltet. Midlene fordeles på sikringstiltak ved museene og andre søkbare programmer på feltet. Utgangspunktet er søknader fra museer og museumsnettverk, museer i samarbeid med forskningsmiljøer og andre relevante aktører.

16.2 Utvalgets vurderinger

16.2.1 Spillemidler til idrettsanlegg i kommunene

Fylkeskommunene har ansvar for å vurdere og prioritere søknadene til idrettsanlegg i kommunene. Utvalget mener ikke det er noen grunn til å endre nåværende ansvarsfordeling.

Imidlertid stiller utvalget spørsmål ved behovet for at KUD årlig skal fastsette de fylkesvise rammene til idrettsanleggene til kommunene på bakgrunn av godkjent søknadssum, antall og anleggsdekning. Utvalget foreslår en modell der tippemidlene til idrettsanlegg i kommunene fordeles direkte til fylkeskommunene uten forutgående behandling i departementet. Det vil forenkle forvaltningen av midlene. Kriteriene for fordeling mellom fylkeskommunene bør endres slik at folketall og befolkningssammensetningen tillegges høyere vekt.

16.2.2 Spillemidler til kulturformål

Utvalget mener fylkeskommunene vil ha kompetanse og kapasitet til å ivareta feltet på samme måte som forvaltningen av ordinære midler til kulturformål over statsbudsjettet. Forvaltningen av midlene kan skje i nær sammenheng med fylkeskommunenes øvrige oppgaver innenfor blant annet kultur og utdanning. Videre har fylkeskommunene tett kontakt med kommunene og kan i dialog med kommunene utvikle innholdet i for eksempel Den kulturelle skolesekken og sørge for et tilbud tilpasset lokale behov og forutsetninger. En overføring er i tråd med retningslinje 1 og 4 for oppgavefordelingen, men også retningslinje 3, fordi politiske organer har legitimitet til og en rolle i å tilpasse og prioritere oppgavefeltet til lokale og regionale behov. Midlene fra den Kulturelle skolesekken kan fordeles i tråd med de nåværende kriterier for ordningen, som tar hensyn til elevtall i grunnskole og videregående skole, geografiske avstander og infrastruktur.

16.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ansvaret for ordningene Den kulturelle skolesekken, Musikkutstyrsordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler kor, Krafttak for

sang og Ordningen for historiske spill overføres til fylkeskommunene. Utvalget foreslår også å gi fylkeskommunene et totalansvar for tilskuddsordningen til Kulturbygg.

Utvalget foreslår også å overføre ansvaret for prosjektmidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet fra Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet til fylkeskommunene. En overføring vil understøtte det ansvaret fylkeskommunen allerede har som biblioteksansvarlig. Utvalget viser til at fylkeskommunen bør være hovedansvarlig for museum og deler av Kulturrådets nåværende virksomhet. Når det gjelder disse ordningene, foreslår utvalget at fylkeskommunene samarbeider med Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet om en treårig utviklingsplan og en prioriteringsstrategi for midlene.

17 Kulturminnevern

17.1 Fylkeskommunens oppgaver

Det overordnete nasjonale ansvaret for kulturminnevernet ligger hos Klima- og miljø-departementet. Riksantikvaren er departementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner, og er organisert som et direktorat under departementet.

Fylkeskommunen er regional kulturminnemyndighet. Sametinget har kulturminnemyndighet for samiske kulturminner. I tillegg har landsdels- og sjøfartsmuseene et ansvar på kultur-minneområdet. Gjennom rollen som planmyndighet er det kommunene som har ansvar for å ivareta verneverdig bebyggelse og fredete kulturminner.

Fylkeskommunene har siden 1990 hatt rollen som kulturminnemyndighet med ansvar for den regionale kulturminnepolitikken. Fylkeskommunen har avgjørelsesmyndighet og førstelinje-ansvaret i flere saker som angår kulturminner og kulturmiljøer, blant annet innsigelses-myndighet i plansaker, forvaltningsansvar for de fleste fredete bygninger, registrerings-myndighet for arkeologisk fredete kulturminner og tilskuddsforvaltning knyttet til fredete bygninger i privat eie. Den øvrige myndighetsutøvelsen ligger hos Riksantikvaren. I tillegg har fylkeskommunen en viktig rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor kommunene, blant annet knyttet til rollen som regional planmyndighet.

I rollen som kulturminnemyndighet har fylkeskommunen mulighet til å legge til rette for at kulturminnene blir en viktig ressurs i regional utvikling, for eksempel for utvikling av reise-livsnæringen.

Riksantikvaren er også tillagt myndighet etter kulturminneloven som førsteinstans på flere områder.

17.1.1 Foreslåtte endringer som del av regionreformen

Som del av regionreformen forslår Klima- og miljødepartementet at følgende overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene – noe Stortinget støtter: [115]

– Oppgaver knyttet til kulturminneloven og hvor omfanget av saker bidrar til å bygge sterkere kompetansemiljøer regionalt. Dette innebærer å overføre et større ansvar i forvaltningen av de fleste automatisk fredede kulturminner til regionalt nivå. Saks-feltet blir da i hovedsak samlet på ett forvaltningsnivå, noe som vil gjøre feltet enklere og mer oversiktlig for eiere, eiendomsutviklere, kommuner og andre.

[115] Jf. Innst. 377 S (2015–2016) og Meld. St. 22 (2015–2016)

- Regionenes ansvar for å forvalte vedtaksfredede kulturminner utvides til også å omfatte de fleste forskriftsfredede bygninger i statlig eie. Vernestatus for mange av disse anleggene er nå avklart gjennom statlige landsverneplaner og det er dermed faglig grunnlag for overføring av forvaltningsansvaret. Forvaltningen av særlig viktige forskriftsfredede bygninger i statlig eie beholdes av Riksantikvaren. En opplisting av hvilke bygninger dette omfatter, vil inngå som ledd i det videre arbeidet.
- Oppgaver knyttet til forvaltningen av vernete fartøyer som er "listeførte" overføres regionvis. Slike "listeførte kulturminner" kan defineres som utvalgte kulturminner av særlig verdi, og er normalt ikke formelt fredet etter kulturminneloven. Kulturminnene skal imidlertid forvaltes som om de var fredet.
- All planrelatert ivaretagelse av kulturminneinteressene samles på regionalt nivå. I og med overføring av større ansvar i forvaltningen av automatisk fredete kulturminner, innebærer dette også myndighet til å avgjøre dispensasjon fra automatisk fredning i forbindelse med planbehandlingen.

Når det gjelder Riksantikvarens tilskuddsmidler, er store deler av disse i dag knyttet til de ti nasjonale bevaringsprogrammene. Etter at programperioden er avsluttet, kan deler av eventuelle nye tilskuddsordninger overføres til formål som i dag inngår i de ti nasjonale bevaringsprogrammene, etter modell av bevaringsprogrammet rettet mot private eiere av fredede bygninger (FRIP). I dette programmet mottar fylkeskommunene søknader og innstiller til Riksantikvaren. Riksantikvaren fordeler på denne bakgrunn rammer til fylkeskommunene som deretter prioriterer tildelingen regionalt. Fylkeskommunene rapporterer til Riksantikvaren på tildelte midler.

Ifølge Klima- og miljødepartementet skal Riksantikvaren beholde *førstelinjeansvaret for enkelte saksområder og objekter av vesentlig nasjonal verdi, som er viktige for en samlet og enhetlig oppfølging av nasjonal politikk. Det samme gjelder saksområder som krever særlig spisskompetanse, der det er lite effektivt å bygge opp kompetanse regionalt. Samlet vil dette bidra til å sikre direktoratets kompetanse og faglige legitimitet.*[116]

I Prop. 84 S (2016-2017) står det: *Med overføring av førstelinjeansvar, avgjerdsmakt og oppgåver til nytt regionalt folkevalgt nivå vil Riksantikvaren få høve til å vidareutvikle funksjonen som rådgivande og utøvande faginstans og styrke rolla som direktorat. Riksantikvaren skal mellom anna framleis ha førstelinjeansvaret for kulturminne av internasjonal eller særleg stor nasjonal verdi.*

Forslag til forskriftsendringer som oppfølging av Stortingsvedtakene er forøvrig under utarbeidelse i departementet.

Forslag fra Vestfold fylkeskommune

I påvente av Klima- og miljødepartementets konkretisering av endringene i ansvarsdelingen, har Vestfold fylkeskommune utformet et eget forslag til ny ansvars- og oppgavefordeling på kulturminneområdet. Vestfold mener at for å nå målet om en enklere og mer oversiktlig kulturminneforvaltning, må dagens ansvarsforskrift endres, og den reviderte forskriften må inneholde færre unntak og særbestemmelser enn det dagens forskrift gjør. En opprydding i ansvars- og oppgavefordelingen på kulturminnefeltet vil gjøre forvaltningen mer oversiktlig, brukervennlig og effektiv.

Vestfolds forslag legger opp til at Riksantikvaren fortsatt skal være fredningsmyndighet og klageorgan for vedtak fattet i fylkene, at direktoratet skal ha innsigelsesmyndighet etter gitte

[116] Meld. St. 22 (2015–2016)

kriterier og at det skal sikres adgang til å hente inn saker dersom viktige nasjonale kulturminner/-miljøer er truet. Ifølge Vestfold fylkeskommune er det viktig at direktoratet utgjør en slik sikkerhetsventil i den samlede kulturminneforvaltningen, slik at det kan gripe inn dersom faglige kulturminnehensyn ikke blir ivaretatt blant annet i kommunene og fylkeskommunene.

Forslaget medfører likevel at myndighet og oppgaver flyttes fra statlig til regionalt nivå, slik at alt førstelinjeansvar i forvaltningssaker samt myndighet til å dispensere fra kulturminneloven legges til fylkeskommunen og sjøfartsmuseene. En slik desentralisering vil føre til økt demokratisering, mener Vestfold fylkeskommune, og den vil gi Riksantikvaren mulighet til videreutvikle og styrke sin rolle som direktorat, det vil si som rådgivende og utøvende faginstans.

17.2 Utvalgets vurderinger

På kulturminnefeltet ivaretar fylkeskommunene et nasjonalt ansvar på regionalt nivå. Dette har lagt grunnlag for forvaltning av kulturminnefeltet i et regionalt utviklingsperspektiv, samtidig som fylkeskommunene skal ivareta nasjonale målsettinger.

Utvalget støtter Klima- og miljødepartementets initiativ til i stor grad å rendyrke Riksantikvaren som direktorat og å styrke de fylkeskommunale kulturminnemiljøene. Mer helhetlig ansvar for førstelinjeoppgavene på feltet vil kunne bidra både til forenkling, økt regionalt engasjement og sterkere regional kulturminnekompetanse. Fylkeskommunene vil kunne bli bedre rådgivere og støttespillere både for kommuner, private eiere og tiltakshavere i spørsmål om kulturminneverdier.

Utvalget mener Klima- og miljødepartementet bør ha en helhetlig og prinsipiell tilnærming til oppfølgingen av vedtakene om endringer i oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren.[117] Utvalget mener at mest mulig av enkeltsaksbehandlingen på kulturminnefeltet bør legges til regional kulturminnemyndighet. Samtidig ser utvalget at det kan være argumenter som taler for at ansvaret for enkelte typer kulturminner fremdeles samles i direktoratet. Det kan være kulturminner av særlig stor nasjonal eller internasjonal verdi, store enkeltobjekter av nasjonal verdi med betydelige kostnader knyttet til seg, og/eller objekter som krever en særskilt kompetanse som det ikke vil være rasjonelt å bygge opp regionalt.

Som Vestfold fylkeskommune også understreker, ser utvalget det som hensiktsmessig at Riksantikvaren fremdeles skal være fredningsmyndighet og klageorgan for vedtak fattet i fylkene, og at Riksantikvaren bør beholde innsigelsesmyndigheten etter gitte kriterier.

Utvalget mener tilskuddsforvaltningen i dag virker byråkratisk og lite effektiv. Samtidig gir organiseringen en fleksibilitet med hensyn til å fordele begrensede midler til prosjekter som trenger det mest. Ut fra kulturminneansvaret som fylkeskommunene har, og med den styrkede kapasiteten og kompetansen de sammenslåtte fylkeskommunene vil få, mener utvalget at fylkeskommunen i størst mulig grad selv bør få ansvar for å forvalte og prioritere midler ved at midlene i de relevante bevaringsprogrammene overføres til fylkeskommunene. Det vil gi fylkeskommunene forutsigbarhet med hensyn til hvilke økonomiske rammer som er til rådighet, det vil gi et bedre grunnlag for å prioritere innkomne søknader, det kan planlegges for lengre restaureringsløp for visse anlegg, og fylkeskommunen kan være mer forutsigbar overfor eiere av bygninger som er tilskuddsberettiget. Dette vil også redusere rapporteringen. Samtidig ser utvalget at det kan være hensiktsmessig at også Riksantikvaren har egne midler

[117] Meld. St. 22 (2015–2016) og Prop. 84 S (2016–2017).

som kan tildeles ved ekstraordinære behov i enkeltfylker. Utvalget mener dette er i tråd med retningslinjene for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

17.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at førstelinjeoppgavene på kulturminnefeltet i hovedsak legges til fylkeskommunene.

Utvalget foreslår at ansvaret for relevante tilskuddsordninger legges til fylkeskommunene.

Del VI Helse og levekår

Befolkningens helse og velferd står sentralt i utviklingen av gode samfunn. Ikke bare er helse og velferd viktig for deltakelse i samfunnslivet, det er også slik at deltakelse i samfunnslivet har betydning for befolkningens helse og velferd. Dette illustrerer sammenhengen mellom ulike samfunns- og sektorområder. God helse i befolkningen og gode oppvekst- og levekår handler om helse, men også om arbeid og sysselsetting, utdanning og deltakelse, engasjement og trivsel.

Alt dette er samfunnsområder der fylkeskommunen i dag spiller en viktig rolle – og har potensial til å spille en enda viktigere rolle i fremtiden. Det er avgjørende for en god oppgave-løsning at disse samfunnsområdene ses i sammenheng.

I dag har fylkeskommunen ansvar for å fremme folkehelse innen de oppgaver som er tillagt fylkeskommunen, og de skal understøtte kommunene i deres folkehelsearbeid. Fylkes-kommunene har videre ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten, og de har ansvar for pedagogisk-psykologiske støttetjenester (PP-tjeneste) til elever i videregående utdanning.

I det følgende drøftes oppgaver innen områdene folkehelse, PP-tjenester, barnevern og familievern. Utvalget omtaler spesialisthelsetjenesten uten å konkludere på denne oppgaven.

18 Folkehelse

Folkehelsearbeid omfatter en rekke sektorer i samfunnet som påvirker innbyggernes levekår. Den konkrete definisjonen av *folkehelse* som fremgår av folkehelseloven og som Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet benytter, er "befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning".

Folkehelse handler om mer enn helse i tradisjonell forstand. Folkehelsearbeid dreier seg om å gi mennesker muligheter til å mestre egne liv og sette dem i stand til å delta i samfunnet. Det kan dreie seg om å være med i organiserte aktiviteter som skole, arbeidsliv og foreninger eller mer uorganisert og spontan aktivitet. Men det dreier seg også om gi muligheter for alle til å engasjere seg i aktiviteter som påvirker eget liv, enten dette er politiske parti, interesse-organisasjoner eller demonstrasjoner. Folkehelse er et viktig demokratibyggende element også i en avansert velferdsstat som Norge.

Folkehelsearbeid er definert i folkehelseloven som "samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og

somatisk sykdom, skade eller lidelser, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen."

Tiltak for å utjevne sosiale helseforskjeller er en viktig del av folkehelsepolitikken. Folkehelsearbeidet skal også bidra til trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og til en utvikling fra et tradisjonelt sykdomsperspektiv til et påvirkningsperspektiv hvor bakenforliggende faktorer med betydning for folks helse kommer tydeligere fram.[118] Jo lenger en klarer å flytte innsatsen bakover i kjeden, jo mer sannsynlig vil man angripe helseproblemer ved roten.

Folkehelseloven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte. Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid.

Folkehelseloven er harmonisert med plan- og bygningsloven, og plansystemet utgjør en sentral arena for det systematiske folkehelsearbeidet. Folkehelseutfordringene skal inngå som grunnlag i kommunenes og fylkeskommunenes planstrategier, jf. folkehelseloven § 21. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal "fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller."[119]

Folkehelseloven griper inn i samspillet mellom nivåer og mellom sektorer, fordi den innebærer at arealutvikling, planlegging, administrasjon og tjenesteyting skal inkludere folkehelse i sine daglige aktiviteter. Aktører på flere nivåer og i ulike sektorer må derfor samarbeide for å nå disse målene.

18.1 Dagens oppgavefordeling

Folkehelseloven spesifiserer roller for de ulike aktørene i forvaltningen. Loven tydeliggjør kommunenes ansvar for folkehelse på tvers av sektorer og angir en arbeidsform med bestemte prosesskrav som skal bidra til at folkehelsearbeidet blir kunnskapsbasert, systematisk og langsiktig både i kommuner, i fylkeskommuner og i staten. De statlige aktørene – Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens helsetilsyn og fylkesmennene – skal understøtte kommuners og fylkeskommuners folkehelsearbeid.

Kommunen

Kommunen skal fremme folkehelse innen sine oppgaver og med de virkemidler de har (folkehelseloven § 4). Kommunene skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorene som kan påvirke denne (§ 5). Videre skal kommunene være oppmerksomme på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale eller helsemessige problemer, eller sosiale helseforskjeller. Kommunen skal gi informasjon, råd og veiledning om hva den enkelte selv og befolkningen kan gjøre for å fremme helse og forebygge sykdom (§ 7).

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal arbeide for å fremme folkehelse innen de oppgaver som er tillagt fylkeskommunen, som tannhelsetjenesten, videregående opplæring, miljø og friluftsliv, kultur

[118] Helgesen og Hofstad (2012). Regionalt og lokalt folkehelsearbeid. Ressurser, organisering og koordinering. NIBR-rapport 2012: 13, s. 10.
[119] Plan- og bygningsloven § 3-1.

og idrett, samferdsel og trafikksikkerhet. Arbeid for folkehelsen skal ivaretas og vektlegges i fylkeskommunens politikkutforming, som samfunnsplanlegger og planmyndighet i fylket.

I tillegg skal fylkeskommunen understøtte kommunene i deres folkehelsearbeid, og være oppmerksom på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale og helsemessige problemer eller sosiale helseforskjeller. En av oppgavene til fylkeskommunen er å gjøre tilgjengelig relevante opplysninger om befolkningens helsetilstand og påvirkningsfaktorer som fylkeskommunen fremskaffer. Fylkeskommunen skal med andre ord ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og positive og negative faktorer som påvirker den. Oversikt over helsetilstanden skal inngå som grunnlag for fylkeskommunal planstrategi.

Fylkeskommunen skal også være pådriver for og samordner av folkehelsearbeidet i fylket. Dette gjelder både overfor kommuner, næringsliv, frivillig sektor og befolkningen generelt i fylket. Pådriveransvaret omfatter også å hjelpe kommunene med deres folkehelsearbeid. Som samfunnsutvikler skal fylkeskommunen samarbeide med ulike aktører (som regional stat, kommuner, frivillige organisasjoner, næringsliv, forsknings- og undervisningsmiljøer, helseforetakene) og sektorer, samt ta lederskap for å få til et helhetsgrep på utviklingen i fylket. Fylkeskommunens oppgaver i folkehelsearbeidet er presisert i folkehelselovens § 20 og 21.

Samtidig har fylkeskommunen et generelt ansvar for å være regional utviklingsaktør, og kan i den rollen framstå som pådriver overfor kommunene og overfor andre offentlige, private og frivillige aktører på fylkesnivå.

Fylkesmannen

Fylkesmannen skal i hele sin virksomhet vurdere konsekvenser for befolkningens helse der det er relevant. Dette gjelder for eksempel innen utdanning, miljø og plan. Fylkesmannen skal bidra til å iverksette nasjonal politikk på folkehelseområdet og være pådriver for kunnskapsbasert folkehelsearbeid på lokalt og regionalt nivå. Støtten til kommuner skjer i form av råd og veiledning, samt uttalelser i forbindelse med kommunenes planstrategier og planer.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver etter folkehelseloven.

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet

Helsedirektoratet er fagorgan på folkehelse og helsetjenesteområdet, i tillegg til å være regelverksforvalter og iverksetter av vedtatt politikk på området. Helsedirektoratet skal følge med på forhold som påvirker folkehelsen, samt følge med på utviklingen i folkehelsearbeidet og i helse- og omsorgstjenesten. Direktoratet gir råd og veiledning om strategier og tiltak overfor sentrale myndigheter, regionale og lokale myndigheter, helseforetakene, frivillige organisasjoner, privat sektor og befolkningen. Helsedirektoratet skal også utvikle nasjonale normer og standarder for godt folkehelsearbeid.[120]

Folkehelseinstituttet skal overvåke utviklingen av folkehelsen, utarbeide oversikt over befolkningens helsetilstand og faktorer som påvirker denne, samt drive forskning på folkehelseområdet. Instituttet skal gjøre tilgjengelig opplysninger som grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes oversikter (folkehelseprofiler, jf. folkehelseloven § 25).

[120] Helgesen og Hofstad (2012) Regionalt og lokalt folkehelsearbeid. Ressurser, organisering og koordinering. NIBR-rapport 2012: 13.

18.2 Tilskuddsmidler til regionalt og lokalt folkehelsearbeid

Mye av aktiviteten i dagens folkehelsearbeid er prosjektfinansiert. I dag søker kommunene tilskudd både hos Helsedirektoratet, fylkesmannen og fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ansvar for én av tilskuddsordningene under Helse- og omsorgsdepartementet på folkehelseområdet. Helsedirektoratet er den største tilskuddsforvalteren på folkehelseområdet og forvalter åtte ordninger med særskilt relevans for folkehelsearbeidet selv om de fleste ordningene hører inn under andre programkategorier enn *folkehelse.*[121] Mange av tilskuddene fordeles etter søknad, med tilhørende rapportering. Dette er ressurskrevende for kommunene.[122]

Helsedirektoratet forvalter én tilskuddsordning under utgiftskap. 714 Folkehelse*:*

- *Bedre Tverrfaglig Innsats - utvikling av lokal samhandling*, der formålet er helhetlig og koordinert innsats overfor målgruppen (3,2 mill. kroner i 2018). Kommuner er tilskuddsmottakere.

Videre er disse tilskuddsordningene relevante for folkehelsearbeidet:

- *Kvalifisering av fremmedspråklige helsefagarbeidere*, der formålet er å øke kvaliteten for pasienter og brukere av kommunenes pleie- og omsorgstjenester ved å øke tilgangen på kvalifiserte helsefagarbeidere (3,1 mill. kroner i 2018). Både kommune og fylkeskommune er tilskuddsmottakere.[123]
- *Aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet,*[124] der formålet er å motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning, gjennom å skape aktivitet, deltakelse, møteplasser og sosialt fellesskap (18,8 mill. kroner i 2018). Både kommune og fylkeskommune er tilskuddsmottakere. Tiltaket skal evalueres i 2018.
- *Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skoler*[125] (28,5 mill. kroner i 2017). Kommunen er tilskuddsmottaker.

Fylkesmannen og Helsedirektoratet forvalter følgende fire ordninger:

- *Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd*, der formålet er å stimulere kommunene til kompetanse og innovasjon for å møte fremtidens utfordringer på helse- og omsorgsfeltet med bærekraftige og gode tiltak og tjenester (387,4 mill. kroner i 2018). Både kommune og fylkeskommune er tilskuddsmottakere.
- *Etablering og utvikling av kommunale frisklivs-, lærings- og mestringstilbud, der formålet er* å stimulere til utvikling av kommunale helse- og omsorgstjenester som støtter opp under og realiserer målene i Samhandlingsreformen og NCD-strategien om å fremme fysisk og psykisk helse, forbygge sykdom, bidra til mestring av sykdom og til bedret ressursutnyttelse av samlet innsats i helse- og omsorgstjenesten (17,8 mill. kroner i 2018). Kommuner er tilskuddsmottakere.
- *Seksuell helse*, der formålet er å bidra til fortsatt redusert abortrate og reduksjon i smitte av seksuelt overførbare infeksjoner (54,1 mill. kroner i 2018). Både kommune og fylkeskommune er tilskuddsmottakere.

---

[121] Ordningene fordeler seg på Programkategori 10.10 Folkehelse mv (714 Folkehelse) og Programkategori 10.60 Helse- og omsorgstjenester i kommunene (761 Omsorgstjeneste, 762 Primærhelsetjeneste og 765 Psykisk helse og rusarbeid)
[122] Dokument 3:11 (2014-2015) Rapport: Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid (2015).
[123] Hører inn under kap.761 *Omsorgstjeneste*
[124] Hører inn under kap. 761 *Omsorgstjeneste*
[125] Hører inn under kap. 762 *Primærhelsetjeneste.* Fra 2018 er ordningen slått sammen med øremerkede midler for helsestasjons- og skolehelsetjeneste (til sammen 282,8 mill. kroner i 2018).

– *Psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene* (155 mill. kroner i 2018). Kommuner er tilskuddsmottakere.

Boks 18.1 Nytt program for folkehelsearbeid i kommunene (2017–2027)

Program for folkehelsearbeid i kommunene (2017-2027) er en tiårig satsing for å utvikle kommunenes arbeid med å fremme befolkningens helse og livskvalitet, og er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS, begrunnet i et ønske om å samle kommunale tilskuddsordninger under ett program. Satsingen skal bidra til å styrke kommunenes langsiktige og systematiske folkehelsearbeid.

Programmet rulles ut i 2017-2019. Det er lagt opp til en trinnvis tildeling av midlene til kommunene: Helsedirektoratet utlyser en tilskuddsordning som fylkeskommunene kan søke på, og der fylkeskommunene forvalter midlene til gjennomføring av lokale tiltak i kommunene. Fylkeskommunene må inngå formelle samarbeid med kommunene om tiltaksutvikling. For 2018 utgjør ordningen 71,3 mill. kroner. Fylkeskommunene og kommunene kan søke om tilskudd for en periode på tre til fem år for tiltaksutvikling og tiltaksevaluering. Fylkeskommunene skal rapportere årlig på økonomi og status for arbeidet til Helsedirektoratet.

Fylkeskommunene som tildeles midler skal etablere et regionalt samarbeidsorgan for å forankre utviklingsarbeidet i kommunene og for å knytte forskningskompetanse til prosjektene. Det kan bygge videre på strukturer som allerede er etablert i fylket. Programmet går langt i prosessbeskrivelse og detaljering av hvordan kommuner og fylkeskommuner skal arbeide med temaet. Det understrekes i programbeskrivelsen at det på sikt kan det være aktuelt å vurdere andre organisatoriske løsninger gjennom de nye fylkeskommunene, tilpasset regionreformen.

18.3 Utvalgets vurderinger

Bør folkehelsearbeidet ses i et sektorovergripende perspektiv?

Folkehelse krever en sektorovergripende tilnærming i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen. Til grunn for folkehelsearbeidet ligger forståelsen av at helse skal være med i alt vi gjør fordi påvirkningsfaktorer er å finne i alle samfunnets sektorer. Behovet for å samordne på tvers av sektorer og tjenesteoppgaver blir dermed betydelig.

Fylkeskommunen og fylkesmannen har overlappende ansvar i folkehelsearbeidet, blant annet ved at fylkesmannen etter folkehelseloven skal være en pådriver for kunnskapsbasert folkehelsearbeid, mens fylkeskommunen har ansvar for å gi en oversikt over helsetilstanden i fylket. Samtidig har begge etatene ansvar for å drive rådgivning overfor kommunene. Å samle hovedtyngden av de økonomiske og pedagogiske virkemidlene til fylkeskommunen vil redusere uheldig overlapp mellom fylkesmann og fylkeskommune og bidra til mer effektiv oppgaveløsning. For at folkehelseperspektivet skal kunne bli vektlagt i politikkutforming på regionalt nivå, er det nødvendig at fylkeskommunen har et sterkt fagmiljø. Fylkeskommunene har allerede i dag utstrakt veiledningssamarbeid med kommunene om oversiktsarbeid, tiltak og metoder for implementering av kunnskapsbasert folkehelsearbeid. Utvalget mener også det er behov for å samle virkemiddelbruken som er lagt til Helsedirektoratet av samme begrunnelse. Det er behov for å i større grad samle ansvaret og kompetanse på området til ett organ. Tilskudd til folkehelsearbeid som allerede skal virke på regionalt og lokalt nivå, bør ses i sammenheng med fylkeskommunens ansvar og oppgaver på folkehelseområdet og som regional samfunnsutvikler.

Bør folkehelsearbeidet tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Gitt store sosiale og geografiske variasjoner i levekår og helseatferd, er folkehelsearbeid et typisk eksempel på en oppgave som må være tilpasset regionale utfordringer og behov. I et fylke kan det være store forskjeller både mellom kommuner og innen kommuner. Et målrettet folkehelsearbeid må prioritere og tilpasse innsatsen til de områder og utfordringer der behovene er størst. Utvalget mener at fylkeskommunen som politisk organ og i kraft av sin regionale samfunnsutviklerrolle bør få et større og mer helhetlig ansvar for denne oppgaven, i tråd med retningslinje 3 for oppgavefordelingen om at oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer. Større handlefrihet for fylkeskommunene vil bidra til å utvikle folkehelsen basert på lokale og regionale behov.

Hvilket geografisk nivå er hensiktsmessig for å ivareta folkehelsearbeidet?

Kommunene er nærmest innbyggerne og kan og bør sette inn en rekke tiltak for å styrke folkehelsen i kommunen. Samtidig mangler mange små kommuner kapasitet og kompetanse til å utvikle dette feltet, og har behov for veiledning på området. Fylkeskommunene har allerede ansvaret for folkehelse. De nye fylkeskommunene vil få ytterligere kapasitet og kompetanse, samtidig som de vil ha den nødvendige nærheten til kommunene. Et forsterket ansvar er i tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen.

Fylkeskommunene har ansvar for å forvalte midlene til gjennomføring av lokale tiltak i kommunene. Utvalget mener at fylkeskommunene, i kraft av eksisterende ansvar og oppgaver på folkehelseområdet og kjennskap til regionale og lokale behov, vil kunne håndtere tilskuddsforvaltningen på en god måte.

Det fremstår lite effektivt at Helsedirektoratet har beslutningsmyndighet over søknader og fordeling av midler mellom fylkeskommunene som deltar i programmet. Konkret mener utvalget at de nevnte tilskuddsordningene under Helse- og omsorgsdepartementet bør overføres til fylkeskommunen. Også fylkesmannens oppgaver på folkehelseområdet bør overføres til fylkeskommunene.

18.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at fylkesmannens oppgaver på folkehelseområdet overføres til fylkeskommunene, med unntak av fylkesmannens tilsynsansvar.

Utvalget foreslår at ansvaret for tilskuddsordninger som i dag forvaltes av Helsedirektoratet og fylkesmannen med relevans for folkehelsearbeidet lokalt og regionalt overføres til fylkeskommunene. Det gjelder også det nyetablerte program for folkehelsearbeid i kommunene. Dette gir både potensial for effektivisering, mindre byråkrati og bedre målretting av midlene.

Utvalget mener videre at det er uhensiktsmessig med en statlig tilsynshjemmel overfor fylkeskommunene på området. Dette gjelder også for kommunene. Folkehelseloven gir et lite tydelig grunnlag for tilsyn og området bør vurderes for fylkeskommunal egenkontroll.

19 Spesialpedagogisk støtte til skoleelever

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for pedagogisk-psykologiske støttetjenester (PP-tjeneste) til elevene i henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Statped (Statlig spesialpedagogisk tjeneste) er en støttetjeneste underlagt Utdanningsdirektoratet. Statped ble etablert for å gi spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner. Tjenester

som skal medvirke til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov får god og tilrettelagt opplæring. Statped hadde ved utgangen av 2016 om lag 721 årsverk.

Statped har spisskompetanse innenfor opplæring på de seks fagområdene syn, hørsel, kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk og tale, og ervervet hjerneskade. I tillegg har Statped kompetanse på systemrettet arbeid og system-baserte arbeidsprosesser.

Statped er sentral formidler av læringsressurser og skal bidra til at teknologiske hjelpemiddel tas i bruk på opplæringsfeltet. Sammen med universiteter og høgskoler skal Statped bidra til spesialpedagogisk kunnskapsutvikling og spre kunnskap innenfor spesialpedagogiske områder.

I 2016 mottok 8 631 brukere én eller flere tjenester fra Statped. I tillegg jobbet etaten med systembaserte tjenester. Statped har til skoleåret 2016/2017 tilrettelagt 132 nye lærebøker pedagogisk (nyproduksjoner), enten i punktskrift (papir eller e-bok tilpasset leselist) eller som lydbok. I tillegg er 250 bokverk levert i ett eller flere eksemplarer i punktskrift på papir og/ eller e-bok tilpasset leselist (reproduksjoner). Statped arrangerer en rekke kurs, konferanser, nettverk og andre systemrettede tjenester.

Tidligere fantes det en rekke statlige spesialskoler. Ulike skoler, årsverk og enheter har etter hvert blitt overført til kommunene og fylkeskommunene. Statped driver nå kun én spesial-skole; Skådalen skole for døvblindfødte i Oslo. Statped har også et landsdekkende ansvar for tjenester til samiske brukere.

Statped er delt inn i fire regioner (Statped nord, midt, vest og sør-øst). Hver region har et kontor som er ansvarlig for tjenesteytingen. Regionkontorene leverer i hovedsak de samme tjenestene, men i og med at enkelte diagnosegrupper er svært smale, vil det på noen fag-områder kun være relevant kompetanse på enkelte av regionkontorene. Søknad om tjenester og andre henvendelser rettes til regionkontorene. Dersom de ikke har rett kompetanse til barnets behov, sendes henvendelsen til hovedkontoret som sørger for at et annet regionkontor overtar saken. I tillegg ivaretar kontorene i Trondheim og Oslo ansvaret for tilpasning av læremateriell til henholdsvis hørselshemmede og synshemmede.

Statped tar imot søknader fra kommuner og fylkeskommuner om individbaserte og systembaserte tjenester. Statped gir tjenester til kommuner og fylkeskommuner når disse:

- har utredet og iverksatt tiltak uten ønskede resultater
- ikke kan forventes å ha kompetanse
- Statped vurderer at det lokalt bør bygges opp kompetanse
- I noen tilfeller vil Statped kunne iverksette tjenester uten at tiltak er prøvd ut lokalt. Dette kan være i forbindelse med medfødte sansetap eller ved ervervede hjerneskader.

Ofte vil det være slik at et barn/ungdom får tjenester fra det kommunale/fylkeskommunale PPT, samtidig som Statped gir mer spesialiserte tjenester.

Ifølge Statped praktiseres samarbeidet mellom Statped og kommuner og fylkeskommuner ulikt. Dette kan både skyldes at en del kommuner har tilstrekkelig kompetanse til selv å ivareta innbyggernes behov og det kan skyldes mangelfull kunnskap om Statpeds tjenester.

19.1 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta PP-tjenesten?

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for PP-tjenesten til egne elever. At den enkelte kommune og fylkeskommune selv har det totale fagansvaret for denne brukergruppen, ville vært i tråd med retningslinje 2 for oppgavefordelingen. Imidlertid er Statpeds tjenester spesialiserte og enkelte av brukergruppene til Statped er små. Det gjør det ikke hensiktsmessig å overføre oppgavene til den enkelte kommune.

Utvalget mener imidlertid at de nye fylkeskommunene vil ha kapasitet og kompetanse til å ivareta hoveddelen av Statpeds støttetjenester overfor kommunene. Dette er i tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen. Fylkeskommunene er nær kommunene, vil ha oversikt over kommunenes og brukernes behov for PP-tjenester og utvikle samarbeidet.

Utvalget registrerer at stadig flere spesialskoler alt har blir overført til kommuner, fylkeskommuner og andre etater. Statped har nå ansvaret for kun en spesialskole, etter at Trondheim kommuner fra 1.7 2017 overtok driften av A.C. Møller skole. Trondheim kommune opprettholder dermed et landsdekkende tilbud til grunnskoleelever som behøver opplæring i og på tegnspråk.

Bør hele PP-tjenesten tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Behovet for PP-tjenester må tilpasses brukernes behov og samtidig ta hensyn til de nasjonale føringene som gjelder for tjenesten. Oppgaven er primært av en faglig karakter og i mindre grad gjenstand for politisk debatt. Imidlertid bør PP-tjenesten ses i sammenheng med lokale og regionale behov – noe som tilsier at tjenestene bør legges til et folkevalgt organ som kan ha større grad av legitimitet til å tilrettelegge og legge sette rammer for PP-tjenestenes utvikling. Å prioritere og tilpasse oppgaveløsningen til lokale og regionale behov og forutsetninger er i lys av retningslinje 3 en politisk oppgave som innebærer avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser.

