

# Trenger vi fylkeskommunen?

*Av Aslak Versto Storsletten, historiker og rådgiver i Civita*

## Innledning

Norge har tre forvaltningsnivåer: stat, kommune og fylkeskommune. Dette notatet gir en lettfattelig gjennomgang av hvorfor og hvordan landet kan klare seg med to av dem, nemlig stat og kommune. Notatet går gjennom de konkrete oppgavene som i dag ligger hos fylkeskommunen og ser på hvordan disse oppgavene kan overføres til kommunene og – unntaksvis – til staten. Det vil argumenteres for en avvikling av fylkeskommunen av hensyn til effektiviteten i offentlig forvaltning og demokratisk nærhet til beslutningene.

Oppsummert foreslås det å avvikle fylkeskommunen som forvaltningsnivå, gitt at landet får store nok kommuner til å overta de fleste oppgavene. Oppgaver knyttet til opplæring, tannhelse, kultur og næringsliv bør i hovedsak overføres til kommunene. Fylkesveiene bør deles mellom kommune og stat, og kollektivtransport kan organiseres gjennom regionale kollektivforetak.

## Utviklingen i fylkeskommunale oppgaver

Fylkeskommunen har lange røtter i Norge, selv om den ikke alltid har vært folkevalgt, direktevalgt, eller har befattet seg med dagens oppgaver. De siste hundre årene har oppgaver blitt flyttet både til og fra fylkeskommunen, og den demokratiske forankringen har forandret seg betydelig.

Tidligere var det amtmannen, det som i dag heter statsforvalter, som styrte fylkene. Amtene, som det het tidligere, fungerte da som statens forlengede arm, styrt av statens representanter. Formannskapslovene av 1837 sørget for at mer makt ble overført til folkevalgte. Fra 1838 var det indirekte valg til amtstingene, som besto av ordførerne fra amtenes herreder – dagens kommuner.

I 1919 endret amtene navn til fylker, amtstinget til fylkesting og amtmannen til fylkesmann.<sup>1</sup> Fra 1961 ble fylkestingsrepresentantene valgt av de respektive kommunestyrene. I 1970-årene ble direkte valg av fylkesting fulgt av reformer som frikobling av fylkesmannsembetet fra fylkeskommunen, opprettelse av stillingen fylkesadministrasjonssjef, og innføring av direkte beskatningsrett for fylkene.<sup>2</sup> Fra midten av 1980-tallet ble fylkeskommunenes oppgaver utvidet. Flere oppgaver innenfor sykehus, videregående opplæring og samferdsel ble tillagt fylkeskommunen.

Fra midten av 1990-tallet og utover 2000-tallet svingte pendelen, og flere oppgaver gikk fra fylkeskommunalt til statlig nivå. Den største endringen var statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten i 2002.

Forvaltningsreformen ga, fra 2010, nye oppgaver til fylkeskommunen, herunder større ansvar for samferdsel, opplæring, idrett og kultur. Regionreformen, vedtatt i 2017, ga fylkene nye oppgaver innenfor næring, flytrafikk og annen transport, for å nevne noen.

## Reform og revers

I 1990-årene slo Stortinget fast at frivillighetslinjen skulle ligge til grunn for fremtidige kommunesammenslåinger, noe som gjorde at det var få endringer i kommunestrukturen frem til den borgerlige regjeringen fikk regjeringsmakten i 2013. Den politiske diskursen, og vedtakene med den, endret seg fra å basere seg på en ren frivillighetslinje, til i større grad å bruke økonomiske incentiver for kommunesammenslåinger, samt å fastslå at det er Stortingets ansvar å sikre en god kommune- og regionstruktur i Norge.

Da Norge fikk en borgerlig regjering i 2013, bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, kunne det ha vært duket for en avvikling av fylkeskommunen. Begge de to partiene hadde programfestet at de ønsket to forvaltningsnivåer i landet. Men Kristelig Folkeparti og Venstre, som regjeringen hadde en samarbeidsavtale med, ville i stedet holde på tre forvaltningsnivåer, og heller gjennomføre en regionreform der antall fylker ble redusert, og hvor de ble større og kunne påta seg flere oppgaver. Slik ble det også – i hvert fall delvis. Målet med en slik reform skulle være å revitalisere fylkeskommunen som demokratisk organ, samfunnsplanlegger og tjenestetilbyder. Det skulle være en form for «motmakt» til staten, som kunne tale regionenes interesser. Arbeidet med en kommune-reform ble også satt i gang. Antall kommuner ble redusert fra 428 til 365, mens antallet fylkeskommuner ble redusert fra 19 til 11.

