

Kommunene

Deres ref

Vår ref  
06/2918-3 SOP

Dato  
11.01.2006

## **St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn - regional framtid Om prosessen for å avklare inndelingsspørsmål**

Kommunal- og regionaldepartementet la 8. desember 2006 fram St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Her presenteres oppgaveporteføljen til de nye regionene.

### *Kommunenes rolle*

Kommunene utgjør fundamentet i det lokale folkestyret og representerer nærhet, tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. Kommunene har i dag en omfattende oppgaveportefølje med ansvar for store og viktige oppgaver. Etter regjeringens oppfatning er det helt vesentlig, både for vårt demokrati og for å nå målet om en effektiv offentlig forvaltning, at kommunene også i fremtiden er generalistorganer med en bred og tung oppgaveportefølje. Kommunestrukturen i Norge er kjennetegnet ved kommuner som er geografisk vidstrakte og befolkningsmessig små. Sett på bakgrunn av at kommunene allerede har ansvar for en betydelig oppgavemengde, gjør en slik kommunestruktur det mindre aktuelt å legge nye store oppgaver til kommunene.

Forvaltningsreformen bygger på en forutsetning om at kommunesammenslutninger fortsatt skal være frivillige, og at reformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionene.

### *Alternative modeller for inndeling*

Stortingsmeldingen presenterer tre alternative modeller for oppgaver og inndeling av det nye regionnivået. Modellene bærer med seg ulike egenskaper og konsekvenser. Oppgaveporteføljen må veies opp mot konsekvensene av omstillinger.

I en *forsterket fylkesmodell* vil regioninndelingen i all hovedsak tilsvare dagens fylkesinndeling, men enkelte fylker kan slutes sammen. Det foreslås at de nye

regionene får ansvar for de oppgaver som fylkeskommunene har i dag, med mulig unntak av tannhelsetjenesten som skal vurderes i en egen stortingsmelding våren 2007. Videre vil regionene få ansvar for kjernen av nye oppgaver som er beskrevet i meldingen, det vil si oppgaver innen samferdsel, næringsutvikling, landbruk, miljøvern, marin sektor, kultur, forskning og utdanning samt regional planlegging. Innbyggernes og kommunenes identitet og tilhørighet vil bli relativt uendret i en forsterket fylkesmodell.

En *mellommodell* innebærer et middels antall regioner, og vil føre til relativt mange inndelingsendringer. Innbyggernes og kommunenes identitet og tilhørighet vil bli endret, da de fleste av dagens fylker vil bli berørt gjennom sammenslutning med ett eller flere nabofylker. Regionene vil kunne få ansvar for oppgavene nevnt ovenfor, og i tillegg kan det vurderes overført ytterligere oppgaver innen samferdsel ved at regionene kan få ansvar for hoveddelen av Statens vegvesen. Dette vil imidlertid være svært krevende. Stordriftsfordeler knyttet til dagens inndeling av Statens vegvesen vil gå tapt. Premisset om at forvaltningsreformen ikke skal føre til sentralisering innad i regionen vil være under press i en mellommodell.

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 oppgavene som er nevnt under forsterket fylkesmodell. I tillegg kan det også være aktuelt å overføre ytterligere oppgaver innenfor samferdsels- og kulturområdet. Inndelingsendringene vil føre til et skifte i opplevelse av identitet og tilhørighet hos innbyggerne og kommunene. En konsekvens av regionmodellen kan være sentralisering innad i landsdelen, men dette kan motvirkes av planlagt fordeling av regionale arbeidsplasser innad i regionen.

Både den forsterkede fylkesmodellen og regionmodellen vil kunne være aktuelle ved gjennomføring av forvaltningsreformen. Regjeringens foreløpige vurdering er at det kan overføres betydelige oppgaver uten store geografiske endringer. Regjeringen anser det som lite hensiktsmessig å legge mellommodellen til grunn for den framtidige inndelingen av det regionale nivået. For nærmere beskrivelse av oppgaver og modeller vises det til kapittel 4 og 8 i meldingen.

### *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. Dette er viktige utfordringer å

løse, og jeg forventer at aktørene i regionen nå bruker tid på å bli enige om en modell som kan være egnet til å løse disse. De fire alternative styringsmodellene er:

*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. Dersom aktørene i Osloregionen gjennom prosessen finner fram til andre modeller som vil løse styringsutfordringene i regionen, kan disse også vurderes i det videre arbeidet.

#### *Kriterier for regiontilhørighet*

I vurderingene av regiontilhørighet bør det tas utgangspunkt i tre kriterier – størrelse, funksjonalitet og identitet.

De nye regionene skal bidra til en bedre og forsterket regional utvikling i landet. Den enkelte region skal være bærekraftig, samtidig som den ikke skal bli så stor at koblingen til kommunenivået blir vanskeliggjort. 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.

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. Samtidig bør regionene inneholde flere samarbeidsområder for å motvirke sentralisering innad i regionene.

Grensedragningen mellom regionene må vurderes nøye før forslag om regioninndeling fremmes. Grensedragning er i denne sammenhengen knyttet til to forhold. Et sentralt forhold er at regiongrensene ikke skal skjære gjennom sammenhengende områder. Et annet viktig forhold for kommunene er plasseringen av randsonerkommuner. Når nye regioner skal deles inn, vil det i de fleste tilfeller være enkeltkommuner som kan være knyttet til flere regioner. Vurderinger av funksjonalitet og identitet vil være sentrale kriterier for å avgjøre plasseringen av enkeltkommuner. Den endelige avgrensningen av alle regionene skal så langt som mulig tilpasses i overensstemmelse med ønsker fra randsonerkommunene, samtidig som også hensynet til regionene ivaretas.

#### *Prosess videre*

Jeg har sendt brev til alle fylkeskommunene for å informere om den videre prosessen med forvaltningsreformen, jf. vedlegg. Fylkeskommunene får nå ansvaret 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. Jeg har lagt vekt på at prosessene bør igangsettes snarest, slik at alle lokale og regionale aktører får tid til å gjennomføre en god prosess. Det er spesielt understreket at kommunene involveres og får tid til å ta stilling til inndeling og eventuelt egen tilhørighet.

Regjeringen ønsker at det skal fattes vedtak når det gjelder:

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

Fylkeskommunene skal fatte vedtak i to omganger – et foreløpig vedtak innen 30. juni 2007, og et endelig vedtak innen 1. desember 2007.

Hvis kommunenes synspunkter skal bli tatt hensyn til må kommunene derfor fatte sine vedtak i god tid før fylkeskommunenes frister. Jeg oppfordrer alle kommunene til å sende sine uttalelser til aktuelle fylkeskommuner, og samtidig ønsker jeg at høringsuttalelsene også sendes til Kommunal- og regionaldepartementet.

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.

Med hilsen

Åslaug Haga

Vedlegg: Brev til fylkeskommunene