Bør PP-tjenesten ses i et sektorovergripende perspektiv?

En overføring av Statped til fylkeskommunene vil bygge opp under de PP-faglige miljøer fylkeskommunene allerede har, og støtte opp under fylkeskommunenes øvrige ansvar for videregående opplæring. En overføring vil i større grad enn i dag ivareta hensynet til koble sammen fagmiljøer og fagområder som i stor grad bør ses i sammenheng, i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen.

19.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å overføre Statpeds PP-oppgaver til fylkeskommunene og dermed ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Oslo kommune overtar Statpeds skole i Skådalen og må ta ansvaret for et landsdekkende tilbud.

Statspeds resterende oppgaver, primært utvikling av læremidler og forskning, overføres Utdanningsdirektoratet.

20 Barnevern

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) foreslo våren 2017 endringer i dagens ansvarsdeling i barnevernet i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Stortinget behandling av forslagene ga et større ansvar for barnevernet fra staten til kommunene.

20.1 Ansvarsdelingen etter barnevernreformen

Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgavene som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver. Det omfatter blant annet ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kommunene har fullt betalingsansvar for ordinære fosterhjem og generell veiledning av fosterhjemmene. Videre har kommunene ansvaret for å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk. I hver kommune skal være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgavene etter loven.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er delt inn i fem regioner og skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenestene i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufetat har ansvar for rekruttering samt nødvendig opplæring av fosterhjem. Bufetat har videre ansvar for etablering og drift av statlige institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner. I tillegg har Bufetat et medfinansieringsansvar for opphold i institusjon og spesialiserte fosterhjem. Bufetat kan videre tilby den kommunale barneverntjenesten å utrede omsorgssituasjonen til barn i alderen 0–6 år der det er stor usikkerhet ved om det er alvorlige mangler ved denne. Barne-, ungdoms- og familieetaten kan tilby hjelpetiltak i etterkant av slik utredning når dette er nødvendig for at barnet skal få forsvarlig hjelp. Bufetat kan også tilby barneverntjenesten spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet der dette kan forhindre plassering utenfor hjemmet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er sentralt nivå i Bufetat, og leder etatens virksomhet. Bufetats lovpålagte oppgaver ivaretas i hovedsak av regionalt nivå i Bufetat. Bufdir er videre tillagt oppgaver som fagdirektorat for barnevernet, både det statlige og det kommunale. Formålet er å styrke utviklingen av et kunnskapsbasert barnevern, formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på barnevernsområdet.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et uavhengig domstolliknende forvaltningsorgan, med avgjørelsesmyndighet i saker om blant annet omsorgsovertakelse og i saker som gjelder tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet etter barnevernloven.

Fylkesmannen er statlig barnevernsmyndighet på fylkesnivå og fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven. Fylkesmannen skal også sørge for at kommunene får råd og veiledning, og er klageinstans for enkeltvedtak barnevernstjenesten fatter etter barnevernloven. Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre og andre statlige tjenester og tiltak.

Som både kommune og fylkeskommune hadde Oslo et helhetlig ansvar for barnevernet før staten overtok det fylkeskommunale oppgaveansvaret i 2004. Dette ble opprettholdt ved at Oslo ikke ble omfattet av den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver. Barnevernlovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og ansvar kommer derfor ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal disse oppgavene ivaretas av kommunen selv. På

institusjonsområdet ivaretar det sentrale nivået i kommunen (Barne- og familieetaten) plikten til å sørge for et tilgjengelig og faglig forsvarlig institusjonstilbud. Bydelene i kommunen velger blant institusjonsplassene etaten tilbyr. Barne- og familieetaten (BFE) ivaretar videre ansvaret for rekruttering og opplæring av fosterhjem.

20.2 Overføring av ansvaret fra fylkeskommunene til staten

Bufetat ble etablert som følge av reformen i barnevernet i 2004. Før reformen var det fylkeskommunene som hadde ansvaret for de oppgavene som Bufetat har i dag. Fylkeskommunene overtok ansvaret for barnevernsinstitusjonene og for godkjenning og tilsyn med fosterhjem fra kommunene ved lov av 8. juni 1979 nr. 51.

I Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)[126] fremkommer det at bakgrunnen for at staten overtok ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene blant annet var at andre omfattende reformer hadde endret rammebetingelsene for barnevernet og familievernet. Ansvaret for spesialisthelsetjenesten, herunder barne- og ungdomspsykiatrien og deler av rusmiddelomsorgen, ble med virkning fra 1. januar 2002 overført fra fylkeskommunen til statlig eide helseforetak. Videre fremkommer det at det fylkeskommunale barnevernet samlet sett hadde store utfordringer med å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet. Dette skyldtes ifølge Proposisjonen blant annet mangler ved fylkeskommunenes bistand til kommunene, delvis på grunn av et dårlig utbygget tiltaksapparat og delvis på grunn av mangelfull kunnskap om og oppfølging av eksisterende tilbud.

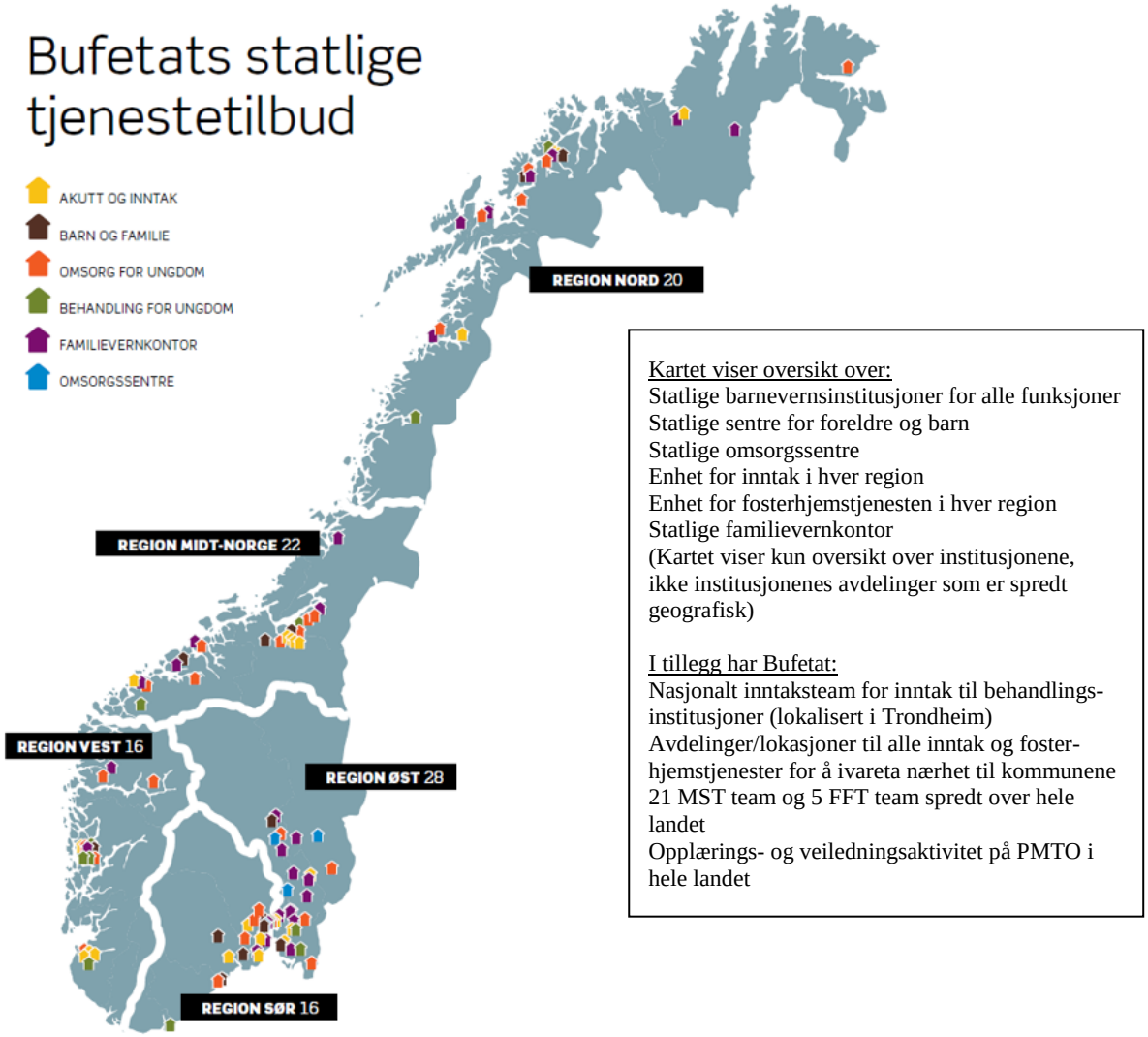
Videre ble det vist til at manglende befolkningsgrunnlag for visse typer tiltak, som for eksempel sentre for foreldre og barn, gjorde det nødvendig for fylkeskommunene å inngå avtaler seg imellom. Mange fylkeskommuner vegret seg mot å inngå slike avtaler, som igjen førte til mangel på tilbud. Det ble også pekt på et særlig mangelfullt tilbud for barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

20.3 Evaluering av reformen og tilpassing av det statlige tilbudet

Denne forvaltningsreformen ble evaluert i 2011, og hovedkonklusjonen fra evalueringen er at Bufetat har kommet langt i å nå målene som ble satt. De viktigste utfordringene på evalueringstidspunktet gjaldt samhandlingen mellom stat og kommune.

Etter evalueringen av reformen la BLD i 2013 fram Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven.* Ett av tiltakene i Proposisjonen var å klargjøre kommunenes og statens ansvar i barnevernet. Tidligere var det 28 fagteam i Bufetat som noen steder utførte kommunale oppgaver. Iverksetting av Prop. 106 L førte til at de som tidligere hadde arbeidet i fagteamene, fikk en mer spisset funksjon. Inntaksrollen skulle rendyrkes, og andre oppgaver som tidligere hadde vært utført av fagteamene skulle utfases. Fagteamenes råd- og veiledningsoppgaver skulle begrenses til hva som følger av den lovfestede bistandsplikten. Det samme gjaldt enkeltstående utredningsoppdrag for kommunen. Endringen skulle bidra til å tydeliggjøre kommunenes eget faglige ansvar, slik at de selv måtte bygge opp, eller på annen måte skaffe seg tilgang til, tilstrekkelig kompetanse.

[126] Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.



Figur 20.1 Bufetats statlige tjenestetilbud (kilde: Bufirs årsrapport 2016)

Inntaksfunksjonen ble omorganisert slik at det nå er en inntaksenhet i hver region. I tillegg er det etablert ett nasjonalt inntaksteam (NIT) som kartlegger for målgruppe og anbefaler tiltak for barn plassert etter atferdshjemlene i barnevernsloven. Videre er det etablert en nasjonal enhet for inntaksstøtte (EIS) som kvalitetssikrer og gir råd om kjøp av barnverntjenester. Parallelt med rendyrking av inntaksfunksjonen i de tidligere fagteamene, har inntaks-funksjonen for fosterhjem blitt slått sammen med inntaksfunksjonen fagteamene.

Parallelt har Bufdir blitt bygget opp som fagdirektorat med mer overordnet veiledning av kommunen ved hjelp av retningslinjer og faglige anbefalinger.

20.4 Nærmere om institusjonstilbudet og fosterhjem staten har ansvar for

I løpet av 2015 mottok om lag 53 400 barn og unge hjelp fra barnevernet. Bare en liten andel av disse barna har tiltak i regi av det statlige barnevernet.

20.4.1 Institusjonstilbudet

Ved utgangen av 2015 fikk om lag 900 barn og unge i barnevernet et institusjonstiltak gjennom Bufetat. Dette utgjorde om lag 2,5 prosent av det totale antall barn og unge med tiltak fra barnevernet ved slutten av 2015. Nærmere 90 prosent av barna på institusjon er over 13 år.

Institusjonstilbudet er differensiert etter målgrupper. Av barna som ved utgangen av 2015 fikk et institusjonstilbud gjennom Bufetat var 16 prosent plassert etter akutthjemler, 20 prosent etter atferdshjemler og 64 prosent etter omsorgshjemler. Tallene inkluderer både frivillige plasseringer og tvangsplasseringer. Det er store geografiske forskjeller i tilgangen på institusjoner for de ulike målgruppene. Mens Sør-Østlandet har et omfattende og differensiert tilbud, finnes det ingen institusjoner for atferdsplasseringer og kun én omsorgsinstitusjon nord for Tromsø. Det er også få institusjonsplasser i alle kategorier på Nord-Vestlandet og i deler av Midt-Norge.

Av barna som ved utgangen av 2015 fikk et institusjonstilbud gjennom Bufetat var om lag 55 prosent i institusjoner driftet av private aktører. Blant barn i institusjon på bakgrunn av atferds- og omsorgshjemler var 60 prosent i private institusjoner. Tilsvarende andel for barna i institusjon på bakgrunn av akutthjemmel var 35 prosent. Det er både ideelle og kommersielle aktører i markedet for institusjonstiltak.

Institusjonstilbudet er lite og spesialisert. Årlig er det få barn som trenger institusjon, men de har ulike og ofte komplekse utfordringer. Dette medfører at det kan være utfordrende å finne en institusjon som kan ivareta barnets individuelle behov for omsorg og behandling, samtidig som andre hensyn skal ivaretas, som barnets tilknytning til hjemstedet. Problemet er størst i de områdene der antallet institusjoner er lite, men forekommer også i mer sentrale strøk der det er flere institusjoner. Institusjonsplasseringer som er dårlig tilpasset det enkelte barns behov kan føre til feilplasseringer og flyttinger mellom institusjoner.

Forsvarlig omsorg og behandling stiller store krav til kompetanse og kvalitet i institusjonene. Dette gjelder også for forvaltningsfunksjonene – ved styring, oppfølging, anskaffelser og inntak. BLD har vært opptatt av at et samlet ansvar for institusjonstilbudet gir grunnlag for stordriftsfordeler og et faglig differensiert tilbud. Når opptaksområdet omfatter hele landet, kan man til enhver tid ha tilgjengelige og differensierte institusjonsplasser tilpasset barnas individuelle behov, og slik at kompetansemiljøene får nødvendig mengdetrening. Dette omfatter også forvaltningsoppgaver som styring og oppfølging av institusjonstilbudet samt anskaffelser og inntak.

20.4.2 Fosterhjem

Antall barn i fosterhjem har økt med 53 prosent fra 2005 til 2015. Ved utgangen av 2015 bodde om lag 11 500 barn og unge i fosterhjem totalt, det vil si både de fosterhjemmene kommunene og staten har ansvar for. Av disse bodde 64 prosent i ordinære kommunale fosterhjem, 26 prosent i fosterhjem i slekt eller nettverk, fire prosent i statlige familiehjem, tre prosent i statlige beredskapshjem (midlertidig bosted) og fem prosent i fosterhjem tilknyttet private aktører. Ordinære fosterhjem uten noen form for forsterkning er den største gruppen (i overkant av 7 000 hjem).

Ved utgangen av 2015 bodde om lag 800 barn i statlige familie- og beredskapshjem og om lag 600 barn og unge i fosterhjem tilknyttet private aktører, både ideelle og kommersielle. Av de hjemmene som staten har et ansvar for (familiehjem, beredskapshjem og fosterhjem tilknyttet private aktører) er 40 prosent fosterhjem tilknyttet private aktører.

Bufetat ha ansvar for å rekruttere fosterhjem i alle kommuner og kan se hele landet under ett, med sikte på å dekke bredden i behovet for fosterhjem. BLD har vært opptatt av at en nasjonal enhet kan gjennomføre denne typen rekruttering med en lavere ressursbruk, enn om det bygges opp parallelle systemer på kommunalt nivå. Koordinering på nasjonalt nivå forhindrer også en uheldig konkurranse mellom kommunene om fosterhjem.

20.5 Adopsjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Bufetat har også ansvar for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Mens asylsøknaden behandles skal Bufetat gi enslige mindreårige under 15 år et tilbud om å bo på et omsorgssenter. Dette betyr blant annet at Bufetat skal sikre tilgjengelige, omsorgssentre med tilstrekkelig antall plasser, ha daglig omsorg for barna som bor i omsorgssentrene, følge opp enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, som bor i private omsorgssentre og kjøpe. plasser av private aktører gjennom rammeavtaler eller enkeltkjøp. Bufetat har også ansvar for å bosette de barna som bor i omsorgssentrene og som har får opphold i Norge.

Bufetat har ansvar for å behandle søknader om adopsjon, gjennomføre adopsjonsforberedende kurs, og gi adoptivbarn som ønsker det informasjon om biologisk opphav. Bufdir har ansvar for å tilrettelegge og sikre en trygg og sikker adopsjonsprosess, slik at adoptivbarns rettigheter og behov blir ivaretatt.

20.6 Utvalgets vurderinger

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta 2. linje barnevern?

Større fylkeskommuner gir grunnlag for å vurdere om de statlige barnevernsoppgavene kan løses på en bedre måte ved at fylkeskommunene igjen får ansvar for disse, og om fylkeskommunene vil være i stand til å gi et helhetlig og kvalitativt godt tilbud til barn og unge.

BLD vurderte i barnevernsreformen å overføre et ytterligere ansvar for statens oppgaver på feltet til kommunene. Hovedbegrunnelsen for å overføre mer ansvar til kommunene er å samle et større ansvar hos ett forvaltningsnivå, nærmest mulig innbyggerne. Dette skal gi bedre forebygging og tilpassede og gode tiltak for barn og deres familier, samt en mer effektiv ressursbruk.

Kommunestrukturen på kort og lengre sikt legger imidlertid ikke til rette for at kommunene kan ta et helhetlig ansvar, og det ble derfor en begrenset ansvarsoverføring i forrige stortingsperiode.

Fylkeskommunene vil etter regionreformen ha et befolkningsgrunnlag som legger til rette for god kapasitet og kompetanse til å utvikle og drive tjenestene som i dag ligger hos Bufetat. At fylkeskommunene overtar ansvaret for disse oppgavene vil innebærer at tjenesten ivaretas nærmere kommunene og innbyggerne. En overføring vil være i tråd med retningslinje 1 for oppgavefordelingen: Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning.

Samtidig vil utvalget peke på at det vil være relativt få barn særlig i de statlige institusjonene og i de spesialiserte fosterhjemmene. Det vil trolig være nødvendig at med samarbeid mellom fylkeskommunene for å gi et tilstrekkelig differensiert og spesialisert institusjonstilbudet. Som vist, er dagens institusjonstilbud ulikt fordelt mellom landsdelene.

Bør barnevernet tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regional-politiske prioriteringer?

Gode og likeverdige tjenester til barn og familier som trenger hjelp, er et viktig mål for barnevernet. Uavhengig av bosted skal barn og deres familier få forsvarlige og tilpassede tjenester. Institusjonstilbudet har over tid blitt mer spesialisert og differensiert for å møte barn og unges behov. Retningslinje 5 for oppgavefordelingen angir at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. I den sammenheng skal det også nevnes at brukerne er få og det er begrenset rom for regionale tilpasninger.

På den annen side er samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, helsestasjoner, politi og arbeids- og velferdstjenester er viktig for å kunne gi barn og unge tilpasset hjelp. Samhandling mellom disse tjenestene, og muligheten til å tilpasse tilbudet i tråd med lokale og regionale forutsetninger, kan øke kvaliteten og effektiviteten i tilbudet. Å legge til rette for oppgaveløsningen til lokale og regionale behov og forutsetninger er i lys av retningslinje 3 en politisk oppgave som innebærer avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser.

Bør barnevernet ses i et sektorovergripende perspektiv?

Barn og familier i barnevernet har ofte behov fra flere tjenester, og barnevernet er avhengig av et godt samarbeid både med barnehager, skole, helsestasjon, PPT og andre tjenester. Mange av disse tjenestene er kommunale, noe som gjør at det er en fordel om mest mulig av barnevernets ansvar samles i kommunene. Som vist, er mange av dagens kommuner svært små, og oppgavene som i dag er statlige er stadig mer spesialiserte og krever et større befolkningsgrunnlag.

Mange barn og unge i barnevernet har utfordringer med å delta i og fullføre videregående opplæring. Det er de eldste barna som i hovedsak har institusjonsplass. Over 90 prosent av barn i institusjoner er over 13 år. En bedre samhandling mellom barnevernet og videregående skole og tannpleien som fylkeskommunene i dag har ansvaret for, vil kunne bedre tilbudet til disse barna. En overføring vil også kunne legge til rette for å styrke samhandlingen mellom de 10 fylkeskommunene (Oslo har egen ordning) og kommunene sammenliknet med sitasjonen i dag der Bufetat er delt inn i 5 regioner med et betydelig antall kommuner.

Utvalget mener en overføring av ansvaret til fylkeskommunene i større grad enn et statlig ansvar vil ivareta hensynet bak retningslinje 4 og kan bidra til mer helhetlige løsninger og tilbud for kommunene og brukerne av barnevernstjenestene.

En barnevernsreform bør vurderes

Utvalget vil vise til at barnevernet står overfor store utfordringer, både på statlig, men særlig på kommunalt nivå og i samhandlingen mellom nivåene. Utfordringene knytter seg blant annet til en kommunestruktur som også etter kommunereformen har svært mange små kommuner. Dette gir stor risiko for at kommunene ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gi et forsvarlig tilbud til barn som trenger det. Dette har blant annet gitt seg uttrykk i et svært omfattende interkommunalt samarbeid, og at kommunen i økende grad har brukt private aktører for å utføre de lovpålagte oppgavene. Det er også kommuner som ikke har interkommunale samarbeid og der det er mindre enn et årsverk i kommunen som jobber med barnevern.

Evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet viste også at det er store samhandlingsutfordringer mellom stat og kommune. Utvalget mener det kan være tid for en utredning av

om det samlede ansvaret for barnevernet bør plasseres hos fylkeskommunene. En ulempe ved å flytte ansvaret for barnevern fra kommunene til fylkeskommunene er barnevernets samhandling med øvrige kommunale tjenester som barnehage, grunnskole, helsestasjoner mm. Samtidig har mange kommuner lagt ansvaret for barnevernet til interkommunale samarbeid, der evalueringer har vist at dette allerede gjør samhandlingen med øvrige kommunale tjenester vanskeligere.

Oslo kommune med ca. 660 000 innbyggere forvalter det samlede ansvaret i barnevernet. Det vil være relevant å se på resultatene derfra.

20.7 Utvalgets forslag

Bufetats ansvar for institusjoner og fosterhjem overføres fra staten til fylkeskommunene. Videre foreslår utvalget at overføring av ansvaret fra kommunene til fylkeskommunene utredes, slik at fylkeskommunene kan se hele tiltakskjeden i barnevernet under ett. Dette vil kunne styrke og samle de små fagmiljøene i barnevernet. Ved å samle kommunene og statens ansvar hos fylkeskommunene vil dagens samhandlingsutfordringer mellom 1. og 2. linjetjenesten i barnevernet opphøre. En vil også unngå konkurransen om kvalifiserte arbeidstakere mellom stat/ fylkeskommune og kommunene.

En modell der fylkeskommunene (og eventuelt kommunene) ivaretar utøvelse og drift av barnevernstjenestene, mens staten ivaretar det overordnede ansvaret for fagutvikling, tilsyn og kontroll vil være gunstig.

Det bør videre utredes om Bufdir skal beholde rollen som et fagdirektorat, på linje med Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Barnevernet vil fortsatt være en liten tjeneste som har behov for en mer kunnskapsbasert praksis. Å beholde et fagdirektorat kan bidra til en mer samlet og målrettet kunnskapsutvikling på feltet.

Bufetat har også ansvaret for adopsjon samt omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under femten år. Utvalget har ikke vurdert plasseringen av disse oppgavene i detalj. Bufetat overtok utredningsansvaret i adopsjonssaker fra kommunene fra 2015. Utvalget legger til grunn at slike saker kan flyttes til fylkeskommunene samme med ansvaret for institusjoner og fosterhjem. Utvalget legger videre til grunn at ansvaret for omsorgssentrene forblir statlig, på lik linje med statlige asylmottak.

21 Familievernet

Familievernets virksomhet er regulert i lov om familievernkontorer. Familievernkontorene drives av den statlige regionale familievernmyndigheten, Bufetat (Barne-, ungdoms- og familieetaten), eller den som statlig regional familievernmyndighet inngår avtale med om drift av familievernkontor. Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familievern-tjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

Fylkesmannen fører tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene i fylket, ved behov og minimum hvert tredje år.

All virksomhet ved familievernkontorene er fullfinansiert over statsbudsjettets kapittel 842. I 2017 er det bevilget i overkant av 500 mill. kroner til formålet.

Familieverntjenesten i Norge har en todelt organisering. Av totalt 49 familievernkontorer er 30 offentlige (statlige), mens de øvrige 19 er kirkelig eide stiftelser. Av disse 19 er 11

kontorer organisert i en felles stiftelse (Stiftelsen Kirkens Familievern), mens de øvrige 8 er egne, selvstendige stiftelser.

Alle kirkelig eide kontorer har driftsavtale med og blir fullfinansiert av Bufetat. Både de offentlige og de kirkelig eide kontorenes virksomhet drives innenfor de samme økonomiske rammer og har de samme kjerneoppgavene.

Som en del av kommunereformen utredet BLD familieverntjenesten med sikte på en overføring til kommunene. Familieverntjenesten er en tjeneste som i dag samarbeider med kommunalt barnevern, helsetjenesten og også andre kommunale tjenester. Administrativ forankring på samme nivå for ulike deler av hjelpeapparatet ble vurdert å kunne gi kommunen bedre mulighet til å utvikle en helhetlig, forebyggende og behandlende tiltakskjede overfor befolkningen.

Stortinget ønsket ved behandlingen av kommunereformen[127] at oppgaven ikke skulle overføres kommunene, men at det skulle utredes hvordan familievernet kunne samarbeide bedre med kommunene i forebyggingsarbeidet.

21.1 Utvalgets vurderinger

Familievernet er en statlig finansiert lavterskeltjeneste for familier. Tjenesten har nær sammenheng med særlig det kommunale barnevernet og øvrige sosialtjenester. Det er familiene og barn som er målgruppen, og hovedmålet for tjenesten er forebygging av familierelaterte problemer.

Utvalget mener det er et potensialt for økt samhandling mellom familievernet og barnevernet, både innenfor det som i dag er kommunenes tjenester og det som er statens ansvar. Det er også grunn til å tro at barnevernet kan ha god nytte av å dra veksler på den høye kompetansen som er i familievernet. Ut fra retningslinje 4 for oppgavefordelingen burde ansvaret for familievernet vært til lagt til det organ som har hovedansvaret for barnevernstjenesten – kommunene. Imidlertid ser ikke utvalget at det er hensiktsmessig å legge oppgaven til kommune som ikke vil ha mulighet til å bygge opp tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gi et godt tilbud til innbyggerne.

Utvalget mener imidlertid at fylkeskommunene har en størrelse som er egnet til å ivareta familievernstjenesten og forholdet til de 49 familievernkontorene. Fylkeskommunene har en større nærhet til innbyggerne og kommunene enn Bufetat. Overføres også 2 linjetjenestene innen Bufetats barnevernstjenester vil 2. linjen fortsatt være samorganisert med familieverntjenesten. Å legge til rette for oppgaveløsningen til lokale og regionale behov og forutsetninger er i lys av retningslinje 3 en politisk oppgave som innebærer avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser.

21.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at statens ansvar for familievernet overføres til fylkeskommunene.

[127] Jf. Innst. 333 S (2014–2015)

22 Spesialisthelsetjenestene

Først redegjør kapitlet for den historiske organiseringen av spesialisthelsetjenestene i Norden. Deretter følger en beskrivelse av de to modellene for eierskap til sykehusene som har eksistert i Norge etter at sykehusloven ble vedtatt i 1969. Utvalget gir deretter en vurdering av hva som er oppnådd gjennom den statlige overtakelsen av sykehusene. Siden de nordiske landene har relativt like modeller for organisering av spesialisthelsetjenestene, ligger det godt til rette for komparative analyser.

22.1 Organiseringen i Norden og i Norge

Spesialisthelsetjenestene har historisk vært organisert relativt likt i de nordiske landene. Ansvaret har i Norge vært hos fylkeskommunene, i Sverige landstingene og i Danmark amtskommunene. Finland har hatt en avvikende struktur ved at ansvaret for alle helse- og sosialtjenester, også spesialisthelsetjenestene, har ligget i kommunene. Driften av sykehusene har i Finland vært organisert gjennom "samkommuner".

Rundt tusenårsskiftet skjedde det vesentlige endringer i organiseringen i de tre skandinaviske landene. I Sverige ble flere landsting i storbyområdene slått sammen til regioner, senest Gøteborgs- og Malmøregionene i henholdsvis 1998 og 1999. I Danmark ble 13 amtskommuner slått sammen til fem regioner med folkevalgt styring fra 2007. I tillegg til ansvaret for spesialisthelsetjenestene har regionene i begge disse landene ansvar for regional utvikling og sosiale institusjoner. Oppgaveporteføljen er bredere i Sverige enn i Danmark. Finland er for tiden midt i en endringsprosess. Målet er at det fra 2020 skal etableres 19 fylkeskommuner med ansvar for alle helse- og sosialtjenestene.

I Norge fikk fylkeskommunene det formelle ansvaret for spesialisthelsetjenestene med Sykehusloven av 1969. Fra 1. januar 2002 overtok staten eierskapet til spesialisthelsetjenesten gjennom den såkalte helseforetaksreformen. Formålet ble beskrevet slik i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)*:[128]

> Reformen dreier seg i hovedsak om organisatoriske endringer. Den dreier seg ikke om endringer i helsepolitikkens mål. Denne reformen må derfor sees på som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for et bedre helsevesen i framtiden. Målet med Proposisjonen er å legge grunnlaget for en helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og å lovfeste et tydelig statlig ansvar, foruten å legge til rette for bedre utnyttelse av de ressursene som settes inn i sektoren og derved sikre bedre helsetjenester til hele befolkningen. De helsepolitiske målene realiseres på lengre sikt gjennom den samlede bruken av virkemidler og ressurser, og ikke minst, gjennom den enkelte helsearbeiders innsats i møte med pasienten.

Helseforetaksreformen var basert på to hovedelementer:

- *Staten overtok eierskapet* til de fylkeskommunale sykehusene og øvrige virksomheter innenfor spesialisthelsetjenesten.
- *Virksomhetene ble organisert i foretak* (regionale helseforetak og helseforetak) der helseforetakene langt på vei følger den tradisjonelle fylkesstrukturen. Foretakene er egne rettssubjekter og således ikke en integrert del av den statlige forvaltningen. Overordnede helsepolitiske mål og rammer fastsettes av staten og ligger til grunn for

[128] NOU 2016: 25 Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten – Hvordan bør statens eierskap innrettes framover?

styring av foretakene. Staten har et helhetlig ansvar for spesialisthelsetjenesten med både sektoransvar, finansieringsansvar og eierskap.

Helseforetaksloven ble behandlet og vedtatt av Stortinget i juni 2001.

22.2 To modeller – den fylkeskommunale og helseforetakene

22.2.1 Den fylkeskommunale styringsmodellen

De 18 fylkeskommunene og Oslo kommune som også var tillagt fylkeskommunale oppgaver, organiserte som hovedregel sykehusene som forvaltningsorganer.[129] De fleste fylkeskommuner hadde en sykehusstruktur basert på et sentralsykehus med akuttberedskap både på generelle og spesialiserte avdelinger, og lokalsykehus med akuttberedskap ved generelle avdelinger, dvs. fødeavdelinger, generelle kirurgiske avdelinger og indremedisinske avdelinger. Det fantes også mindre lokalsykehus som kun drev planlagt virksomhet.[130]

I perioden etter 1974 ble det gradvis utviklet en modell for arbeidsdeling mellom fylkeskommunene der de mest spesialiserte tjenestene ble sentralisert og lagt til universitetssykehusene. Dette skjedde gjennom frivillig samarbeid mellom fylkeskommunene innenfor fem helseregioner.[131]

Som fylkeskommunenes øverste politiske organ delegerte fylkestingene styringen til politisk sammensatte driftsstyrer ved hver enkelt institusjon. I løpet av 1990-årene skjedde det endringer i den politiske styringen ved at driftsstyrene for institusjonene ble slått sammen. Ofte ble det etablert et felles styre for alle sykehusene i et fylke. Styrene hadde som mål å se alle sykehusene i et fylke i sammenheng, vurdere og gi tilrådinger om eventuelle endringer i funksjonsfordeling og følge opp økonomi. På samme tid fikk sykehusene større økonomiske fullmakter.[132]

Rundt tusenårsskiftet var eierskapet til sykehusene tema for offentlige utredninger. Verken Hellandsvikutvalget[133] eller Oppgavefordelingsutvalget[134] klarte å enes om en bestemt modell, men i begge tilfeller var flertallet tilhengere av fortsatt regional folkevalgt styring.

Det ble i denne perioden også vedtatt nye helselover som fikk stor betydning for driften av spesialisthelsetjenesten (lov om pasientrettigheter, lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern, lov om helsepersonell, og lov om spesialisthelsetjenesten). Pasientene fikk en sterkere rettsstilling gjennom ventetidsgaranti og fritt sykehusvalg. Den økte pasientmobiliteten som følge av økt arbeidsdeling og fritt pasientvalg ble håndtert ved videreutvikling av oppgjørsordningene mellom fylkeskommunene ("gjestepasientoppgjørene").

Tilsvarende endringer i lovverket ble gjennomført i de andre nordiske landene. På ett punkt skilte endringene i Norge seg vesentlig fra endringene i de andre nordiske landene. Den

---

[129] To fylkeskommuner, Buskerud og Møre og Romsdal, gjorde i årene rett før sykehusreformen forsøk med organisering av sykehusene som foretak.
[130] NOU 1996: 5. Hvem skal eie sykehusene?
[131] Eksempelvis ble behandlingen av hjerteinfarkt sentralisert i slutten av 1980-årene ved at det ble etablert sentra for utblokking (PCI - perkutane koronare intervensjoner) ved Ullevål sykehus (Helseregion Øst), Rikshospitalet (Helseregion Sør), Haukeland sykehus (Helseregion Vest), Regionsykehuset i Trondheim (Helseregion Midt-Norge) og Regionsykehuset i Nord-Norge (Helseregion Nord). Senere kom det PCI-avdelinger i Arendal, Stavanger og den private Feiringklinikken. Tilsvarende sentralisering skjedde på andre kliniske områder, for eksempel innenfor avansert kreftkirurgi.
[132] NOU 1999: 15. Hvor nært skal det være? — Tilknytningsformer for offentlige sykehus.
[133] NOU 1996: 5
[134] NOU 2000: 22

statlige finansieringen av fylkeskommunene ble endret fra 1.7.1997 ved innføring av innsatsstyrt finansiering (ISF). ISF innebar at deler av rammebevilgningen fra staten til fylkeskommunene ble erstattet av et aktivitetsbasert tilskudd avhengig av antall behandlede pasienter klassifisert gjennom systemet for diagnoserelaterte grupper (DRG-systemet). Fylkeskommunene videreførte den aktivitetsbaserte komponenten til sykehusene slik at det ble etablert et reelt aktivitetsbasert finansieringssystem. Målet med endringen var å øke aktiviteten i sykehusene noe som også ble realisert. Den aktivitetsbaserte komponenten var i utgangspunktet lav (30 prosent). Selv om den økte noe dekket den ikke marginalkostnadene ved aktivitetsøkningen i sykehusene. Den sterke aktivitetsveksten som fulgte, ledet til betydelige underskudd både på sykehus- og fylkeskommunenivå. Fylkeskommunene hadde på sin side liten økonomisk handlefrihet siden de ikke kunne variere skattesatsene. Resultatet ble underskuddsoppbygging og "svarteper"-spill mellom fylkeskommunene og staten om dekningen av underskuddet.

22.2.2 Foretaksreformen

Forslaget til foretaksreformen ble lagt fram i april 2001 av Regjeringen Stoltenberg I ved Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m.* Som bakgrunn for reformen ble det i Proposisjonen pekt på flere forhold som illustrerte at sykehussektoren hadde mer enn et ressursproblem. Bevilgningsøkningene hadde vært store de siste årene uten at de økonomiske problemene var løst. Pasientbehandlingen hadde økt mye uten at ventelistene hadde blitt kortere. Det var personellmangel til tross for økt utdanningskapasitet. Samarbeidet for å utnytte ledig kapasitet var for dårlig, og kapitalutstyret var dårlig utnyttet. Dette ble et stykke på vei sett som et uttrykk for organisatoriske og styringsmessige problemer. Det ble stilt spørsmål ved om forvaltningsorganiseringen satte begrensninger for sykehusenes ansvar på en slik måte at det ble vanskelig å oppfylle de helsepolitiske målsettingene.