Her bør det også nevnes at mens noen fylkeskommuner ble vedtatt sammenslått av Stortinget, selv om det ikke var flertall for det i fylkestingene, så fikk andre stå alene. Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland ble ikke påvirket av regionreformen, selv om disse fylkeskommunene er mindre i innbyggertall enn andre fylkeskommuner som ble sammenslått. Oppgavene som de nye regionene ble lovet, har også latt vente på seg. Solberg-regjeringen desentraliserte færre oppgaver og mindre ansvar enn forventet.

Etter regjeringsskiftet i 2021 går det mot oppdeling av flere fylkeskommuner. Hurdalsplattformen, som Støre-regjeringen styrer på, sier at tvangssammenslåtte fylkeskommuner skal oppløses, dersom de sender søknad etter vedtak i fylkestinget. Fylkeskommunene det er snakk om, er Viken, Vestfold og Telemark og Troms og Finnmark.<sup>3</sup> Alle fylkestingene i disse fylkeskommunene har gjort vedtak om oppløsning, og har søkt regjeringen om å deles opp, slik Hurdalsplattformen legger til rette for. Ifølge Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) er det likevel Stortinget som gjør vedtak om deling og sammenslåing av fylkeskommuner.

Innlandet er den eneste fylkeskommunen som i denne omgang har hatt en folkeavstemming om oppløsning. Valgdeltakelsen var på under 50 prosent, og det var et knapt flertall som ønsket å dele Innlandet i to. De fleste høringsinstansene og de ansatte i fylkeskommunen har vært negative til oppløsning. Et flertall i fylkestinget bestemte seg, til tross for folkeavstemmingen, for å videreføre Innlandet fylkeskommune.

Fylkeskommunen trenger riktignok ikke å sende noen søknad for at Stortinget skal ha mulighet til å oppløse fylket. Stortinget er i sin fulle rett til å bestemme kommune- og fylkesstrukturen i landet. En kan for eksempel se for seg at et parti fremmer et representantforslag om oppsplitting, som regjeringen dernest blir nødt til å ta stilling til.

## **Tiden går, (fylkes)kommunene består**

Fylkes- og kommunekartet har i sum endret seg lite de siste tiårene. I 1994 var det 435 kommuner i Norge. Etter Solberg-regjeringens kommunereform sto landet igjen med 356, hvorav flere av landets minste kommuner i folketall ikke ble sammenslått. Tilsvarende vil snart gjelde fylkeskartet. Etter at Viken, Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark blir delt, vil Norge ha 15 fylkeskommuner. Disse vil ha et befolkningstall på mellom 75 000 og om lag 700 000.

På samme tid har de territorielle og organisatoriske begrensningene for offentlig forvaltning blitt betydelig mindre. Nye kommunikasjonsformer og ny teknologi flytter det offentlige nærmere borgerne. Behovet for geografisk nærhet til administrasjonssentre endrer seg og blir stadig mindre. Tidligere begrensninger for transport av mennesker, varer og tjenester er redusert. Både kollektivtilbudet og norske veier er vesentlig bedre enn for noen tiår siden. Det bygges stadig flere broer og tunneler, noe som reduserer reisetiden betraktelig.

Der det før ga mening å ha et titalls kommuner, kan det nå gi mening å ha bare én. Samtidig som de fysiske barrierene oppheves, stilles det stadig større krav til kommunene som tjenestetilbydere. En aldrende befolkning krever mer av kommunene som velferdsleverandør og bestiller av private tilbud, og det kreves sterke fagmiljøer for å arbeide med viktige områder som klima og miljø, digitalisering og barnevern.

