

Fylkeskommunene

Deres ref

Vår ref
06/2918-1 SOK

Dato
09.01.2007

St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn - regional framtid Om prosessen for å avklare den regionale inndelingen

Kommunal- og regionaldepartementet la 8. desember 2006 fram St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, hvor oppgaveporteføljen til de nye regionene presenteres. Det presenteres også tre alternative modeller for inndeling av nye regioner, sammen med kriterier som bør ligge til grunn for vurdering av nye regioner.

Som kjent skal reformen iverksettes fra 1.1.2010. Regjeringen skal legge fram et forslag til regional inndeling for Stortinget våren 2008, bl.a. basert på de vurderinger som gjøres lokalt og regionalt. Dette stramme tidsløpet gjør det nødvendig at fylkeskommunene starter prosessen med å vurdere inndeling før Stortinget har fått behandlet St.meld. nr. 12 (2006-2007).

Mål for reformen

Regjeringen ønsker at regionene skal være de sentrale regionale utviklingsaktørene, og legger følgende mål til grunn for forvaltningsreformen:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Forvaltningsreformen bygger på en forutsetning om at kommunesammenslutninger fortsatt skal være frivillige. Det er et utgangspunkt at vi fortsatt skal ha en finmasket kommunestruktur, og kommunene beholder sin brede og allsidige oppgaveportefølje. Videre er det en forutsetning at reformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionene. Regjeringen legger i utgangspunktet generalistkommunesystemet til grunn

for organiseringen av kommunesektoren.

Oppgaveportefølje

Alle oppgaver fylkeskommunene har ansvar for i dag, foreslås overført til det nye folkevalgte regionale nivået. Et mulig unntak er tannhelsetjenesten som skal vurderes i en egen stortingsmelding som skal legges fram våren 2007.

Et sentralt grep i forvaltningsreformen er å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel. Regionene pålegges å lage en regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen. Regionene gis videre, med noen særlige unntak, myndighet til å vedta bestemmelser som i en tidsavgrenset periode båndlegger arealbruken.

Innenfor samferdsel omklassifiseres øvrige riksveger til regionveger eller stamveger. I vurderingen må vegenes interregionale funksjoner tillegges vekt, men de øvrige riksvegene skal i det alt vesentligste overføres til regionene.

Eierskapet til Innovasjon Norge foreslås delt mellom staten og regionene, med staten som majoritetseier. Videre foreslås det opprettet regionale innovasjonsselskaper med hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Regionene kan delta som eiere i innovasjonsselskapene sammen med SIVA og eventuelt andre aktører.

Det foreslås opprettet regionale forskningsfond som skal komme som tillegg til de nasjonale FoU-virkemidlene. Ansvar for grunnbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene foreslås overført til regionene. Videre er et utvalg av fylkesmannens oppgaver på grunnopplæringsområdet foreslått overført til de nye regionene, i tillegg til ansvaret for drift og finansiering av fagskoleutdanningen.

Regionene foreslås å få ansvar for å forvalte alle spillemidler til kulturbygg, oppnevning av styreleder og noen styremedlemmer til regionale kulturinstitusjoner, og turnelegging av skolekonserter.

Det foreslås at de fleste av fylkesmannens oppgaver på landbruks- og matområdet med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet i utgangspunktet skal overføres til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale landbrukspolitiske mål og internasjonale forpliktelser på området.

De fleste oppgaver som i dag tilligger fylkesmannen på miljøvernområdet, og som ikke er knyttet til tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, samt veiledning knyttet til dette, foreslås overført til regionene. Dette må imidlertid vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle, og det må skje i et omfang og på en måte som sikrer våre muligheter til å nå våre nasjonale miljømål og våre internasjonale miljøforpliktelser.

Oppgaver innenfor akvakulturforvaltning foreslås overført til regionene, hovedsakelig tildeling av oppdrettskonsesjoner til aktører, samt oppgaver knyttet til skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang og tare og kongekrabbe.