Tre forhold ble særlig trukket fram som problematiske:

- *Målsettingen om likeverdige tjenester.* Det var store forskjeller i ventetid for behandling av samme lidelse i forskjellige fylker. Det var også store geografiske variasjoner i medisinsk praksis innenfor enkelte fagområder. Det var tiltagende faglig enighet om at kvaliteten på enkelte helsetjenester kunne forbedres ved å fordele funksjoner mellom sykehus slik at det nås et minstevolum på aktiviteten.
- *Forskjell i ressursbruk.* Det ble vist til betydelige forskjeller i ressursbruk, som dels kunne tilskrives lokale forhold, men som også kunne skyldes ulik tilrettelegging fra eiers side.
- *Uklare ansvarsforhold.* Ansvarsforholdet var todelt. Fylkeskommunene hadde ansvaret for eierstyring og arbeidsgiveransvaret, mens finansieringen i hovedsak var statens ansvar. Staten hadde også det overordnede ansvaret for helsesektoren. Oppsplittingen i eier- og finansieringsansvar skapte uklare ansvarsforhold, både internt i sektoren og enda mer utad.

I Proposisjonen ble det lagt vekt på at en gjennom reformen sikret at staten kom i en helhetlig ansvarsposisjon for spesialisthelsetjenesten. Sektoransvaret, finansieringsansvaret og eierskapet ble samlet. Dette ga staten en sterkere styringsrolle på de områdene det var nødvendig. Reformens intensjon var å oppnå sterkere styring med helsetjenestens struktur, for eksempel gjennom funksjonsfordeling, og å forbedre kostnadskontrollen i sektoren.

Foretaksorganisering markerte i prinsippet et klart organisatorisk skille mellom virksomheten og overordnet politisk organ. Ledelsen ved sykehusene skulle få et mer helhetlig ansvar for løpende drift, mens eierstyringen skulle konsentreres om overordnede forhold. Foretaksorganisering ble vurdert å være en viktig forutsetning for å oppnå en ønsket styringskultur

mellom eier og virksomhetsledelse og redusere muligheten for "spill" om rammebetingelsene. Det ville også være et virkemiddel for å gi sykehusledelsen autoritet. Dette er ikke minst viktig i sykehus, som drives etter faglige standarder som i stor utstrekning fastsettes av profesjonene selv.[135] Et siste argument for den valgte modellen var intensjonen om mer bevissthet om innsatsfaktoren kapital i sykehus. Foretaksorganisering med bruk av prinsippene i regnskapsloven skulle inspirere til langt mer bevisste holdninger til bruken av kapital.

Etter at helseforetaksloven ble vedtatt i 2001, har det i begrenset grad vært gjennomført lovendringer. De viktigste endringene ble foreslått i Prop. 120 L (2011–2012) *Endringer i helseforetaksloven mv.* Blant annet ble den nasjonale styringen i større grad synliggjort i loven. Det ble foreslått enkelte utvidelser av de organisatoriske valgmulighetene, blant annet ved at det ble åpnet for felles eide helseforetak. Videre ble det lovfestet at styremøter i helseforetakene skulle holdes for åpne dører med noen unntak av hensyn til taushetsplikt og personvern mv. En nærmere beskrivelse av organiseringen er gitt i innstillingen fra Kvinnslandsutvalget.[136]

22.3 Erfaringer etter helseforetaksreformen

Kapittel 4 i NOU 2016: 25 gir en vurdering av utviklingen i spesialisthelsetjenesten etter helseforetaksreformen i 2002, med utgangspunkt i de målene som ble satt og utfordringene helseforetaksmodellen var forutsatt å skulle løse. Vurderingen er i hovedsak basert på norske data og dermed ikke egnet til å svare på spørsmålet om styringsmodellen vi har valgt i Norge har andre effekter enn styringsmodeller i de andre nordiske landene.

Utvalget har valgt å vurdere følgende forhold:

- Mulighetene for kostnadskontroll
- Funksjonsfordeling og investeringer
- Effektivitetsutvikling
- Aktivitetsutvikling og ventetider
- Kvalitet målt ved overlevelse etter bestemte sykdommer

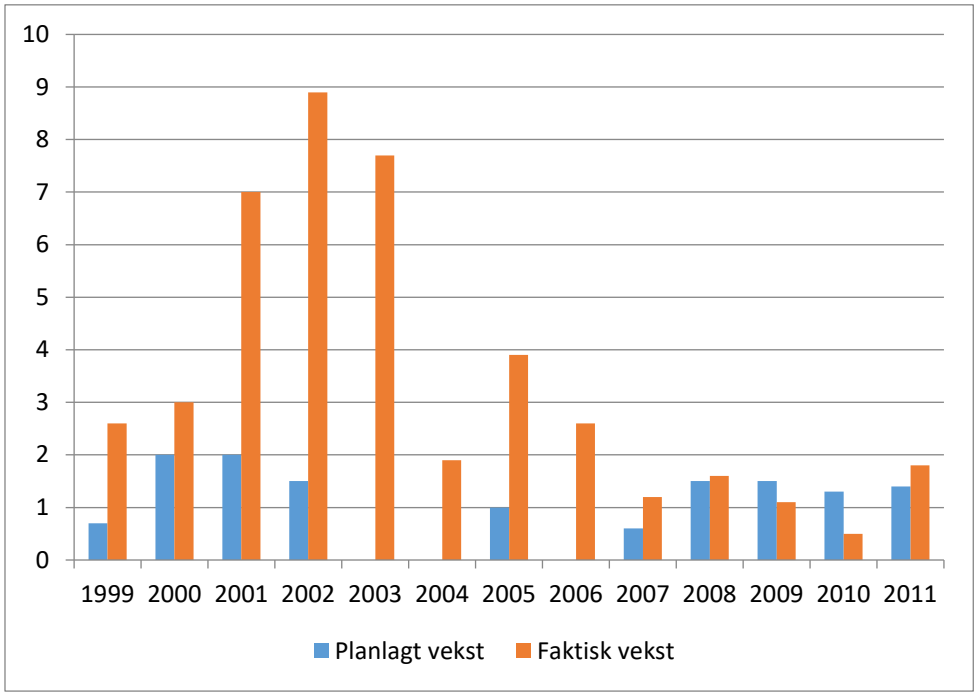
22.3.1 Kostnadskontroll

Kostnadskontroll er definert som forholdet mellom planlagt og realisert ressursbruk. Det er ikke direkte knyttet til nivået på bevilgningene, men er lettere å oppnå i perioder med høy planlagt vekst i ressursene enn i perioder med lavere planlagt vekst. Selv om helseforetaksreformen hadde flere målsettinger, for eksempel knyttet til funksjonsfordeling og kvalitet, var det manglende kostnadskontroll etter innføringen av Innsatsstyrt finansiering (ISF) i 1997 som var den utløsende årsak til reformen.

Det oppstod betydelige styringsmessige problemer etter innføring av ISF fra 1. juli 1997: Aktivitetsveksten ble høyere enn planlagt. Ettersom den aktivitetsbaserte komponenten ikke dekket marginalkostnadene ved den økte aktiviteten, ble det generert underskudd i sykehus og fylkeskommuner. Fylkeskommunene manglet økonomisk handlefrihet fordi de ikke kunne variere skattesatsene, og sendte regningen til staten, som betalte.[137] Figur 22.1 viser forholdet mellom planlagt og faktisk aktivitetsvekst i perioden 1999-2011.

---

[135] NOU 1997: 2 Pasienten først! Ledelse og organisering av sykehus, trakk opp viktige prinsipper for ledelse og organisering som også lå til grunn for vurderingene i Ot.prp. nr. 66 (2000–2001).
[136] NOU 2016: 25
[137] Hagen og Kaarbøe (2006) The Norwegian Hospital Reform of 2002: Central Government Takes Over Ownership of Public Hospitals. Health Policy, (76): 320-333.



Figur 22.1 Planlagt og faktisk vekst i DRG[138]-aktivitet, 1999-2011 (kilde: Norsk pasientregister og budsjettproposisjoner fra Helse- og omsorgsdepartementet)

Styringen av aktiviteten ble ikke umiddelbart bedre etter at staten overtok eierskapet til sykehusene og behovet for tilleggsbevilgninger økte de første årene etter helseforetaksreformen. En viktig årsak til de styringsmessige problemene var trolig at Norge i perioden fram til høsten 2005 hadde mindretallsregjeringer. Særlig i årene 1999-2005 ble det dannet allianser i Stortinget som systematisk svekket regjeringens autoritet i styringen av sykehusene.[139] Først fra 2008, etter vel to år med flertallsregjering, oppnådde staten kostnadskontroll. Dette skjedde som følge av flere tiltak: Staten innførte klarere aktivitetsmål,[140] Helsedepartementet etablerte systematiske oppfølgingsmøter med de regionale helseforetakene, og de regionale helseforetakene innførte liknende møter med helseforetakene. Helseforetakene ble også tilført økte ressurser gjennom forbedringer i finansieringen av investeringer og pensjoner.

Tabell 22.1 viser utviklingen i resultater fra 2002 som avvik i forhold til styringskravene til økonomisk resultat fra departementet.

[138] Systemet for diagnoserelaterte grupper.
[139] Tjerbo og Hagen (2009) Deficits, soft budget constraints and bailouts: Budgeting after the Norwegian hospital reform. Scandinavian Political Studies, 32 (3): 337-358.
[140] NOU 2003: 1. Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten.

Tabell 22.1 Økonomisk resultat i regionale helseforetak og for landet samlet i perioden 2002-2015. mill. kroner (nominelle kroner) (kilde: NOU 2016:25)

	Helse Øst RHF	Helse Sør RHF	Helse Sør-Øst	Helse Vest	Helse Midt-Norge	Helse Nord	*Samlet*
2002	97	-514		-313	24	-120	*-826*
2003	-29	-697		-524	-461	-262	*-1 973*
2004	58	-779		-531	-498	-175	*-1 925*
2005	42	-498		-182	-572	-165	*-1 375*
2006	-15	-307		-405	-711	-433	*-1 871*
2007			-1 087	-90	-10	-263	*-1 450*
2008			-425	-141	86	-221	*-701*
2009			-157	156	214	100	*313*
2010			172	436	548	112	*1 268*
2011			-478	455	417	373	*767*
2012			211	565	524	437	*1 737*
2013			483	648	286	488	*1905*
2014			816	796	802	363	*2 777*
2015			1 046	680	393	617	*2 736*
2002-2015	*153*	*-2 795*	*581*	*1 550*	*1 042*	*851*	*1 382*

Den svake kostnadskontrollen i sykehussektoren i perioden 1998-2008 var et særnorsk fenomen. Det har også vært perioder med underskuddsoppbygging og tilleggsbevilgninger i de andre nordiske landene, men ikke i samme omfang som i Norge.

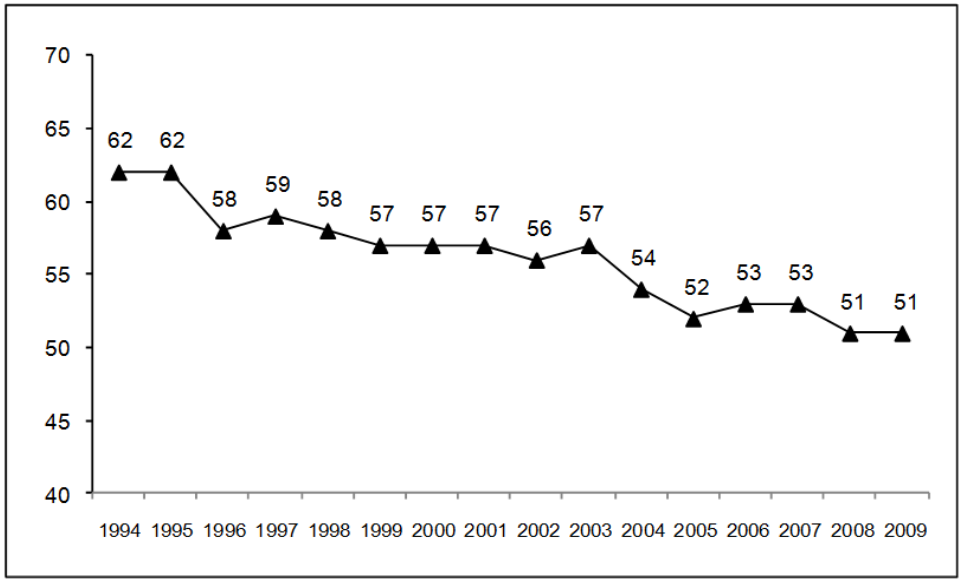
22.3.2 Funksjonsfordeling og investeringer

Behovet for bedre funksjonsfordeling mellom sykehusene har vært et viktig argument for statlig overtakelse av sykehusene. Dette gjelder særlig behovet for å sentralisere spesialiserte tjenester.[141] Det har skjedd betydelige endringer på dette feltet etter 1974. Når det gjelder akuttkirurgi tilsier faglige råd ytterligere endringer.

Funksjonsendringer innebærer prosesser som ofte møter motstand, og endringer må skje i forståelse med folkevalgte organer. Føringer har vært gitt av departementet og Stortinget i ulike perioder. Retningslinjer for organisering av fødselsomsorgen er et eksempel.

Det er imidlertid ikke klart at disse forholdene er endret i vesentlig grad etter statlig overtakelse av spesialisthelsetjenestene. Figur 22.2 viser at antall fødeavdelinger ble redusert med like mange enheter i syvårsperioden før foretaksreformen som i syvårsperioden etter reformen.

[141] NOU 1996: 5



Figur 22.2 Antall enheter der det faktisk skjedde fødsler, 1994-2009. (kilde: Medisinsk fødselsregister)

I perioden 1994-2001 ble antall fødesteder redusert med 5 enheter, fra 62 til 57, og i perioden 2002-2009 også med 5 enheter, fra 56 til 51. Trolig drives strukturendringene av andre forhold enn av hvem som fatter de konkrete beslutningene; primært av teknologi, utviklingen i sentrale retningslinjer om kvalitet og pasientsikkerhet, og befolkningens flyttemønster.

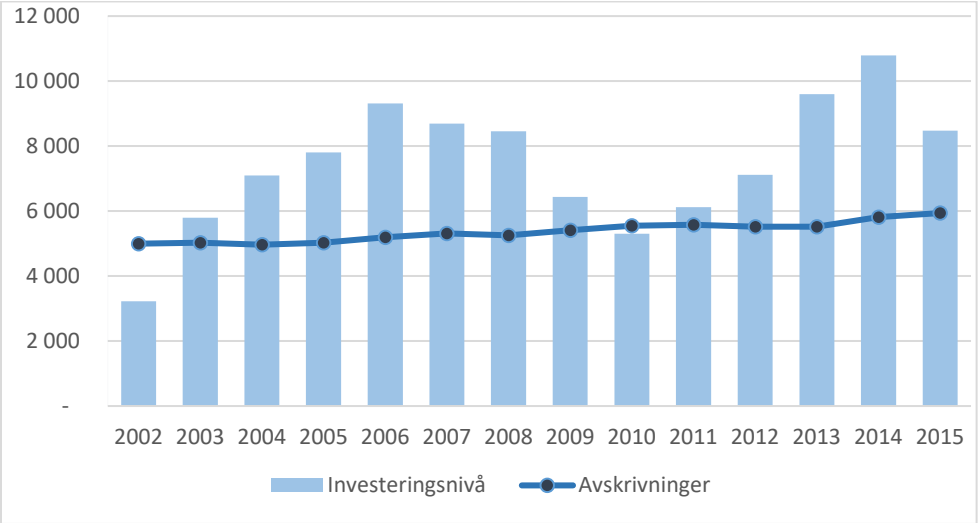
Det foreligger ingen sammenliknende analyser av funksjonsfordeling mellom sykehusene basert på data fra de nordiske landene over tid, men både i Sverige og særlig i Danmark har det skjedd endringer de siste 10-15 årene. De fem folkevalgte regionene i Danmark har gjennomført betydelige strukturendringer, i flere tilfeller kombinert med investeringer i større regionsykehus. Et eksempel er Region Midtjylland som har strukturert alle sine sykehus rundt fem større enheter som alle har fulle akuttfunksjoner. På lengre sikt legges det opp til færre enheter primært gjennom nyinvesteringer og utvidelser av eksisterende enheter.

Finansiering av investeringer er en av prosessene som er vesentlig endret etter statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Mens større investeringer tidligere ble finansiert gjennom egne statlige tilskudd, er det nå etablert et regime med langt større ansvar lagt på de regionale helseforetakene og helseforetakene. I enkelte av regionene innebærer finansieringsregimet at helseforetakene tilføres opparbeidet likviditet fra RHF. Det er fortsatt slik at det er staten som fastsetter lånerammene for investeringsaktiviteten.

En av hensiktene med helseforetaksmodellen var å oppnå økt bevissthet om innsatsfaktoren kapital. Intensjonen er oppnådd på den måten at investeringene finansieres av de regionale helseforetakene selv og inngår i en helhetlig prioritering. Investeringsnivået er klart høyere enn på 1990-tallet. Samtidig er det fremdeles utfordringer knyttet til sykehusbygg med dårlig standard. Figur 22.3 viser årlige investeringer i perioden fra 2002 til 2015.[142] Økningen i

[142] Fram til 2008 ga helseforetakenes inntekter kun rom for å oppgradere to tredeler av bygningsmassen. I 2008 ble det gitt en permanent årlig bevilgningsøkning på 1,67 mrd. kroner, som la til rette for at hele bygningsmassen kunne reanskaffes og holdes vedlike. Når investeringsnivået var relativt høyt også i perioden fram til 2008, må det ses i lys av byggingen av St. Olavs hospital og Akershus universitetssykehus som ble finansiert ved særskilte investeringstilskudd og låneopptak.

investeringer de siste årene reflekterer at de regionale helseforetakene har fått økonomisk handlingsrom til å øke investeringsnivået.



Figur 22.3 Årlige investeringer i helseforetakene (mill. kroner i løpende priser) (kilde: Helse- og omsorgsdepartementet)

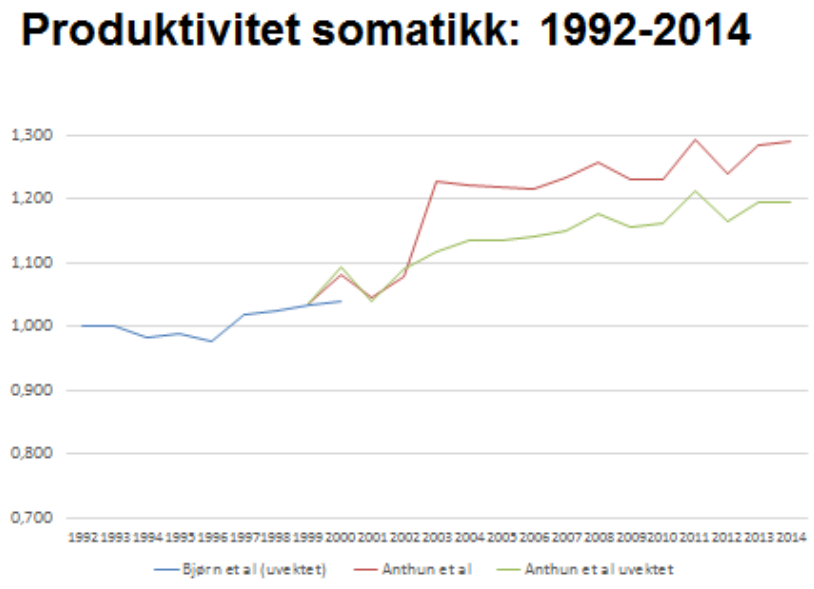
For ikke-medisinske støttefunksjoner er det også tatt grep for bedre samordningen. For innkjøp av legemidler skjedde dette på1990-tallet. For apotekdriften skjedde det fra 2002 ved at denne ble organisert i egne selskaper i regionene. Det er også egne IKT-selskap i alle regioner. Samordning mellom de regionale helseforetakene (RHF) har dels vært gjennomført gjennom etablering av felleseide selskaper. Grepene som er tatt med å etablere felleseide selskaper, dels etter pålegg fra departementet, er uttrykk for et ønske om en sterkere nasjonal samordning på viktige områder.

22.3.3 Produktivitetsutvikling

Ett av målene med helseforetaksreformen var å legge til rette for bedre ressursutnyttelse, eller økt produktivitet definert ved forholdet mellom innsatsfaktorer (årsverk og annet) og output, gjerne målt ved antall behandlede pasienter klassifisert gjennom DRG-systemet.[143] Grovt sett kan de siste 25 årene klassifiseres på følgende måte (se figur 22.4):[144]

- Perioden 1992-1997: Fylkeskommunalt eierskap og rammefinansiering. I store trekk et stabilt produktivitetsnivå, med andre ord ingen vekst i produktiviteten.
- Perioden 1997-2002: Fylkeskommunalt eierskap, innføring av og eskalering av ISF. En umiddelbar positiv effekt av ISF, men deretter ingen videre vekst i produktiviteten.
- Perioden 2002-2006: Statlig eierskap, varierende andel ISF. En umiddelbar positiv effekt av helseforetaksreformen, deretter ingen videre vekst i produktivitet.
- Perioden 2006-2014: Statlig eierskap, jevn andel ISF, men en økning til 50 prosent fra 2014. Vekst i produktiviteten.

[143] Det må tas forbehold om endringer i DRG-systemet over tid derfor vil det være noe usikkerhet ved sammenlikninger i produktivitet.
[144] Professor Jon Magnussen, NTNU, "Produktivitet og effektivitet i spesialisthelsetjenesten i Norge". Innledning for utvalget 9. oktober 2017.



Figur 22.4 Produktivitet somatikk 1992-2014 (kilde: NTNU).

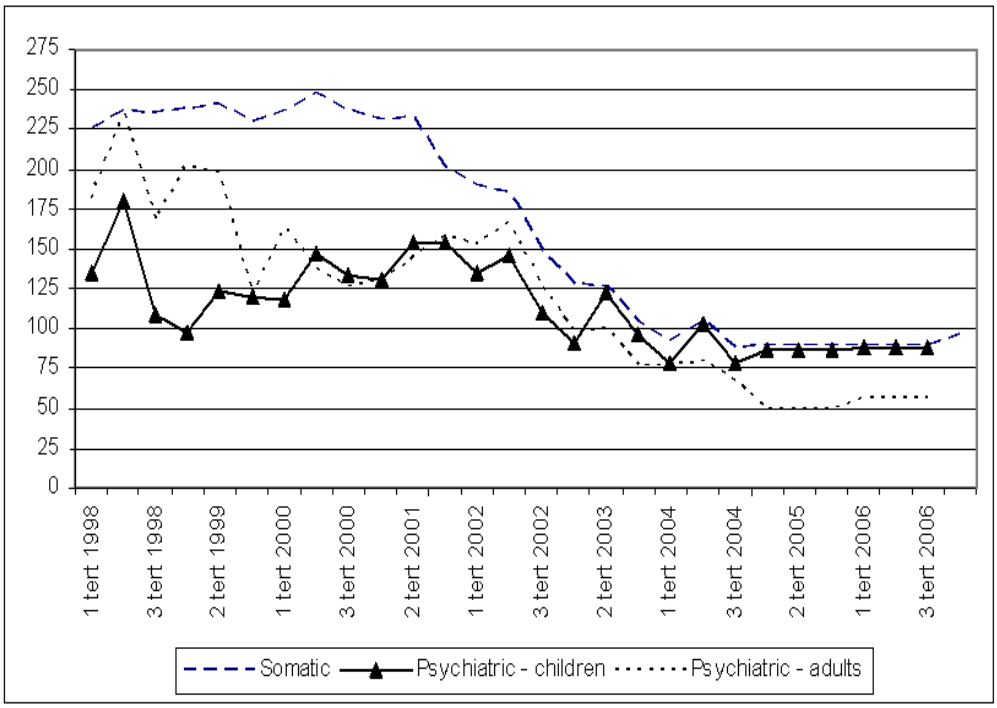
Det er videre gjort analyser av "optimal størrelse" av sykehus.[145] Begrepet "optimal størrelse" er ikke entydig og avhenger blant annet av hvilken type aktivitet som måles. Det er en viss usikkerhet i resultatene. Likevel tyder analysene på at sykehusene gjennomgående er for store. Dette bildet er blitt tydeligere etter foretaksreformen.

Sammenlikner vi sykehuseffektivitet mellom nordiske land,[146] rangerer Finland på topp. Norge, Sverige og Danmark har kostnadseffektivitet på om lag samme nivå.

22.3.4 Aktivitetsutvikling og ventetider

Ventetid er en sentral indikator på tilgjengelighet og kvalitet i helsetjenesten. Ventetidene til somatisk behandling i Norge gikk ned fra 2000 og fram til 2004 da de stabiliserte seg. For psykisk helsevern har det vært reduksjon i ventetider siden registreringen av ventetider startet i 1998. Fra 2004 har gjennomsnittlig ventetid til somatisk behandling vært relativt stabil, men med en liten reduksjon de siste årene. Gjennomsnittlig ventetid var 59 dager i andre tertial 2016.

[145] Anthun, Kittelsen og Magnussen (2017): Productivity growth, case mix and optimal size of hospitals. A 16-year study of the Norwegian hospital sector. Health Policy, 121(4), s 418- 425.
[146] Kittelsen, Anthun, Goude, Huitfeldt, Schaumburg, Häkkinen, Kruse, Medin, Rehnberg og Rättö (2015): Costs and quality at the hospital level in the Nordic countries. Health Economics, 24, s. 140- 163.



Figur 22.5 Gjennomsnittlig ventetid (dager) for ordinært avviklede pasienter. Ulike fagområder. 2002-2015 (kilde: Norsk pasientregister)

Reduksjonen i ventetider falt sammen med den sterke og langt på vei uplanlagte aktivitetsveksten i perioden fra innføringen av ISF i 1997 og fram til 2005. Reduksjonen i ventetider startet med andre ord før gjennomføringen av helseforetaksreformen.

22.3.5 Kvalitet målt ved overlevelse

Kvaliteten på helsetilbudet i Norge er generelt godt. OECD-rapporten Health at a Glance viser at Norge har høyere forventet levealder og lavere sykelighet og dødelighet enn gjennomsnittet for EU-landene i OECD. Det er små forskjeller mellom de nordiske landene.

Av særlig interesse når en sammenlikner kvaliteten i helsetjenestene er analyser av dødelighet for utvalgte diagnoser. Slike analyser gir gode muligheter for å kontrollere for variasjoner i pasientenes risikoprofil slik at effekten av selve behandlingstilbudet kan rendyrkes. Analyser gjennomført av det finske folkehelseinstituttet (THL) viser overlevelsen er relativt lik mellom de nordiske landene:[147]

- I Norge, Sverige og Danmark er dødeligheten etter hjerteinfarkt på om lag samme nivå, mens dødeligheten i Finland er noe høyere enn for disse landene.
- Norge har litt høyere dødelighet etter hoftebrudd enn de andre nordiske landene.
- De fire landene har om lag samme dødelighet etter slag.

I stortingsmeldingen om kvalitet og pasientsikkerhet som regjeringen la fram høsten 2015, går det fram at det har vært en gradvis forbedring av resultater over tid på mange av de områdene der det er etablert målesystemer. Det er imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at det har ført til et mer *likeverdig* tilbud. Ulikhet i tilbud dokumenteres i ulike rapporter. Det er ellers en utfordring at det på flere områder ennå ikke er etablert kvalitetsindikatorer, og det

[147] http://www.eurohope.info/map/atlas.html

arbeides med å etablere bedre systemer for å kunne vurdere og følge opp kvaliteten på pasientbehandlingen.

22.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil understreke at Norge har et velutviklet helsetjenestesystem som sammen med en god folkehelsepolitikk bidrar til lav sykelighet og høy levealder. Utvalgets gjennomgang viser imidlertid at det ikke er vesentlige forskjeller mellom de nordiske landene på disse punktene tross ulikhet i organiseringen av spesialisthelsetjenestene. En kan altså oppnå liknende resultater ved organisering av spesialisthelsetjenestene på regionalt folkevalgt nivå. Dette gjør en diskusjon av organiseringen av spesialisthelsetjenestene med utgangspunkt i utvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen, særlig retningslinje 1, 2 og 3, relevant.

Hvilket geografisk nivå er best egnet til å ivareta spesialisthelsetjenestene?

Ifølge retningslinje 1 bør oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en effektiv oppgaveløsning. Selv om ikke momentet var særlig framme i forbindelse med foretaksreformen av 2002, har et hovedargument for statlig overtakelse av spesialisthelsetjenestene vært at fylkeskommunene har vært for små til å sikre samordning av ressurser og finansiering av investeringer. Dette har særlig vært påpekt i forbindelse med finansieringen av større sykehusbygg – som universitetssykehusene. Fraksjonen i Oppgavefordelingsutvalget som gikk inn for fortsatt fylkeskommunalt eierskap til sykehusene, påpekte også at en reduksjon i antall fylkeskommuner var nødvendig for å bedre samordningen.[148]

Fylkeskommunene som etableres fra 2020 vil i utgangspunktet ha en størrelse som gjør dem bedre i stand til å drive sykehusene enn dagens fylkeskommuner. I gjennomsnitt vil folketallet i fylkeskommunene øke fra om lag 275 000 til om lag 475 000 og være nesten dobbelt så høyt som det gjennomsnittlige folketallet på helseforetaksnivå. Det er også rimelig grad av samsvar mellom dagens helseforetaksstruktur og strukturen til de nye fylkeskommunene, men avvik på noen områder: Sykehuset i Narvik (Nordland) ligger under Universitetssykehuset i Nord-Norge (Troms), Helse Fonna HF omfatter sykehus som ligger både i Rogaland og Hordaland og Kongsvinger (Hedmark) sykehus vil fra 2018 ligge under Akershus Universitetssykehus (Akershus). Det er utvalgets syn at fylkeskommunene som etableres fra 2020 har en tilstrekkelig størrelse til å bære spesialisthelsetjenestene.

Bør spesialisthelsetjenestene tilpasses regionale forhold og i større grad underlegges regionalpolitiske prioriteringer?

Sykehusene er profesjonsstyrte organisasjoner der særlig den medisinske profesjon i lys av den medisinsk-teknologiske utviklingen bestemmer aktivitetsutvikling og prioriteringer. En eventuell overføring av eierskapet til fylkeskommunene vil ikke endre dette, men vil kunne gi økt innslag av regionalpolitisk skjønn særlig i lokaliseringsspørsmål. Dette vil ha to effekter. For det første vil lokaliseringsbeslutninger reflektere regionale areal- og transportplaner. For det andre vil beslutningene bli fattet av organer som debatterer alternativene i åpne fora og av politikere som kan stilles til ansvar for valgene som gjøres. Utvalget betrakter begge disse endringene som ønskelige.

Det kan også bli økt innslag av skjønn i prioriteringene mellom spesialisthelsetjenester og andre områder. En kan tenke seg at dette leder til større grad av ulikheter i tjenestetilbudet.

---

[148] NOU 2000: 22

Det er imidlertid ikke dokumentert at overgangen fra fylkeskommunalt til statlig eierskap ledet til mindre ulikhet. Trolig bestemmes prioriteringene på dette nivået av det generelle inntektsnivået og demografiske variasjoner vel så mye som av unikt politiske prioriteringer.

Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen og ha et totalansvar.

Innsatsstyrt finansiering innebærer at 50 prosent av forventede inntekter til somatisk sykehusbehandling kommer som aktivitetsbaserte tilskudd. Aktivitetsbaserte tilskudd bryter i seg selv ikke med det finansielle ansvarsprinsipp, men var en betydelig utfordring for både fylkeskommunenes og statens styringsevne de første årene etter at det ble innført. Kombinert med klare mål for aktivitetsøkning har finansieringsmodellen gitt god kostnadskontroll og kanskje visse insentiver til kostnadseffektiv drift.

Både i perioden med fylkeskommunalt eierskap og perioden med statlig eierskap har det eksistert oppgjørsordninger som har kompensert for pasientmobilitet mellom sykehusene (gjestepasientoppgjør). I begge perioder har det også eksistert tilskudd til universitetssykehusene utover gjestepasientoppgjørene. I perioden med fylkeskommunalt eierskap ble det gitt egne regionsykehustilskudd. I perioden med statlig eierskap har tilskuddet ved to av RHF-ene hatt karakter av abonnementsordninger som innebærer at helseforetakene utenom universitetssykehusene betaler for et bestemt antall høyspesialiserte behandlinger ved universitetssykehuset. Oslo universitetssykehus får i 2018 om lag 2,3 mrd. kroner i overføringer gjennom abonnementet.

Ved en eventuell overføring av eierskapet fra staten til fylkeskommunene vil særlig Oslo universitetssykehus blir avhengig av tilførsel av ressurser utover gjestepasientoppgjørene. Oslo universitetssykehus er også det av universitetssykehusene som får størst andel av pasientene fra andre fylker enn der sykehuset er lokalisert. Dette har sammenheng med at Rikshospitalet historisk har hatt lokalsykehusfunksjoner for deler av Akershus fylke. Det er ikke ønskelig at disse forholdene håndteres ved øremerkede inntekter fra staten. Det må derfor komme som tilskudd fra andre fylkeskommuner. Ved en større fylkeskommune i hovedstadsområdet, for eksempel ved at Oslo innlemmes i den nye fylkeskommunen Akershus/Buskerud/Østfold eller ved etableringen av en egen hovedstadsregion, vil behovet for slike ordninger bli mindre.

22.5 Utvalgets forslag

Utvalget har merket seg at Den norske legeforening på sitt landsstyremøte i 2017 gikk inn for å avvikle de regionale helseforetakene og at "sykehusorganiseringen må inngå i arbeidet med ny regionreform."

Utvalget ser klart behovet for en nærmere diskusjon av dette spørsmålet og anbefaler at organiseringen av sykehusene vurderes på nytt. En fylkeskommunal modell bør da inngå i vurderingene. Inntil da bør en ha utredet finansieringsordninger som gir stabilitet til finansieringen av universitetssykehusene. Når det gjelder investeringsnivået i spesialisthelsetjenestene så bestemmes dette langt på vei av størrelsen på enhetene som står ansvarlig for investeringene og disses inntektsvilkår. Større fylkeskommuner vil håndtere dette problemet.

Del VII Regional planlegging

I Meld. St. 22 (2015–2016) vektlegger regjeringen til at helhetlig samfunnsutvikling er viktig for å kunne operasjonalisere og oppnå politiske mål. For å lykkes med dette er samordning viktig – både mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåer. Helhetlige løsninger er imidlertid vanskelig å oppnå all den tid forvaltningen er sektor- og nivådelt. Samordning av innsats handler om interesseavveiing og avklaring av målkonflikter i et større geografisk perspektiv. Regional planlegging er er sentralt verktøy for nettopp dette. Samtidig ser utvalget behov for å vurdere tiltak for å realisere potensialet i regional planlegging.

23 Regional planlegging

Kapittel 3.2.4 beskriver i korte trekk planlegging som verktøy for helhetlig samfunnsutvikling. Dette kapitlet redegjør kort for plan- og bygningsloven som en viktig samordningslov. Deretter beskrives utfordringer med dagens system og praksis, etterfulgt av utvalgets vurdering av mulige tiltak for å styrke regional planlegging.