Mindre territorielle begrensninger gjør at borgerne ikke trenger et rådhus for hver fjord og dal. Tvert imot er det behov for færre politiske og organisatoriske enheter enn tidligere. Mange steder vil landet derfor kunne få større enheter som kan løse oppgavene på en bedre måte, levere bedre velferdstjenester og rekruttere bedre fagmiljøer. Slike kommuner vil etter hvert også kunne ta på seg flere oppgaver, og de vil kunne flytte makten nærmere borgerne.

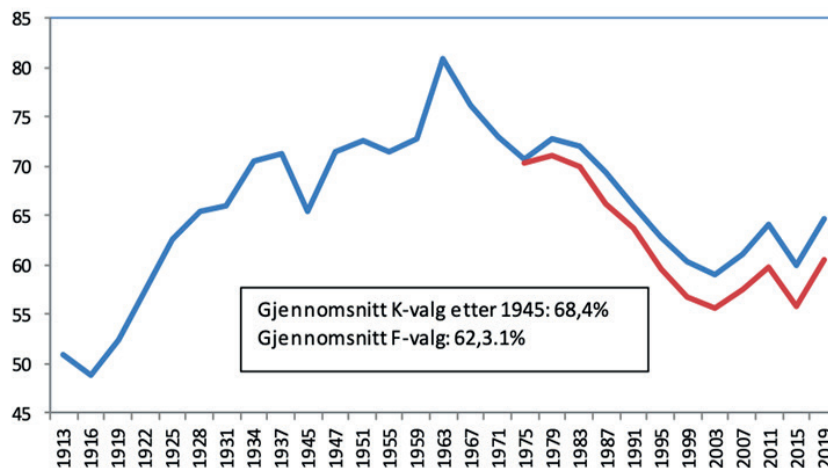
Kommuneloven slår fast at «offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne», også kalt «nærhetsprinsippet». Men det kan ikke alltid sies å være tilfellet i dag. Fylkeskommunen har ansvaret for en rekke oppgaver som kunne vært løst på kommunalt nivå, og noen få oppgaver som kan overføres til statlig nivå, for slik å sikre mer effektiv drift.

Et regionalt folkevalgt nivå bør ha funksjoner og oppgaver som løses bedre på et slikt nivå enn hos kommunen eller staten.<sup>4</sup> Hvis oppgavene kan løses bedre eller like godt et annet sted, vil et slikt forvaltningsnivå være overflødig, og det vil kun være til for seg selv og politikerne som styrer det. Det er riktignok ikke slik i dag. Fylkeskommunen har ansvarsområder som løses bedre på et regionalt nivå, enn det dagens kommuner eller staten ville gjort, men det gjelder ikke alle dagens ansvarsområder.

Noen fylkeskommunale oppgaver kan se ut til å ligge til fylkesnivå for å rettferdiggjøre nivået i seg selv. Det er gode grunner til at samferdsel og videregående opplæring skal ligge på et regionalt nivå, slik at veisatsing, kollektivtransport og utdanningstilbud kan ses i sammenheng. At fylkeskommunen også skal ha ansvaret for tannhelse og kultur, fremstår som langt svakere begrunnet. Slik kan det se ut til at noen oppgaver tillegges fylkeskommunen for å legitimere at den i det hele tatt eksisterer, og for å opprettholde noen oppgaver på regionalt nivå.

## Valgoppslutning og demokratisk legitimitet

Helt siden det ble innført direktevalg til fylkestingene i 1975, har valgoppslutningen til fylkestingene vært lavere enn til kommune- og bystyrene, og signifikant lavere enn ved stortingsvalg. Figuren under viser valgoppslutningen i lokal- og fylkestingsvalg over tid. Til sammenligning har alle stortingsvalg etter 1930 hatt en valgoppslutning på over 75 prosent, med en toppnotering på 85,4 prosent i 1965.