Dersom det blir få regioner, kan i tillegg flere oppgaver på samferdsels- og kulturområdet overføres til regionene. Dette gjelder hovedansvaret for Statens vegvesen, det kan vurderes overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter, samt flere oppgaver som i dag ligger i Norsk kulturråd. For en mer utførlig beskrivelse av oppgaveporteføljen, se kapittel 4 i stortingsmeldingen.

Alternative modeller for inndeling

Stortingsmeldingen presenterer tre alternative modeller for oppgaver og inndeling av det nye regionnivået. Modellene vil ha ulike egenskaper og konsekvenser, og vil også kunne ha betydning for valgkretsene. Regjeringen mener prinsipielt at valgkretsinnndelingen til regioningsvalg bør være sammenfallende med inndelingen som benyttes ved stortingsvalg.

I en forsterket fylkesmodell vil regioninndelingen i all hovedsak tilsvare dagens fylkesinndeling, men enkelte fylker kan sluttet sammen. Regionene vil kunne få ansvaret for kjernen av nye oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. Innbyggernes identitet og tilhørighet vil i en slik modell bli relativt uendret, og næringsliv og frivillige organisasjoner som har bygget opp sin struktur rundt fylkesinndelingen vil i liten grad måtte endre organisasjon og innretning på samarbeid med kommuner og regioner. Valgkretsinnndelingen vil i denne modellen kunne opprettholdes, både til stortingsvalgene og regioningsvalgene.

En mellommodell innebærer et middels antall regioner. Denne modellen vil føre til relativt mange inndelingsendringer, og de fleste av dagens fylker vil bli berørt gjennom sammenslutning med ett eller flere nabofylker. Regionene vil kunne få ansvar for kjernen av nye oppgaver som er nevnt. I en mellommodell kan det også vurderes å overføre ytterligere oppgaver innenfor samferdselsområdet ved å overføre hoveddelen av Statens vegvesen, men det vil være svært krevende. Stordriftsfordeler knyttet til dagens inndeling av Statens vegvesen vil gå tapt. Endringer i de fleste fylker vil også endre forutsetningene for innbyggernes identitet, og det antas at næringsliv og frivillig sektor til en viss grad vil måtte endre organisering og innretning av kontakten med det regionale nivået. Modellen innebærer også en omstrukturering av valgkretsene til stortingsvalg, noe som ikke kreves i de to andre modellene.

I en regionmodell vil regionene i stor grad tilsvare en landsdelsinndeling. Inndelingsendringer vil berøre alle dagens fylker, som enten vil bli slått sammen med ett eller flere nabofylker, eller delt mellom to eller flere regioner. Regionene vil kunne

få ansvar for kjernen av nye oppgaver som er nevnt. På samferdselsfeltet kan det overføres ytterligere oppgaver, ved at omklassifisering av øvrige riksveger til regionveger kan følges av overføring av hovedansvaret for Statens vegvesen. I denne modellen kan det også være aktuelt å vurdere overføring av kjøp av persontrafikk på jernbane for lokale og regionale ruter, og en bør kunne vurdere om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå. Regionmodellen legger til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling, og regionene vil kunne framstå som tunge utviklingsaktører med betydelig slagkraft. Forholdene vil kunne ligge til rette for etablering av tunge kompetansemiljøer innenfor areal- og transportplanlegging på regionalt nivå. Inndelingsendringene kan innebære at næringsliv og frivillige organisasjoner må vurdere om ny regioninndeling skaper behov for å endre egen organisering. Regionmodellen gir også utfordringer mht til å skape tette koblinger mellom region og lokalsamfunn. Dersom landet deles inn i regioner tilnærmet lik en landsdelsinndeling, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i at dagens fylker utgjør valgkretser til regiontingsvalget, eventuelt med mindre justeringer dersom ett eller flere av dagens fylker deles mellom to eller flere regioner.

For en nærmere beskrivelse av modellene vises det til kapittel 8 i meldingen. Regjeringen anser det som lite hensiktsmessig å legge mellommodellen til grunn for den framtidige inndelingen av det regionale nivået.