23.1 Plan- og bygningsloven er en samordningslov

Plan- og bygningslovgivningen (pbl) skal ivareta en rekke hensyn og oppgaver. Loven av 2008 har sin forløper i bygningsloven av 1965, som igjen bygget på lov om byplanlegging av 1924. Planleggingens overordnete historiske målsetting har vært kontroll med arealbruken, blant annet i form av rammer for utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Bygningsloven av 1965 innførte integrert helhetsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå. Pbls planbestemmelser er senere endret flere ganger.[149]

Pbl er en viktig samordningslov. Dette er nedfelt flere steder i loven, og beskrevet på følgende vis i lovkommentaren:[150]

- § 1-1 angir at planleggingen skal være et sektorovergripende og felles redskap for offentlige myndigheter og organ, og at planer skal samordne ved at de er et felles gjennomføringsgrunnlag som både myndigheter og private skal legge til grunn og følge. Bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging hvor bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i en bredere samfunnsmessig sammenheng.
- § 3-1 om oppgaver og hensyn i planleggingen, som slår fast at et hovedformål med planleggingen er å fremme helhet ved å se sektorer, interesser og oppgaver i sammenheng. Samordningen skal få fram de ulike interessene og hensynene som skal avveies i planprosessen, og deretter skal planene være et felles grunnlag for gjennomføring og være forpliktende for alle medvirkende myndigheter.
- § 3-2 om ansvar og bistand i planleggingen fastslår at alle offentlige organer både har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. At de har plikt innebærer at de ikke kan "stille seg utenfor" planleggingen og på den måten unngå å bli forpliktet av de planene som vedtas. Planleggingen skal være en felles arena som

[149] NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven — Planlovutvalgets første delutredning.
[150] Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov. Miljøverndepartementet 2009.

alle relevante myndigheter skal delta i for å utveksle og formidle informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

Tabell 23.1 Planverktøyene i plan- og bygningsloven på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå

Nivå	Retningslinjer og føring**er**	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplane**r**
Nasjonalt	Nasjonale forventninger Statlige planretningslinjer	Statlig planbestemmelse	Statlig arealplan
Regionalt	Regional planstrategi Regionale planer med retnings-linjer	Regional planbestemmelse	
Kommunalt	Kommunal planstrategi Samfunnsdelen av kommune-planen Tematiske kommunedelplaner	(Inngår i bindende planer)	Arealdelen av kommuneplanen Kommunedelplan for areal Reguleringsplan

Hvert fjerde år utarbeider regjeringen *nasjonale forventninger* til kommunal og regional planlegging, som synliggjør viktige nasjonale interesser som grunnlag for samordning i de regionale og kommunale planprosessene. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for arbeidet med regionale og kommunale planstrategier, og også for hvordan de statlige myndighetene skal ta del i planleggingen. Nasjonale forventninger ble sist vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015 og er samlet under tre hovedoverskrifter: 1) Gode og effektive planprosesser, 2) Bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og 3) Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder.[151]

I tillegg blir statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser brukt for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen og for å markere nasjonal politikk på viktige områder. De skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging og ved enkeltvedtak etter pbl og annen lovgivning. Statlige planbestemmelser gjelder for et tidsrom på inntil ti år og er et forbud mot å sette i verk spesielt angitte bygge- og anleggstiltak uten samtykke fra departementet, eller kun i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan.[152]

Gjennom Stortingets behandling av Meld. St. 22 (2016-2017) og Prop. 84 S (2016-2017) om regionreform ble det besluttet å *vurdere hvordan regional planlegging kan gjøres mer forpliktende for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene.*[153] Bakgrunnen for forslaget er at regjeringen vurderer at virkemidlene knyttet til regional planlegging ikke blir fullt ut utnyttet. I det følgende blir ufordringer ved dagens system og praksis drøftet, og på denne bakgrunn har utvalget vurdert ulike måter å styrke regional planlegging på.

[151] Meld. St. 18 (2016–2017)
[152] Meld. St. 18 (2016–2017)
[153] Jf. Innst. 337 S (2016–2017) og Innst. 385 S (2016–2017).

23.2 Utfordringer med dagens plansystem og praksis

En sektorisert og fragmentert forvaltning vil ifølge Hofstad og Hanssen[154] ha vanskeligheter med "å løse grenseoverskridende og gjenstridige utfordringer knyttet til folkehelse, nærings-utvikling, naturmangfold, utslippsreduksjon (klima), klimatilpasning (for eksempel knyttet til redusering av naturskade fra flom, skred), samordnet areal- og transportplanlegging."

Plansystemet, slik det er utviklet gjennom plan- og bygningsloven (pbl), er ment å være nett-opp det verktøyet som skal gripe sektor- og grenseoverskridende utfordringer – og danne en felles arena for samordning av sektorer og interesser. Intensjonen er at regionale planprosesser skal fungere som et møtepunkt i forvaltningen, slik at det regionale plannivået danner et felles grunnlag for både statlig, regional og lokal gjennomføring. Styrking av regional plan vil få implikasjoner for hvor mye ulike aktører kan fravike den retningen som angis i regional plan.

Helt siden fylkesplaner ble innført i 1973 har spørsmålet om maktforholdet mellom de tre styringsnivåene blitt diskutert.[155] Utviklingen har gått i retning av en stadig mer fragmentert og spesialisert stat, samtidig som det kommunale selvstyret har fått større tyngde.[156] Det regionale folkevalgte nivået har på sin side vært løftet frem som bindeleddet mellom nasjonale føringer og lokal gjennomføring.

Det er to viktige premisser for planleggingen som samtidig innebærer en grunnleggende utfordring i planleggingen etter pbl: Det ene er at statlige sektormyndigheter både har rett og plikt til å treffe sine avgjørelser i samsvar med sine respektive lover, med sine materielle rettslige rammer og sine saksbehandlingsregler. En regional plan kan ikke sette disse til side (uten at det evt. er nedfelt uttrykkelig i vedkommende lov). Det andre er at det politiske målet om stor grad av kommunalt selvstyre begrenser hva planlegging på det regionale nivået kan og bør omfatte.

Disse to premissene, eller det man kan kalle spenningen mellom demokratiske prinsipper, har konsekvenser for deltakelse i regionale planprosesser og for oppfølgingen av regionale planer.

23.2.1 Manglende deltakelse i regionale planprosesser

Pbl gir klare rammer for gjennomføring av planprosessene, uavhengig av plantype. Gode planprosesser krever samarbeid og samordning mellom statlige, regionale og kommunale organ, private organisasjoner og institusjoner og allmenheten. Pbl har krav om at det i plan-prosessene blir lagt til rette for medvirkning fra allmenheten og personer, virksomheter, organisasjoner og myndigheter. Gode medvirkningsprosesser er viktig for å få fram relevant kunnskap og aktuelle interesser. Samordning i den enkelte planprosessen handler i stor grad om å se de ulike interessene og aktørene i et område i sammenheng og komme frem til helhetlige og felles løsninger. Dette krever en avveining mellom ulike interesser.[157]

Fylkeskommunen har en krevende samordningsoppgave på grunn av den sterke sektor-logikken hos de statlige fagorganene. Både statlige organer og kommuner har imidlertid "rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak."[158]

---

[154] Hofstad og Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015: 17, s. 40.
[155] Holth og Winge (2016) Juridisk betenkning. Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven.
[156] Amdam, Halvorsen og Bakke (2014) Alternativer for regionalt folkevalgt nivå. Rapport nr. 58. Møreforsking.
[157] Meld. St. 18 (2016–2017)
[158] Plan- og bygningsloven § 8-3.

Selv om statlige organer etter pbl har plikt til å delta i den regionale planleggingen, kan det være manglende deltakelse fra statlige organer i arbeidet med utforming av regionale planer. Dette gjelder først og fremst statlige myndigheter som godkjenner tiltak etter egne sektorlover. Energiloven har for eksempel en direkte avgrensning mot plan- og bygningsloven (se også kapittel 12 om ressursforvaltning). Statsetater som har mulighet for å ivareta sine interesser gjennom regional plan, har større insentiv til å delta i planprosessene.

Hanssen og Hofstad[159] mener svake sanksjonsmuligheter i lovverket gjør at deltakelse i regionale planprosesser og planfora nedprioriteres av de statlige fagetatene, og at departementene ikke legger tydelige nok føringer på sine underliggende organer om å delta. Fylkeskommunen har derfor begrensede formelle virkemidler for å sikre god samordning før, under og etter planprosesser. En konsekvens er at det kan finne sted prosesser etter sektorlover som ikke blir drøftet i det regionale planarbeidet, og at det treffes vedtak etter sektorlovgivningen som er i strid med regionale planer.

En annen utfordring er at beslutninger om større statlige infrastrukturtiltak (som vei og jernbane) og institusjonsutbygginger (som sykehus og universitet/høyskole) utredes og besluttes utenfor plansystemet. Et eksempel er veimyndighetenes konseptvalgutredninger (KVU) og etterfølgende ekstern kvalitetssikring (KS1), som skjer etter egne prosedyrer og i forkant av formell behandling gjennom planer etter pbl.[160]

Fylkeskommunen har ansvar for å mobilisere og involvere kommunene i regionale planprosesser.[161] Det er flere utfordringer knyttet til dette, blant annet om kommunene har interesse, ressurser og perspektiver til å delta i mange ulike regionale planprosesser – men også om fylkeskommunen prioriterer og har ressurser og metoder for å involvere kommunene i de regionale planprosessene på en god måte. Erfaring viser at god involvering av kommunene i planprosessen er avgjørende for kommunenes oppfølging i etterkant. Planens legitimitet styrkes gjennom eierskapet til planens resultat.

Det finnes mange eksempler på gode regionale planprosesser der både kommuner og statlige aktører deltar godt og aktivt, og slik legger grunnlag for en regional plan med legitimitet utover fylkeskommunens organisasjon. Et eksempel er regional plan for areal og transport på Nord-Jæren, som trekker opp en langsiktig utbyggingsgrense som kommunene og staten i stor grad forholder seg til – som resultat av god involvering, deltakelse og forankring i planprosessen.

23.2.2 Manglende forpliktelse og oppfølging

Regionale planer skal legges til grunn for videre planlegging og vedtak på alle forvaltningsnivåer, men oppfølging og gjennomføring av planene kan være mangelfull. Dagens bestemmelser om regional planlegging fremstår som lite forpliktende, og de begrensede rettslige rammene for innholdet i og virkningen av regionale planer kan gi uklare signaler med tanke på fylkeskommunenes rolle og ansvar.[162] Fokuset i pbls bestemmelser om regional planlegging ligger i all hovedsak på prosess. Loven bygger på en partnerskapslogikk, som igjen bygger på tillit til at regionale planer blir fulgt opp i praksis, noe som ikke alltid skjer.

---

[159] Hanssen og Hofstad (2017) Regional planlegging som flernivåkoordinering. Kart og plan, Vol. 77, s 21-39.
[160] Bugge (2016) Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel? Notat 17. juni 2016.
[161] Plan- og bygningsloven § 8-3.
[162] Holth og Winge (2016) Juridisk betenkning. Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven.

Ifølge Hofstad og Hanssen[163] er den regionale samfunnsutviklerrollen i større grad enn kommunenes samfunnsutviklerrolle betinget av at partnerskapslogikken fungerer. Spørsmålet er om forutsetningene er tilstede for at partnerskaps- og nettverklogikken kan fungere. En av utfordringene er at aktørene i slike partnerskap ikke har *instruksjonsmyndighet* overfor hver-andre. Dermed må forpliktelsen sikres på annet vis: "Antagelsen er at forpliktelsen sikres, eller skapes, gjennom prosessen og samarbeidet – ved at alle aktørene på arenaen får eier-forhold til resultatet." Dette vil i sin tur sikre at deltakende parter blir ansvarliggjort til å jobbe med egne mål og virkemiddelbruk i den retningen som er valgt. Men dette fungerer ikke alltid i praksis. Et nettverk preges ofte av asymmetrisk maktfordeling og konkurrerende interesser, og særlig på områder der økonomiske interesser er involvert. Aktørene kan heller ikke tvinges til å delta i slike samarbeid.

Det er vesentlig for oppfølgingen av vedtatte regionale planer at de er forpliktende for alle parter. Kommunene skal legge regional planlegging til grunn for egen planlegging, og regional plan kan gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer fra både fylkeskommune, fylkesmann, statlig aktører og andre kommuner. Fylkeskommunene er ikke alltid lojale mot egne vedtatte regionale planer, noe som blant annet kommer til uttrykk ved å unnlate å fremme innsigelse til kommunale planer i strid med regional plan eller ved ikke å følge opp egen vedtatt plan i senere enkeltvedtak. Det kan gi uheldige signaler om regional plans status både til den aktuelle kommunen og til andre kommuner. Det finnes også eksempler på at fylkesmannen fremmer innsigelse med hjemmel i regional plan i situasjoner der fylkes-kommunen ikke gjør det. Samtidig er innsigelse et sterkt verktøy å ta i bruk, og det kan være legitimt for fylkeskommunen å unnlate å fremme innsigelse hvis den kommunale planens veivalg ikke innebærer et stort avvik fra den regionale planen.

Statsforvaltningen, inkludert fylkesmannen, har fått føringer om at innsigelser bare skal fremmes når det er nødvendig og begrunnes godt. Hensynet til kommunalt selvstyre skal tillegges større vekt når innsigelse vurderes.[164] I Meld. St. 18 (2016–2017) står det at "Regjeringa legg større vekt på omsynet til lokaldemokratiet i arealplanleggingа. Terskelen for motsegner er heva, og kommunane har fått auka handlingsrom."

Mer makt til lokaldemokratiet stiller samtidig større krav til kommunenes planlegging og deres ansvar for å sikre nasjonale og regionale interesser i planleggingen. Det står i nevnte stortingsmelding at kommunene av ulike grunner kan velge å fremme arealplaner i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser: "I slike tilfelle kan andre offentlege styres-makter kome med motsegn til planen, dersom det får følgjer for interesser dei skal sikre. Regjeringa er oppteken av at motsegner berre skal fremjast når det er naudsynt for å sikre nasjonale eller viktige regionale interesser, og at dei skal vere grunngjevne."

Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør kommunale arealplansaker der det er fremmet innsigelse og partene ikke har blitt enige om en løsning. Etter regjeringsskiftet i 2013 er innsigelser til kommunale planer sjeldnere blitt tatt til følge: "Regjeringa Solberg har stadfesta vedtaket til kommunestyret i 50 prosent av sakene, medan regjeringa Stoltenberg II berre støtta kommunen i 22 prosent av sakene." Det er fylkesmannen, fylkeskommunene og Statens vegvesen som fremmer flest innsigelser til kommunale arealplaner.[165]

---

[163] Hofstad og Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015: 17, s. 29-30.
[164] Brev fra kommunal- og moderniseringsministeren til fylkesmannsembetene datert 18.02.2014., i forbindelse med rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse til plansaker etter plan- og bygningsloven.
[165] Meld. St. 18 (2016–2017), s. 156.

Både kommuner og fylkeskommuner har også rett og mulighet til, som politiske organ, å kunne endre synspunkt – også innenfor en valgperiode. Det ligger i politikkens natur. Men det er en utfordring for regional plans funksjon som samordnende og forpliktende verktøy at den ikke følges; også fordi det kan påvirke hvordan andre aktører prioriterer deltakelse i planprosessene. Endring i synspunkt bør imidlertid tilsi at regional plan bør revideres, fremfor at den brytes eller ses bort fra.

I de regionale planstrategiene skal fylkeskommunen hvert fjerde år vurdere behovet for de planene som gjelder og eventuelt for nye planer. Allikevel kan omfanget av regionale planer oppleves som en utfordring. Et stort antall planer utfordrer fylkeskommunenes kapasitet – både administrativt og politisk – til aktivt å følge opp gjennom egen forvaltning og gjennom mobilisering og oppfølging av andre aktører. Det kan være krevende for fylkeskommunen å kombinere delvis overlappende tema- og sektorplaner i en helhetlig oppfølging. Det kan være tendenser til at de enkelte sektorene i fylkeskommunen ønsker å synliggjøre "sitt" tema gjennom en egen regional plan. Dette vil hindre den regionale planens intensjon om å se ulike temaer i sammenheng. Det er derfor viktig at fylkeskommunen bruker planverktøyet til å samordne innad i organisasjonen. I det følgende blir det vurdert ulike måter å styrke regional planlegging på.

23.3 Utvalgets vurderinger

23.3.1 Økt statlig involvering i regionale planprosesser

For å sikre statlig involvering, foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Meld. St. 22 (2015–2016) blant annet å

> legge til rette for regelmessige møter mellom regionalt folkevalgt nivå, berørte departementer og relevante underliggende etater i forberedelsen av de regionale planstrategiene. Dette for å sikre at ulike mål og interesser avstemmes tidlig i de regionale planprosessene og sikre statlig involvering.

Formålet med regelmessige møter er bedre samhandling regionalt, mer effektive regionale planprosesser, utvikling av felles problemforståelse knyttet til regionale utfordringer og eventuelle målkonflikter, og å legge grunnlag for forpliktende deltakelse fra regionale statsetater i planprosessene og i oppfølgingen av planene. Samtidig vil det gi departementene økt innsikt i og forståelse for de utfordringene den enkelte fylkeskommune står overfor.

Det legges også opp til at statlige etater skal pålegges av sine respektive departementer en *aktiv og forpliktende deltakelse* i regionale planprosesser:[166]

> Regjeringa føreset at statlege organ deltek i regionale planprosessar på ein meir aktiv måte enn dei har gjort til no. Departementa vil påleggje sine underliggande etatar aktiv og forpliktande deltaking i regionale planprosessar, og å delta som aktive partnare ved oppfølging av planane, óg gjennom avtalar.

Departementenes pålegg til underliggende etater skal skje gjennom eier- eller etatsstyringen (for eksempel i årlige oppdragsbrev eller tildelingsbrev), og departementene bes om å understreke at statlige organ "har plikt til å bruke verkemidla sine til å gjennomføre tiltak i handlingsprogrammet i regionale planer som vedkjem det einskilde organ".[167]

---

[166] Prop. 84 S (2016–2017)
[167] Prop. 84 S (2016–2017), s. 68.

Regjeringens forslag om dialog og statlig involvering har en parallell til Planlovutvalgets[168] forslag om at regional planlegging skulle være en *arena for dialog* mellom sentrale og regionale myndigheter. I en slik dialog kunne regjeringen få tilbakemelding på sine forventninger til fylkeskommunen, samtidig som fylkeskommunen fikk drøftet sine forventninger og krav til staten. Planlovutvalget mente videre at ordningen med sentral behandling og godkjenning av fylkesplaner var en viktig arena for kommunikasjon, som av den grunn burde bestå, men *videreutvikles til et samråd* mellom sentralt og regionalt nivå. Regjeringens behandling av fylkesplaner skulle med andre ord dreies fra formell godkjenning til *dialog*.

Den sentrale godkjenningsordningen av regionale planer ble fjernet med ny plan- og bygningslov av 2008. Fra og med 2017 opphørte også den sentrale godkjenningen av de regionale planstrategiene. Med dette har en potensiell arena for direkte dialog mellom fylkeskommunen og departementer forsvunnet. Det betyr at det i dag ikke finnes noe formalisert grunnlag for dialog mellom staten sentralt og fylkeskommune på noe trinn i den regionale planleggingen. Dialogen mellom departementene og regional planmyndighet foregår med de regionale statsetatene som mellomledd. Dette er uheldig både når det gjelder gjennomføring av nasjonal politikk og mulige innspill til framtidig nasjonal politikk.

For å forplikte sektorene til deltakelse og oppfølging, foreslo Planlovutvalget parallelle endringer i andre deler av loven og i sektorlover. Planlovutvalget mente at problemet ikke var bestemmelsene i pbl, men manglende kobling mellom fylkesplaner og sektorplaner. De anbefalte at statlige sektormyndigheter brukte fylkesplanleggingen til sine planformål, og ikke stilte seg utenfor.[169] Samtidig måtte departementene gi rom for regional tilpasning og prioritering i sektorpolitikken på sine ansvarsområder, og åpne for koblinger med andre politikkområder. Planlovutvalget presiserte at det er en *forutsetning* at departementene delegerer ansvar og myndighet for å delta i samarbeidet til sine regionale etater, og gir dem fullmakt til å finne regionale løsninger på departementets vegne.[170]

Utvalget støtter regjeringens forslag om å gjenopprette en mer direkte samhandling eller dialog mellom sentrale statlige organer og fylkeskommunene for å sikre påfølgende forpliktelse til deltakelse og oppfølging. Dette kan bidra til å avklare hvordan statlige myndigheter vil følge opp regional plan, som igjen vil gi grunnlag for tildelingsbrev til regionale statsetater og komme til uttrykk i departementenes styringssignaler. Det vil styrke regional plan som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom sentrale myndigheter og de ulike partene i det regionale fellesskapet.

Plikten til deltakelse er allerede formulert i pbl § 8-3, og i § 7-2 *Behandling og virkning av regional planstrategi* står det at "statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen". Spørsmålet er om formuleringene "delta" og "legge til grunn" er presise nok til å sikre *forpliktende oppfølging*. Det kan være behov for å nedfelle i loven en formulering som forplikter statsetatene til å følge opp og gjennomføre regionale planer – for eksempel i henhold til et handlingsprogram og retningslinjer for arealbruk – innen sine respektive ansvarsområder. Utvalget mener videre at det bør vurderes om plikten til deltakelse og oppfølging ikke kun bør forankres i departementenes styringsinstruks til underliggende etater, men også i pbl, for eksempel som en *forsterket plikt for staten til å delta i og følge opp planene*.

---

[168] NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
[169] Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
[170] NOU 2003: 14

Utvalget mener det også er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering til pbl. Det er behov for å styrke pbls status og legitimitet i det sentrale styringssystemet.

Utvalget vil samtidig påpeke at mer aktiv deltakelse fra de statlige sektorene er helt nødvendig for at pbl skal fungere etter intensjonen. I den forbindelse mener utvalget at det bør vurderes hvordan *fylkesmannen kan innta en tilsynsrolle* overfor statlige etater med hensyn til faktisk deltakelse i planprosesser og oppfølging i tråd med pbl. Utvalget mener dette bør være en naturlig del av fylkesmannens samordningsansvar overfor regional stat. Å tydeliggjøre en slik rolle for fylkesmannen vil også styrke og utvide embetets tilsynsrolle. Fylkesmannen kan da være klarere på sine forventninger til at de regionale statsetatene følger opp sine plikter etter pbl. For at fylkesmannen skal kunne ta en tilsynsrolle også med hensyn til å sørge for at de viktige statsetatene er involvert i de regionale planene og oppfølgingen av dem, mener utvalget det er nødvendig med tydeligere signaler fra fagdepartementene. Styringsdialogen mellom departement og etat må ses i sammenheng med den dialogen fylkeskommunen har med staten om de regionale planstrategiene, jf diskusjonen over.

23.3.2 Regionale avklaringer i den statlige planleggingen

Regjeringen vil styrke fylkeskommunens deltakelse i planleggingen av store statlige infrastrukturprosjekter:

> Regjeringa vil styrke deltakinga til regionalt folkevaldt nivå i planlegginga av store statlege infrastrukturprosjekt. Samferdselsdepartementet vil arbeide for at regionalt nivå kan få ei medverkande rolle i transportetatane sitt arbeid med å kartlegge behovet for KVU-ar. Vidare skal det skje gjennom auka vekt på fylkeskommunen sin deltaking i arbeidet med KVU-ar til store statlege infrastrukturprosjekt og byutgreiingar. […] Dette må skje på ein slik måte at fylkeskommunen ikkje legg bindingar på kva konsept eller alternative løysingar som skal greiast ut.[171]

I behandlingen av Meld. St. 22 (2015-2016) mente stortingsflertallet at regionale bolig-, areal- og transportplaner kan gi bedre forankring av konseptvalgutredninger (KVU), og at regional plan kan "medverke til å avklare regionale prioriteringar av samfunnsmåla ved nye store infrastrukturtiltak og sjå desse i samanheng med arealspørsmål i eit breiare perspektiv."[172]

En KVU er en del av KS-systemet (kvalitetssikringssystemet) ved store statlige investeringer.[173] Systemet er utviklet som redskap for kostnadskontroll med store investeringsprosjekter. KS-systemet og plansystemet har derfor ulik begrunnelse og funksjon. Formålet med KS-systemet er å ansvarliggjøre tiltakshaver til å velge samfunnsøkonomiske løsninger. Systemet er knyttet til statens rolle som *tiltakshaver* for store prosjekter, mens plansystemet handler om mål, strategier og tiltak gjennom planer for den bredere samfunnsutviklingen.

Utvalget ser det som en utfordring for helhetlig samfunnsutvikling at det foregår statlig sektorplanlegging på siden av plansystemet etter pbl. Et eksempel på dette er konseptvalgutredninger (KVU).

KS-systemet er et godt redskap for å få kostnadskontroll på de store prosjektene. Men det gjenstår en utfordring med den initierende fase for hvilke konsepter som velges. Fase 1

---

[171] Prop. 84 S (2016–2017)
[172] Innst. 377 S (2015–2016)
[173] KS-systemet er inndelt i åtte faser: Fase 1 er idéfase. KVU er del av fase 2 *(forstudien)*. KVU etterfølges av KS1, som utarbeides før fase 3 *(forprosjektet)*. Også kommunedelplan og evt. reguleringsplan utarbeides før fase 3. Deretter følger KS2, etterfulgt av prinsippvedtak og bevilgning (fase 3). Fase 2-3 er Finansdepartementets ansvar som rammeavtaleeier og forvalter på vegne av staten. Så overtar fagdepartementet ansvaret (fase 4-8, som består av detaljprosjekt, gjennomføring, idriftsettelse, drift (ett år), justering/ komplettering).

(idéfasen) av KS-systemet er i dag en overordnet fase som ikke er klart definert med hensyn til eierskap og ansvar. Her bør fylkeskommunen gis en viktig rolle i å definere konkrete samfunnsmål som skal ligge til grunn for konseptvalget. Mange av de store statlige infrastrukturinvesteringene har konsekvenser for regional og lokal samfunnsutvikling. For eksempel vil utbygging av kapasiteten på vei og jernbane påvirke framtidsutsiktene og markedet for boligbygging i en region. Samfunnsnytten av investeringen vil være avhengig av at kommuner og fylkeskommuner legger til rette for styrking av kundegrunnlaget for jernbanen og annen kollektivtransport, blant annet gjennom fortetting i transportknutepunkter.

Utvalget mener derfor det er behov for fastere prosedyrer for å sette *samfunnsmål* for KVU-arbeidet i den innledende idéfasen i KS-systemet, og for tilsvarende prosesser for vurdering av andre store statlige investeringer. Det er her prosjektets samfunnsmål bør defineres, og det er nettopp fastsettelsen av prosjektets samfunnsmål som er svakheten ved dagens KS-system. Dette fordi prosjektets tiltakshaver ikke alene er den rette til å definere samfunnsmålene. Dette er en oppgave først og fremst for et folkevalgt organ. Utvalget mener at fylkeskommunen – gjennom aktiv bruk av regional planlegging som virkemiddel der planer er avstemt mot andre nasjonale mål og kommunene er godt involvert – bør ha en sentral rolle i å definere samfunnsmålet for prosjektet. Utvalget mener det er viktig at KVU'en vurderer konseptenes samfunnsøkonomiske verdi i et bredere samfunnsperspektiv der fylkeskommunens og kommunenes planer for utvikling av det aktuelle området tas med i betraktning.

Ved å definere et samfunnsmål som inkluderer hvilke hensyn investeringen skal ivareta, vil kostnadselementene som skal inn i analysen kunne bli flere, som igjen vil påvirke hvordan konseptenes lønnsomhet vurderes. Resultatet er at prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet vil vurderes i et mer helhetlig perspektiv på samfunnets totale kostnader og nytte, ikke kun med utgangspunkt i isolerte sektorkostnader. Ved at KVU-prosjekter i større grad ses i sammenheng med andre planer og investeringsbehov på lokalt/regional nivå, kan samlet samfunnsøkonomisk nytte/lønnsomhet bli større, og man kan unngå suboptimale valg som i neste ledd vil innebære økte kostnader/redusert effektivitet for et annet forvaltningsnivå eller sektor.

Utvalget mener at regionale myndigheter må delta i utarbeidelsen av samfunnsmål for alle større statlige investeringsprosjekter. Investeringsprosjektene må i en tidlig vurderingsfase forholde seg til vedtatt regional plan, og til det samfunnsmålet som er forankret i regional plan – ikke omvendt. Utvalget mener at dette prinsippet også skal gjelde for utredninger innen andre sektorer enn samferdsel, som for eksempel helse, sykehus og undervisningsbygg. Statlige aktører som Statsbygg og Forsvarsbygg må trekkes inn i dette arbeidet.

23.3.3 Bruk av avtaler

En annen måte å forplikte på er gjennom avtaler. I Prop. 84 S (2016–2017) står det at:

> Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vidareutvikle rammeverket for utviklingsavtaler knytte til oppfølging av handlingsprogrammet i regionale planar i samarbeid med regionalt folkevalt nivå og aktuelle departement.

Tanken bak regjeringens forslag er at avtalene skal utformes etter at regional plan med handlingsprogram er vedtatt, og at avtalene skal gjøre rede for hvilke tiltak i handlingsprogrammet som inngår. Dette vil øke graden av forpliktende oppfølging fra alle berørte parter. Alle partene som slutter seg til avtalene, forplikter seg til å arbeide for å gjennomføre dem, men de er ikke juridisk bundet av dem. Avtalene kan knyttes til gjennomføring av tiltak i alle typer regionale planer.

Det var Planlovutvalget som i sin tid foreslo en egen bestemmelse om *regionalt handlingsprogram*, som skulle være et forpliktende program for gjennomføring av regional plan. Planutvalgets forslag til lovparagraf var som følger: [174]

> Regionalt handlingsprogram skal utarbeides for innsatsområdene i fylkesplanen. Handlingsprogrammet skal redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen, hvem som har ansvar for tiltakene, og for avtaler om hvordan de skal finansieres. Handlingsprogrammet kan også omfatte regionalt utviklingsprogram, og gjennomføring av interkommunale og kommunale planer som varetar regionale oppgaver. Regionalt handlingsprogram skal vedtas av fylkestinget og rulleres årlig.

Planlovutvalget foreslo at regionalt handlingsprogram skulle være et forpliktende program for gjennomføring av planens innsatsområder. Handlingsprogrammet skulle ikke bare omfatte fylkeskommunens virksomhet, men også hva statlige myndigheter, kommunene, næringslivet og andre skulle gjøre for å følge opp mål og tiltak i planen. For at fylkesplanleggingen skulle tjene sitt formål, måtte man ifølge Planlovutvalget få aktørene til å forplikte seg til å ta et ansvar, noe som skulle skje gjennom medvirkning i planprosessen.

Planlovutvalget poengterte at en viktig funksjon ved planleggingen er å bidra til at virkemidler som påvirker utviklingen i et fylke må brukes i samsvar med målene i fylkesplanen. For at fylkesplanleggingen skal tjene sitt formål, må aktørene, gjennom medvirkning i planprosessen, forplikte seg til å ta et hovedansvar eller delansvar for gjennomføring av planens innsatsområder.

Planlovutvalget mente også at ordningene for å følge opp og gjennomføre vedtatte planer burde bli bedre, blant annet ved at regionale statsorganer i større grad bruker plansystemet for sine planbehov. Planlovutvalget presiserte videre at regionalt handlingsprogram burde utarbeides med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser i partnerskapet: "Dette vil sikre større grad av realisme i gjennomføringen av den enkelte plan og det enkelte tiltak. Oppfølging bør videre sikres ved gjensidig forpliktende avtaler de ulike aktørene i mellom." Planlovutvalget mente at de ulike partnerskapene burde ledes av den parten som har de viktigste virkemidlene, og at årlig rullering av handlingsprogrammer måtte ha en tett kobling til økonomiplan og årsbudsjett hos de enkelte partene. Til slutt poengterte Planlovutvalget at de kunne være "aktuelt med samarbeidsavtale mellom regionalt og sentralt nivå i forbindelse med den sentrale behandlingen."[175]

Dagens pbl presiserer i § 8-1 at det som del av regional plan skal utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal gjøre rede for tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planen. Det gjelder alle aktørers bidrag. Berørte parter kan gi høringsuttalelse til planen med handlingsprogram, men det er kun fylkeskommunen som vedtar planen. Da er det kun fylkeskommunen som i prinsippet er forpliktet til å følge opp planen, mens kommuner og statlige etater skal legge den til grunn for sin planlegging og virksomhet. I praksis er handlingsprogrammet i dag først og fremst et verktøy for gjennomføring av fylkeskommunens egne tiltak i oppfølgingen av regional plan.

Utvalgets vurdering er at forpliktelseselementet i regional plan og handlingsprogrammet er for svakt. At det har blitt nødvendig å utvikle et avtaleverktøy slik regjeringen foreslår, er en bekreftelse på dette. Gitt dagens situasjon, støtter utvalget forslaget om å videreutvikle et slikt avtaleverktøy.

---

[174] NOU 2003: 14, s. 18.
[175] NOU 2003: 14, s. 118.

Utvalget støtter også regjeringens forslag om ikke å utvikle et avtaleverktøy på siden av pbl, men at avtaler må forankres i regionale planer og knyttes til gjennomføringen av handlingsprogram. Utvalget mener at Planlovutvalgets opprinnelige intensjon for handlingsprogrammet bør følges opp, og at avtaleverktøyet videreutvikles i tråd med dette.

Utvalget mener det er viktig at fylkeskommunen er en part i avtalene så lenge disse berører kommuneoverskridende interesser og perspektiver, og at avtalen må være forankret i en regional plan. Det må være et prinsipp om at den som "eier" planen må være part i avtalen. Fordelen med avtaleformen er at den fokuserer på samarbeid mellom partene. Det er viktig at dette virkemiddelet er tydelig koblet på plansystemet, og at slike avtaler og det forpliktelseselementet de innebærer kommer til uttrykk i loven.

23.3.4 Mer forpliktende regionale arealplaner

Flere har tatt til orde for å innføre rettsvirkninger av regional plan. Holth og Winge[176] bygger på Planlovutvalgets vurderinger når de foreslår å innføre en bestemmelse som gir mulighet for å gi regionale planer rettslige virkninger. De foreslår at den rettslige bindingen bør være forbeholdt konkrete temaer som klima og miljø, mineralutvinning, reindrift, energi, infrastruktur og "andre kryssende kommunale interesser". Holth og Winge åpner for at man kan ha to typer regionale planer; de retningsgivende og de rettslig bindende. De foreslår videre at rettslig bindende regional plan kan likestilles med, og erstatte, kommuneplanens arealdel for det konkrete området, og at en rettslig bindende regional plan skal gi grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplan.

Planlovutvalget foreslo å innføre fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning, og mente rettslig binding kun skulle brukes i visse tilfeller, som "å sikre korridorer for større veianlegg eller annen infrastruktur, verne landbruksområder i pressområder som omfatter flere kommuner, sikre en helhetlig utvikling av større fjellområder eller andre viktige natur- og friluftsområder, eller gjennomføre en vannressursplanlegging for vassdrag som renner gjennom mange kommuner." Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skulle være et verktøy *bare* i de tilfeller der det var behov for helhetlig arealstyring over kommunegrensene, "og for øvrig når partene i den regionale planleggingen finner det ønskelig å bruke dette planverktøyet."[177] De samme bestemmelsene om rettsvirkning, innhold og regler for behandling i arealdel til kommuneplan skulle gjelde for fylkesdelplan for arealbruk.

Planlovutvalgets forslag om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning ble ikke fulgt opp i pbl av 2008. I stedet ble *regional planbestemmelse* innført som virkemiddel i pbl, jf. § 8-5. Det betyr at regionale planer i dag kan gis rettsvirkning ved at det gis regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan. Disse skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år (kan forlenges med fem år av gangen) nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov, jf. pbl § 8-5. Formålet er å forhindre arealbruksendringer som er i strid med planens mål og retningslinjer. Bestemmelsen er juridisk bindende for private utbyggere og kommunene, og gir kommunene tid til å justere

---

[176] Holth og Winge (2016) Juridisk betenkning. Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven, s. 10.
[177] Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 91.

sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen. Den regionale planbestemmelsen gjelder foran tidligere vedtatte planer. Forbudet bortfaller når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen.

Både Planlovutvalget og Holth og Winge[178] har vurdert muligheten for å utforme *regionale planer med særlig rettsvirkning* med hensyn til arealbruk. Det fremheves at dette kan gi fylkeskommunene et mer reelt verktøy for å forhindre aktivitet og stimulere utviklingen av ulike områder, og for bedre å ivareta viktige nasjonale og regionale mål og hensyn (som blant annet jordvern, strandsonen, kystsonen, samordning av areal og transport, natur- og artsmangfold, friluftsområder, klimatilpasning).

Utvalget har vurdert forslaget om regionale planer med særlig rettsvirkning, men erkjenner at dette vil være en radikal systemendring. I dag er det kun kommuneplaner/reguleringsplaner som kan være rettslig bindende. Dagens plansystem er bygd opp rundt prinsippet om nivåbasert planlegging. Kommunale planer er direkte juridisk bindende for tiltakshaver. Regionale planer er retningsgivende for kommunene og kan følges opp gjennom innsigelsesinstituttet dersom kommunene vedtar arealplaner som avviker fra de regionale planene.

Innføringen av *regionale planbestemmelser* har gitt fylkeskommunene en mulighet til å legge forpliktende føringer for arealbruk. Utvalget mener at fylkeskommunene bør stimuleres til mer aktivt å ta dette virkemiddelet i bruk, også på andre arealbruksområder enn hva som praktiseres i dag. Brukt på en aktiv måte kan regionale planbestemmelser trekke opp mer forpliktende hovedlinjer for fremtidig arealbruk som danner rammer for både kommunal planlegging og statlige beslutninger.

For å styrke forpliktelsen i regionale planer, mener utvalget at regional planbestemmelse bør videreutvikles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan bestemmelsen brukes i dag. Hofstad og Hanssen[179] foreslår for eksempel å innføre krav om regionale planbestemmelser (§ 8-5) knyttet til retningslinjer for arealbruk på bestemte områder, som samferdsel (prioriterte kollektivakser), viktig infrastruktur, viktig regional grøntstruktur, markaområder, kystsone og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og handelssentre, bolig- og næringsstruktur, og viktige miljøvernoppgaver. Utvalget mener dette er et aktuelt perspektiv. I tillegg er klimaspørsmål, jordvern og strandsonen aktuelle temaområder.

