



„Arkivsak

26/03495-5

Saksbehandler

Lene Farmen-Hall

Saksgang

Fylkesutvalget

Fylkestinget

Møtedato

09.06.2026

16.06.2026

Innspill til Kommunekommisjonens andre delutredning (NOU 2026:2)

Innstilling fra fylkesdirektøren

Vestfold fylkeskommune gir følgende innspill til Kommunekommisjonens andre delutredning (NOU 2026:2):

1. For å styrke lokaldemokratiet og legge til rette for mer effektiv ressursbruk støtter Vestfold fylkeskommune behovet for en mer helhetlig og samordnet statlig styring av kommunesektoren, med tydelige ansvarslinjer og redusert sektorfragmentering.
2. Vestfold fylkeskommune mener fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør bør styrkes gjennom økt delegering av ansvar og myndighet, bedre samordning av statlige virkemidler og redusert sektorstyring.
3. Vestfold fylkeskommune mener det er behov for en bedre balanse mellom nasjonal styring og regionalt og lokalt handlingsrom, herunder redusert detaljstyring, økt bruk av rammefinansiering og tydeligere skille mellom rettslig bindende krav og øvrige statlige styringssignaler og forventninger til kommunesektoren.
4. Vestfold fylkeskommune mener det er behov for tydeligere rolle- og ansvarsavklaringer mellom forvaltningsnivåene, særlig mellom fylkeskommunen og statsforvalteren, samt forenklinger i innsigelses- og klageordningene.
5. Vestfold fylkeskommune mener statlig organisering og virkemiddelbruk innen samferdselsområdet må samordnes bedre, og at Nasjonal transportplan bør utvikles til et helhetlig strategisk styringsverktøy for mobilitet på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.
6. Vestfold fylkeskommune mener det er behov for enklere og mer forutsigbare økonomiske og administrative rammer, herunder redusert bruk av prosjektbaserte tilskuddsordninger og lavere rapporteringskrav.
7. Vestfold fylkeskommune mener statlige rammebetingelser i større grad bør understøtte en mer bærekraftig kommunestruktur og gi bedre insentiver til strukturendringer og samarbeid mellom kommuner.

Det vises til de vurderinger og begrunnelser som fremkommer i saksutredningen.

Sammendrag

Saken gir en samlet fremstilling av Vestfold fylkeskommunes innspill til Kommunekommisjonens delutredning 2, som omhandler statlig styring, juridiske og økonomiske virkemidler og rammebetingelser for kommunesektoren. Det vises til utfordringer knyttet til fragmentert statlig organisering, uklar rolle- og ansvarsfordeling, omfattende detaljstyring og manglende sammenheng mellom lovverk og styringssignaler.

Vestfold fylkeskommune fremhever behovet for en mer samordnet stat, styrket regionalt handlingsrom og tydeligere rolleavklaringer mellom forvaltningsnivåene. Videre understrekes behovet for bedre samordning av virkemidler, særlig innen samferdselsområdet, samt enklere og mer forutsigbare økonomiske og administrative ordninger. Saken fremmer forslag til prinsipper og tiltak som kan bidra til en mer effektiv, helhetlig og bærekraftig offentlig sektor, med styrket lokaldemokrati og bedre tilpasning til regionale og lokale behov.

Bakgrunn og saksgang

Kommunekommisjonen har lagt frem første delutredning, NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor. Høringsuttalelse til denne ble behandlet i fylkestinget 21. april 2026. Fylkesutvalget vedtok 28. november 2025 at fylkesdirektøren skal legge frem en sak om kommisjonens arbeid, inkludert forslag til hvordan Vestfold fylkeskommune kan gi samlede innspill til kommisjonens videre arbeid NOU 2026:2. Fylkesutvalget innstiller til fylkestinget som fatter endelig vedtak.

Saksopplysninger

Kommunekommisjonen arbeider med å utrede statens styring av kommunesektoren, med sikte på å legge til rette for bedre ressursutnyttelse, mer effektiv oppgaveløsning og et styrket lokaldemokrati. Første delutredning (NOU 2026:1) omhandlet blant annet økonomiske og juridiske virkemidler, og ble behandlet av fylkestinget 21. april 2026.