Kilde: aardal.info

Befolkningen stemmer altså i mindre grad ved fylkestingsvalg enn ved kommune- og stortingsvalg, og den har dårligere kunnskaper om fylkespolitikere. I en spørreundersøkelse utført av Respons, på vegne av Aftenposten, var det kun 24 prosent som kunne navngi fylkesordføreren i sitt hjemfylke, og fire av ti som visste hvilket parti fylkesordføreren representerte.<sup>5</sup> En tidligere undersøkelse ga lignende funn.<sup>6</sup>

Fylkeskommunen mangler relevans i folks liv, eller den oppleves i hvert fall som lite relevant. For å revitalisere fylkeskommunen som politisk organ, er det derfor nødvendig å overføre flere oppgaver og synliggjøre de politiske skillelinjene. De politiske konfliktene bestemmes av de partiene som stiller til valg, og spørsmålet om hvilke oppgaver fylkeskommunen skal kunne påta seg, avgjøres av de folkevalgte. Fylkeskommunene kan påta seg flere oppgaver på minst fire måter:

- a) De kan overta kommunale oppgaver
- b) De kan overta statlige oppgaver
- c) De kan legge flere samfunnsområder under politisk kontroll (som storting og regjering må gi dem)
- d) De kan ta en sterkere rolle som planlegger, veileder og tilrettelegger, samt andre oppgaver som hverken krever større økonomiske rammer, politiske reguleringer eller flere velferdstjenester

Alternativ a) vil flytte de politiske beslutningene lenger vekk fra borgerne. Alternativ b) var forsøkt gjennom regionreformen, men hadde begrenset måloppnåelse. Alternativ c) betyr at flere beslutninger som tilhører privatliv og sivilsamfunn, underlegges politisk styring. Alternativ d) har fylkeskommunen allerede anledning til i dag. All den tid disse alternativene enten er forsøkt og ikke oppnådd, eller uønsket, fremstår det som et bedre alternativ å flytte de fylkeskommunale oppgavene til et annet forvaltningsnivå.

Fylkeskommunen er heller ingen overkommune, og den har ingen direkte myndighet over kommunene. Formelt sett er de heller ikke kommunenes representanter vis a vis staten. Fylkespolitikere har, i hvert fall etter loven, heller ikke noe særskilt ansvar for å veilede kommuner. Politikerne på fylkestinget er valg inn på sine respektive partiprogrammer, og de står ansvarlige overfor velgerne, ikke kommunene.

Fylkestingets faktiske oppgaver handler derimot i stor grad om regional samordning og dialog med kommunene. Hvis fylkeskommunenes prinsipaler skal være kommunene, er det bedre at fylkestingsrepresentantene velges fra kommunestyrene igjen.

### **Større kommuner som premiss for to forvaltningsnivåer**

Det er mulig å avvikle fylkeskommunen med dagens kommunestruktur, men det fordrer statliggjøring av flere oppgaver. Forutsetningen for avvikling av fylkeskommunen er vesentlig færre og større kommuner, som dermed kan ta på seg de fleste oppgavene som i dag ligger hos fylkeskommunen. Dette vil bidra til at beslutninger flyttes nærmere borgerne, til et folkevalgt organ som velgerne har kjennskap til, og som har høyere legitimitet og valgoppslutning enn fylkestingene.

Det er likevel ikke noe i veien for å flytte flere oppgaver fra fylkeskommune til kommune, selv med dagens kommunestruktur. Det kan enten skje ved å avvike fra generalistprinsippet, som sier at alle kommuner skal løse de samme oppgavene uavhengig av størrelse, eller ved at kommunene bruker mer interkommunalt samarbeid for å løse utfordringer som de er for små til å klare selv. Det er satt ned et utvalg som skal evaluere generalistkommuneprinsippet og vurdere andre alternativer til dagens system.<sup>7</sup> Utvalget skal levere sin utredning innen 31. mars 2023.

Forutsetningen for dette notatet er at de oppgavene som i dag er et offentlig ansvar, også kan være det under to forvaltningsnivåer. Nærmere bestemt betyr det at de (aller fleste) tilbud som fylkeskommunen yter overfor innbyggerne i dag, må overføres til kommune eller stat. Det er ikke til hinder for at det på et tidspunkt kan foretas en ny ansvarsfordeling mellom det offentlige og private, men det er ikke nødvendig for avvikling av fylkeskommunen som forvaltningsnivå.

Et ekspertutvalg, satt ned av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, leverte rapporten «Kriterier for god kommunestruktur» i 2014.<sup>8</sup> Utvalget anbefalte en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning med dagens oppgaveportefølje. Det peker også på at hvis kommunene skal overta ansvaret for flere oppgaver, kan det være nødvendig å justere den foreslåtte minstestørrelsen.