Dagens praksis viser at fylkeskommunene finner det utfordrende å benytte regionale planbestemmelser. I dag brukes regional planbestemmelse kun der det foreligger en statlig planbestemmelse. Samtlige av de syv fylkeskommunene som har tatt virkemiddelet i bruk, har brukt det som oppfølging av Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (2008). Utvalget vil påpeke at fylkeskommunene gjennom pbl kan bruke regionale planbestemmelser også der det ikke foreligger nasjonale føringer. Utvalget ser imidlertid at legitimiteten til bruk av virkemiddelet i det enkelte fylket vil være avhengig av hvordan kommunene er involvert i prosessen og i hvilken grad det er forståelse for bruk av det.

En annen tilnærming til spørsmålet om mer forpliktende regional planlegging kan være å gi fylkeskommunene mulighet til å *ivareta kommunale planoppgaver* – etter anmodning fra enten kommunene eller staten:

Utvalget mener det i pbl bør åpnes for at fylkeskommunen skal kunne påta seg (etter anmodning fra aktuelle kommuner eller etter pålegg fra staten) å utarbeide en plan som gjelder flere kommuner, etter bestemmelsene for kommunal plan for særskilte geografiske

---

[178] Holth og Winge (2016)

[179] Hofstad og Hanssen (2015) Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015: 17, s. 51.

områder eller problemstillinger. Dette kan være aktuelt for eksempel for kystsoneplanlegging. Utvalget mener en slik mulighet vil styrke det tverrkommunale perspektivet der dette er avgjørende for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver.

Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12, jf. pbl § 6-4. På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan, og da som en statlig arealplan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Utvalget mener at det i loven bør åpnes for at *enten* fylkeskommunen eller staten kan utarbeide nødvendig plan som grunnlag for gjennomføring av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak som strekker seg over flere kommuner. Behovet for raskere planprosesser i forbindelse med store statlige infrastrukturtiltak har medført økt bruk av statlig plan. Med et regionalt ansvar for utforming av denne type planer, mener utvalget det legger til rette for åpnere planprosesser og bedre involvering av de berørte kommunene. Det legger også grunnlag for at flere hensyn inkluderes og avveies i prosessen.

23.3.5 Tydeligere nasjonale forventinger til regional planlegging

For å kunne forplikte andre aktører, er det viktig av fylkeskommunen og regional planlegging har legitimitet til å gjøre dette, både overfor kommunene og statlige etater.

Pbl har få bestemmelser om innholdet i planene og om hvordan arealene skal brukes eller ikke brukes. Pbl er en vid fullmaktslov som gir regler om hvordan planleggingen skal skje, og inneholder hjemler for hva som *kan* bestemmes, uten å gi klare plikter.[180] Planlovutvalget foreslo at viktige oppgaver og hensyn som skal varetas i planleggingen "angis konkret i lovbestemmelsene som definerer de kommunale og regionale planformene."[181] Bugge[182] foreslår for eksempel å nedfelle plikten til å utarbeide klimaplaner direkte i loven, som en del av region- og kommuneplanen.

I dag formidles føringer for og forventninger til den regionale planleggingen blant annet gjennom Nasjonale forventninger til kommunal- og regional planlegging, statlige planbestemmelser og planretningslinjer og årlige forventningsbrev til fylkeskommunene. Videre kan staten oppfordre til utforming av regionale planer omkring konkrete tema – slik det ble gjort med hensyn til regionale planer for villrein – eller staten kan pålegge fylkeskommunene å utforme konkrete regionale planer, jf. pbl § 8-1. Oslo og Akershus ble for eksempel pålagt å utforme en felles areal- og transportplan. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt i 2016 og legges nå til grunn i kommunenes arealplanlegging.

Fylkeskommunen har som nevnt en viktig rolle i å planlegge for og samordne oppgaver som går på tvers av sektorer og kommunegrenser. Dette innebærer at fylkeskommunen på visse områder bør kunne innta en "overkommunal" funksjon ved at regionale planer gir overordnede avklaringer og rammer for kommunale planer. Det vil være nødvendig for å kunne løse flere av dagens komplekse nasjonale oppgaver og målsettinger. Særlig viktig i denne sammenheng er kanskje klimahensyn og samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkeskommunenes legitimitet til å innta en slik overordnet førende rolle gjennom regional planlegging henger ikke kun sammen med forankringen i kommunene som del av planprosessen,

---

[180] Bugge (2016) Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel? Notat 17. juni 2016.
[181] NOU 2003: 14, s. 53
[182] Bugge (2016)

men også i hvilken grad staten synliggjør sine forventinger til fylkeskommunene om å faktisk ta en slik rolle.

Utvalget mener en lovfesting av spesifikke tema for den regionale planleggingen ikke er hensiktsmessig. Det vil lett kunne bli omfattende og ulike tema vil også ha ulik aktualitet i ulike fylker. Gjennom planstrategiarbeidet skal fylkeskommunene i dialog med kommunene, staten og andre regionale aktører peke ut de prioriterte temaene for videre regional planlegging.

Samtidig vil utvalget understreke betydningen av statens forventinger til regional planlegging. Utvalget mener staten i større grad bør synliggjøre sine forventinger til hvilke problemstillinger og temaer regionale planer bør gripe for å være et redskap for gjennomføring av nasjonal politikk. Tydeligere nasjonale oppdrag for den regionale planleggingen kan gi fylkeskommunen større legitimitet. Det kan også gi større forutsigbarhet for kommunene, og det kan avklare en del problemstillinger som vil bidra til å forenkle kommunenes konkrete planprosesser og håndteringen av enkeltsaker. Regional planlegging kan også gi større forutsigbarhet for staten gjennom å avklare overordnede rammer også for statlig virksomhet i ulike områder. Utvalget mener derfor at det ikke nødvendigvis er et motsetningsforhold mellom å styrke det regionale plannivå og å ivareta statlige og lokale interesser. Tvert imot vil andre myndigheter kunne ha fordel av å delta i regionale planprosesser og følge regionale planer når staten selv fremhever regional plan som et virkemiddel for egen politikkgjennomføring. En tydeligere spesifisering av tema for den regionale planleggingen i de nasjonale forventningene gir fleksibilitet med hensyn til skiftende regjeringers politiske prioriteringer.

23.4 Utvalgets forslag

Et viktig mål med regionreformen er å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene for å legge til rette for mer helhetlig samfunnsutvikling. Mange av de oppgavene utvalget mener bør ivaretas av fylkeskommunen er komplekse, sammensatte og grenseoverskridende. Derfor er de også vanskelig å løse. Regional planlegging er et verktøy nettopp for å løse sammensatte problemstillinger. Dette verktøyet har et stort potensial, som utvalget mener bør utnyttes bedre.

For at regional planlegging skal fungere etter intensjonene, må 1) planprosessen skje i samarbeid med statlige sektormyndigheter og kommuner, og 2) vedtatte regionale planer må bli fulgt når det senere treffes beslutninger. For at fylkeskommunene skal kunne være sentrale samfunnsutviklingsaktører, må de ha legitimitet og gjennomslagskraft.

Fordelene av å gi tydeligere forventninger til fylkeskommunens ansvar på komplekse, tverrgående oppgaver, er flere:

- bedre og mer helhetlige løsninger for arealbruk, infrastruktur, utbygging, miljøtiltak osv.
- større forutsigbarhet for kommuner, innbyggere og næringsliv
- omsette nasjonal politikk til konkret regional tilpasset handling
- mer effektiv planlegging og økt effektivitet i forvaltningen
- være en støtte for kommunene i form av føringer på grenseoverskridende, komplekse oppgaveområder
- tydeligere ansvarsfordeling mellom kommune og fylkeskommune

Utvalget støtter regjeringens forslag til tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel. Videre foreslår utvalget:

- å tydeligere og forankre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i pbl.
- å vurdere hvordan fylkesmannen kan innta en tilsynsrolle overfor statlige etater med hensyn til faktisk deltakelse i planprosesser og oppfølging i tråd med pbl.
- å utvikle fastere prosedyrer for å sette *samfunnsmål* for KVU-arbeidet i den innledende idéfasen i KS-systemet, og for tilsvarende prosesser for vurdering av andre store statlige investeringer. Utvalget mener at regionale myndigheter må delta i utarbeidelsen av samfunnsmål for alle større statlige investeringsprosjekter.
- at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan det brukes i dag.
- at det i pbl åpnes for at fylkeskommunen (etter anmodning fra aktuelle kommuner eller pålegg fra staten) i tillegg til staten kan tre inn i myndigheten til kommunestyret og utarbeide plan etter bestemmelsene for kommunal plan med juridisk bindende virkning. Dette er aktuelt for særskilte geografiske områder eller problemstillinger, eller for gjennomføring av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak som strekker seg over flere kommuner.
- at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventningene til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk.

Utvalget mener det også er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering til pbl.

24 Planjuridisk veiledning av kommunene

Fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar for veiledning om plansystemet og planprosessene, mens fylkesmannen er gitt ansvar for planjuridisk veiledning. Undersøkelser viser at fylkeskommune og fylkesmann samarbeider om den planfaglige veiledningen av kommunene, men dette har ulik form og ulik grad av formalisering i ulike fylker. Grenseflatene mellom fylkeskommunens og fylkesmannens veiledningsansvar er også i ulik grad avklart og operasjonalisert.[183]

Fylkeskommunene skal veilede og bistå kommunene i deres planlegging, jf. pbl § 3-2. Det planfaglige veiledningsansvaret er særlig knyttet til fylkeskommunenes kompetanse på planprosesser og helhetlig areal- og samfunnsutvikling. Fylkeskommunene skal veilede om medvirkning og mobilisering av lokalsamfunn, hvordan kommunene kan gi retning til samfunnsutviklingen og om gode helhetsgrep i den kommunale areal- og samfunnsplanleggingen. Fylkeskommunens veiledningsansvar er knyttet til behandling av konkrete plansaker og til kompetanseheving gjennom regionale plansamlinger og faglige nettverk. Gjennom ledelse av regionalt planforum har fylkeskommunen, sammen med fylkesmannen, ansvar for å sikre helhetlige løsninger i konkrete plansaker.

Fylkeskommunene har også veiledningsansvar innen sine øvrige ansvarsområder. Dette omfatter områder som kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, barn og unges interesser, universell utforming, folkehelse, fylkesveier og akvakultur og om hvordan disse hensynene skal ivaretas i kommunale planer.

Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven, jf pbl § 3-2. Fylkesmannen har ansvar for å veilede kommunene om juridiske spørsmål knyttet til

[183] Asplan Viak (2017) Rollen som regional planmyndighet og planfaglig veileder i framtidens regioner. Gjennomført på oppdrag fra KS.

plan- og bygningsloven, samt tilsyn og klagebehandling for kommunale vedtak. Fylkesmannen skal etter behov vurdere den juridiske holdbarheten av kommuneplaner og reguleringsplaner[184] og kan fremme innsigelse om planfaglige mangler ved planer.

24.1 Utvalgets vurderinger

Fylkeskommunene har det generelle planfaglige veiledningsansvaret overfor kommunene, mens fylkesmannen skal veilede om juridiske spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven. I lys av fylkeskommunenes ansvar for regionalt planforum og den løpende kontakten de har med kommunene om planspørsmål, mener utvalget at det vil være hensiktsmessig å forsterke veiledningsansvaret til fylkeskommunen. Det vil kunne forsterke fagmiljøene, samtidig som kommunene forholder seg til kun ett planfaglig veiledningsorgan. Det vil gi forenkling og tydeliggjøring av ansvar og er i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen. En overføring av oppgaver innen landbruk og miljø/klima vil ytterligere styrke planveilederkompetansen og -rollen overfor kommunene. Fylkesmennene har i dag ansvaret for juridisk veiledning knyttet til plan- og byggesaker. Dersom fylkeskommunene bygger opp kompetansen på planjuridisk veiledning, bør være en del av den planfaglige veiledningen og styrke denne.

Veiledning skal i prinsippet være etterspørselsbasert. Når det gjelder forholdet mellom veiledning og kontroll/tilsyn/klage, mener utvalget at det vil styrke fylkesmannens kjernefunksjoner dersom det juridiske veiledningsansvaret overføres til fylkeskommunene. Det vil rendyrke den uavhengige posisjonen til fylkesmannen og styrke habiliteten i gjennomføring av kontroll, tilsyn og klagebehandling overfor kommunene.

En overføring av det planjuridiske veiledningsansvaret vil ikke endre fylkesmannens samordningsrolle eller veiledningsansvar innen sine fagområder.

24.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ansvaret for planjuridisk veiledning av kommunene overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunene. Innsigelsesmyndigheten knyttet til dette overføres også.

25 Samordning av innsigelser og megling i plansaker

I den grad kommuner ikke følger opp retningslinjene i regionale planer, vil fylkesmannen og øvrig regional statsforvaltning kunne fremme innsigelser til planforslaget i medhold av plan- og bygningsloven innenfor sine sektorinteresser/-ansvar. Fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter kan også fremme innsigelse til kommunale planer ut fra nasjonale mål og hensyn, samt egne sektorlover.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte i perioden 2013–2017 et forsøk i 12 fylker der fylkesmannen hadde ansvar for å samordne statlige innsigelser til kommunale planer. Formålet med forsøket var å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Samordningsfunksjonen med hensyn til statlige innsigelser har blitt praktisert ulike i ulike embeter, men generelt det er fokusert på både å avdekke konflikter tidlig – blant annet gjennom regionalt

[184] Virksomhets- og økonomiinstruksen for fylkesmennene, pkt. 5.3.7.1.

planforum, redusere behovet for innsigelser og å samordne avgitte innsigelser for å unngå motstridende statlige signaler til kommunene.[185]

I de tilfellene der kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelse som er fremmet til kommunal plan, skal det ordinært foretas megling mellom partene, jf. pbl § 5-6. Det er i dag fylkesmannen som megler i plansaker. Fylkesmannen kan bidra til å løse konflikten og gjennomføre megling der kommuner, statlige etater, fylkeskommunen og/eller fylkesmannen selv har fremmet innsigelse mot kommunale planer. Det kan også innebære megling mellom ulike statlige interesser. Fylkesmannen defineres ikke som inhabil i forvaltningslovens forstand ved megling knyttet til embetets egne innsigelser.[186] Megleren i innsigelsessaker treffer ikke selv avgjørelser om løsningen i plansaker, men har en viktig rolle som katalysator for å få partene i saken til å komme fram til en omforent løsning.

25.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener i prinsippet at både fylkesmannen og fylkeskommunen kan ivareta en regional meglingsrolle ved innsigelser til kommunale planer. Meglerrollen innebærer ingen myndighet til å gripe inn verken i statens eller kommunenes disposisjoner. Dersom megling mislykkes, vil saken uansett avgjøres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Megling innebærer å finne lokale og regionale løsninger innenfor rammene av nasjonal politikk. Utvalget mener at fylkeskommunen som regional planmyndighet, har gode forutsetninger og et godt planfaglig grunnlag for å koble og diskutere lokale, statlige og regionale hensyn i meglingssaker.

Enten meglingsansvaret ligger hos fylkesmannen eller fylkeskommunen, vil megleren kunne komme i en dobbeltrolle ved å måtte megle om egne innsigelser. Derimot vil et fylkeskommunalt meglingsansvar gjøre at fylkeskommunen må megle mellom ulike *statlige* interesser, noe utvalget ser som utfordrende. En eventuell overføring av fagansvar innen klima, miljø og landbruk vil også øke fylkeskommunens mulighet for å måtte megle omkring *egne* innsigelser. Det styrker argumentene for å bevare fylkesmannens meglingsrolle.

Fylkesmennene har opparbeidet stor legitimitet i rollen som statens representant på regionalt nivå, herunder rollen som megler i innsigelsessaker. Denne ordningen er godt innarbeidet, og megling i disse sakene har høy prioritet hos fylkesmennene. Meglingen er et sentralt element i løsningen av innsigelsessaker. Kun 1-2 prosent av kommunalt vedtatte arealplaner sendes til avgjørelse i departementet.[187]

Utvalget mener fylkesmannen, som statens representant i fylket, har en legitimitet overfor andre statsorganer som fylkeskommunen ikke har, og at det derfor taler for at fylkesmannen fortsatt skal ha et ansvar for å sikre samordning av statlige interesser i planleggingen – blant annet gjennom samordning av innsigelser. Innsigelser dreier seg for en stor del om å ivareta nasjonale hensyn. Utvalget understreker at denne rollen betinger et tett samarbeid med kommunene og fylkeskommunene.

---

[185] Buanes, Nyseth og Nylund (2016) Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer. Norut-rapport 11/2016.
[186] Kommunal- og moderniseringsdepartementets Rundskriv H-2/14 17.02.2014.
[187] Tall fra KOSTRA/SSB.

25.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ansvaret for samordning av statlige innsigelser og megling i plansaker ligger til fylkesmannen.

Del VIII Konklusjoner

26 Oppsummering og konklusjoner

Utvalget mener endring i oppgavefordelingen kan bidra til å løse grunnleggende sektor-overgripende samfunnsutfordringer landet står overfor på en bedre måte enn i dag. Regionreformen gir en mulighet for å samle og legge oppgaver som bør ses i sammenheng, til ett folkevalgt organ og én administrasjon. Det vil legge til rette for mer koordinert og tilpasset offentlig virkemiddel- og ressursbruk i forvaltningen.

Samlet sett foreslår utvalget overføring av oppgaver på en rekke samfunnsområder. Utvalgets tilnærming er å bygge opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen. Dette krever at ansvar og oppgaver reelt sett overføres juridisk og/eller økonomisk. Utvalget vil styrke den politiske og faglige helhetstenkningen slik at oppgaveløsningen kan ses i sammenheng og dra i samme retning. Utvalget mener det er særlig tre store politikkfelt der fylkeskommunene bør ha oppgaver og handlingsrom til å bygge opp en sterk og tydelig regional politikk. Politikken og prioriteringene inne disse feltene er avgjørende for samfunnsutviklingen i det enkelte fylke og krever tilpasning til regional kontekst og forutsetninger. Dette er knyttet til:

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

26.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår oppgaveoverføringer til fylkeskommunene innen fem områder:

Næring, kompetanse og integrering

- Oppdragsgiveransvar for minst halvparten av det offentliges midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge. Eierandel i Innovasjon Norge på mellom 50 og 66 prosent.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Siva. Siva nedlegges.
- Ansvar for om lag halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning som i dag ligger til Forskningsrådet. Midlene forvaltes etter modell av regionale forskningsfond.
- Ansvar for Regionalt næringsprogram som i dag ligger til fylkesmannen. Midlene til investeringer og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midlene) overføres fra Landbruks- og matdepartementet til fylkeskommunene som gir oppdrag til Innovasjon Norge.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Distriktssenteret. Distriktssenteret nedlegges.
- Ansvar for om lag halvparten av midlene over tilskuddsordningen *Arktis 2030* som involverer nordnorske aktører overføres til fylkeskommunene i Nord-Norge. Ansvaret ligger i dag til Utenriksdepartementet. Utvalget mener staten bør vurdere å gi fylkeskommunene i Nord-Norge et mer aktivt og formelt ansvar for å delta og forberede møter i Arktisk Råd.

- Ansvar for oppgavene og virkemidlene knyttet til karriereveiledning som i dag ligger til Kompetanse Norge og NAV.
- Ansvar for å legge til rette for og finansiere opplæring og utdanningstiltak som ikke er finansiert over ordinære bevilgninger til universiteter og høgskoler eller over fylkeskommunenes budsjetter til videregående opplæring og fagskoler. Det omfatter blant annet ansvar for ulike tilskudd som i dag ligger til Kompetanse Norge. Nasjonale oppgaver i Kompetanse Norge kan overføres til Utdanningsdirektoratet. Kompetanse Norge nedlegges.
- Ansvar for store deler av oppgavene som i dag ligger til IMDi, herunder veiledning av kommunene, utbetaling av tilskudd til kommunene, kompetansetiltak og bosetting. Utbetaling av integreringstilskuddet og gjenværende oppgaver av nasjonal karakter kan overføres til ansvarlig departement. IMDi nedlegges.

Samferdsel

- Ansvar for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet. Ansvar for grenseoverskridende togruter forutsetter et nært samarbeid mellom fylkeskommunene, for eksempel ved at Østfold/Akershus/ Buskerud tar et vertskommuneansvar som det største "jernbanefylket".
- Den statlige tilskuddsordning for utvidet TT-tilbud overføres til fylkeskommunene gjennom rammetilskuddet.
- Ansvar for forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd som i dag ligger til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Klima, miljø og naturressurser

- Ansvar for klima- og miljøoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av forurensingsområdet og oppgaver knyttet til kontroll, tilsyn og klage.
- Fylkeskommunene får et regionalt samordningsansvar på klimaområdet knyttet til oppfølgingen av klimaloven.
- Myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av vannkraft på 1-10 MW og vindkraft over 1 MW/fem turbiner som i dag ligger til NVE. Fylkeskommunene kan benytte NVE i saksbehandlingen.

Kultur og kulturminnevern

- Ansvar for prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter og som i dag ligger til Norsk Kulturråd.
- Ansvar for samtlige institusjoner innenfor kap. 323 *Musikk og scenekunst*, post 60 *Landsdelsmusikerne i Nord-Norge*, post 71 *Region-/landsdelsinstitusjoner* og post 73 *Region- og distriktsopera* som i dag ligger til Kulturdepartementet. Fra post 70 under samme kapittel overføres Den Nationale Scene og Bergen Filharmoniske Orkester. Flertallet av tilskuddene som finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslår også overført.
- Ansvar for flertallet av museer som finansieres over kap. 328 *Museum og visuell kunst*, post 70 *Det nasjonale museumsnettverket*. Flertallet av tilskudd som i dag finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslås også overført.

- Ansvar for investeringsmidler tilhørende ovennevnte institusjoner innen musikk, scenekunst og museum som i dag ligger til Kulturdepartementet (kap. 322 *Bygg og offentlige rom*, post 70 *Nasjonale kulturbygg*).
- Ansvar for forvaltning av spillemidler til kulturbygg, Den kulturelle skolesekken, Musikkutstyrsordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler kor, Krafttak for sang og Ordningen for historiske spill som i dag ligger til Kulturdepartementet.
- Ansvar for forvaltning av spillemidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet. Spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene foreslås fordelt direkte til fylkeskommunene uten forutgående behandling i Kulturdepartementet.
- Ansvar for hovedmengden av førstelinjeoppgaver på kulturminnefeltet som i dag ligger til Riksantikvaren. Ansvaret for relevante tilskuddsordninger foreslås lagt til fylkeskommunene.

Helse og levekår

- Ansvar for folkehelseoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av oppgaver knyttet til tilsyn. Ansvar for tilskuddsordninger med relevans for lokalt og regionalt folkehelsearbeid som i dag ligger til Helsedirektoratet og fylkesmannen.
- Ansvar for pedagogiske-psykologiske støttetjenester (PPT) som i dag ligger til Statped, og overtar ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Ansvar for statens spesialskole i Skådalen foreslås overført til Oslo kommune som må ivareta et landsdekkende tilbud. Øvrige oppgaver i Statped kan overføres til Utdanningsdirektoratet. Statped nedlegges.
- Ansvar for barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og adopsjon som i dag ligger til Bufetat. Ansvar for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under femten år forblir statlige. Bufetat legges ned. Bufdir beholdes som fagdirektorat for barnevernet.
- Ansvar for familievernet som i dag ligger til Bufetat.

Utvalgets forslag innebærer at fylkeskommunene får forvaltningsansvar for relevante tilskudds- og prosjektmidler innenfor de oppgaveområdene som foreslås overført, og som i dag er lagt til departementer, direktorater og fylkesmannen.

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

Utvalget støtter regjeringens forslag til tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel for samordning. Videre foreslår utvalget:

- å tydeliggjøre og forankre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i plan- og bygningsloven.
- å vurdere hvordan fylkesmannen kan innta en tilsynsrolle overfor statlige etater med hensyn til faktisk deltakelse i planprosesser og oppfølging i tråd med plan- og bygningsloven.
- å utvikle fastere prosedyrer for å sette samfunnsmål for KVU-arbeidet i den innledende idéfasen i KS-systemet, og for tilsvarende prosesser for vurdering av andre store statlige investeringer.
- at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan det brukes i dag.

- at det i plan- og bygningsloven åpnes for at fylkeskommunen (etter anmodning fra aktuelle kommuner eller pålegg fra staten) i tillegg til staten kan tre inn i myndigheten til kommunestyret og utarbeide plan etter bestemmelsene for kommunal plan med juridisk bindende virkning.
- at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventninger til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk.

Utvalget foreslår at ansvar for planjuridisk veiledning av kommunene som i dag ligger til fylkesmannen, overføres til fylkeskommunene. Utvalget mener det er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering til plan- og bygningsloven.

Figur 26.1 illustrerer de fem områdene der utvalget har drøftet og foreslår overføring av oppgaver og ansvar.

Figur 26.1 Fylkeskommunens oppgaver og ansvar i lys av utvalgets forslag

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

– Det bør utredes overføring av barnevernsoppgavene som i dag ligger til kommunene, til fylkeskommunen.
– Det bør utredes overføring av ansvar for tilskuddsordningene innenfor arbeidsmarkedsopplæringen og bedriftsintern opplæring som i dag ligger til NAV, til fylkeskommunene.
– Staten bør kartlegge dagens tilsyns- og klagehjemler overfor fylkeskommunene med sikte på en reduksjon av antall hjemler og sterkere ansvarliggjøring av fylkeskommunen.

– Spørsmålet om organiseringen av sykehusene bør vurderes på nytt, der en fylkeskommunal modell inkluderes i utredningen.

26.2 Finansiering av fylkeskommunene

26.2.1 Rammefinansiering

Utvalget mener fylkeskommunen i hovedsak bør finansieres av skatteinntekter og rammetilskudd. Frie inntekter legger til rette for fylkeskommunale prioriteringer i lys av behovene regionalt og de prioriteringer de folkevalgte gjør. Frie inntekter understøtter fylkeskommunens rolle som demokratisk organ og deres samfunnsutviklerrolle. Frie inntekter forenkler rapporteringen i det offentlige og legger til rette for prioriteringseffektivitet fordi oppgaveløsningen kan tilpasses lokale og regionale behov, og fordi det gir mulighet for å se ulike oppgaveområder i sammenheng.

Utvalget vil også peke på muligheten for overgangsordninger når oppgaver overføres til fylkeskommunene. Det kan for eksempel gjøres ved at fordelingen av midler tar utgangspunkt i den historiske fordelingen på området, og der en eventuell omfordeling gjøres over en bestemt tidsperiode. I den sammenheng vil utvalget peke på muligheten for særskilt fordeling (over den såkalte tabell c i grønt hefte) som en midlertidig modell for fordeling av midler på enkeltområder.

26.2.2 Øremerkede tilskudd

Til tross for at rammefinansiering av fylkeskommunene bør være hovedregelen, ser utvalget at det fortsatt vil være behov for øremerkede ordninger når nasjonale styringshensyn tilsier det og det er i tråd med veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.[188] Øremerkede ordninger omfatter også tilskudd og prosjektmidler og har i tillegg til å ivareta nasjonale styringshensyn en viktig funksjon med hensyn til å stimulere til aktivitet, samarbeid og innsats som ellers ikke ville funnet sted. Det gir mulighet for å støtte målrettet innsats selv med mindre beløp.

Utvalget vil legge til at øremerkede ordninger og tilskuddsmidler bør innrettes slik at fylkeskommunene – innenfor hovedformålet med ordningene – får en større grad av frihet til å prioritere og målrette ordningene til de regionale behov. Rapporteringskravene utformes på måte som sikrer god nok styringsinformasjon, men uten for sterke krav til detaljer.

26.2.3 Forvaltningen av tilskuddsmidler

Utvalget mener fylkeskommunene bør overta forvaltningen av tilskuddsordninger og prosjektmidler overfor kommuner, frivillige, næringsliv og innbyggere innenfor de oppgaveområder fylkeskommunene har ansvaret for og/eller som faller innenfor rollen som samfunnsutvikler. Det er i tråd med Stortingets merknader som påpeker at fylkeskommunene bør få et større ansvar for "prosjektmidler", jf. Innst. 333 S (2014–2015).

Mange tilskuddsordninger er ikke rettighetsfestede, men krever tilpasning til regionale og lokale muligheter og behov, jf. retningslinje 1 og 3 om geografisk nivåplassering og i hvilken grad ordningene gir rom for utøvelse av politisk skjønn. Fylkeskommunene som politiske

[188] Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016.

organ har legitimitet til å gjøre slike prioriteringer. Med færre og større fylker vil fylkeskommunene også få styrket administrativ og faglig kapasitet og kan føre en tilskuddsforvaltning som er effektiv, faglig fundert og samordnet. Ved å samle flere tilskuddsordninger i fylkeskommunene vil en kunne se midlene og formålene i sammenheng – også på tvers av sektorer/samfunnsområder – og vil kunne stimulere de delene av fylket som har størst behov, jf. retningslinje 4: oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan. Fylkeskommunene vil gjennom sin kontakt og kjennskap til kommunene, frivillige og næringsliv være en god veileder for kommunene med hensyn til å dra nytte av ulike tilskuddsordninger. Fylkeskommunene vil kunne se flere ordninger og virkemidler i sammenheng overfor den enkelte kommune. Fylkeskommunene som kjenner de lokale forholdene, kan samle tilskudd for å stimulere til økt satsing som stimulerer verdiskapingen i fylket.

Utvalgets forslag omfatter derfor overføring av ansvar for tilskuddsordninger som følger av fylkeskommunenes nåværende oppgaver og utvalgets forslag om overføring av ytterligere ansvar. Dersom statlige tilskuddsordninger avvikles bør ordningene gå inn i fylkeskommunenes rammetilskudd.

Utvalget vil legge til at fylkeskommunene selv også kan etablere egne (ikke statlige) tilskuddsordninger til fordeling innad i fylkene. Slike ordninger finansieres eventuelt av fylkeskommunenes egne inntekter (skatt, rammetilskudd, andre inntekter).

27 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget har innenfor tidsrammen for utvalgets arbeid gjort noen overordnede vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser.

27.1 Budsjettmessige konsekvenser og årsverk berørt

Utvalget anslår at forslagene samlet sett vil medføre en overføring i størrelsesorden 23,5 mrd. kroner fra staten til fylkeskommunene. I dette ligger midlene som i dag går til drift i de institusjonene som foreslås overført i sin helhet til fylkeskommunene, og utgjør om lag 8,5 mrd. kroner.

Midlene i tilskuddsordningene og virkemidlene som foreslås overført utgjør om lag 15 mrd. kroner. Av disse er de fire største områdene:

- Kultur: om 4,5 mrd. kroner
- Næring, innovasjon og forskning: om lag 3,5 mrd. kroner
- Samferdsel: om lag 2,5 mrd. kroner
- Integrering: om lag 2 mrd. kroner

Om lag 4760 årsverk blir direkte berørt av forslagene, jf. tabell 27.1.

I tillegg vil flere statlige institusjoner bli berørt budsjett- og personalmessig som følge av en reduksjon i oppgaver og økonomiske virkemidler.

Tabell 27.1 Antall årsverk i berørte etater og statsforetak

	Antall årsverk (estimat)
Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret)	25
Selskapet for industrivekst (SIVA)	45
Kompetanse Norge (tidl. VOX)	95
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	245
Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped)	745
Barne, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	3605
Sum	*4760*

27.2 Effektiviseringsgevinster

Prioriteringseffektivitet

En overføring av oppgaver til fylkeskommunene legger til rette for prioriteringseffektiv (allokeringseffektiv) forvaltning av samfunnets ressurser. Prioriteringseffektivitet betyr at ressursene fordeles slik at omfanget, sammensetningen og standarden på de offentlige tjenestene er tilpasset befolkningens preferanser. Effektiv ressursbruk er et sentralt argument for at en oppgave bør løses nærmest mulig innbyggerne. Fylkeskommunene (og kommunene) er prioriteringseffektive både fordi de gjennom nærhet til innbyggere og næringsliv er i stand til å oppfatte og tilpasse oppgaveløsningen til lokale og regionale behov, og fordi det gir mulighet for å se ulike oppgaveområder, virkemidler og prioriteringer i sammenheng. Reformen løser opp på nåværende organisatoriske bindinger og gir rom for politikkutforming tilpasset regionale muligheter og forutsetninger.

Kostnadseffektivitet

Isolert sett og ut fra et sektorperspektiv kan konsekvensene av en overføring av oppgaver til fylkeskommunene medføre smådriftsulemper. Nåværende statlige oppgaver som ofte er samlet i sentrale direktorater eller landsdekkende organisasjoner, fordeles på 11 fylkeskommunale enheter. Samtidig vil ikke overføring av oppgaver til fylkeskommunene nødvendigvis øke deres utgifter til administrasjon og støttefunksjoner fordi fylkeskommunene allerede har et apparat til å støtte opp under oppgaveløsningen. En overføring vil derfor trolig ikke øke utgiftene til administrasjon og støttefunksjoner nevneverdig.

Tydeligere oppgavefordeling

På mange områder foreslår utvalget å samle oppgaver som bør ses i sammenheng i én organisasjon. Kompetansen samles i større grad i fylkeskommunene, med redusert omfang av kostnadsøkende og ineffektiv dobbeltkompetanse som konsekvens. Prosesskostnadene kan reduseres som følge av en klarere rolle- og ansvarsdeling. En tydeligere ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene vil også innebære en forenkling for innbyggere og næringsliv, og dermed gi effektivisering for samfunnet som helhet. Således mener utvalget at reformen gir et innsparingspotensial for det offentlige samlet sett.

27.3 Omstillingskostnader

Endringer i tråd med utvalgets forslag vil kreve utgifter i forbindelse med selve gjennomføringen av endringene både i staten og fylkeskommunene. Dette er engangsutgifter i forbindelse med omstilling til nye enheter. Utgiftene vil blant annet være knyttet til samordning av IKT, saksbehandlingsrutiner, opplæring, organisasjonsutvikling, flytting og leie/kjøp av bygninger.

27.4 Lokalisering av offentlige arbeidsplasser

Utvalgets forslag vil innebære en geografisk refordeling av offentlige arbeidsplasser, fra Oslo og andre store og mellomstore byer og til alle deler av landet. Endringene som foreslås, berører arbeidsplasser i enkeltdepartementer, men omfatter i hovedsak oppgaver som ligger i direktorater med regionale strukturer. En desentralisering av offentlige oppgaver slik utvalget foreslår, vil være i tråd med regjeringens lokaliseringspolitikk og det vil styrke regionale arbeidsmarkeder i alle deler av landet.

27.5 Mulig tidspunkt for overføring

Det vil være nesten to år fra utvalgets fremleggelse av rapport til regionreformen trer i kraft fra 1.1.2020. Utvalget mener at de av utvalgets forslag som ikke krever omfattende lov- og forskriftsendringer, i hovedsak bør kunne overføres fra 2020. På områder som kan kreve særlig omfattende lovendringer, vil overføring av oppgaver kunne skje fra 2021.

27.6 Medarbeidernes arbeidsgiverforhold

Utvalget foreslår overføring av oppgaver fra stat til fylkeskommune og også overføring av ansvar som vil berøre hele eller store deler av statlige institusjoner. Oppgaveoverføring forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte. Det må legges til rette for samarbeid med tillitsvalgte slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommunene og for staten.[189] En overføring av oppgaver og ansvar fra statlig sektor til kommunal sektor vil kunne innebære at det defineres som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16 (aml). En virksomhetsoverdragelse foreligger "ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.", jf. aml § 16-1.

At det foreligger en virksomhetsoverdragelse, innebærer at det gis vern for rettigheter til de ansatte som eventuelt blir overført til kommunen. Sentrale rettigheter er lønns- og arbeidsvilkår (aml § 16-2), reservasjonsrett (§ 16-3) og vern mot oppsigelse (§ 16-4).

Som ledd i oppfølging av ekspertutvalgets rapport må det gjøres en konkret vurdering av hva som er virksomhetsoverdragelse, og hva som er vil ha mer preg av omdisponering av ressurser og overføring av myndighet.