Kommisjonens andre delutredning NOU 2026:2 vil rette særlig oppmerksomhet mot statlig styring, organisering og rammebetingelser for kommuner og fylkeskommuner. Dette omfatter blant annet forhold knyttet til rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, bruk av statlige virkemidler og graden av sektorstyring. Dette er spørsmål av stor betydning for fylkeskommunens handlingsrom og for en effektiv og bærekraftig offentlig sektor.

Vestfold fylkeskommune vil innledningsvis peke på følgende hovedutfordringer:

- statlig styring fremstår som fragmentert og sektorisert
- det er uklarhet i roller, ansvar og virkemiddelbruk
- det er manglende sammenheng mellom lovverk og statlige styringssignaler og forventninger
- det er behov for større grad av likebehandling og forutsigbarhet

Innspillet bygger på overordnede vurderinger av hvordan statlig styring kan innrettes for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og bidra til en mer effektiv og helhetlig offentlig sektor.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

Fylkeskommunen har ikke myndighet i saken, men gir høringsuttalelse til utredningen. Å avgi uttalelse i tråd med innstilling har ingen direkte konsekvenser.

Konsekvenser for fylkets klimamål og FNs bærekraftsmål

Fylkeskommunen har ikke myndighet i saken, men gir høringsuttalelse til utredningen. Å avgi uttalelse i tråd med innstilling har ingen direkte konsekvenser.

Konsekvenser for CRPD

Fylkeskommunen har ikke myndighet i saken, men gir høringsuttalelse til utredningen. Å avgi uttalelse i tråd med innstilling har ingen direkte konsekvenser.

Fylkesdirektørens vurdering

Fylkesdirektøren vurderer at Kommunekommisjonens kommende delutredning 2 vil reise sentrale problemstillinger knyttet til statlig styring, rollefordeling og rammebetingelser for kommunesektoren. Fylkesdirektøren legger til grunn at Vestfold fylkeskommune i denne fasen gir innspill til kommisjonens videre arbeid, med vekt på behovet for bedre samordning av statlig styring, tydeligere ansvarslinjer og økt regionalt handlingsrom. Vestfold fylkeskommunes vurderinger og innspill er utdypet nedenfor.

Staten er i dag organisert gjennom et stort antall direktorater, tilsyn og statlige virksomheter med egne mål, styringslinjer og virkemidler. Dette bidrar til en fragmentert forvaltning og gjør det krevende å få til helhetlig utvikling regionalt og lokalt. Vestfold fylkeskommune mener det er behov for en tydeligere og mer samordnet stat, med klarere ansvarslinjer og mer enhetlig praksis.

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør

Regionreformen hadde som mål å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og samordner på tvers av sektorer. Vestfold fylkeskommune mener at disse ambisjonene i begrenset grad er fulgt opp i statlig politikk og virkemiddelbruk.

Dagens statlige organisering, med mange sektorer, direktorater og tilsyn, svekker fylkeskommunens mulighet til å ivareta en helhetlig utviklingsrolle. Virkemidlene er i stor grad bundet til sektorer og nasjonale prioriteringer, noe som reduserer rommet for regionale vurderinger. Fylkeskommunen har en unik rolle i å samle aktører, samordne innsats og se utvikling på tvers av sektorer. Denne rollen utnyttes i dag ikke fullt ut.

For å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er det behov for:

- tydeligere delegering av ansvar og myndighet til regionalt nivå
- bedre samordning av statlige virkemidler regionalt
- redusert sektorstyring og økt tillit til regionale prioriteringer
- at flere oppgaver legges til fylkeskommunen fremfor til statlige enkeltaktører

Uten denne utviklingen vil fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler ikke bli brukt på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Statlig styring og virkemiddelbruk

Vestfold fylkeskommune mener det er behov for en bedre balanse mellom nasjonal styring og lokalt og regionalt handlingsrom.

Sentrale utfordringer er:

- omfattende detaljstyring og rapporteringskrav
- utstrakt bruk av øremerkede tilskudd
- ubalanse mellom frie og bundne midler

Erfaringer fra kultursektoren illustrerer flere av de samme utfordringene. Her bidrar utstrakt bruk av øremerkede tilskudd, navngitte poster og låste fordelingsnøkler til å redusere det lokale og regionale handlingsrommet.