En annen rapport, skrevet av Nivi analyse i 2013, som tok hensyn til regionale bo- og arbeidsmarkeder, samt geografisk og kulturell tilhørighet, anbefalte å reformere de daværende 428 kommunene til 105 regionalkommuner.<sup>9</sup> Mens det overnevnte ekspertutvalget, «Kriterier for god kommunestruktur», anbefalte en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere per kommune, opererer Nivi med en foreslått minstestørrelse på 10 000 innbyggere. Nivis foreslåtte reform vil likevel resultere i at tolv kommuner får et innbyggertall på under 10 000 innbyggere. De fleste kommuner som er foreslått i Nivis modell, vil kunne påta seg flere oppgaver enn de har i dag.

Om lag en tredjedel av dagens kommuner har et innbyggertall på under 3000,<sup>10</sup> og halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere.<sup>11</sup> Generalistkommuneprinsippet, som sier at alle kommuner skal ha de samme lovpålagte oppgavene, betyr at Utsira kommune, med sine 188 innbyggere, skal håndtere akkurat de samme lovpålagte oppgavene som Bergen kommune, med sine over 285 000 innbyggere.

Det vil være en fordel at alle norske kommuner får en størrelse som gjør at de kan håndtere dagens lovpålagte oppgaver, og det er nødvendig at de blir enda større, dersom de skal ta på seg flere oppgaver.

Fylkeskommunen har vært, og er, nødvendig, all den tid det finnes mange små kommuner i Norge som ikke kan ta på seg fylkeskommunenes oppgaver, uten utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid. En kommunereform i tråd med modellene som er skissert over, vil gi kommuner som er store nok, mulighet til å håndtere flere oppgaver.

## Omfordeling av oppgaver

### Videregående opplæring

Utdannings- og opplæringsløpet er delt mellom flere forvaltningsnivåer. Kommunene har ansvaret for barnehage og grunnskoleopplæring, staten er ansvarlig for høyere utdanning, mens fylkeskommunen er ansvarlig for videregående opplæring:

*Fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring etter denne lova for alle som er busette i fylkeskommunen. Fylkeskommunar som har ledig kapasitet, har plikt til å gi tilbod til søkjarar frå andre fylke. Heimfylket skal refundere utgiftene til vertsfylket for dei som får skoleplass i eit anna fylke enn der dei bur. Departementet gir forskrift om slik refusjon (opplæringslova).*

De store bykommunene ville allerede i dag hatt anledning til å overta ansvaret for videregående opplæring. En mulig forvaltningsmodell kan være at de kommunene som ønsker det, kan ta over ansvaret for drift og finansiering av videregående opplæring, mens de som ikke ønsker det, kan slippe å ta over. Gitt større kommuner, kan dette ansvaret derimot flyttes i sin helhet fra fylkeskommunen til kommunen som den videregående skolen befinner seg i.

For å ivareta muligheten for fritt skolevalg, kan plikten som fylkeskommunen har til å tilby skoleplasser til elever fra andre fylker dersom de har ledig kapasitet, endres til en rett for eleven til å søke seg til den skolen, i den kommunen, som han/hun ønsker. Dersom en slik rett etableres, bør det foreligge noen føringer i opplæringsloven for hvor lang reisetid en elev skal måtte ha for å komme seg til skolen.

Kommunene vil overta ansvaret for finansiering av videregående opplæring, og i likhet med dagens lov kan hjemkommunen til eleven måtte refusere vertskommunen, dersom eleven tar ut retten til videregående opplæring i en annen kommune.

På samme måte vil det fylkeskommunale ansvaret for skyss og losji for elever med lang reisevei, legges til kommunene. Det er elevenes hjemkommune som bør ha plikt til å finansiere skyss og refundere andre kommuner for losji.