27.7 Ivaretakelsen av samiske interesser

Overføring av oppgaver til fylkeskommunene i tråd med utvalgets forslag vil kunne medføre behov for styrket dialog og samarbeid mellom fylkeskommunene og Sametinget. Dette gjelder i tilknytning til regional planlegging, men også i forbindelse med utøvelsen av

[189] KMD 13.5.2016: Høringsnotat Nye oppgaver til større kommuner.

forvaltningsansvar som overføres til fylkeskommunene. Det må vurderes å styrke dialog-verktøy og samarbeidsredskaper til bruk i planleggingen, samt andre strategi og beslutnings-prosesser i fylkeskommunene. Kommuner og fylkeskommuner har på eget initiativ – og som en del av lokaldemokratiet – plikt til å følge opp aktuelle forpliktelser overfor de samiske innbyggerne. Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider nå med et lovforslag med sikte på å forankre konsultasjonsplikten for statlige myndigheter, fylkeskommunene og kommunene i lov. En lovfesting av fylkeskommunenes konsultasjonsplikt vil kunne sikre at samiske interesser også blir ivaretatt ved en overføring av oppgaver fra statlig sektor til fylkeskommunene.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapporten er tilgjengelig på internett: www.regjeringen.no/kmd

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Forsidebilde: Colourbox/KMD
Publikasjonskode: H-2410 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 02/2018 - opplag 1000

Seljord kommune

Arkiv: D30
Saksnr.: 2017/1696-4
Sakshand.: Ronde Schade
Direkte tlf.:
Dato: 24.03.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Kommunestyret	23/18	12.04.2018

Samarbeidsavtale med Den økologiske hagen.

Saksdokument:

Budsjett 2018

Vedlegg:
1 Intensjonsavtale mellom Den økologiske hagen og Programområde 2, skule og oppvekst hagen

Saksutgreiing:

Kommunestyret fatta vedtak i budsjett 2018 om støtte til etablering av Den økologiske hagen. I budsjettframlegget var ikkje driftskostnadene til skulane og barnehagane innarbeidd, men det var i staden vist til som eitt av fleire tiltak utanfor ramma.

Det er tidlegare utarbeidd intensjonsavtale for samarbeid mellom skulane, barnehagane og den økologiske hagen. Den økonomiske ramma er stipulert til 50 000 kr kvart år.

Overordna mål for samarbeidet er å etablere ein ny læringsarena for barn og elevar i Seljord kommune. Samarbeidet skal bidra til å realisere målsettingar i sentral og lokal rammeplan for barnehagane, nasjonal læreplan for skulane, samt samfunnsplan for Seljord kommune.

Ein legg til grunn at kvar avdeling på sikt utarbeider ein lokal detaljplan/fagplan for samarbeidet med Den økologiske hagen.

Fylgjande avdelingar er per d.d. tenkt omfatta av avtalen:
1. Heddeli barnehage

2. Tussejuv barnehage
3. Seljord barneskule og SFO
4. Seljord ungdomsskule

Intensjonsavtalen sitt økonomiske omfang er avgrensa til om lag 50 000 kr, eller om lag 12 500 kr per avdeling.

Det er i dag ikkje økonomiske ramme for realisering av ein endeleg avtale for skulane eller barnehagane. Skal ein realisere intensjonsavtalen i 2018 må skulane og barnehagane få tilført midlar for å inngå endeleg avtale. Den økologiske hagen ved Anne Gro Lønnestad har hatt møter med leiarar og tilsette ved fleire av avdelingane og det er stor vilje til samarbeid om dette prosjektet.

Det er difor viktig med ei avklaring av det økonomiske grunnlaget for realisering av eventuell endeleg avtale.

Rådmannen si tilråding:

Kommunestyret ber rådmannen inngå avtale om samarbeid med Den økologiske hagen, skulane og barnehagane. Den økonomiske ramma for samarbeidet er avgrensa til 50 000 kr.

Kostnaden ved avtalen blir dekt av løyving frå disposisjonsfondet i 2018. Tiltaket blir innarbeidd i budsjett 2019 og fører til at ramma for PO2 blir utvida med 50 000 kr i økonomiplanperioden.

Utskrift til:

- Seljord barneskule og SFO
- Seljord ungdomsskule
- Heddeli barnehage
- Tussejuv barnehage
- VT vgs, avdeling Seljord

Seljord kommune
Rådmannen

Arkivkode:
Sakshand.: Ronde Schade
Dir.tlf.:
Vår ref.: 2017/1696- 1
Dato: 10.10.2017

Den økologiske hagen ved Anne Gro Lønnestad

Intensjonsavtale mellom Den økologiske hagen og Programområde 2, skule og oppvekst.

Seljord kommune, ved skule og oppvekst, inngår med dette intensjonsavtale med Den økologiske hagen frå og med skuleåret 2018/19. Overordna mål med samarbeidet er å etablere ein læringsarena for barn og elevar i Seljord kommune. Samarbeidet skal bidra til å realisere målsettingar i sentral og lokal rammeplan for barnehagane, nasjonal læreplan for skulane, samt samfunnsplan for Seljord kommune.
Avtalen er ikkje bindande for nokon av partane. Endeleg avtale og eksakt omfang av godtgjersle for innhaldet i avtalen får ein kome tilbake til etter at budsjett 2018 er fastsett i desember 2017.
Ein legg til grunn at kvar avdeling på sikt utarbeider lokal detaljplan for samarbeidet med Den økologiske hagen.

Fylgjande avdelingar er omfatta av avtalen:

1. Heddeli barnehage
2. Tussejuv barnehage
3. Seljord barneskule med SFO
4. Seljord ungdomsskule

Den kan og bli aktuelt å inngå intensjonsavtale med Vaksenopplæringa, men dette er ikkje avklart per d.d.
Avtalens økonomiske omfang er avgrensa til om lag 50 000 kr, eller om lag 12 500 kr per avdeling.
Kvar avdeling står fritt til å utvide samarbeidet etter nærmare avtale.

Med venleg helsing

Ronde Schade
Kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Kopi til:
- Rektor Seljord bsk
- Kultur- og næringssjef Asbjørn Storrusten
- Rektor Seljord usk
- Styrar Heddeli barnehage
- Styrar Tussejuv barnehage

Seljord kommune

Arkiv:
Saksnr.: 2018/753-2
Sakshand.: Finn-Arild Bystrøm
Direkte tlf.:
Dato: 04.04.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Kommunestyret	24/18	12.04.2018

Selskapskontroll på brannvernssamarbeidet i Vest-Telemark og forvaltningsrapport på sjølvkost for feietenester

Saksdokument:

Vedlegg:
1 Forvaltningsrevisjon på sjølvkost på feietenester i Seljord kommune
2 Selskapskontroll brannvernssamarbeidet i Vest-Telemark
3 Saksutskrift sak 23-17 frå Seljord kontrollutval 221117
4 Protokoll frå Seljord kontrollutval på sak 23-17 etter handsaming 221117

Saksutgreiing:

Telemark kommunerevisjon IKS har på vegne av Seljord kontrollutval gjennomført ein selskapskontroll for brannvernssamarbeidet i Vest-Telemark og ein forvaltingsrapport på Seljord kommunes si berekning av graden for sjølvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i 2016 er i samsvar med reglar og retningsliner.

I møte 22.11.17 vedtok kontrollutvalet følgjande i sak 23/17;

Kontrollutvalet tek Selskapskontrollrapporten «Brannvernsamarbeidet i Vest Telemark IKS – Seljord kommune» og forvaltningsrevisjonsrapporten «Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune» til vitande.

Tilråding til kommunestyret:
Selskapet bør:

- Gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

- I større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.

- Sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Kommunen bør:
- Vurdere å gjere eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad

Rådmannen si tilråding:

Kommunestyre tek Selskapskontrollrapporten «Brannvernsamarbeidet i Vest Telemark IKS – Seljord kommune» og forvaltningsrevisjonsrapporten «Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune» til vitande.

Selskapet bør:
- Gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

- I større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.

- Sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Kommunen:
- Det gjeras eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad som gjeld innanfor sjølvkostområdet.

Utskrift til:

TELEMARK
KOMMUNEREVISJON IKS

Sjølvkost på feietenester

Seljord kommune

2017 :: 433 006-3

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentleg forvaltning. Vi samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Seljord kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 750 011 Vest-Telemark PPT – eit forprosjekt (2013)
- 728 014 Eigedomsforvaltning (2013)
- 728 015 Førebyggande arbeid barn og unge (2015)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

Samandrag iii

1 Innleiing 1
- 1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet 1
- 1.2 Problemstilling og revisjonskriterium 1
- 1.3 Avgrensing 2
- 1.4 Metode og kvalitetssikring 2
- 1.5 Høyring 2

2 Sjølvkost på feiing og tilsynstenester 3
- 2.1 Problemstilling 3
- 2.2 Revisjonskriterium 3
- 2.3 Fakta om sjølvkost på feietenester 3
- 2.4 Revisor si vurdering 6

3 Konklusjonar og tilrådingar 8
- 3.1 Konklusjonar 8
- 3.2 Tilrådingar 8

Litteratur og kjeldereferansar 9

Vedlegg 10

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen 11

Vedlegg 2: Revisjonskriterium 12

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 17

Foto framside: Leif Magne Flemmen/hytteavisen.no

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 21. september 2016 i sak 17/16.

Denne rapporten omhandlar undersøkinga av korleis kommunen sjølv handterer sjølvkostreglane for feie- og tilsynstenester.

Problemstilling

Er kommunen si berekning av sjølvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i 2016 i samsvar med reglar og retningsliner?

Etter vår vurdering er berekninga av sjølvkost i samsvar med reglar og retningsliner

Berekninga av direkte kostnader i sjølvkostkalkylen er i tråd med Rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av sjølvkost for kommunale betalingstenester.*

Det blir gjort vurderingar av indirekte kostnader og dei er dokumenterte.

Etter vår vurdering kunne kommunen hatt tydelegare vedtak om dekningsgrad på sjølvkostområdet.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- vurdere å gjere eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad sjølvkosttenesta skal ha slik at det er tydeleg korleis eventuelle underskott skal handterast.

Skien, 9. november 2017
Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Seljord kommune 21. september 2016 i sak 17/16:

> ***Vedtak***
> *Kontrollutvalet ber Telemark kommunerevisjon IKS om å utføre ein forvaltningsrevisjon i selskap av Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS om kostnadsgrunnlage og sjølvkost, i hht plan for selskapskontroll 2016-2020, med atterhald om vedtak i kommunestyret. Prosjektplan leggast fram i neste moglege møte.*

Prosjektplanen blei vedteken i møte 30. november 2016 (sak 25/16) der kontrollutvalet vedtok å ta med ei undersøking av Seljord kommune si prissetting av feie- og tilsynstenestene, i tillegg til kontrollen av kostnadsgrunnlaget frå Brannvernsamarbeidet.

Forvaltningsrevisjon av sjølvkost i Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS går fram av rapport 433 006 Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS - sjølvkost. Fokus i den rapporten er korleis selskapet handterer sjølvkost på feie og tilsynsteneter som blir levert til eigarkommunane.

Denne rapporten omhandlar undersøkinga av korleis kommunen sjølv handterer sjølvkostreglane for feie- og tilsynstenester.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstilling og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstilling:

Er kommunen si berekning av sjølvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i 2016 i samsvar med reglar og retningsliner?

Revisjonskriteria[1] i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå brann og eksplosjonsvernloven og forskrift til denne, samt Kommunal- og moderniseringsdepartementet sine *Retningslinjer for beregning av sjølvkost for kommunale betalingstenester.* Kriteria står i pkt. 2.2, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.3 Avgrensing

Vi har undersøkt forholda i 2016.

Vi har ikkje undersøkt kvaliteten på tenestene.

I følgje brann- og eksplosjonsvernlova er det opp til kommunen korleis gebyra for den einskilde skal utformast. Dette har vi ikkje undersøkt nærare.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung hausten 2017. Oppdragsansvarleg er Kirsti Torbjørnson

For å undersøke korleis kommunen bereknar sjølvkost har vi sett på rekneskapstal, andre kommunale dokument og fått opplysningar frå sentrale personar i kommunen.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 3 til rapporten.

1.5 Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 4. oktober 2017. Høyringssvaret frå rådmannen har ført til endringar i våre vurderingar og konklusjonar som gjeld handtering av underskott og bruk av memoriakonto. Rådmannen sitt høyringsbrev ligg i vedlegg 1.

[1] Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

2 Sjølvkost på feiing og tilsynstenester

2.1 Problemstilling

Vi ser på denne problemstillinga:

Er kommunen si berekning av sjølvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i 2016 i samsvar med reglar og retningsliner?

2.2 Revisjonskriterium

Vi legg desse revisjonskriteria til grunn for våre vurderingar:

- *Dei direkte kostnadene i sjølvkostkalkylen skal vere lik kjøpesummen for tenestene levert av Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS.*
- *Kommunen skal vurdere og berekne kva for indirekte kostnader som høyrer til sjølvkosttenesta.*
- *Kommunen skal handtere overskot/underskot på sjølvkosttenesta i tråd med retningslinene (H-3/14).*
- *Kommunen skal bruke sjølvkostfond til å dekke underskot på sjølvkosttenesta innan fem år.*
- *Kommunen skal berekne kalkulatoriske renter på avsette fondsmidlar.*

2.3 Fakta om sjølvkost på feietenester

Dekningsgrad

Feiing og tilsyn i bygg er lovpålagd. Det er høve til å krevje full dekning frå innbyggjarane for den utgifta kommunen har med dette (sjølvkost), men ikkje meir enn det kommunen har av utgifter. Kommunen kan gjere vedtak om i kor stor grad gebyrinntektene frå innbyggarane skal dekke kostnadene. Kostnader som ikkje blir dekka av gebyra blir belasta kommunebudsjettet.

I handlingsprogram for 2015, vedteke i sak 67/14, er sjølvkostområda omtalt slik under punktet Eigedomsskatt og avgifter:

> Dei avgiftene kommunen sjølv kan fastsetje, skal regulerast til sjølvkostnivå.

I budsjettvedtaka for 2016 (sak 145/15) og 2017 (sak 97/16) finn vi denne formuleringa:

> Kommunale avgifter vert vedtekne etter prinsippet om sjølvkost

Og vidare i note 10 til rekneskapen for 2016 der det bl.a. står:

> Seljord kommune har over lengre tid praktisert eigenbetaling til sjølvkost.

Det ligg ikkje føre noko vedtak som eksplisitt fastsett grad av kostnadsdekning for feietenesta.

Kommunen har ikkje eigen forskrift om feiing og tilsyn. Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS utarbeider denne hausten (2017) framlegg til felles forskrift for alle eigarkommunane.

Fritidsbustader var fram til 2016 ikkje omfatta av lovkravet om regelmessig feiing og tilsyn, men det var høve for eigarar av fritidsbustader å tinge feiing mot å koste dette sjølv. I Seljord kommune var det sju fritidsbustader som fekk feiing i 2016. Faktura for desse kom ikkje med på rekneskapen for 2016.

Frå 1. januar 2016 trådde ny nasjonal forskrift om brannførebygging i kraft. Forskriften har føresegner om at hytter og fritidsbustader og skal vere underlagt lovpålagd feiing og tilsyn frå brannvesenet. Forskriften seier også at feiing og tilsyn skal gjerast etter ei risikovurdering. Det er derfor ikkje bestemte tidsintervall som tidlegare. Det er feiaren som fastsett trongen ut ifrå faste kriterier. Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS opplyser at dei vil kome i gang med feiing av fritidsbustader i 2018.

Berekningsverktøy

For å gjere sjølvkostberekninga nyttar kommunen programvare og bistand frå EnviDan (Momentum). Programvara er eit avansert berekningsverktøy basert på Microsoft Excel. Kommunen har fått bistand frå leverandøren i samband innlegging av grunnlagsdata og med berekning av etterkalkylen.

Leverandøren/programvara er brukt av mange kommunar i Noreg.

Direkte kostnader

Seljord kommune kjøper feiing og tilsyn frå Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS.

I følgje rettleiaren for berekning av sjølvkost[2] er det slik at dersom tenesta blir kjøpt frå eit IKS vil kjøpsprisen inngå i kommunen si sjølvkost som ein direkte kostnad.

I 2016 var den direkte kostnaden som kommunen brukte i sjølvkostberekninga kr 951 922, medan kjøpsprisen til selskapet i følgje fakturaene var på kr 930 462. Resterande kr 21 460 som er ført som direkte kostnader gjeld bruk av programvara og bistand frå Momentum som gjeld feiing, og del av den samla utgiften til programvare KOMTEK.

Indirekte kostnader
Kommunen står sjølv for administrative funksjonar knytt til tenesta. Kostnadene ved dette er indirekte kostnader i sjølvkostkalkylen.

Det er økonomisjef, teknisk sjef og konsulent frå EnviDan (Momentum) som vurderer kva for indirekte kostnader som skal vere med, og kor stor del av heile kostnaden som skal reknast som indirekte kostnader til den aktuelle tenesta.

Økonomisjefen seier det ligg skjønsmessige vurderingar til grunn, og at det blir brukt fordelingsnøklar på ulike brutto driftsutgifter, tal på PC-ar, porto, revisjonstenester, IKT, personaltenester, tilsette på teknisk m.m. Det blir lagt inn såkalla ekskluderingar i programmet for hindre at utgifter som ikkje skal vere del av berekninga kjem med. Kommunen hadde kr 128 035 i indirekte kostnader knytt til feietenesta i 2016.

Berekninga blir dokumentert i programvara frå Momentum.

Kapitalkostnader
Kommunen har ikkje kapitalkostnader knytt til sjølvkostområdet feie og tilsynstenester.

I kalkylen er det sett opp det som vert kalla indirekte kapitalkostnader knytt til investeringar i felles telefonsentral og sak/arkivsystem. Summen som er sett opp i sjølvkostkalkylen var på kr 379. Det er berekna renter av dei indirekte avskrivingskostnadene, kr 36.

Fond/memoriakonto

[2] Kommunal og moderniseringsdepartementet: H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

Sjølvkostfondet skal ligge hos den som har gebyrinntektene, og i Seljord er det kommunen sjølv som krev inn gebyra.

Økonomisjefen opplyser at det har vore memoriapostert framførbart underskot dei siste åra.

Inngåande balanse (IB) pr. 01.01.2016 var negativ, kr –173 483. Overskot for 2016, kr 131 214 er brukt til å dekke delar av memoriakonto. Utgåande balanse (UB) pr. 31. 12.2016 var kr -44 086.

Kommunen bereknar renter av memoriakonto. Det blei nytta ei rentesats på 1,68 %, lik den såkalla SWAP-renta pluss ½ prosentpoeng.

Selvkostfond 01.01		**-173 483**
-/+ Bruk av/avsetning til selvkostfond		**131 214**
+/- Kalkulert renteinntekt/rentekostnad selvkostfond		**-1 817**
Selvkostfond 31.12		**-44 086**

Kommunen har ei oversikt som viser plan for handtering av memoriakonto (framførbart underskott).

2.4 Revisor si vurdering

Vår undersøking viser at kjøpssummen til Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS er lagt inn som direkte kostnad i sjølvkostkalkylen. Dette er i tråd med rettleiaren frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, H-3/14.

Kommunen gjer vurderingar av kva for indirekte kostnader som høyrer til sjølvkosttenesta. Det blir nytta fordelingsnøklar i tråd med rettleiaren. Sidan dei som jobbar med feietenesta ikkje er tilsett i kommunen, men i selskapet som leverer tenesta, kan det diskuterast om det er delar av berekningsgrunnlaget som burde vore tatt ut. Til dømes kostnader knytt til personalarbeid, HMS, IKT-tenester m.m.

Innhaldet i sjølvkostberekninga er etter vår vurdering godt dokumentert.

Kommunen har etter vår vurdering ikkje hatt tydelege vedtak om full kostnadsdekning på feietenesta. Kva for dekningsgrad kommunen har vedteke vil påverke korleis ein skal handtere eventuelle underskott på sjølvkostområdet. Vi har i høyringsutkastet peika på at det ikkje er rett å opere med memoriakonto dersom det ikkje ligg føre

vedtak om full kostnadsdekning. Rådmannen seier i sitt høyringssvar at ho ikkje er einig i vår vurdering av at kommunen ikkje har naudsynt vedtak i høve til dekningsgrad. Rådmannen meiner difor at kommunen ikkje bør slette memoriakonto og sette av overskot for 2016 på fond. Sjå høyringssvaret som ligg i vedlegg 1 til rapporten.

Med bakgrunn i høyringssvaret vil vi seie oss einige i at det er rimeleg å tolke formuleringane i budsjettet slik kommunen har gjort. Vi meiner likevel kommunen i samband med handsaming budsjett/økonomiplan bør gjere eksplisitte vedtak om dekningsrad på dei ulike sjølvkostområda.

Kommunen har verktøy for å vise fondsutvikling (i dette tilfelle memoriakonto) og bereknar kalkulatorisk rente i tråd med rettleiaren.

3 Konklusjonar og tilrådingar

3.1 Konklusjonar

Er berekninga av sjølvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i 2016 i samsvar med reglar og retningsliner?

Etter vår vurdering er berekninga av sjølvkost i samsvar med reglar og retningsliner.

Berekninga av direkte kostnader i sjølvkostkalkylen er i tråd med Rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av sjølvkost for kommunale betalingstenester.*

Det er gjort vurderingar av indirekte kostnader og dei er dokumenterte.

Etter vår vurdering kunne kommunen hatt tydelegare vedtak om dekningsgrad på sjølvkostområdet.

3.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- vurdere å gjere eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad sjølvkosttenesta skal ha slik at det er tydeleg korleis eventuelle underskott skal handterast.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann og eksplosjonsvernloven)
- Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging.

Bøker

- Frode A. Innjord (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer, Gyldendal Norsk Forlag, 2010

Rapportar

- Telemarksforsking: Selvkost i Volda kommune, TF-notat nr 7/2014

Offentlege dokument

- Rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av sjølvkost for kommunale betalingstenester* Frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjeldande frå 01.01.2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning* – 2017
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Veiledning til forskrift om brannforebygging* (2016)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging* (2016)

Vedlegg

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmann
Vedlegg 2: Revisjonskriterium
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen

Høyringssvar frå rådmannen til "Forvaltningsrevisjonsprosjekt om sjølvkost på feietenester"

I høyringsutkastet til "Sjølvkost på feietenester" frå Telemark kommunerevisjon IKS" vert det tilrådd at:

1. Kommunen bør slette memoriakonto for feietenester og sette overskot frå 2016 på sjølvkostfond.
2. Kommunen bør vurdere å gjere vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad sjølvkosttenesta skal ha slik at det er tydeleg korleis eventuelle underskott skal handterast i framtida.

Høyringssvar til punkt 1.

Som det går fram av rapporten frå kommunerevisjonen har kommunestyret i sentrale styringsdokument og –vedtak, som handlingsprogram og serskilde punkt i årlege budsjettvedtak, gjort vedtak som *"regulerast til sjølvkostnivå"* og *"kommunale avgifter vert vedtekne etter prinsippet om sjølvkost"*. Feie- og tilsynsgebyr er eit typisk gebyr som kjem under omgrepet "kommunale avgifter". **Formuleringa *"regulerast til sjølvkostnivå"* og *"vert vedtekne etter prinsippet om sjølvkost"* tyder at det skal vere 100 % dekningsgrad. Er det ikkje det, så er det ikkje sjølvkost. Ein dekningsgrad under 100 %, er ikkje sjølvkost.** Det er òg dette kommunerevisjonen skriv i rapporten på side 3 *"Det er høve til å krevje **full dekning** frå innbyggjarane for den utgifta kommunen har med dette **(sjølvkost).**"* (**Utheving** i sitatet er gjort av rådmannen).

Som det òg står i rapporten har det i "Note 10 Sjølvkostområder" til rekneskapen vore opplyst i kommentar nr. 2 at *"På VARF-området (vatn, avløp/slam, renovasjon og feiing/tilsyn) har Seljord kommune over lengre tid praktisert eigenbetaling til sjølvkost"*. Ut frå kolonnen "Årets dekningsgrad i %" går det fram at dekningsgraden kan vere over 100 %, til dømes for feiing/tilsyn i 2016 på 112,1 %, og i kolonnen "Sjølvkostfond/framførbart underskot" går det fram kor stort dette er, til dømes feiing/tilsyn med UB 31.12.2016 på kr 44.086.

Rådmannen vil òg peike på at rekneskapen, inkl. sjølvkostutrekninga for feietenesta, jf. note 10 "Sjølvkostområder", er godkjent av kommunerevisjonen og vedteke av kommunestyret utan merknader om bruk av memoriakonto og framførbart underskot.

Rådmannen legg til grunn at kommunestyret sitt vedtak om "sjølvkost" er lik 100 % dekningsgrad. Slik sett meiner rådmannen at kommunen ikkje bør slette memoriakonto for feietenester og då heller ikkje sette overskot frå 2016 på sjølvkostfond.

Høyringssvar til punkt 2.

Frå og med utskrivinga av gebyr for budsjettåret 2018 vil det bli teke med ei eksplisitt formulering om 100 % dekningsgrad ("sjølvkost"). Dette vert gjort i eit eige punkt i budsjettvedtaket, eventuelt i ei eiga kommunestyresak.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Lovheimel og lokale føresegner om gebyr
Kommunane har ikkje høve til å krevje betalt for lovpålagte tenester, utan at dette har heimel i lov. Gebyra på dei ulike kommunale tenestene har heimel i dei tilhøyrande lovene. Kommunestyret må sjølv gjere vedtak om nivået på gebyr, jf. kommuneloven § 6, jf. § 10 og § 45 og einskilde særlovreglar.

Gebyra for feiing har heimel i brann og eksplosjonsvernloven (§ 28), som gir kommunen rett til å krevje gebyr:

> *Departementet kan gi forskrifter om avgifter og gebyr til dekning av utgiftene forbundet med gjennomføringen av tilsynsmyndighetenes oppgaver etter denne loven.*
> *Kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg.*
>
> *Om renteplikt ved for sen betaling av avgift eller gebyr ilagt i medhold av forskrift etter første og annet ledd gjelder lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane tilsvarende.*
>
> *Krav på avgift eller gebyr etter paragrafen her er tvangsgrunnlag for utlegg, og kan innkreves av skatteoppkreveren etter reglene for innkreving av skatt.*

Kommunane har høve til å fastsette lokale føresegner om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Gebyra må ikkje overstige kommunens kostnader til feietenestene.

Kostnadsdekning – berekning av sjølvkost
Kommunestyret i Seljord har ikkje gjort vedtak om i kor stor grad gebyrinntektene skal dekke utgiftene på feietenester.

I følge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen sjå til at saker til handsaming i kommunestyret er forsvarlig utgreidde. Dette inneber at rådmannen må sørge for ei forsvarlig utgreiing av dei forventa kostnadene på dei ulike sjølvkostområda.

I retningsliner H-3/14 er definisjonen av sjølvkost *den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.* Innanfor område der sjølvkost er satt som den rettslege ramma for brukarbetaling, må kommunen utarbeide ein sjølvkostkalkyle (for- og etterkalkyle). Dette for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikkje er høgare enn kommunen sin sjølvkost.

Hovudprinsipp for sjølvkost:

- Sjølvkost er den totale kostnadsauka som en kommune/selskap har ved å produsere tenesta.
- En generasjon brukarar skal ikkje subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon.
- Overskot på sjølvkosttenesta bør som hovudregel vere tilbakeført i løpet av fem år.
- Sjølvkost skal vere uavhengig av korleis anskaffingane faktisk har blitt finansiert.
- Kommunen har plikt til å dokumentere sjølvkostberekningane.

Fastsetting av gebyr kan ikkje overstige sjølvkost for den aktuelle tenesta. Når kommunen skal berekne sjølvkost, må kommunen finne dei meirkostnadene som kommunen har ved å yte sjølvkosttenesta.

Frå DSB veileder til forskrift

> *Forskrift om brannforebygging regulerer ikke hvordan et eventuelt gebyr skal innkreves. Det er opp til kommunen hvorvidt den ønsker å ha samme gebyrsats for alle, eller om man ønsker å differensiere størrelsen avhengig av hyppighet, fyringsanlegg, boligtype eller lignende. Kommunens samlede gebyrinntekter kan kun dekke de utgiftene kommunen har for å utføre tjenesten – det såkalte selvkostprinsippet. Det er kun anledning til å kreve gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg.*

Direkte kostnader

Hovudregelen er at kommunen alltid kan knytte direkte kostnader til den aktuelle sjølvkosttenesta. Direkte kostnader er arbeid, varer og tenester som blir brukt for å yte

tenesta. I følgje rettleiaren for berekning av sjølvkost[3] er det slik at dersom tenesta blir kjøpt frå eit interkommunalt selskap (som til dømes Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark) vil kjøpsprisen inngå i kommunen sin sjølvkost som den direkte kostnaden. Dersom tenesta ikkje er kjøpt i konkurranse med andre, må selskapet dokumentere sjølvkost som grunnlag for kjøpsprisen.

Indirekte kostnader

Indirekte kostnader er delar av kostnader som i rekneskapen blir ført på andre funksjonar enn funksjonen for sjølvkosttenesta, i samsvar med definisjonane i KOSTRA-rettleiaren[4]. Det gjeld i stor grad funksjonen for administrasjon og funksjonen for kontroll og revisjon. Indirekte kostnader kan førast på sjølvkostområdet når interntenesta er med på å skape ei heilskapleg teneste for brukarane.

For å finne riktig del av dei indirekte kostnadene, skal kommunen bruke fordelingsnøklar. Det beste er å bruke fordelingsnøklar som er direkte knytte til kostnaden, til dømes tal på medarbeidarar i tenesta i forhold til alle tilsette i kommunen for å finne rett del av utgifter til personalbehandling, eller tal på PC-ar i høve til alle PC-ar i kommunen for å finne rett del av IT-utgiftene.

Kostnader knytt til administrativ leiing av kommunen og utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for politisk leiing skal ikkje leggast inn i sjølvkostkalkylen. Tenester som administrative leiarar yter til sjølvkostområdet skal fordelast og leggast inn i sjølvkostkalkylen.

Retningslinene (H-3/14) viser dei mest relevante indirekte tenestene (interntenester), kva for kostnader knytt til desse tenestene som kan førast på sjølvkostområda, og kva for fordelingsnøkkel kommunen bør bruke.

Dersom kontoplanen ikkje er detaljert nok, eller dersom ein ikkje kan fastslå ønska fordelingsnøkkel, opnar retningslinene for å bruke sjølvkosttenesta sin prosentdel av brutto driftsutgifter

[3] Kommunal og moderniseringsdepartementet: H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

[4] KOSTRA-rettleiaren er gitt ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samband med KOSTRA-rapportering (kommune-stat-rapportering) til SSB. KOSTRA er statistikk om kommunar hos SSB.

Kapitalkostnader
Kapitalkostnadene er knytte til bruk av eigne anleggsmidlar, og skal bereknast på grunnlag av dei investeringskostnadene kommunen faktisk hadde. Kommunen skal berekne lineære avskrivingar[5] av anlegga. Avskrivingane starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdigstilt.

Kommunen skal også berekne ein rentekostnad for investeringskostnadene. Rettleiaren rår til å nytte rentekostnaden på 5-årig swaprente[6] pluss eit tillegg på ½ prosentpoeng.

Handtering av overskot
I H-3/14, *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester* blir handtering av overskot/underskot omtalt. For alle sjølvkostområda skal kommunen sette av overskot frå sjølvkostrekneskapen til bundne driftsfond (sjølvkostfond). Eit negativt resultat (underskot) skal reknast mot sjølvkostfondet i den grad det er midlar på fondet. Eit negativt sjølvkostresultat (underskot) kan berre framførast mot framtidige overskot dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Kommunen kan framføre eit overskot frå sjølvkosttenesta til et seinare år (innanfor ein viss periode).

Sjølvkostfondet sin funksjon er å handtere svingingar i inntekter og kostnader mv. slik at gebyra kan vere stabile over tid. Kommunen skal ivareta sjølvkostprinsippet over tid, og kommunen skal sørge for at gebyrinntektene over tid ikkje overstig kostnadene for åra samla.

Kvart sjølvkostområde skal ha sitt eiget sjølvkostfond. Midlar på eit fond for eitt gebyrområde kan ikkje nyttast (midlertidig) korkje i sjølvkostrekneskapen eller årsbudsjettet/årsrekneskapen til å finansiere årets underskot på eit anna gebyrområde. Sjølvkostfondet skal ikkje nyttast til finansiering av investeringar.

[5] Lineære avskrivingar bereknar ein ved å ta investeringskostnaden og dele på forventa levetid for anleggsmiddelet. Anleggsmiddelet skal førast i balansen med verdien av investeringskostnaden. Kvart år reduserer ein verdien av anleggsmiddelet med det faste beløpet, til anleggsmiddelet ikkje lenger har nokon verdi i rekneskapen. Avskrivinga blir ført som ein årlig kostnad i driftsrekneskapen.
[6] Swaprente er rente for å bytte ei flytande rente med ei fastrente, eller omvendt. Veldig forenkla kan ein seie at swaprente er den fastrenta bankane betaler når dei har bytta bort flytande rente i marknaden.

Kommunen skal rekne ut kalkulatoriske renter av sjølvkostfonda. Rentene skal syne alternativavkastninga som brukarane går glipp av ved at midlane er bundne opp i sjølvkostfond. Utrekningsgrunnlaget vil vere gjennomsnittlig behaldning for det enkelte år. Sjølvkostfondets kalkulatoriske renter er lik utrekningsgrunnlaget multiplisert med kalkylerenta.

For å ivareta generasjonsprinsippet må eit positivt sjølvkostresultat (overskot) vere tilbakeført til brukarane av sjølvkosttenesta innan fem år. Kommunen skal ikkje sette av midlar til eit sjølvkostfond same år som dei bruker av eit sjølvkostfond.

Retningslinene opnar for at kommunen kan ha eit lengre tidsperspektiv enn fem år. Kommunen må vurdere ut frå lokale forhold om det er faglig grunnlag for å strekke perioden for tilbakeføring av overskot ut over fem år. Kommunen må i slike tilfelle grunngi og dokumentere sitt val.

I følge brev av 06.05.08 frå Kommunal- og regionaldepartementet skal underskot frå sjølvkostregnskapet som ikkje kan dekkast ved bruk av sjølvkostfond, bli vist som ein del av kommunen sitt rekneskapsmessige meirforbruk, dersom kommunen i regnskapsåret ikkje har andre dekkande meirinntekter.

Vi legge desse revisjonskriteria til grunn for våre vurderingar:

- *Dei direkte kostnadene i sjølvkostkalkylen skal vere lik kjøpesummen for tenestene levert av Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS.*
- *Kommunen skal vurdere og berekne kva for indirekte kostnader som høyrer til sjølvkosttenesta.*
- *Kommunen skal handtere overskot/underskot på sjølvkosttenesta i tråd med retningslinene (H-3/14).*
- *Kommunen skal bruke sjølvkostfond til å dekke underskot på sjølvkosttenesta innan fem år.*
- *Kommunen skal berekne kalkulatoriske renter på avsette fondsmidlar.*

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev om oppstart til Seljord kommune 21. juni 2017. Det er ikkje halde oppstartsmøte, men rådmannen har peika ut kontaktperson for arbeidet.

Innsamling av data og rapportskriving har gått føre i perioden frå juli og fram til slutten av september.

Innsamling og analyse av data

Kontaktpersonen i kommunen har fått e-post med konkrete spørsmål om sjølvkost på feie og tilsynstenesta i kommunen. Avklaringar og oppfølgingsspørsmål har skjedd via e-post og telefon.

Vi har fått tilgang til berekningsverktøyet kommune brukar. Vi har og sett på andre aktuelle dokument som til dømes politiske vedtak.

Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg.

Påliteleg betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt. Skriftlege kjelder er slik sett pålitelege og etterprøvbare. Kontaktpersonen vi har fått opplysningar frå er sentral arbeidet med sjølvkost i kommunen.

Vi meiner at data som er henta inn frå kontaktpersonen og dokumenta vi viser til ovanfor er relevante og gyldige i høve til problemstillingane for prosjektet. Vi meiner vi har undersøkt dei forholda som problemstillingane skal avklare.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om

revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon[7].

I følgje RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

7 Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

TELEMARK
KOMMUNEREVISJON IKS

Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS – sjølvkost på feietenester

Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tokke og Vinje kommunar

2017 :: 433 006

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentleg forvaltning. Vi samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

Samandrag iii

1 Innleiing 1
- 1.1 Bestillinga frå kontrollutvala 1
- 1.2 Bakgrunn 1
- 1.3 Problemstillingar 2
- 1.4 Revisjonskriterium 2
- 1.5 Avgrensing 2
- 1.6 Metode og kvalitetssikring 3
- 1.7 Høyring 3

2 Organisering 4
- 2.1 Problemstilling 4
- 2.2 Revisjonskriterier 4
- 2.3 Fakta om selskapet 4

3 Utgiftsnivå 8
- 3.1 Problemstilling 8
- 3.2 Fakta om nivå på utgifter og tenester 8
- 3.3 Oppsummering 11

4 Sjølvkost på tenestene 12
- 4.1 Problemstilling 12
- 4.2 Revisjonskriterium 12
- 4.3 Fakta om sjølvkost på tenestene 12
- 4.4 Revisor si vurdering 15

5 Konklusjonar og tilrådingar 17
- 5.1 Konklusjonar 17
- 5.2 Andre forhold 17
- 5.3 Tilrådingar 18

Litteratur og kjeldereferansar 19

Vedlegg 20

Vedlegg 1: Høyringsuttale 21

Vedlegg 2: Revisjonskriterium 22

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 26

Foto framside: Leif Magne Flemmen/hytteavisen.no

Samandrag

Bakgrunn

Kontrollutvala i dei seks eigarkommunane har i likelydande vedtak hausten 2016 bestilt forvaltningsrevisjon av Vest-Telemark Brannvernsamarbeid IKS med tema sjølvkost.

Forvaltningsrevisjonen har som formål å kontrollere at selskapet kan dokumentere sjølvkost for feie- og tilsynstenestene. I tillegg vil vi beskrive organiseringa av selskapet og tenestene og kostnadsnivået.

Problemstilling stikkord

I kva grad får kommunane levert feie og tilsynstenestene til sjølvkost

Etter vår vurdering får kommunane levert feie og tilsynstenester til sjølvkost.

Berekninga av dei indirekte kostnadene burde etter vår vurdering bygge på konkrete vurderingar av kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane som kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

Berekninga av sjølvkost på feietenester bør formidlast på ein betre måte, til dømes i samband med fakturering til kommunane og i årsmelding.

Andre forhold

I denne revisjonen har vi ikkje undersøkt forhold knytt til eigarskap og selskapsstyring. I samband med gjennomgangen har vi sett enkelte forhold som vi likevel vil peike på:

Det er problematisk at selskapsavtalen regulerer kva funksjonar som skal representere kommunen i representantskapet, all den stund dette valet er lagt til kommunestyret sjølv, jf. lov om interkommunale selskap § 6.

Reguleringane i selskapsavtalen av korleis representantskap og styre skal vere samansett kan også føre til inhabilitet både i representantskapet og i kommunen sin administrasjon, jf. lov om interkommunale selskap § 15 og forvaltningslova § 6.

Opplysningane om selskapet sitt styre i Enhetsregisteret er ikkje oppdatert, formelle krav om innhald i årsmeldinga er ikkje følgt og kommunane blir ikkje fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Tilrådingar

Vi meiner selskapet bør:

- gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

- i større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.

- sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Skien , 18. oktober 2017
Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvala

Kontrollutvala i dei seks eigarkommunane har i likelydande vedtak hausten 2016 bestilt forvaltningsrevisjon av Vest-Telemark Brannvernsamarbeid IKS med tema sjølvkost. Bestillingane er i samsvar med plan for selskapskontroll i alle eigarkommunane.

Prosjektplan er vedteken i kontrollutvala i dei respektive kommunane:

Kommune	Dato	Saknr.
Fyresdal	01.12.2016	29/16
Kviteseid	07.11.2016	26/16
Nissedal	15.11.2016	29/16
Seljord	30.11.2016	25/16
Tokke	13.12.2016	26/16
Vinje	21.11.2016	26/16

Selskapskontrollen er gjennomførd som forvaltningsrevisjon i selskap, jf. kontrollutvalgsforskriften § 14 andre ledd og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

1.2 Bakgrunn

Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS er eit interkommunalt selskap som er eigd av kommunane Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tokke og Vinje. Selskapet leverer feie- og tilsynstenester til eigarkommunane.

Kommunane kan ta betalt for feiing og tilsyn med fyringsanlegg i samsvar med reglane om sjølvkost. Selskapet har også ansvar for andre kommunale oppgåver innan brannvern. Desse tenestene skal ikkje finansierast innanfor sjølvkostrekneskapen. Det kan såleis vere risiko for kryss-subsidiering.

Selskapet utfører feie- og tilsynstenestene for kommunane i eigenregi. Selskapet må difor dokumentere sjølvkost på same måte som kommunen må dokumentere sjølvkost når kommunen sjølv er tenesteleverandør.

Denne forvaltningsrevisjonen har som formål å kontrollere at selskapet kan dokumentere sjølvkost for feie- og tilsynstenestene. I tillegg vil vi beskrive organiseringa av selskapet og tenestene og kostnadsnivået.

1.3 Problemstillingar

- Korleis er Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS organisert?
    - Formell organisering
    - Økonomisk organisering og fordeling av utgifter mellom kommunane og selskapet
    - Ansvarsfordeling og roller – selskapet og kommunane
    - Dokumentasjon av verksemda
- Korleis er nivået på utgifter og tenester for eigarkommunane i forhold til andre kommunar?
- I kva grad får kommunane levert feie og tilsynstenestene til sjølvkost

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria[1] i denne forvaltningsrevisjonen er mellom anna henta frå:

- Brann- og eksplosjonsvernlova
- Selskapsavtalen
- Brannstudien 2013 (DSB)
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H3/14
- Lov om interkommunale selskap (IKS-lova)
- Offentleglova og forskrift om arkiv
- Tilrådingar og beste praksis for arkiv

Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Avgrensing

Vi har undersøkt forholda i selskapet i året 2016.

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa mot sjølvkostberekninga i den einskilde kommune. Dei kommunane som har tinga revisjon av dette vil få utarbeidd eigen delrapport.

Vi har ikkje sett på kvaliteten i sjølve tenestene.

[1] Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

Vi skildrar korleis selskapet er organisert og gjer enkelte vurderingar opp mot selskapsavtale og lov om interkommunale selskap. Vi har ikkje vurdert organisering og eigarstyringa systematisk opp mot lov om interkommunale selskap og tilrådingar frå KS om eigarskap.

1.6 Metode og kvalitetssikring

For å undersøke problemstillingane vil vi gjennomgå dokument som selskapsavtale, budsjett, og andre styrande dokument. Vi har sett på rekneskapstal for 2016.

Vi har intervjua sentrale personar i verksemda og eigarkommunane.

Undersøking av kostnadsnivå og frekvens på feiing og tilsyn i regi av andre samarbeid/selskap er gjort via e-post og telefonsamtalar.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 3 til rapporten.

1.7 Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring til selskapet v/dagleg leiar og til eigarrepresentantane i kommunane 6. oktober 2017. Vi har fått høyringssvar frå dagleg leiar i Brannvernsamarbeidet. Høyringa har ført til nokre mindre endringar i teksten som følgje av innspela i høyringssvaret. Høyringssvar ligg i vedlegg 1.

2 Organisering

2.1 Problemstilling

Korleis er Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS organisert?

- *Formell organisering*
- *Økonomisk organisering og fordeling av utgifter mellom kommunane og selskapet*
- *Ansvarsfordeling og roller – selskapet og kommunane*
- *Dokumentasjon av verksemda*

2.2 Revisjonskriterier

Dette kapittelet er beskrivande og har ikkje revisjonskriterier.

2.3 Fakta om selskapet

Formell organisering
Kommunane skal i følgje brann og eksplosjonsvernloven sørge for etablering og drift av brannvesen.[2] Det er i lova (§9) gitt opning for at fleire kommunar kan gå saman om tenestene:

> *To eller flere kommuner kan avtale å ha felles brannvesen eller felles ledelse av brannvesenet. Kommunen kan gjennom avtale overlate brannvesenets oppgaver og leiing helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet e.l. Kommunen må i slike tilfeller etablere ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar.*

Ei av oppgavene til brannvesenet er å sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

[2] Lov 14.06.2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann og eksplosjonsvernloven)

Interkommunalt Brannvernsamarbeid i Vest-Telemark IKS blei stifta 2. desember 2008, og er eigd av kommunane Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tokke og Vinje.

Selskapets sitt formelle namn er Interkommunalt Brannvernsamarbeid i Vest-Telemark IKS og det er registrert i Enhetsregisteret i Brønnøysund (27. oktober 2009) med organisasjonsnummer 994 517 139. I daglegtale blir som oftast namnet Brannvern-samarbeidet i Vest-Telemark brukt. Vi brukar dette namnet eller berre Brannvernsamarbeidet i det vidare i rapporten.

I følgje opplysningar i Brønnøysundregisteret er føremålet til selskapet å:

> *samarbeide om brannvesen og utføring av lovpålagte brannførebyggande oppgåver og feiing i desse kommunane*.

I følgje lov om interkommunale selskap[3] skal det opprettast ein skriftleg selskapsavtale. Kvar og ein av eigarkommunane skal vedta avtalen i kommunestyret. For Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark har eigarkommunane inngått ein slik selskapsavtale. Gjeldande avtale trådde i kraft 01.01.2009. Avtalen manglar underskrifter frå representantar frå eigarkommunane. Selskapsavtalen inneheld elles minstekrava lov om interkommunale selskap stiller til slike avtalar.

Leiar i selskapet opplyser at det ligg føre framlegg til ny selskapsavtale som er vedteken i styre og representantskap og som no er vedtatt i alle kommunestyra. Det er venta at den nye avtalen blir gjort gjeldande frå 2018. Vi har ikkje undersøkt den nye avtalen.

Selskapet har hovudkontor i Høydalsmo. Dette er i tråd med den gjeldande selskapsavtalen.

Økonomi

Selskapet hadde slikt resultatrekneskap i 2016.

Inntekter	Kr 7 004 203
Kostnader	Kr 6 990 186
Driftsresultat	**Kr 14 016**
Finansinntekter	Kr 5 749
Finansutgifter	Kr 19 756
Årsresultat	**0**

[3] Lov 29.01.1999 nr. 6 om interkommunale selskaper

I samsvar med selskapsavtalen er det ikkje innskot frå eigarane i selskapet.

Årlege kostnader til <u>førebyggjande arbeid</u> blir fordelt slik: 20 % av kostnadene blir fordelt likt mellom kommunane, medan 80% blir fordelt etter folketal i kommunane pr. 1. januar i rekneskapsåret.

Utgiftene til **<u>feietenesta</u>** blir fordelt mellom kommunane etter talet på piper som er registrerte i dei respektive kommunane. Talet på piper er pr. 1. januar året før det aktuelle rekneskapsåret.

Ifølgje selskapsavtalen skal kommunane fakturerast a konto to gonger i året (1. januar og 1. juli) med ei avrekning innan 31. desember. Det blei sendt ut slike fakturaer i 2016:

- ✓ A kontorekning for 2016 for administrasjon/førebyggjande blei sendt ut i januar 2016.
- ✓ Avrekning for både adm/førebyggande og feiing for 2015 blei sendt ut i mars 2016.
- ✓ A kontorekning for feietenester 2016 blei sendt ut i juni 2016.
- ✓ Avrekning for 2016 for både adm/førebyggande 2016 blei sendt ut i august 2017.

Selskapet fører rekneskapen etter rekneskapslova slik det er gitt føringar om i lov om interkommunale selskap.

Årsmelding og rekneskap for 2016 blei godkjend i styret for selskapet 3. mai 2017. Representantskapet handsama og godkjende årsmelding og rekneskapen for 2016 i representantskapsmøte 18. mai 2017, og det blei sendt Brønnøysundregisteret 22. juni 2017.

Selskapet har utarbeidd årsmelding for 2016 og vi har undersøkt denne i høve til rekneskapsloven § 3-3[4] som gir føringar for innhaldet i årsmeldingar for små føretak.

Årsmeldinga for 2016 beskriv kort kjerneområda i selskapet. Det er ikkje oppgitt kor selskapet held til (adresse) og opplysningar om eventuelle filialar.
Det er ikkje bekrefta i årsmeldinga at føresetnadene for fortsatt drift er til stades.

Årsmeldinga inneheld ikkje opplysningar om arbeidsmiljøet generelt eller særskilte opplysningar om skader, ulykker eller sjukefråvær.

[4] Lov 17.07.1998 nr 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven)

Tilstanden når det gjeld likestilling eller mogleg påverknad på ytre miljø er ikkje omtalt i årsmeldinga.

Årsmeldinga er underteikna av alle styremedlemmar og dagleg leiar i selskapet og handsama av representantskapet. Årsmeldinga blei sendt Brønnøysundregisteret 22. juni 2017.

Rekneskapen blir førd av Vest-Telemark kraftlag og revidert av Revisorteam Vest-Telemark AS.

Ansvar og roller
Kommunane sine eigardelar i selskapet er slik:

Vinje kommune	24 %
Seljord kommune	20 %
Kviteseid kommune	18 %
Tokke kommune	18 %
Nissedal kommune	10 %
Fyredsal kommune	10 %

I følgje selskapsavtalen er det ordførarane i kommunane som representerer kommunane i representantskapet. Varaordførarar er personlege vararepresentantar. Det har det vore to møte i representantskapet i 2016. Vi har ikkje undersøkt om dei respektive kommunestyra har valt representantar for perioden i samsvar med dette, jf. lov om interkommunale selskap § 6.

Representantskapet skal velje eit styre, sett saman av tre medlemmar og tre personlege varamedlemmar. I følgje selskapsavtalen skal alle kommunane vere representerte i styret. Vidare skal styret ha slik samansetning: ein ordførar eller utvalsleiar, ein rådmann og ein teknisk sjef.

Informasjonen om styremedlemmar i Brønnøysundregisteret var ikkje oppdatert pr. 4. oktober 2017.

Tilsette
Brannvernsamarbeidet har i tillegg til leiar åtte tilsette, alle i 100 % stillingar. Av desse er det seks som jobbar med feiing og tilsyn.

3 Utgiftsnivå

3.1 Problemstilling

Korleis er nivået på utgifter og tenester for eigarkommunane i forhold til andre kommunar?

Problemstillinga er beskrivande og utan revisjonskriterier.

3.2 Fakta om nivå på utgifter og tenester

Tenester

I forskrift om brannforebygging § 17 er det slik formulering om kommunen sitt ansvar for feiing:

> *Kommunen skal sørge for at røykkanaler i fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk, blir feiet ved behov. Feiingen skal utføres på en faglig tilfredsstillende måte som medfører minst mulig ulempe for eiere og brukere. Etter feiingen skal feieren sørge for at all sot blir fjernet og brakt til egnet sted.*
>
> *Kommunen skal sørge for at det ved behov blir ført tilsyn med fyringsanlegg som brukes til oppvarming av byggverk. Kommunen skal sørge for at det blir ført tilsyn med fyringsanlegget etter brann eller eksplosjon i eller i tilknytning til fyringsanlegget.*

Forskrifta trådde i kraft frå 2016. Før dette var det i forskrifta krav om feiing kvart andre år og tilsyn minimum kvart fjerde år.

Leiar for Brannvernsamarbeidet opplyser at selskapet fram til no har følgt den gamle forskrifta og hatt slikt nivå på feie- og tilsynstenestene som blir gitt til kommunane:

- ✓ Feiing av piper skal skje kvart andre år
- ✓ Tilsyn med fyringsanlegg skal skje minst kvart fjerde år.

Leiar i selskapet seier det er system for å føre oversikt over bygningar og utførte feie- og tilsynstenester i KOMTEK[5]. Utført feiing og tilsyn blir registrert, feil og manglar og neste dato for feiing blir satt. Her skal type eldstad i bygningane være registrert.

[5] KOMTEK er programvare for eigedomsrelaterte tenester.

Det er mogleg for bustadeigarar å tinge ekstra feiing, men dei må då betale ekstra for dette. I andre tilfelle vurderer feiarane at det er trong for ekstra feiing. Då betaler ikkje eigar ekstra.

Det har fram til 2016 ikkje vore krav om feiing for fritidsbustader. Eigarar av fritidsbustader har likevel hatt høve til å tinge feiing hjå selskapet. Selskapet samordnar slike førespurnader med ordinær feiing, og har sendt faktura for dette til kommunen der fritidsbustaden ligg. Det er kommunen som sender faktura til eigar av fritidsbustaden.

Ei ringerunde til andre kommunar i Telemark viser at alle desse har hatt same frekvensen på feiing og tilsyn som det Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark har pr. 2016; feiing kvart andre år og tilsyn minst kvart fjerde år. Dette gjeld Midt-Telemark-kommunane (Bø, Nome og Sauherad), Skien/Siljan, Tinn, Notodden/Hjartdal og Kragerø.

Frå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap får vi opplyst at det ikkje finst noko nasjonal statistikk som viser frekvens på feiing for kommunane i Noreg.

Utgifter

Sjølv om feiing hos kvar og ein pipeeigar berre skjer kvart andre år og tilsyn skjer kvart fjerde år fakturerer Brannvernsamarbeidet kommunane med ein pris pr. registrerte pipe kvart år. Likeeins betalar huseigarane ei årleg feie og tilsynsavgift til kommunen, også det uavhengig om det faktisk har vore feia eller tilsyn det aktuelle året.

Prisen pr. pipe som Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark fakturerte eigarkommunane i 2016 var kr 601 (utan MVA)

KOSTRA fører statistikk på gebyr og brukarbetaling i kommunane. Statistikken viser mellom anna «årsgebyr for feiing og tilsyn – ekskl. mva. Det blir gitt slik forklaring på variabelen:

> *I mange kommuner er det ikke feiing og/eller tilsyn hvert år, her føres et gjennomsnittlig årlig gebyr opp. Enkelte kommuner har et årlig fast gebyr selv om feiingen/tilsynet ikke er årlig, her er summen av de årsgebyrer som tilsvarer prisen for feiing og tilsyn av ett piperør ført opp.*

Tabellen nedanfor viser årsgebyr (ekskl. MVA) for feiing og tilsyn til forbrukar. Det inneber at den ikkje viser direktekostnaden i kommunane eller kjøpsprisen pr. pipe hjå

dei som leverer tenesta, og kan såleis ikkje samanliknast direkte med kostnaden per pipe frå Brannvernsamarbeidet til eigarkommunane. Dersom vi legg til grunn at dei indirekte kostnadane som blir lagt til i kommunane relativt sett er på om lag same nivå, kan dette tyde på at kostnadene for tenesta som blir levert av Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark er høgare enn andre leverandørar (kommunar/samarbeid).

Tabellen viser og gjennomsnitt i fylka Telemark, Buskerud og Aust-Agder samt for heile landet utanom Oslo. Dette styrker vår vurdering at det er rimeleg å slutte at Brannvernsamarbeidet ligg høgre enn andre kommunar/leverandører.

Tabell 1 Årsgebyr for feiing og tilsyn - ekskl. mva. Kommunane i Telemark 2016 og 2017.

Kommune	01.01.2016	01.01.2017
Porsgrunn	400	426
Skien	158	310
Notodden	479	386
Siljan	332	374
Bamble	440	440
Kragerø	362	364
Drangedal	340	340
Nome	377	397
Bø	386	392
Sauherad	362	400
Tinn	584	598
Hjartdal	535	550
Seljord	**792**	**648**
Kviteseid	**799**	**615**
Nissedal	**677**	**664**
Fyresdal	**480***	**491**
Tokke	**.. ** **	**500**
Vinje	**723**	**745**
Telemark	474	501
Buskerud	490	494
Aust-Agder	347	350
Landet u/Oslo	432	441

Kilde: KOSTRA

***Talet som gjeld Fyresdal kommune er mest sannsynleg feilrapportering. På kommunen sine heimesider er årsgebyret sett til kr 714.**

****Tokke kommune har ikkje rapportert i 2016. Frå heimesida til kommunen har vi funne at årsgebyret var kr 666.**

Leiar av Brannvernsamarbeidet seier prisen på tenesta dei leverer kan bli opplevd som høg. Den høge prisen skuldast mellom anna at dei har få piper og lange avstandar. Når fritidsbustadene blir med i ordninga frå og med 2018 reknar leiar med at dette vil føre til omlag halvering av pipeprisen. Han seier vidare at den nye forskrifta gir rom for å

legge om på frekvensen til kvart tredje år, og det er aktuelt å slå saman feiing og tilsyn i ein operasjon.

Vidare seier leiar at dei vil gå over til SMS-varsling og kutte ut varsel på papir som blir lagt i postkassa. Leiar meiner at dette sparer mykje tid, med at det også er kostnader med slik varsling. SMS-varsling blir er heilt avgjerande for å nå hyttegarar.

3.3 Oppsummering

Normal frekvens på feiing og tilsyn i Telemark og elles i landet synest å vere feiing kvart andre år og tilsyn kvart fjerde år. Brannvernsamarbeidet har fram til no praktisert same frekvens i dei seks eigarkommunane.

Samanlikninga indikerer at feiing og tilsyn i Brannvernsamarbeidet kostar meir per pipe enn i dei kommunane og samarbeida vi har samanlikna med. Vi kan ikkje seie noko sikkert om årsakene til det.

4 Sjølvkost på tenestene

4.1 Problemstilling

I kva grad får kommunane levert feie og tilsynstenestene til sjølvkost

4.2 Revisjonskriterium

- *Alle kostnader for feiing og tilsyn selskapet fakturerer kommunane skal kunne knytast til den aktuell sjølvkosttenesta.*
- *Selskapet skal vurdere kva for indirekte kostnader som høyrer til feie og tilsynstenesta.*
- *Det skal være full kostnadsdekning for selskapet på feie og tilsynstenestene kvart år.*
- *Sjølvkosten bør vere dokumentert.*

4.3 Fakta om sjølvkost på tenestene

Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark driv med to hovudoppgåver; førebyggjande brannvern og feietenestene.

Førebyggjande brannvern er kartlegging av risiko for brann og kva for konsekvensar det kan få for liv, helse, miljø og materielle verdiar i kommunen. Dette er ei oppgåve kommunen i følgje forskrift om brannforebygging er pålagd å utføre. Oppgåva kan ikkje dekkast med brukarbetaling. Kostnadene må dekkast over kommunebudsjetta. Brannvern-samarbeidet fakturerer eigarkommunane etter fordelingsnøkkel gitt i selskapsavtalen.

Feietenesta inneber jamleg[6] feiing av piper og tilsyn med fyringsanlegg hjå innbyggjarane. For denne tenesta kan kommunane få dekka kostnadene gjennom gebyr, men gebyra kan ikkje overstige den kostnaden kommune har med å produsere tenesta. Selskapet utfører feie- og tilsynstenestene for kommunane som eigenregi.

[6] I ny lov/forskrift gjeldande frå 2016 er det kommunen (eller den som opererer på vegner av kommunen) som skal vurdere kor ofte det er behov for feiing.

Selskapet må difor dokumentere sjølvkost på same måte som kommunen må når kommunen sjølv er tenesteleverandør.

I det følgjande gjer vi greie for korleis selskapet bereknar og dokumenter sjølvkost på feie og tilsynstenestene.

Rekneskapsfører opplyser at selskapet opererer med ein kontoplan basert på vanleg Norsk Standard på art og verksemdsområde fordelt slik:

50 Administrasjon
53 Feiing
55 Frivillig brannvern
52 Førebyggande
56 Grunnkurs - deltid
54 Skogbrann

Driftskostnader
Leiar for selskapet seier at alle utgifter som gjeld sjølve feie- og tilsynstenester blir førd på verksemdsområde **53 feiing.** Rekneskapen for 2016 viser at det blei førd kr 3 514 907 på dette verksemdsområde.

Den største kostnaden er lønskostnader til feiarar. Feiarane jobbar i utgangspunktet berre med feiing og tilsyn. Unnatak er at dei eit par gonger i året er med på kampanjar opp mot huseigarar, til dømes røykvarslarkampanjar.

Det er elles førd kostnader til ulike varer og tenester direkte knytt til sjølvkostområdet feiing og tilsyn. Dette er til dømes verktøy og utstyr, arbeidsklede/verneutstyr, leige av bilar, drivstoff, vedlikehald, forsikringar m.m.

Indirekte kostnader i ein kommune er utgifter til interntenester som er naudsynte også for sjølvkosttenesta; deler av leiing, post/arkiv/sentralbord, rekneskap, lønn, personalarbeid, revisjon, kopi/trykking, kantinedrift m.m. Ein berekna del av dei slike kostnader blir lagt til sjølvkostområdet.

Tilsvarande for selskapet blir den del av dei felles administrative utgiftene selskapet har som kan knytast til det aktuelle tenesteområdet, i dette tilfelle feietenester.

Selskapet fører administrasjonsutgifter på verksemdsområdet 50, administrasjon. Her blir lønnskostnader til leiar for selskapet førd og elles andre felleskostnader knytt til drifta av selskapet.

For å berekne kor mykje av administrasjonskostnadene som skal knytast til høvesvis førebyggande og feiing, blir del av dei samla direkte lønskostnader for dei to områda nytta. I følgje leiar for Brannvernsamarbeidet har slik fordeling har vore nytta frå oppstarten av feieordninga.

Området førebyggande hadde i 2016 28,3 % av lønskostnadene medan feietenestene hadde 71,7 % av totale lønskostander. Tilsvarande blir verksemdsområde 50, administrasjon fordelt med 28,3% på førebyggande arbeid og 71,7 % på feietenestene.

Teneste	Direkte kostnader	Del av administrasjonskostnader	totalt
Førebyggande	1 464 255	376 563	1 840 818
Feietenester	3 514 907	954 889	4 469 796
			6 310 614

Dei direkte kostnaden til å utføre feietenesta, kr 3 514 907, pluss del av administrasjonskostnader, kr 954 889, utgjer sjølvkosten for feietenesta i selskapet. Til saman er dette kr 4 469 796 og dette er grunnlaget for faktureringa til kommunane.

Leiar for Brannvernsamarbeidet seier oversikt over fordelinga av dei administrative kostnadene følgjer som vedlegg til rekneskapen.

Inntekter

Leiar for Brannvernsamarbeidet seier selskapet sine kostnader til feie og tilsynstenestene i følgje selskapsavtalen skal fordelast mellom eigarkommunane etter talet på piper.

Alle inntekter blir ført på eitt felles område i rekneskapen (område 0)

Kommunane fekk i slutten av mai 2016 ein a konto faktura for feietenestene. Fakturaen er basert på forventa utgift pr. pipe for selskapet, multiplisert med talet på registrerte piper i kommunen (pr. 1. januar året før). I august 2017 fekk kommunane ei avrekning for 2016, der kommunane anten mått betale ein restsum, eller blei kreditert for mykje betalt a kontobeløp.

Selskapet fakturerte kommunane for til saman kr 4 469 796 (ul MVA) for feie- og tilsynstenester for året 2016.

Korkje i samband med a konto-fakturaene eller årsavrekninga følgjer det med fakturaunderlag i form av det ein kan kalle ei sjølvkostkalkyle eller eit rekneskap som korleis prisen pr. pipe er rekna ut.

Kostnadsdekning
Årsrekneskapen for selskapet i 2016 syner at selskapet sitt årsresultat var kr 0 slik selskapsavtala føreset.

Kapitalkostnader
Frå rekneskapsfører for selskapet får vi opplyst at det er ikkje er knytt kapitalkostnader til tenesta som gjeld feiing. Det er difor ikkje relevant med berekning av renter av kapitalkostnader.

Fond
Brannvernsamarbeidet gjer ei avrekning på slutten av året, slik at selskapet sin rekneskap kvart år går i null. Selskapet opererer difor ikkje med sjølvkostfond.

4.4 Revisor si vurdering

Kan alle fakturerte kostnader knytast til sjølvkosttenesta?
Brannvernsamarbeidet har ikkje kapitalkostnader knytt til feietenesta og heller ikkje sjølvkostfond. Sidan det er kommunane som krev inn gebyr vil eventuelle avsetningar til fond/bruk av framførbart underskott skje i kommunane.

Dei direkte kostnadene blir førd på eige avdelingsrekneskap (53) og desse er knytt til drifta av feietenestene.

Feietenesta blir, i tillegg til kostnader førd på avdelingsrekneskapen 53, også belasta med kostnader som er tilsvarande det som i ei sjølvkostkalkyle i ein kommune ville vore omtalt som indirekte kostnader. Dette skal vere kostander som er naudsynte for levere ei heilskapleg teneste.

I følgje H-3/14 *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* skal fordeling av dei indirekte kostnaden i størst mogleg grad reflektere sjølvkosttenesta si bruk av dei felles administrative kostnadene.

Retningslinene rår primært til å lage fordelingsnøklar som beskriv dei ulike kostnadene og kva for fordelingsnøkkel som blir brukt. Retningslinene gir opning for å nytte ei meir sjablongmessig berekning dersom kontoplan ikkje er detaljert nok eller ønska

fordelingsnøkkel ikkje lar seg framskaffe. I så fall skal ein bruke sjølvkostens sin del av totale driftsutgift.

Brannvernsamarbeidet nyttar ein sjablongmessig berekning av dei indirekte kostnadene, og nyttar fordeling etter del av lønnskostnader på dei to områda. Dersom vi gjer ei berekning etter dei respektive områda sine totale kostnader blir skilnaden liten. Området feiing skulle vore belasta med om lag kr 15 000 mindre.

Etter vår vurdering bør selskapet gjere ei meir konkret gjennomgang av fordelinga av dei ulike administrative kostnadene. Sjølv om det er naturleg å tenke at desse kostnadene fordelar seg forholdsmessig, treng det ikkje vere slik. Ein kunne til dømes tenke at leiar brukte meir tid/ressursar på eitt av områda trass i at det var færre tilsette og/eller lågare driftskostnader.

Ein slik konkret gjennomgang vil etter vår vurdering dokumentere selskapet sin sjølvkost for feietenesta på ein betre måte og styrke tilliten til at berekninga er rett.

Full kostnadsdekning

Alle kostander i selskapet knytt til å levere feietenester til kommunane er fakturert etter talet på piper i eigarkommunane. Etter vår vurdering gir dette full kostnadsdekning på feie – og tilsynstenestene, og dette er i tråd med selskapsavtala.

Dokumentasjon av sjølvkost

Selskapet har ein enkel tabell som viser korleis ein har kome fram til sjølvkost for feietenestene. Etter vår vurdering kunne denne og vore formidla i årsmelding, i tillegg til at han ligg ved rekneskapen.

Etter vår vurdering burde selskapet i samband med faktureringa til kommunane legge ved underlagsmateriale som viser grunnlaget for fakturaene.

5 Konklusjonar og tilrådingar

5.1 Konklusjonar

I kva grad får kommunane levert feie og tilsynstenestene til sjølvkost

Etter vår vurdering får kommunane levert feie og tilsynstenester til sjølvkost.

Berekninga av dei indirekte kostnadene burde etter vår vurdering bygge på konkrete vurderingar av kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

Berekninga av sjølvkost på feietenester kunne etter vår vurdering vore formidla på ein betre måte, til dømes i samband med fakturering til kommunane og i årsmelding.

5.2 Andre forhold

I denne revisjonen har vi ikkje undersøkt forhold knytt til eigarskap og selskapsstyring. I samband med gjennomgangen har vi sett enkelte forhold som vi likevel vil peike på:

Det er problematisk at selskapsavtalen regulerer kva funksjonar som skal representere kommunen i representantskapet, all den stund dette valet er lagt til kommunestyret sjølv, jf. lov om interkommunale selskap § 6.

Reguleringane i selskapsavtalen av korleis representantskap og styre skal vere samansett kan også føre til inhabilitet både i representantskapet og i kommunen sin administrasjon, jf. lov om interkommunale selskap § 15 og forvaltningslova § 6.

Opplysningane om selskapet sitt styre i Enhetsregisteret er ikkje oppdatert, formelle krav om innhald i årsmeldinga er ikkje følgt og kommunane blir ikkje fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Det har vore høve for eigarar av fritidsbustader å tinge feiing mot betaling. Selskapet har fakturert kommunen på separate fakturaer, som igjen har fakturert eigarane. Kostnaden ved slik feiing blir ikkje skild ut i rekneskapen, men inngår i den totale kostnaden som blir fordelt på kommunane etter talet på piper. Etter vår vurdering har dette vore ein uheldig måte å gjere det på sidan innbyggarane i kommunane og blir belasta for kostnadene knytt til hyttefeiing.

Omfanget av feiing på fritidsbustader har vore svært lite dei siste åra, og slik sett har dette vore eit problem av meir teoretisk karakter. Problemstillinga vil falle bort no frå 2018 når feiing av fritidsbustader blir del av sjølvskosttenesta.

5.3 Tilrådingar

Vi meiner at selskapet bør

- gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

- i større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.

- sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann og eksplosjonsvernloven)
- Lov 29. januar 1999 nr 6 om interkommunale selskaper
- Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging.

Bøker

- Frode A. Innjord (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer, Gyldendal Norsk Forlag, 2010

Rapportar

- Telemarksforsking: Selvkost i Volda kommune, TF-notat nr 7/2014

Offentlege dokument

- Rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av sjølvkost for kommunale betalingstenester* Frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjeldande frå 01.01.2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning* – 2017
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Veiledning til forskrift om brannforebygging* (2016)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging* (2016)

Vedlegg

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå administrasjonssjefen/rådmann
Vedlegg 2: Revisjonskriterium
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Vest-Telemark Brannvesen

c/o VTK
3891 HØYDALSMO

Telefon: 35 07 57 11
Telefaks: 35 07 57 35
E-post: post@vtbv.no
Org. nr.: 994 517 139 mva

Telemark kommunerevisjon IKS 17.10.17

Kommentarar til utkast revisjonsrapport

1. Rapport side 7 siste avsnitt: Tilsette. I tillegg til leiar skal det vera åtte tilsette, alle i 100% stillingar.
2. Rapport side 14 siste avsnitt: Brannsjefen meiner at det er selskapsavtala som styrer korleis pipeprisen blir utrekna. Altså årsbudsjett for t.d 2016 dividert på antall piper pr. 01.01.15.
3. Rapport side 16 nest siste avsnitt: Denne tabellen blir lagt som vedlegg til rekneskapen, men ikkje lagt inn i årsmeldinga.

Med helsing

Tore Metveit
Tore Metveit
Brannsjef

POSTADRESSE:
3891 HØYDALSMO

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Problemstilling 1 og 2 har ikkje revisjonskriterier.

Problemstilling nr 3

I kva grad får kommunane levert feie og tilsynstenestene til sjølvkost

Kommunane har ikkje høve til å krevje betalt for lovpålagte tenester, utan at dette har heimel i lov. Gebyra på dei ulike kommunale tenestene har heimel i dei tilhøyrande lovene. Kommunestyret må sjølv gjere vedtak om nivået på gebyr, jf. kommuneloven § 6, jf. § 10 og § 45 og einskilde særlovsbestemmelser.

Det er Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann og eksplosjonsvernloven) som er heimelsgrunnlaget for sjølvkost innan feie- og tilynstenestene.

Retningsliner for beregning av selvkost for kommunale betalingstenester (H-3/14), utgitt av kommunal og fornyingsdepartementet, gir føringar for korleis kommunane skal handtere sjølvkostprinsippet.

Sjølvkosttenester kan i følgje H-3/14 organiserast på fleire måtar, men prinsippet om sjølvkost er uavhengig av korleis ein organiserer tenesta. Ein måte å organisere tenesta på er Interkommunalt selskap IKS, slik det er gjort i Vest-Telemark.

> *Selvkostprinsippet gjelder uavhengig av hvordan tjenesten er organisert. Det mest vanlige er at kommunen som sådan er ansvarlig for å utarbeide selvkostkalkyler. Dersom selvkosttjenesten, dvs. de direkte henførbare tjenestene, kjøpes gjennom andre selskaper, samarbeidsformer eller foretak etter anbudsrunde, vil kjøpsprisen inngå i kommunens selvkost som en direkte kostnad.*
>
> *Disse selskapene, samarbeidsformene og foretakene kan imidlertid på sin hånd være ansvarlige for å utarbeide selvkostkalkyler for selvkosttjenesten, herunder eventuelt et system for hvordan de direkte kostnadene skal fordeles på deltakende kommuner.*

Selskap som utfører feie- og tilsynstenestene for kommunane som eigenregi må dokumentere sjølvkost på same måte som kommunen må dokumentere sjølvkost når kommunen sjølv er tenesteleverandør.

Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark har også ansvar for andre kommunale oppgåver innan brannvern. Desse tenestene skal ikkje finansierast innanfor sjølvkostrekneskapen. Det kan såleis vere risiko for krysssubsidiering.

Fastsetting av gebyr kan ikkje overstige sjølvkost for den aktuelle tenesta. Når kommunen skal berekne sjølvkost, må kommunen finne dei meirkostnadene som kommunen har ved å yte sjølvkosttenesta. Dersom sjølvkosttenesta blir kjøpt gjennom eit anna selskap vil prisen på den levert tenesta vere den direkte kostnaden i kommunens sitt sjølvkostrekneskap.

Hovudregelen er at kommunen, men i dette tilfelle selskapet, alltid kan knytte direkte kostnader til den aktuelle sjølvkosttenesta. Direkte kostnader er arbeid, varer og tenester som blir brukt for å yte tenesta. Sjølvkostrettleiaren legg til grunn at dei utgiftene som er ført på KOSTRA-funksjon for den aktuelle tenesta er dei direkte kostnadene.