Statlig styring skjer også i økende grad gjennom veiledere, forventningsbrev og andre ikke-bindende dokumenter. Dette skaper uklarhet om hva som er rettslig bindende krav, og kan føre til ulik praktisering. Vestfold fylkeskommune vil understreke behovet for at statlig styring i hovedsak skjer gjennom lov og forskrift. Omfanget av supplerende styringssignaler som forventninger og retningslinjer fra direktorater og departementer bør reduseres og tydeliggjøres.

Det regionale handlingsrommet bestemmes ikke bare av omfanget av plikter og begrensninger i fylkeskommunens hjemmelsgrunnlag. Når rettsreglene er utydelige, fragmenterte eller lite tilgjengelige, vil behovet for rettslige avklaringer og vedvarende usikkerhet føre til at forvaltningspraksisen blir mer restriktiv. Rettslig uklarhet kan derfor i praksis innskrenke handlingsrommet.

Utydelig regelverk medfører også behov for avklaringer og samordning internt i fylkeskommunen og overfor andre lokale, regionale og statlige myndigheter. Dette binder betydelig kapasitet i fylkeskommunen, som ellers kunne vært brukt til tjenesteutvikling og politisk styring. Det er derfor et grunnleggende krav at regelverket har et presist juridisk innhold, og at det klart skiller mellom bundet rettsanvendelsesskjønn og fritt forvaltningsskjønn. Regelverket bør ha en gjennomgående og konsistent struktur, både på tvers av sektorovergrep og sektorspesifikk lovgivning, mellom sektorer og innenfor det enkelte regelverk. Der det er behov for nærmere presiseringer, bør disse gis i oppdaterte og faglig solide retningslinjer og veiledere.

Uklare rettslige rammer kan ikke begrunnes med hensynet til lokale variasjoner eller lokaldemokratiet. Reelle prioriteringer forutsetter at de rettslige rammene er forståelige og gir et tilstrekkelig klart grunnlag for forsvarlig skjønnsutøvelse. Uklarhet forskyver i realiteten beslutninger fra det regionale nivået til sentrale tolkningsprosesser.

Organisering, roller og ansvar

Det er behov for tydeligere avklaringer av roller og ansvar mellom forvaltningsnivåene. Dagens organisering er preget av overlappende ansvar og uklar rollefordeling, særlig mellom fylkeskommunen og statsforvalteren. Dette er tydelig innen landbruksområdet, der statsforvalteren fortsatt ivaretar oppgaver og kompetanse knyttet til næringsutvikling som naturlig hører til fylkeskommunens rolle.

Vestfold fylkeskommune mener at:

- fylkeskommunen bør styrkes som regional utviklingsaktør og samordner
- statsforvalteren bør ha en tydeligere og mer avgrenset rolle som statens kontroll- og klageinstans

Når det gjelder planprosesser og utviklingsoppgaver, mener Vestfold fylkeskommune at:

- fylkeskommunen bør ha ansvar for innsigelser knyttet til regionale hensyn
- statsforvalteren bør være klageinstans

Dagens ordning, hvor flere statlige aktører kan fremme innsigelser, bidrar til uklare prosesser og dobbeltarbeid. En tydeligere rollefordeling vil gi mer effektive prosesser og økt forutsigbarhet for kommunene.

Vestfold fylkeskommune vil vise til at det er manglende sammenheng mellom kommuneloven og sektorlovgivningen, blant annet innen folkehelse. Mens kommuneloven legger til grunn at organiseringen er et lokalt og administrativt ansvar, inneholder flere sektorlover detaljerte føringer for organisering og oppgaveløsning. Dette skaper uklarhet om ansvar og reduserer handlingsrommet lokalt og regionalt.

Vegdirektoratets rolle som myndighetsorgan og faglig kompetansesenter på tvers av veieiere og forvaltningsnivå framstår som utydelig og lite helhetlig. Vegdirektoratet framstår i dag i hovedsak som et direktorat for Statens vegvesen og statlig veiinfrastruktur og ivaretar i begrenset grad det regionale nivået og helheten innen veiinfrastrukturuområdet. Gjennom fylkeskommunens rolle som veieier tilsier erfaringene at det er en uhensiktsmessig og byråkratiserende myndighetsfordeling mellom statlig og fylkeskommunalt nivå som også framstår som lite i tråd med intensjonen bak regionreformen.