Fylkeskommunen har også et ansvar for et variert tilbud og å ivareta søkerens ønsker i strukturering av utdanningstilbudet:

*Fylkeskommunen skal planleggje og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring i alle utdanningsretningar (opplæringslova).*

En slik plikt bør kommunene overta. Større regionkommuner vil ha flere videregående skoler, og de bør gjøre avtaler med andre kommuner, dersom de ikke klarer å sikre et tilstrekkelig bredt tilbud selv.

Kommunen bør også overta ansvaret for godkjenning av opplæringsbedrifter og tilskudd til slike, samt godkjenning av lærlingkontrakter.

## Kollektivtransport

Det finnes ikke én lov som konkret regulerer kollektivtilbudet i fylkeskommunene. Det finnes lover som regulerer krav til transport av funksjonshemmede, pasienttransport og de øvrige reguleringer som er gitt av veitrafikkloven til trafiksikkerhet etc.

Kollektivtrafikken organiseres på forskjellige måter i her landet. Vestland fylkeskommune har én kollektivtilbyder, Skyss, mens Viken fylkeskommune har fire: Brakar, Ruter, Østfold kollektivtransport og Innlandstrafikk.

Det finnes i hvert fall tre måter å organisere kollektivtilbudet på, dersom fylkeskommunen ikke lenger skal ha ansvaret:

- a) Hver enkelt kommune organiserer sitt eget kollektivtilbud.
- b) Kommunene i en transport-/bo- og arbeidsmarkedsregion går sammen om å eie et kollektivselskap. Departementet kan pålegge sømløst samarbeid mellom de forskjellige aktørene, for eksempel krav til kompatible billettsystemer og felles overganger og korrespondanse mellom ulike regioner.
- c) Statlige kollektivforetak, modellert etter de regionale helseforetakene. Staten vil være eier i fire-fem forskjellige foretak som dekker hver sin landsdel. Gjennom oppdragsbrev, økonomiske rammer og krav til tjenesteyting, vil hvert enkelt foretak kunne organisere kollektivtransporten på best mulig måte for sin region.

Alternativ a) vil kunne føre til et altfor oppstykket kollektivtilbud, der det er mye trafikk mellom ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner. Alternativ b) ligner dagens Ruter-samarbeid mellom Oslo kommune og gamle Akershus fylkeskommune. Alternativ c) vil være nytt. I tillegg kan det nevnes at noen av dagens bykommuner vil ha muligheten til å overta ansvaret for kollektivtransporten, en modell som er tenkelig, dersom man avviker fra generalistkommuneprinsippet.

Offentlige oppgaver skal løses på lavest mulige effektive nivå. Det betyr at oppgaver ikke skal forvaltes av kommunen til enhver pris, men det må ses i sammenheng med kvaliteten på tilbudet. I tilfellet kollektivtransport vil heller ikke et kommuneantall på hundre gi tilstrekkelig store kommuner til å kunne løse regionale transportoppgaver. Det foreslås derfor at kollektivtransporten enten legges til staten, eller løses ved at flere kommuner i samme region blir enige om en felles kollektivtilbyder.

Regionale kollektivforetak, eller felleseide kollektivselskaper, vil ha ansvar for anbud og billettsystem for hver region. De må også sikre lovpålagte oppgaver, som pasienttransport og taxiløyver. Samferdselsdepartementet vil kunne stille krav til sømløse billettsystemer, krav til utslippsfri transport, og et adekvat tilbud i grisgrendte strøk.

## Tannhelse

Ifølge tannhelsetjenesteloven er det fylkeskommunen som har ansvar for tilgjengelighet for tannhelsetjenester og den offentlige tannhelsetjenesten:



*Fylkeskommunen skal sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen har ansvar for Den offentlige tannhelsetjenesten.*

Fylkeskommunen skal, i prioritert rekkefølge, tilby tannhelsetjenester til følgende grupper:

1. Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
2. Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
3. Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
4. Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
5. Andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Dette ansvaret kan overtas av kommunene. De allerede eksisterende, offentlige tannhelsekontorene kan legges under kommunen de ligger i. Fylkeskommunens tannhelsebudsjett fordeles på kommunene, som har ansvar for enten å tilby tannhelsetjenester til innbyggerne, eller for å inngå avtaler med andre kommuner om slik helsehjelp.