Indirekte kostnader er deler av kostnader som i rekneskapen blir ført på andre funksjonar enn funksjonen for sjølvkosttenesta, i samsvar med definisjonane i KOSTRA-rettleiaren[7]. Det gjeld i stor grad funksjonen for administrasjon og funksjonen for kontroll og revisjon. Indirekte kostnader kan førast på sjølvkostområdet når interntenesta er med på å skape ei heilskapleg teneste for brukarane.

Tenester som administrative leiarar yter til sjølvkostområdet skal fordelast og leggast inn i sjølvkostkalkylen.

I rettleiaren H-3/14 er kostnader til representantskap og styre omtalt:

> *For interkommunale selskaper (samarbeid) kan alle kostnader knyttet til selskapsorganene regnes som direkte henførbare kostnader, herunder også etablerings- og avviklingskostnader ved omdannelser. Valget av selskapsform medfører nye kostnader til generalforsamling/representantskap. Kostnader til*

[7] KOSTRA-rettleiaren er gitt ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samband med KOSTRA-rapportering (kommune-stat-rapportering) til SSB. KOSTRA er statistikk om kommunar hos SSB.

styret regnes også som henførbar, og vil være med hvis tjenesten er organisert i et kommunalt foretak.

For å finne riktig del av dei indirekte kostnadene, skal kommunen bruke fordelingsnøklar. Det beste er å bruke fordelingsnøklar som er direkte knytte til kostnaden, til dømes tal på medarbeidarar i tenesta i forhold til alle tilsette i kommunen for å finne rett del av utgifter til personalbehandling, eller tal på PC-ar i høve til alle PC-ar i kommunen for å finne rett del av IT-utgiftene.

Retningslinene (H-3/14) viser dei mest relevante indirekte tenestene (interntenester), kva for kostnader knytt til desse tenestene som kan førast på sjølvkostområda, og kva for fordelingsnøkkel kommunen bør bruke.

Dersom kontoplanen ikkje er detaljert nok, eller dersom ein ikkje kan fastslå ønska fordelingsnøkkel, opnar retningslinene for å bruke sjølvkosttenesta sin prosentdel av brutto driftsutgifter

Kapitalkostnadene er knytte til bruk av eigne anleggsmidlar, og skal bereknast på grunnlag av dei investeringskostnadene kommunen faktisk hadde. Kommunen skal berekne lineære avskrivingar[8] av anlegga. Avskrivingane starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdigstilt.

Kommunen skal også berekne ein rentekostnad for investeringskostnadene. Rettleiaren rår til å nytte rentekostnaden på 5-årig swaprente[9] pluss eit tillegg på ½ prosentpoeng.

Overskott og underskott på sjølvkosttenestene skal etter nærmare reglar settast på fond/memoriakonto. Rettleiaren seier at : *Med hensyn til hvor selvkostfondet skal ligge, vil det som utgangspunkt være naturlig at den enheten som har gebyrinntektene, også har fondet.* I Vest-Telemark er det eigarkommunane som har gebyrinntektene og selskapet opererer ikkje med sjølvkostfond framførbart underskott.

[8] Lineære avskrivingar bereknar ein ved å ta investeringskostnaden og dele på forventa levetid for anleggsmiddelet. Anleggsmiddelet skal førast i balansen med verdien av investeringskostnaden. Kvart år reduserer ein verdien av anleggsmiddelet med det faste beløpet, til anleggsmiddelet ikkje lenger har nokon verdi i rekneskapen. Avskrivinga blir ført som ein årlig kostnad i driftsrekneskapen.

[9] Swaprente er rente for å bytte ei flytande rente med ei fastrente, eller omvendt. Veldig forenkla kan ein seie at swaprente er den fastrenta bankane betaler når dei har bytta bort flytande rente i marknaden.

Revisjonskriterier

- *Alle kostnader for feiing og tilsyn selskapet fakturerer kommunane skal kunne knytast til den aktuell sjølvkosttenesta.*
- *Selskapet skal vurdere kva for indirekte kostnader som høyrer til feie og tilsynstenesta.*
- *Det skal være full kostnadsdekning for selskapet på feie og tilsynstenestene.*
- *Sjølvkosten bør vere dokumentert*

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev til selskapet om oppstart til 14. juni 2017.

Innsamling av data og rapportskriving harv gått føre i perioden frå sommaren til oktober 2017.

Rapporten ble sendt på høyring til selskapet v/dagleg leiar og eigarrepresentantar i kommunane 6. oktober 2017.

Innsamling og analyse av data

Vi har fått tilgang gang til selskapsavtala med eigarkommunane, rekneskap og årsmelding 2016, fakturaer til kommunane og styre- og representantskapsdokument.

Leiar av Brannvernsamarbeidet er intervjua. Det er skrivi referat og dette er verifisert av vedkommande.

Det har vore e-postkorrespondanse med andre aktørar, til dømes styreleiar, revisor og rekneskapsansvarleg.

Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg. Det betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt.

Påliteleg betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt. Skriftlege kjelder er slik sett pålitelege og kan etterprøvast. Personane vi har fått opplysningar frå er sentrale i høve til arbeid med drift og økonomi i selskapet.

Vi meiner at data som er henta inn frå kontaktpersonen og dokumenta vi viser til ovanfor er relevante og gyldige i høve til problemstillingane for prosjektet. Vi meiner vi har undersøkt dei forholda som problemstillingane skal avklare.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon[10].

I følgje RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

10 Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksutskrift

Arkivsak-dok. 16/13024-6
Arkivkode 216
Sakshandsamar Ingebjørg Liland

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Seljord kontrollutval	22.11.2017	23/17

Rapport - Selskapskontroll - Brannversamarbeidet i Vest Telemark IKS og sjølvkost feietenester – Seljord kommune

Forslag frå sekretariatet:

Kontrollutvalet tek Selskapskontrollrapporten «Brannvernsamarbeidet i Vest Telemark IKS – Seljord kommune» og forvaltningsrevisjonsrapporten «Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune» til vitande.

Tilråding til kommunestyret:

selskapet bør:

- gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.
- i større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.
- sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Kommunen bør:

- vurdere å gjere eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad sjølvkosttenesta skal ha slik at det er tydeleg korleis eventuelle underskott skal handterast.

Bakgrunn for saka:

Seljord kontrollutval har handsama saken i møte 30.11.2016 sak 25/16. Følgjande vedtak vart fatta:

Kontrollutvalet godkjenner prosjektplan og tilbodet på Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Brannvernsamarbeidet i Vest Telemark IKS frå Telemark kommunerevisjon som det ligg føre. Med ein samla pris på kr. 200 000,-.

Kontrollutvalet ynskjer å ta med ei undersøking av Fyresdal kommune si prissetting av feie- og tilsynstenestene i forhold til sjølvkostreglane. Med ein ekstra pris på kr 20 000,-

Kontrollutvala i dei seks eigarkommunane har i likelydande vedtak hausten 2016 bestilt forvaltningsrevisjon av Vest-Telemark Brannvernsamarbeid IKS med tema sjølvkost. Forvaltningsrevisjonen har som formål å kontrollere at selskapet kan dokumentere sjølvkost for feie- og tilsynstenestene. I tillegg har revisjonen beskrive organiseringa av selskapet, tenestene og kostnadsnivået.

Saksopplysningar:

Telemark kommunerevisjon IKS v/ Dag Oftung la fram selskapskontrollrapport – «433 006 Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS – sjølvkost» og forvaltningsrapport «433006-3 Sjølvkost på feietenester - Seljord kommune» i fellesmøte med dei andre kontrollutvala frå Vest – Telemark. Frå Seljord kontrollutval møtte leiar Sigrun Dyrland Eidal og Mette Aanderaa. Utvalet vart ikkje vedtaksføre og handsaminga av saka vert utsatt til dagens møte.

Med bakgrunn i høyringssvar frå rådmannen, og ei nærmare vurdering etter at rapportane vart oversendt sekretariatet til møtet 25.10, har revisjonen utarbeidd ein ny versjon av rapporten «Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune». Denne erstattar den tidlegare utgåva.

Problemstillingar i rapporten Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS – sjølvkost:

- Korleis er Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS organisert?
    - Formell organisering
    - Økonomisk organisering og fordeling av utgifter mellom kommunane og selskapet
    - Ansvarsfordeling og roller – selskapet og kommunane
    - Dokumentasjon av verksemda

- Korleis er nivået på utgifter og tenester for eigarkommunane i forhold til andre kommunar?

- I kva grad får kommunane levert feie og tilsynstenestene til sjølvkost

Revisjonen har avgrensa rapporten til forholda i selskapet i året 2016. Forvaltningsrevisjonen er avgrensa mot sjølvkostberekninga i den einskilde kommune. Dei kommunane som har tinga revisjon av dette vil få utarbeidd eigen delrapport. Revisjonen har ikkje sett på kvaliteten i sjølve tenestene.

Problemstilling i rapporten Sjølvkost på feietenester - Seljord kommune :
Er kommunen si berekning av sjølvkost for feiing og tilsyn av fyringsanlegg i 2016 i samsvar med reglar og retningsliner?

Revisjonen har undersøkt forholda i 2016. Revisjonen har ikkje undersøkt kvaliteten på tenestene.
I følgje brann- og eksplosjonsvernlova er det opp til kommunen korleis gebyra for den einskilde skal utformast. Dette har revisjonen ikkje undersøkt nærare.

Vurdering frå sekretariatet:

Sekretariatet legg fram anbefalingane frå rapportane som forslag til vedtak.

Vedlegg:
-433 006 Brannvernsamarbeidet i Vest-Telemark IKS – sjølvkost
-433006-3 Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune – Ny utgåve
-Oversendingsbrev til ny versjon av rapport.

Seljord kontrollutval har handsama saken i møte 22.11.2017 sak 23/17

Møtehandsaming
Ordfører Halfdan Haugan ga utvalet ei orientering om dagnes situasjon i selskapet.

Votering
Samrøystes.

Vedtak
Kontrollutvalet tek Selskapskontrollrapporten «Brannvernsamarbeidet i Vest Telemark IKS – Seljord kommune» og forvaltningsrevisjonsrapporten «Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune» til vitande.

Tilråding til kommunestyret:

selskapet bør:

- gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

- i større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.

- sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Kommunen bør:

- vurdere å gjere eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad sjølvkosttenesta skal ha slik at det er tydeleg korleis eventuelle underskott skal handterast.

RETT UTSKRIFT
DATO 28.november.2017

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksprotokoll

Arkivsak-dok. 16/13024
Arkivkode
Saksbehandler Ingebjørg Liland

Handsama av	Møtedato	Saknr
1 Seljord kontrollutval	22.11.2017	23/17

Rapport - Selskapskontroll - Brannversamarbeidet i Vest Telemark IKS

Seljord kontrollutval har handsama saken i møte 22.11.2017 sak 23/17

Møtehandsaming
Ordfører Halfdan Haugan ga utvalet ei orientering om dagnes situasjon i selskapet.

Votering
Samrøystes.

Vedtak
Kontrollutvalet tek Selskapskontrollrapporten «Brannvernsamarbeidet i Vest Telemark IKS – Seljord kommune» og forvaltningsrevisjonsrapporten «Sjølvkost på feietenester – Seljord kommune» til vitande.

Tilråding til kommunestyret:

selskapet bør:

- gjere konkrete vurderingar kor stor del av dei ulike felles administrative kostnadane kan knytast til høvesvis førebyggande arbeid og feietenestene. Vurderingane bør bli dokumenterte.

- i større grad gi informasjon om grunnlaget for sjølvkostberekninga i selskapet.

- sjå til at opplysningane om styret i Enhetsregisteret blir oppdatert, at formelle krav om innhald i årsmeldinga blir følgt og at kommunane blir fakturert i samsvar med selskapsavtalen.

Kommunen bør:

- vurdere å gjere eksplisitte vedtak i kommunestyret om kva dekningsgrad sjølvkosttenesta skal ha slik at det er tydeleg korleis eventuelle underskott skal handterast.

Seljord kommune

Arkiv: 411
Saksnr.: 2017/224-21
Sakshand.: Ingeborg Nenseter Jensen

Direkte tlf.: 35065130
Dato: 03.04.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Kommunestyret	25/18	12.04.2018

Ordføraren sine fullmakter til å forhandle tilsettingsvilkår for ny rådmann

Saksdokument:

Vedlegg:
1 Saksframlegg administrasjonsutvalet sak 7/18
2 Protokoll administrasjonsutvalet sak 7/18
3 Saksutskrift kontrollutvalet sak 2/18
4 Saksprotokoll kontrollutvalet sak 2/18

Saksutgreiing til sak 7/18 i administrasjonsutvalet:

I samband med tilsetting av rådmann, Finn-Arild Bystrøm, er det behov for ei avklaring rundt tilsettingsvilkåra som er avtalt. Eit samla administrasjonsutval beslutta at Bystrøm skulle få tilbod om stillinga som rådmann, avtala eit lønsnivå og klargjorde prosedyrar for vidare prosess.
Då Bystrøm takka ja til jobben synte han i eit følgjeskriv til ei avtale med ordføraren om bustad til fri disposisjon i tillegg til dei øvrige vilkåra – sjå vedlegg. Dette var ukjend for administrasjonen. Ved tiltreding i stillinga den 01.12.2017 var ein kommunal turnusbustad ledig, og Bystrøm fekk høve til å flytte inn i denne inntil ny turnuskandidat skulle kome 14.02.2018. Administrasjonen oppfatta at denne skulle Bystrøm betale ordinær husleige for, medan Bystrøm synte til sin overeinskomst med ordføraren der det var sagt at bustaden skulle vere som ein del av godtgjeringa for rådmannsjobben.

Seljord kommune har ikkje tenestebustader til andre enn turnuskandidatar innan medisin og fysioterapi. Utover dette er Seljord kommunes bustader meint til bustadsosiale føremål, der ei eigen administrativt samansett tildelingsgruppe ser kven som til ei kvar tid har behov for ein slik bustad. Rådmannen er ikkje i ei slik målgruppe, og ordføraren sit ikkje i tildelingsgruppa og har ikkje mynde til å tildele slike bustader.

Dersom ein kommunal bustad blir leigd ut utan at kommunen tek leige for denne, vil det medføre eit økonomisk tap for kommunen. Dersom rådmannen må finne bustad til leige via den private

marknaden og det er avtalt at kommunen skal betale for ei husleige, blir det ein utgift som går på kommunens botnline.

I tilsetting av ny rådmann i Seljord kommune i 2017 utgjorde administrasjonsutvalet tilsettingsutvalet. Ordføraren aleine har ingen mynde til å inngå avtaler av økonomisk karakter med nokon. Det er berre i eit samla utval at administrasjonsutvalet hadde høve til å ta stilling i slike spørsmål. Det er elles det politiske forhandlingsutvalet som utgjer forhandlingsorgan for rådmannens løn, jamfør Hovudtariffavtala kap. 3.4.1.
Administrasjonen har ved fleire høve forsøkt å kome til klarheit om kva som er avtala og ikkje, men det er framleis behov for få fram fakta i denne saka.
Administrasjonsutvalet må få klarheit i kva som er avtala i samband med tilsettinga og med kva for mynde dette er avtalt. Deretter må utvalet finne ut av korleis kommunen skal handtere avtala.

Rådmannen si tilråding:
Saka blir lagt fram utan tilråding.

Handsaming i Administrasjonsutval - 02.02.2018
Både ordførar og rådmann vart vurderte som inhabile i handsaming av denne saka. Varaordførar trådde inn som ordførar i saka. Konstituert rådmann vart Ingeborg Nenseter Jensen.

Samrøystes vedteke.

Vedtak i Administrasjonsutval - 02.02.2018
Administrasjonsutvalet meiner det kan vere grunn til å tru at ordføraren har gått ut over sine fullmakter ved å førespegle ny rådmann fri bustad. Vi ber kontrollutvalet sjå på handsaminga av tilsettingssaka og tilsettingsvilkåra. Saka blir oversendt til kommunestyret med innstilling om at administrasjonen finn eit tilfredsstillande husvære dekt av Seljord kommune.

Kontrollutvalet handsama 07.03.2018 sak 2/18, etter at administrasjonsutvalet i sak 7/18 den 02.02.2018 sende saka vidare til kontrollutvalet. Saka omhandlar fullmakt til å forhandle tilsettingsvilkår i samband med tilsetting av ny rådmann, Finn-Arild Bystrøm, der det kjem fram at ordføraren har lova ny rådmann fri bustad som ein del av tilsettingsvilkåra. I tillegg skal ordføraren ha vike frå prinsippa rundt lønsfastsetting og vidare framdrift dersom fyrste kandidat takka nei til tilbodet, slik eit samla administrasjonsutvalet vart samde om.

Til kontrollutvalet 07.03.2018 vart organisasjons- og personalsjefen og ordføraren kalla inn for å orientere som saka, og rådmannen vart beden om å svare på spørsmål. Sjå vedlagde saksframlegg sak 2/18 frå Telemark kontrollutvalssekretariat.

Kontrollutvalet fatta fylgjande vedtak i saka:
Kontrollutvalet si uttale til kommunestyret:
Kontrollutvalet er nøgd med orienteringa frå ordførar og personalsjef om saka og ønskjer ikkje å gå vidare med saka.
Kontrollutvalet vil likevel påpeike at det er grunn til å tru at ordførar gjekk utanfor sitt mandat ved å tilby fri bustad, dette var uheldig. Kommunen må for ettertida sørge for klare mandat og gode rutinar i tilsettingssaker.

Nye saksopplysningar:
Administrasjonsutvalet har vedteke at saka skal vidare til kommunestyret med ei innstilling om at administrasjonen finn eit tilfredstillande husvære til ny rådmann, dekt av kommunen. I møtet den 2.2.18 fekk administrasjonen eit munnleg råd om å handtere vedtaket slik at ein skulle syte for at husværet låg klart til handsaming i kommunestyret.

Administrasjonen har funne eit husvære i den private marknaden for rådmann, kostnaden for dette er i tillegg til straum/internett, ei husleige på 5.500,- kr i månaden. Dette gir i praksis ein utgift for Seljord kommune på omlag 7000 kr i månaden, altså 84 000 pr. år netto. Når ein summerer dette syner det at Bystrøm totalt har tilsettingsvilkår tilsvarande ein verdi av 944 000 kr frå Seljord kommune.

Det kom fram i kontrollutvalets utspørjing av Bystrøm at fri bustad var eit avgjerande vilkår for at han skulle takke ja til jobben som rådmann i Seljord kommune, sidan kommunen ikkje var villig til å tilby meir enn 860 000 kr i årsløn. Det ligg ikkje føre noko skriftelg avtale om fri bustad mellom Seljord kommune og Bystrøm. Administrasjonen vart merksam på denne munnlege avtala mellom ordførar og påtroppande rådmann, då Bystrøm la ved eit skriv der han etterlyste at avtalt fri bustad skulle vere nedfelt i arbeidskontrakten – slik det går fram av følgjeskrivet i sak til administrasjonsutvalet.

Kontrollutvalet vedtok å ikkje gå vidare med saka, og legg til at ein må for ettertida syte for å ha gode rutinar og klare mandat. Dersom kommunestyret ynskjer at administrasjonen skal kome med forslag til korleis dette kan bli løyst, må ein be om eigen sak for dette. Frå administrasjonen si side, opplever ein at kommunen generelt har gode rutinar for handsaming av administrative tilsettingssaker, i tråd med Hovudtariffavtala (HTA) og Arbeidsmiljølova (AML).

Konklusjon:
Utan å konkludere om ordførar har hatt fullmakt til å inngå avtale, har administrasjonsutvalet bede administrasjonen om å rydde opp slik at Bystrøm har eit høveleg husvære når han er i Seljord. Då dei samla tilsettingsvilkåra var heilt sentrale for at han skulle tiltre i rådmannsjobben, har administrasjonen ordna med husvære i tråd med administrasjonsutvalet ynskje. Kommunestyret må ta stilling til administrasjonsutvalet si innstilling og løyve midlar til å dekkje husvære for rådmannen omlag 84.000,- kr. Administrasjonen rår til at desse midlane blir tatt frå disposisjonsfondet i 2018, og at ramma for PO1 vert utvida tilsvarande i samband med budsjett 2019 og vidare i økonomiplanperioden.

Administrasjonsutvalet rår kommunestyret til å fatte fylgjande vedtak:

Kommunestyret meiner det kan vere grunn til å tru at ordføraren har gått ut over sine fullmakter ved å førespegle ny rådmann fri bustad. Kontrollutvalet har handsama detaljane rundt tilsetting og vedtatt å ikkje gå vidare med saka. Det bør løyvast midlar i storleik 84.000,- kr, slik at rådmanns husvære blir dekt av kommunen. Kommunestyret må ta stilling til kvar midlane skal bli tatt frå.

Utskrift til:

Seljord kommune

Arkiv: 411
Saksnr.: 2017/224-19
Sakshand.: Ingeborg Nenseter Jensen

Direkte tlf.: 35065130
Dato: 26.01.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Administrasjonsutval	7/18	02.02.2018

Tilsettingsvilkår

Saksdokument:

Vedlegg:

1 Følgjebrev

Følgjeskriv frå Finn-Arild Bystrøm i samband med tilsetting som rådmann.

Saksutgreiing:

I samband med tilsetting av rådmann, Finn-Arild Bystrøm, er det behov for ei avklaring rundt tilsettingsvilkåra som er avtalt. Eit samla administrasjonsutval beslutta at Bystrøm skulle få tilbod om stillinga som rådmann, avtala eit lønsnivå og klargjorde prosedyrar for vidare prosess.

Då Bystrøm takka ja til jobben synte han i eit følgjeskriv til ei avtale med ordføraren om bustad til fri disposisjon i tillegg til dei øvrige vilkåra – sjå vedlegg. Dette var ukjend for administrasjonen. Ved tiltreding i stillinga den 01.12.2017 var ein kommunal turnusbustad ledig, og Bystrøm fekk høve til å flytte inn i denne inntil ny turnuskandidat kjem 14.02.2018. Administrasjonen oppfatta at denne skulle Bystrøm betale ordinær husleige for, medan Bystrøm synte til sin overeinskomst med ordføraren der det var sagt at bustaden skulle vere som ein del av godtgjeringa til rådmannsjobben.
Seljord kommune har ikkje tenestebustader til andre enn turnuskandidatar innan medisin og fysioterapi. Utover dette er Seljord kommunes bustader meint til bustadsosiale føremål, der ei eigen administrativt samansett tildelingsgruppe ser kven som til ei kvar tid har behov for ein slik bustad. Rådmannen er ikkje i ei slik målgruppe, og ordføraren sit ikkje i tildelingsgruppa og har ikkje mynde til å tildele slike bustader.

Dersom ein kommunal bustad blir leigd ut utan at kommunen tek leige for denne, vil det medføre eit økonomisk tap for kommunen. Dersom rådmannen må finne bustad til leige via den private

marknaden og det er avtalt at kommunen skal betale for ei husleige, blir det ein utgift som går på kommunens botnline.

I tilsetting av ny rådmann i Seljord kommune i 2017 utgjorde administrasjonsutvalet tilsettingsutvalet. Ordføraren aleine har ingen mynde til å inngå avtaler av økonomisk karakter med nokon. Det er berre i eit samla utval at administrasjonsutvalet hadde høve til å ta stilling i slike spørsmål. Det er elles det politiske forhandlingsutvalet som utgjer forhandlingsorgan for rådmannens løn, jamfør Hovudtariffavtala kap. 3.4.1.

Administrasjonen har ved fleire høve forsøkt å kome til klarheit om kva som er avtala og ikkje, men det er framleis behov for få fram fakta i denne saka.

Administrasjonsutvalet må få klarheit i kva som er avtala i samband med tilsettinga og med kva for mynde dette er avtalt. Deretter må utvalet finne ut av korleis kommunen skal handtere avtala.

Rådmannen si tilråding:

Saka blir lagt fram utan tilråding.

Utskrift til:

Seljord kommune

Arkiv: 411
Saksnr.: 2017/224-19
Sakshand.: Ingeborg Nenseter Jensen

Direkte tlf.: 35065130
Dato: 26.01.2018

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Administrasjonsutval	7/18	02.02.2018

Tilsettingsvilkår

Saksdokument:

Vedlegg:

1 Følgjebrev

Følgjeskriv frå Finn-Arild Bystrøm i samband med tilsetting som rådmann.

Saksutgreiing:

I samband med tilsetting av rådmann, Finn-Arild Bystrøm, er det behov for ei avklaring rundt tilsettingsvilkåra som er avtalt. Eit samla administrasjonsutval beslutta at Bystrøm skulle få tilbod om stillinga som rådmann, avtala eit lønsnivå og klargjorde prosedyrar for vidare prosess.

Då Bystrøm takka ja til jobben synte han i eit følgjeskriv til ei avtale med ordføraren om bustad til fri disposisjon i tillegg til dei øvrige vilkåra – sjå vedlegg. Dette var ukjend for administrasjonen. Ved tiltreding i stillinga den 01.12.2017 var ein kommunal turnusbustad ledig, og Bystrøm fekk høve til å flytte inn i denne inntil ny turnuskandidat kjem 14.02.2018. Administrasjonen oppfatta at denne skulle Bystrøm betale ordinær husleige for, medan Bystrøm synte til sin overeinskomst med ordføraren der det var sagt at bustaden skulle vere som ein del av godtgjeringa til rådmannsjobben.
Seljord kommune har ikkje tenestebustader til andre enn turnuskandidatar innan medisin og fysioterapi. Utover dette er Seljord kommunes bustader meint til bustadsosiale føremål, der ei eigen administrativt samansett tildelingsgruppe ser kven som til ei kvar tid har behov for ein slik bustad. Rådmannen er ikkje i ei slik målgruppe, og ordføraren sit ikkje i tildelingsgruppa og har ikkje mynde til å tildele slike bustader.

Dersom ein kommunal bustad blir leigd ut utan at kommunen tek leige for denne, vil det medføre eit økonomisk tap for kommunen. Dersom rådmannen må finne bustad til leige via den private

marknaden og det er avtalt at kommunen skal betale for ei husleige, blir det ein utgift som går på kommunens botnline.

I tilsetting av ny rådmann i Seljord kommune i 2017 utgjorde administrasjonsutvalet tilsettingsutvalet. Ordføraren aleine har ingen mynde til å inngå avtaler av økonomisk karakter med nokon. Det er berre i eit samla utval at administrasjonsutvalet hadde høve til å ta stilling i slike spørsmål. Det er elles det politiske forhandlingsutvalet som utgjer forhandlingsorgan for rådmannens løn, jamfør Hovudtariffavtala kap. 3.4.1.

Administrasjonen har ved fleire høve forsøkt å kome til klarheit om kva som er avtala og ikkje, men det er framleis behov for få fram fakta i denne saka.

Administrasjonsutvalet må få klarheit i kva som er avtala i samband med tilsettinga og med kva for mynde dette er avtalt. Deretter må utvalet finne ut av korleis kommunen skal handtere avtala.

Rådmannen si tilråding:

Saka blir lagt fram utan tilråding.

Handsaming i Administrasjonsutval - 02.02.2018

Både ordførar og rådmann vart vurderte som inhabile i handsaming av denne saka. Varaordførar trådde inn som ordførar i saka. Konstituert rådmann vart Ingeborg Nenseter Jensen.

Samrøystes vedteke.

Vedtak i Administrasjonsutval - 02.02.2018

Administrasjonsutvalet meiner det kan vere grunn til å tru at ordføraren har gått ut over sine fullmakter ved å førespegle ny rådmann fri bustad. Vi ber kontrollutvalet sjå på handsaminga av tilsettingssaka og tilsettingsvilkåra. Saka blir oversendt til kommunestyret med innstilling om at administrasjonen finn eit tilfredsstillande husvære dekt av Seljord kommune.

Utskrift til:

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksutskrift

Arkivsak-dok. 18/03804-1
Arkivkode 030
Sakshandsamar Ingebjørg Liland

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Seljord kontrollutval	07.03.2018	2/18

Tilsettingsvilkår rådmannen - sak frå administrasjonsutvalet

Forslag frå sekretariatet:

Ingen forslag til vedtak.

Bakgrunn for saka:

Administrasjonsutvalet hadde sak om tilsettingsvilkår for rådmannen i møtet 02.02.2018, sak 7/18. Saka vart satt opp for å få klarheit i kva som er avtala i samband med tilsettinga av ny rådmann og med kva for mynde dette er avtalt.

Administrasjonsutvalet fatta følgjande vedtak i saka:
Administrasjonsutvalet meiner det kan vere grunn til å tru at ordføraren har gått ut over sine fullmakter ved å førespegle ny rådmann fri bustad. Vi ber kontrollutvalet sjå på handsaminga av tilsettingssaka og tilsettingsvilkåra.

Saka blir oversendt til kommunestyret med innstilling om at administrasjonen finn eit tilfredsstillande husvære dekt av Seljord kommune

På bakgrunn av vedtak i administrasjonsutvalet leggast saka fram for kontrollutvalet for handsaming.

Saksopplysningar:

Kommunestyret i Seljord kommune vedtok i møtet 29.06.2017 å tilsette Finn-Arild Bystrøm som rådmann. Då Bystrøm takka ja til jobben som rådmann synte han i eit følgjeskriv til ei avtale med ordføraren om bustad til fri disposisjon i tillegg til dei øvrige vilkåra. Avtale om fri bustad vart gjort munnleg mellom rådmann og ordførar. Avtala var ukjend for administrasjonen.

I tilsetting av ny rådmann i Seljord kommune i 2017 utgjorde administrasjonsutvalet tilsettingsutvalet.
Eit samla administrasjonsutval slutta i møtet 16.06.2017 at Bystrøm skulle få tilbod om stillinga som rådmann. I samband med innstillinga vart det også diskutert lønsnivå og administrasjonsutvalet diskuterte seg fram til at eit tilbod på 830 000 kr i årsløn var det ein maksimalt kunne tenkje seg å gå til, av omsyn til den totale økonomiske situasjonen i kommunen. Bystrøm vart etter forhandlingar lova 860 000 kr i årslønn og fri bustad.

Personalsjef Ingeborg Nenseter Jensen og ordførar Halfdan Haugan vil gi utvalet ei orientering om saka i møte. Rådmann Finn-Arild Bystrøm vil være tilstade under handsaminga dersom utvalet har spørsmål.

Vurdering frå sekretariatet:

Saka leggast fram utan forslag til vedtak da kontrollutvalet vil få ei orientering i møte.

Kontrollutvalet har blitt bedt om å sjå på handsaminga av tilsettingssaka og tilsettingsvilkåra ved tilsetting av ny rådmann, for slik å vurdere om ordføraren gjekk ut over sine fullmakter då han førespegla fri bustad til rådmannen. Det vil vere naturleg at kontrollutvalet gir ei uttale til kommunestyret i saka.

Hovedregel
Kommunelova § 9 nr. 3 slår fast at ordføraren er kommunens rettslege representant. Dermed er det ikkje sagt at ordføraren har generell adgang til å forplikte kommunen. Hovudregelen og utgangspunktet er at ordføraren ikkje kan binde kommunen ut over sine faktiske fullmakter. Det vil seie at dersom han går utover sine fullmakter er kommunen som hovudregel ikkje bunde.

Kva var ordførar si fullmakt og gjekk han utover denne?
Ut frå det som kjem fram av administrasjonsutvalet si handsaming, hadde ordførar fullmakt til å tilby ei årsløn på kr 830 000. Han blei tilbode kr 860 000 og fri bustad. Administrasjonsutvalet sjølv meiner at det er grunn til å tru at ordføraren gjekk utover fullmakta si, da rådmann vart tilbode bustad, jf. vedtak 7/18 i møte 02.02.18. Ordførar er invitert i kontrollutvalet for å greie ut si side av saka.

Kan ein likevel bli bunden sjølv om ordørar gjekk utover fullmakta?
Unntaket frå hovudregelen er at kommunen er bunden dersom ordføraren var legitimert til å forplikte kommunen sjølv om han gikk ut over sik fullmakt. Etter alminnelige avtalerettslige regler kan en fullmektig (her ordføraren) i visse tilfelle forplikte den han opptrer for, sjølv om han opptrer i strid med fullmakta. Dette vert eit juridisk spørsmål om legitimasjonvirkningar. Sekretariatet har ikkje gått inn i den vurderinga, men det er ei vurdering som kan gjerast.

Dersom ein konkluderer med at kommunen ikkje er bunden av dei overnevnte reglane kan kommunen likevel ha erstatningsplikt ved overskriding av fullmakt. Rettspraksisen tilseier at det må føreligge svært spesielle omstende for å fastslå erstatningsplikt ved overskriding av fullmakt.

Etter sekretariatet si vurdering er det ikkje gitt at Seljord kommune er bunden av ordførarens lovnad om fri bustad til rådmannen.

Kan ein ettergodkjenne avtalen?

Uansett vurderingane i dei overnevnte spørsmåla, står kommunestyret fritt til å godkjenne avtalen med rådmannen. Administrasjonsutvalet slutta i møtet 02.02.2018 å sende ei innstilling til kommunestyret om at administrasjonen finn eit tilfredstillande husvære dekt av Seljord kommune.

Konsekvensar
Kva konsekvensar dette skal ha juridisk og politisk har ikkje sekretariatet noko formeining om. Dersom det etter ordførar si utgreiing i møte kan konstaterast at ordførar gjekk utanfor si fullmakt, bør kontrollutvalet sende ei uttale til kommunestyre og orientere kva handlingsalternativ kommunestyret har. Så får det bli opp til kommunestyret, etter innstilling frå administrasjonsutvalet og kontrollutvalet si uttale, å avgjerde konsekvensane av ordførar si handtering av saka.

Dersom kontrollutvalet etter utgreiingane er gjeve i møtet meiner at ein bør sjå grundigare på saka, og gjere ei større undersøking der ein ser på handsaminga av heile tilsettingsprosessen, kan det være føremålstenleg å be kommunestyret vurdere om ei slik undersøking er ønskeleg.

Vedlegg:
Saksframlegg ADMU 02.02.2018, sak 7/18
Saksprotokoll ADMU 02.02.2018, sak 7/18

Seljord kontrollutval har handsama saken i møte 07.03.2018 sak 2/18

Møtehandsaming
Personalsjef Ingeborg Nenseter Jensen og Ordførar Halfdan Haugan gav utvalet ei orientering om saka, og svara på spørsmål.

Rådmann Finn-Arild Bystrøm svara på spørsmål frå utvalet.

Forlag til vedtak:

Kontrollutvalet si uttale til kommunestyret:

Kontrollutvalet er nøgd med orienteringa frå ordførar og personalsjef om saka og ønskjer ikkje å gå vidare med saka.

Kontrollutvalet vil likevel påpeike at det er grunn til å tru at ordførar gjekk utanfor sitt mandat ved å tilby fri bustad, dette var uheldig. Kommunen må for ettertida sørge for klare mandat og gode rutinar i tilsettingssaker.

Votering
Samrøystes.

Vedtak
Kontrollutvalet si uttale til kommunestyret:

Kontrollutvalet er nøgd med orienteringa frå ordførar og personalsjef om saka og ønskjer ikkje å gå vidare med saka.

Kontrollutvalet vil likevel påpeike at det er grunn til å tru at ordførar gjekk utanfor sitt mandat ved å tilby fri bustad, dette var uheldig. Kommunen må for ettertida sørge for klare mandat og gode rutinar i tilsettingssaker.

RETT UTSKRIFT
DATO 8.mars.2018

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksprotokoll

Arkivsak-dok. 18/03804
Arkivkode
Saksbehandler Ingebjørg Liland

Handsama av	Møtedato	Saknr
1 Seljord kontrollutval	07.03.2018	2/18

Tilsettingsvilkår rådmannen - sak frå administrasjonsutvalet

Seljord kontrollutval har handsama saken i møte 07.03.2018 sak 2/18

Møtehandsaming
Personalsjef Ingeborg Nenseter Jensen og Ordførar Halfdan Haugan gav utvalet ei orientering om saka, og svara på spørsmål.

Rådmann Finn-Arild Bystrøm svara på spørsmål frå utvalet.

Forlag til vedtak:

Kontrollutvalet si uttale til kommunestyret:

Kontrollutvalet er nøgd med orienteringa frå ordførar og personalsjef om saka og ønskjer ikkje å gå vidare med saka.

Kontrollutvalet vil likevel påpeike at det er grunn til å tru at ordførar gjekk utanfor sitt mandat ved å tilby fri bustad, dette var uheldig. Kommunen må for ettertida sørge for klare mandat og gode rutinar i tilsettingssaker.

Votering
Samrøystes.

Vedtak
Kontrollutvalet si uttale til kommunestyret:

Kontrollutvalet er nøgd med orienteringa frå ordførar og personalsjef om saka og ønskjer ikkje å gå vidare med saka.

Kontrollutvalet vil likevel påpeike at det er grunn til å tru at ordførar gjekk utanfor sitt mandat ved å tilby fri bustad, dette var uheldig. Kommunen må for ettertida sørge for klare mandat og gode rutinar i tilsettingssaker.