Veisystemet består av den fysiske infrastrukturen og av reguleringer og informasjon gitt gjennom skilt, signaler og oppmerking. Etter regionreformen er ansvaret for disse elementene delt ved at skiltmyndighet på fylkesvei ligger hos Statens vegvesen. Det pågår en prosess for å overføre vedtaksmyndighet for permanente skilt til fylkeskommunene, mens ansvaret for midlertidige skilt foreslås videreført hos Statens vegvesen. Etter Vestfold fylkeskommunes vurdering innebærer en slik ansvarsdeling det motsatte av hvordan en effektiv og ryddig offentlig sektor bør organiseres, og det kan ikke ses at det foreligger faglige eller organisatoriske hensyn som tilsier å opprettholde en slik ordning.

Ansvaret for oppfølging av Plan- og bygningsloven framstår både begrenset, fragmentert, uoversiktlig og ulogisk. Ansvaret er fordelt på Kommunal- og distriktsdepartementet, Miljødirektoratet, SSB, Husbanken, Design og arkitektur Norge (DOGA), Distriktsentrene og Aldersvennlig Norge. Noen av disse oppgavene kunne vært lagt til Fylkeskommunen. Holt og Winge har de siste årene fylt et tomrom når det gjelder kunnskap knyttet til juss og planlegging.

Innsigelses- og klageordninger

Dagens ordninger framstår som komplekse og til dels uklare.

Vestfold fylkeskommune mener det bør gjennomføres forenklinger, herunder:

- tydeligere rolleavklaringer
- enklere klagestruktur

- klarere kriterier for saksbehandling

Fragmentering og samordning

Statlig organisering med mange direktorater, tilsyn og sektorer bidrar til fragmentert virkemiddelbruk og manglende samordning. En slik fragmentering kan også skape uklarhet om ansvar, gi mindre effektiv ressursbruk og føre til en mer uforutsigbar styring, der enkelttiltak og sektorinteresser i større grad får styre utviklingen uten å ta et helhetlig ansvar.

Arealforvaltningen er et område hvor konsekvensene av statlig fragmentering er særlig tydelige. Ulike departementer og underliggende etater gir føringer og fremmer innsigelser med utgangspunkt i egne sektorinteresser, noe som kan føre til motstridende signaler og krevende planprosesser for kommunene. Vestfold fylkeskommune mener det er behov for en tydeligere statlig samordning på dette området, og at Kommunal- og distriktsdepartementet bør ta en sterkere koordinerende rolle i arealpolitikken. Dette vil bidra til mer helhetlige avveininger, redusere konfliktnivået og gi mer forutsigbare rammer for lokal og regional planlegging.

Statlig styring og virkemiddelbruk innen samferdselsområdet fremstår også i dag som fragmentert, både når det gjelder ansvar, finansiering og bruk av virkemidler. Nasjonal transportplan (NTP) fungerer i begrenset grad som et helhetlig strategisk styringsverktøy, og framstår i større grad som en portefølje av enkeltprosjekter innenfor statlig infrastruktur, til tross for at en betydelig del av virkemidlene ligger på regionalt og lokalt nivå. Dagens NTP har også begrenset samsvar mellom målsetninger, tiltak og økonomiske rammer. De strukturelle utfordringene i ansvarsfordelingen forsterker dette, ved at sektoren er silodelt mellom stat (riksvei og jernbane), fylkeskommune (fylkesvei og kollektivtransport) og kommune (areal og lokal mobilitet), samtidig som budsjettprosessene i stor grad er sektorvis mellom departementene.

Vestfold fylkeskommune mener fragmenteringen må reduseres gjennom:

- bedre samordning av statlige virkemidler
- tydeligere ansvarslinjer
- færre og mer robuste forvaltningsstrukturer
- at NTP dreies til å bli et strategisk styringsverktøy for et helhetlig mobilitetssystem, og at virkemiddelbruken på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer samordnes bedre

Mange oppgaver som i dag er lagt til statlige virksomheter, kan med fordel legges til eksisterende regionale strukturer.