Både den forsterkede fylkesmodellen og regionmodellen vil kunne være aktuelle ved gjennomføring av forvaltningsreformen. Modellene bærer med seg ulike egenskaper og konsekvenser. Oppgaveporteføljen må veies opp mot konsekvensene av omstillinger. Regjeringens foreløpige vurdering er at det kan overføres betydelige oppgaver uten store geografiske endringer. Regjeringens endelige anbefaling vil bli lagt fram for Stortinget våren 2008 etter at det er gjennomført en bred prosess der blant annet fylkeskommunene selv, i samarbeid med kommunene, skal vurdere valg av modell og regional inndeling.

Osloregionen

I stortingsmeldingen foretas det en gjennomgang av styringsutfordringene i hovedstadsregionen og det presenteres fire alternative styringsmodeller som kan være aktuelle forvaltningsløsninger for regionen. Dagens organisering legger ikke godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål, nasjonalt og regionalt. Styringsutfordringene gjør seg særlig gjeldende innen regionale areal- og transportoppgaver.

Regionmodell, etablering av et direkte folkevalgt organ i Osloregionen med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver og direkte beskatningsrett. Modellen innebærer en sammenslutning av Oslo og Akershus, men kan også omfatte andre fylkeskommuner.

Modifisert regionmodell, hvor Oslo kommune beholder ansvaret for barnevern og de fylkeskommunale oppgavene som ikke er grenseoverskridende. Regionale areal- og transportoppgaver overføres til den nye regionen som har et større geografisk nedslagsfelt.

Det etableres et *indirekte valgt særorgan* for Osloregionen, med selvstendig beslutningsmyndighet for utvalgte regionale oppgaver som areal og transport. Særorganet vil være en selvstendig juridisk enhet.

Den siste modellen er at utfordringene løses ved hjelp av *pålagt regionalt plansamarbeid* med hjemmel i plan- og bygningsloven, som innebærer at staten pålegger aktørene i regionen å samarbeide om regional plan.

De fire modellene inneholder mekanismer som i varierende grad bedrer mulighetene til å håndtere de aktuelle styringsutfordringene i regionen. Det er store forskjeller i modellenes egenskaper, særlig knyttet til demokratisk forankring og styring, effektivitet og oversiktighet i forvaltningen. Aktørene i Osloregionen står fritt til å diskutere også andre styringsmodeller enn de som presenteres i meldingen.

Kriterier for regioninndeling

I vurderingene av regioninndelingen bør det tas utgangspunkt i tre kriterier – størrelse, funksjonalitet og identitet. Utgangspunktet for hvilke kriterier som regiondelingen skal vurderes opp mot, er målene som forvaltningsreformen skal bidra til å realisere.

Størrelse til regionene, målt både i antall innbyggere og i areal, er et utgangspunkt når man skal vurdere en ny regioninndeling. Den geografiske utstrekningen må også ses i sammenheng med vurderingen av funksjonalitet. De nye regionene skal bidra til en bedre og forsterket regional utvikling rundt i landet. Den enkelte region skal være bærekraftig, samtidig som den ikke skal bli så stor at koblingen til kommunenivået blir vanskeligjort. Når størrelse vurderes, vil det være viktig både å vurdere minimums- og maksimumsstørrelser, og variasjoner i størrelse mellom regionene. Det vil ikke være hensiktsmessig å tallfeste idealstørrelser eller minimums- og maksimumsstørrelser. Det er imidlertid viktig at størrelse inngår i vurderingene i og av den enkelte region, da det ligger størrelsesbetraktninger til grunn for vurderingen av hvilke oppgaver som kan overføres til det regionale nivået.

Den enkelte region skal utgjøre en helhet der både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling har gode kår. Regioner må bygges rundt flere byer og tettsteder med omland på en måte som gjør at de utfyller hverandre for å få velfungerende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner. Det bør tas utgangspunkt i etablerte samarbeidsområder for kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og andre aktører. Regiongrensene bør ikke dele opp sammenhengende samarbeidsområder, samtidig

som regionene bør inneholde flere samarbeidsområder for å motvirke sentralisering innad i regionen. En region sammensatt av nettverk av flere funksjonelle samarbeidsområder vil kunne dra nytte av ulike regionale fortrinn, samtidig som regionen som helhet kan gjøre seg mindre utsatt for konjunktursvingninger. Det bør også vektlegges at funksjonalitet ikke er en statisk størrelse. Ny infrastruktur reduserer avstandshindre og reisetid, og vil fortsette å gjøre det.

Ved vurdering av ny regioninndeling må det tas hensyn til identitet, selv om oppgavene i stor grad vil være utviklingsorienterte og kontakten mellom innbyggerne og regionen i stor grad blir indirekte. Undersøkelser viser at folks tilknytning til fylket kommer etter nasjonen, bydelen/byen/bygda, kommunen og landsdelen de bor i. Identitet er en størrelse som kan skapes gjennom praksis over tid, og selve inndelingsprosessene kan bidra til å skape en fellesskapsfølelse gjennom institusjonaliseringsprosesser. Den relativt lave tilknytningen folk føler til fylket, kan tilsi at fylkesidentiteten ikke er en etablert størrelse på samme måte som for eksempel bygda eller landsdelen.

Når kriteriene skal vurderes opp mot hverandre, må det tas hensyn til at ingen av kriteriene er statiske. Det må legges vekt på trender i demografi, næring og samfunnet for øvrig for å legge til rette for en varig regioninndeling. Oppgaveporteføljen vil være avgjørende, spesielt for vurderingen av størrelse og funksjonalitet. Det bør tilstrebes at geografisk naturlig sammenhengende områder ikke blir delt på en slik måte at den regionale samordningen blir dårlig og at man mister mulige samordningsgevinster. Når nye regioner skal deles inn, vil det i de fleste tilfeller være enkeltkommuner som kan være knyttet til flere regioner, og vurdering av funksjonalitet og identitet vil være sentrale kriterier for å avgjøre plasseringen av disse.

Prosess

Fylkeskommunene får nå ansvar for å legge opp til prosesser som sikrer god forankring hos alle relevante aktører – kommuner, nabofylker, regional statsforvaltning, næringsliv og frivillig sektor, slik at prosessene får en legitimitet som er viktig for gjennomføringen av reformen. Prosessene bør igangsettes snarest, slik at øvrige lokale og regionale aktører også får tid til å gjennomføre en god prosess. Regjeringen legger spesielt vekt på at kommunene involveres og får tid til å ta stilling til inndeling og eventuelt egen tilhørighet. Kommunene vil i eget brev bli oppfordret til å sende sine synspunkter til både fylkeskommunen og staten.

Fylkeskommunene inviteres til å fatte vedtak om forslag til inndeling i to omganger – et foreløpig vedtak innen 30. juni 2007, og et endelig vedtak innen 1. desember 2007.

Regjeringen ønsker at det skal fattes vedtak når det gjelder:

1. Prinsipielt begrunnet preferanse for forsterket fylkesmodell eller regionmodell.
2. Forslag til egen inndeling innenfor a) fylkets foretrukne modell, og b) den øvrige modellen.

Vedtaket til fylkestinget som velges i 2007 skal basere seg på saksforberedelsene til det foregående fylkestinget. Det presiseres at det ikke forutsettes at de nye regiongrensene må falle sammen med tidligere fylkesgrenser. Fylker kan med andre ord både slås sammen med andre og deles.

Regjeringen skal, blant annet på bakgrunn av de prosesser som skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå, våren 2008 legge fram et forslag for Stortinget om den framtidige inndelingen. Dersom man lokalt ikke kommer fram til enighet om inndelingen, eller enigheten ikke oppleves som funksjonell, vil regjeringen legge fram forslag som med utgangspunkt i de aktuelle modeller og kriteriene for regioninndeling gir en inndeling som er mest mulig hensiktsmessig i forhold til oppgavefordeling og regionale preferanser. Det endelige vedtaket om regioninndelingen vil bli fattet av Stortinget. Reformen skal gjennomføres fra 1. januar 2010.

Kommunal- og regionaldepartementet ser på KS som en sentral aktør i prosessen, og ser det som ønskelig at KS bidrar til å legge til rette for at prosessen med avklaring av regioninndelingen gjennomføres på en god måte i samarbeid med fylkeskommunene.

Med hilsen

Åslaug Haga

Kopi til:

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)