### **Fylkesveier**

Norske veier er delt inn i riksveier, fylkesveier og kommunale veier. Staten har ansvaret for riksveier, fylkeskommunen for fylkesveier og kommunene for kommunale veier.

Ansvaret for fylkesveier kan enten gis til hver enkelt kommune, slik at en kommune har ansvar for både kommunale veier og de fylkesveiene som er innenfor kommunegrensen, eller det kan gis til staten, ved Statens vegvesen. Det vil uansett måtte gjøres en gjennomgang av hvilke veier som skal omdefineres til kommunale veier og hvilke som skal bli riksveier. Riksveier kan administreres av regionale veikontorer organisert under Statens vegvesen.

### **Kultur**

Kulturpolitikken som fylkeskommunen har ansvar for, er mangefasettert:

**Arkivtjenester** er et kommunalt, fylkeskommunalt og statlig ansvar. De fylkeskommunale arkivene kan fordeles mellom stat og kommune, og riksarkivaren kan, som i dag, føre ettersyn med kommunale arkiver.

**Bibliotekene** bør i sin helhet være et kommunalt ansvar. Etter folkebibliotekloven er fylkeskommunens ansvar å:

*ivareta regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling, herunder gi råd til lokale myndigheter, yte bibliotekfaglig veiledning og assistanse, og arrangere møter og kurs om bibliotekspørsmål.*

Det fremstår som at kommunene kan ordne med dette selv.

**Kulturformidling** omfatter blant annet den kulturelle skolesekken og annen kulturformidling. Dette ansvaret kan overføres til kommunene, som allerede har ansvar for, og kompetanse på,

kulturformidling gjennom kulturskolen, noen steder drift av kino, museum, opera- og kulturhus, samt forvaltning av diverse tilskudds- og støtteordninger.

**Kulturminnevern** kan deles mellom kommune og stat. Kulturminner som har såkalt regional eller nasjonal verdi, må vurderes i hvert tilfelle. Tilskudd til kulturminner, og formidling av kulturminner, kan i sin helhet legges til kommunens oppgaver, med mindre slike er av nasjonal interesse.

**Idrett og friluftsliv** kan i sin helhet overtas av kommunen. Ansvar er først og fremst fordelingen av tippemidlene og bygging av idrettsanlegg.

### **Fylkene som regional planmyndighet**

Plan- og bygningsloven krever at alle fylker vedtar regionale planstrategier:

*Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Planstrategien 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. Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.*

Hva denne planstrategien skal løse, fremstår ganske uklart. En gjennomlesning av «Veien til et bærekraftig Viken», Vikens regionale planstrategi mellom 2020–2024, viser at den først og fremst består av det mange vil oppfatte som floskler, flytdiagrammer og lite forpliktende målsettinger. I disse planstrategiene formulerer fylkeskommunen en rekke ønsker for hvordan utviklingen i fylket skal se ut, men tiltak er nærmest fraværende.

«Den som har visjoner, bør oppsøke lege», sa den tyske kansleren Helmut Schmidt i sin tid. Det trenger ikke alle å være helt enige i, men visjoner er i hvert fall ikke så mye verdt, dersom man ikke har en plan for å realisere dem.

### **Næringsliv og innovasjon**

De fylkeskommunale utgiftene og oppgavene knyttet til næringsutvikling og innovasjon, som omfatter flere støtteordninger, fond, rådgivning og noe forvaltning, kan overføres til kommunene som frie midler eller som rammetilskudd.

Kommunene kan også overta oppdragsgiveransvaret som fylkeskommunen har i en rekke tilfeller. Flere av næringslivs- og innovasjonsoppgavene som fylkeskommunen har i dag, ivaretas både faglig og operativt av andre aktører, herunder Innovasjon Norge og Statens vegvesen, selv om fylkeskommunen er oppdragsgiver.<sup>12</sup> En slik rolle som oppdragsgiver og forvalter av utviklingsmidler kan større kommuner håndtere.

### **Andre oppgaver kan tilfalle kommunene eller individet**

Nedleggelse av fylkeskommunen kan også bety en reduksjon i den omfattende offentlige styringen. Det trenger ikke å være negativt i seg selv. Større brukermedvirkning og kommunal frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver kan være et gode.

Ofte vil man høre politikere som ønsker begge deler, men hensynet til like tjenester i hele landet og kommunal frihet er motsatte størrelser. Jo flere oppgaver som pålegges ved lov, og som det stilles krav til, desto mindre er det lokale handlingsrommet. På den andre siden, dess større den lokale handlefriheten og prioriteringene er, desto større forskjeller kan du få mellom tilbudene i forskjellige kommuner.

Forskjeller er ikke ensbetydende med at noen får *dårligere* tjenester enn andre. Det kan bety at noen kommuner har andre utfordringer enn andre kommuner har, og at de derfor ikke trenger å prioritere det samme. En kommune som har mange eldre med høy inntekt, trenger et annet tjenestetilbud og et annet apparat enn en kommune som har mye lavere gjennomsnittsalder og mange barnefamilier.

På samme måte er det heller ikke gitt at kommunens og fylkeskommunens rolle som samfunnsplanlegger bør være like sterk i fremtiden. Det kan i stedet være ønskelig med et samfunn der borgeren har større valgfrihet til å velge de tjenestene og velferdstilbudene han/hun ønsker, men med en grad av statlig stykkprisfinansiering. Det har ikke vært argumentert for det i dette notatet, men en observasjon rundt den kommunale og fylkeskommunale samfunnsplanleggerrollen er at den er lite konkret og i tillegg vanskelig å operasjonalisere.

## Konklusjon

En rettferdiggjøring av fylkeskommunen som forvaltningsnivå hviler til dels på at fylkeskommunen har oppgaver som kunne vært løst vel så bra på et lavere nivå. De oppgavene som i dag hviler på fylkeskommunen av hensyn til regional utvikling, kan utføres av kommuner som er større og sterkere enn i dag.

For at norsk forvaltning skal følge nærhetsprinsippet, samt at makten skal ligge nærmest mulig landets borgere, bør fylkeskommunens oppgaver delegeres til færre og større kommuner. Slik kan lokaldemokratiet bety mer for borgernes hverdag, og vi kan kvitte oss med en del av forvaltningen som har mindre legitimitet enn de andre forvaltningsnivåene.

Fremskrittspartiet fremmet nylig et representantforslag på Stortinget om å iverksette en prosess med å avvikle fylkeskommunen som forvaltningsnivå.<sup>13</sup> Bare Høyres representanter stilte seg positive til Fremskrittspartiets forslag. Resten av partiene på Stortinget ser ut til å holde fast ved at landet bør ha tre forvaltningsnivåer.

På et eller annet tidspunkt, heller før enn senere, bør norske politikere gjøre et valg: ønsker de at fylkeskommunen skal ha reell makt og innflytelse, eller er et slikt forvaltningsnivå overflødig? I skrivende stund er det et sted midt imellom.

*Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.*

*Ta kontakt med forfatteren på [aslak@civita.no](mailto:aslak@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no)*

## Sluttnoter

- 1 <https://mia.no/museumstjenesten/akershus-farvel>
- 2 [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter\\_2014/alternativer\\_for\\_regionalt\\_folkevalgt\\_niva.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter_2014/alternativer_for_regionalt_folkevalgt_niva.pdf)
- 3 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=87972>
- 4 [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter\\_2014/alternativer\\_for\\_regionalt\\_folkevalgt\\_niva.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter_2014/alternativer_for_regionalt_folkevalgt_niva.pdf)
- 5 <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/0VweJ/vet-du-navnet-paa-disse-18-toppolitikerne>
- 6 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-12-2006-2007-/id440990/?ch=3>
- 7 <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/generalistkommuneutvalget/id2827183/>
- 8 [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf)
- 9 [http://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2021/02/NIVI\\_notat\\_2013\\_2\\_Skisse\\_kommunalreform.pdf](http://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2021/02/NIVI_notat_2013_2_Skisse_kommunalreform.pdf)
- 10 <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>
- 11 <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/dette-ma-du-vite-om-kommunereformen/>
- 12 <https://www.ks.no/contentassets/211b83d2482b4716869e1c6472c37550/sammendrag.pdf>
- 13 <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2021-2022/dok8-202122-057s/>

Forsidefoto: iStockphoto.com