Vestfold fylkeskommune vil særlig peke på at:

- flere oppgaver bør legges til fylkeskommunen
- fylkeskommunen har særlige forutsetninger for å samordne innsats på tvers av sektorer
- eksisterende organisasjoner bør styrkes fremfor å etablere nye

Dette vil bidra til bedre koordinering, mer effektiv ressursbruk og sterkere regional utvikling.

Økonomiske og administrative forenklinger

Det er behov for enklere og mer forutsigbare økonomiske og administrative ordninger.

Vestfold fylkeskommune vil særlig peke på:

- redusert bruk av små, prosjektbaserte tilskuddsordninger
- lavere rapporteringskrav
- økt bruk av rammefinansiering

Planleggingen av statlige samferdselstiltak er preget av manglende forutsigbarhet. Stortinget har eksempelvis vedtatt at dobbeltspor på strekningen Stokke–Sandefjord skal prioriteres i første seksårsperiode, men videre fremdrift og finansiering er nå usikker. Dette gjør det krevende for kommunene å opprettholde nødvendig arealbinding, skaper utfordringer for lokal og regional utvikling og bidrar til ineffektiv bruk av offentlige ressurser, ettersom det allerede er investert betydelige midler i prosjektet.

Vestfold fylkeskommune mener det er avgjørende for forutsigbarhet og tillit i planleggingen at statlige vedtak følges opp med avklarte rammer for finansiering og gjennomføring.

Kommunestruktur og økonomiske insentiver

Vestfold fylkeskommune vil også peke på behovet for å videreutvikle kommunestrukturen som et alternativ til kommunesamarbeid og opprettholdelse av generalistkommuner.

I Vestfold er det gjennomført kommunesammenslåinger og kommunene som er blant de mest effektive i landet. Samtidig opplever flere av disse kommunene at de økonomisk kommer relativt dårlig ut i statlige overføringer enn andre kommuner som ikke har gjennomført kommunesammenslåinger. Dette svekker insentivene for strukturendringer.

Vestfold fylkeskommune mener derfor at:

- statlige rammebetingelser i større grad må belønne effektive kommuner
- økonomiske virkemidler må støtte opp under en mer bærekraftig kommunestruktur og samarbeid om tjenester mellom kommuner
- det bør legges bedre til rette for at flere kommuner vurderer strukturendring

En mer robust kommunestruktur er nødvendig for å sikre bærekraftige tjenester og redusere samlet ressursbruk i offentlig sektor.

Vestfold fylkeskommune vil understreke følgende overordnede prinsipper for fremtidig statlig styring av kommunesektoren:

- Statlig styring bør i hovedsak skje gjennom lov og forskrift, kombinert med rammefinansiering som gir reelt lokalt og regionalt handlingsrom. Det bør være en klar og restriktiv bruk av sektorvise styringssignaler utover dette, og omfanget av veiledere, retningslinjer, forventningsbrev og andre ikke-bindende styringsformer bør reduseres og tydeliggjøres.
- Fylkeskommunen bør styrkes som regional utviklingsaktør og samordner, med tydeligere ansvar og myndighet til å ivareta tverrsektorielle vurderinger og regionale prioriteringer. Dette forutsetter redusert sektorfragmentering i statlig forvaltning og færre parallelle styringslinjer til kommunesektoren.
- Statsforvalterens rolle bør rendyrkes som statens kontroll-, klage- og rettssikkerhetsinstans, med en tydelig avgrensning mot oppgaver som gjelder regional utvikling og samordning. Statsforvalterens forvaltning må ivareta likebehandling og tolkning av lover mer forutsigbart. Innsigelses- og klagesystemet bør forenkles og samordnes for å sikre større forutsigbarhet og effektivitet.

- Samlet sett må statlig styring utformes slik at den i større grad bygger opp under lokaldemokratiet, sikrer effektiv ressursbruk og legger til rette for helhetlig regional utvikling, innenfor rammene av nasjonale mål.

Konklusjon/anbefaling

Det vises til innspill i saksutredningen og Vestfold fylkeskommune gir høringsuttalelse i tråd med innstilling.

Vedlegg: