

ALTERNATIVER FOR REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ

Oslo 1. desember 2014

Professor Jørgen Amdam

Høgskulen i Volda og Møreforsking Volda

Fremgangsmåte

- Vi har sammenstilt og analysert eksisterende utredninger og stortingsdokumenter med relevans for regionnivået. På bakgrunn av dette har vi
 1. Utleddet tre prinsipper for oppgavefordeling og 10 kriterier for territoriell inndeling av regionnivået og oppgavefordeling mellom kommune, region og stat
 2. Valgt ut, vurdert og tilpasset fire tidligere utredede alternativer for geografisk inndeling
 3. Vurdert alternativene opp mot ulike kommunestrukturer som kan oppstå gjennom kommunereformen og utledet fire alternative sammensetninger av region og kommunestruktur
 4. Vurdert de fire alternativene ut fra de 10 kriteriene

Kriterier for vurdering

Demokratiske organ og arena

- Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll
- Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem

Tjenesteprodusent

- Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon
- Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet, målsetningen henger blant annet sammen med tilbyders kapasitet og kompetanse.

Myndighetsutøver

- Kostnadseffektivitet
- Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, saksbehandlingstid og saksbehandlers tilgjengelighet
- Ivaretagelsen av en regional samordningsfunksjon

Planlegger og samfunnsutvikler

- Forutsetninger for helhetssyn i beslutningstaking. Vil utilsiktede konsekvenser komme frem i beslutningsprosesser?
- Regionenes funksjonalitet og homogenitet. Regiongrensene i forhold til bo og arbeidsmarked og nærings sammensetning
- Felles identitet. Forutsetning for at befolkningene skal identifisere seg med region og regionsenter

Alternative kommunestrukturer etter reformen

- Variert populasjon, ca. 300 kommuner både store og små
- Store kommuner (ABS), ca. 150, men fremdeles opp mot 50 små
- Regionkommuner (handelsregioner), ca. 80 kommuner alle med minst 15.000 innbyggere.
- Fleksibel kommunestruktur – store kommuner har store oppgaver - basisoppgaver har alle.

Kommune	Variert kommune- struktur Ca. 300 kommuner Store og små	Store kommunar med unntak . ca. 150 kommuner inndelt etter ABS	Regionkommuner Alle minst 15.000 innb. Ca. 80 kommuner inndelt etter handelsregioner	Fleksibilitet Basiskommune Store kommunar flere oppgaver enn små
Region/fylke				
0-alternativ – grensejusteringer – dagens oppgaver - 19 fylker	0-alternativet			
Oppg.fordelingsutv. anbefaling: 10-15 funksjonelle regioner Over 200.000 innbyggere	Sammenslåing			
Selstad inndeling i syv landsdelsregioner			Landsdel	
Storby med fleksibel regional organisering utledet av Rattsø (2014) modifisert på bakgrunn av Selstad mfl. (2012).				Storby
Fleksibel regional og kommunal organisering etter Selstad mfl. (2012). 10 – 15 regioner.				Fleksibel regional organisering

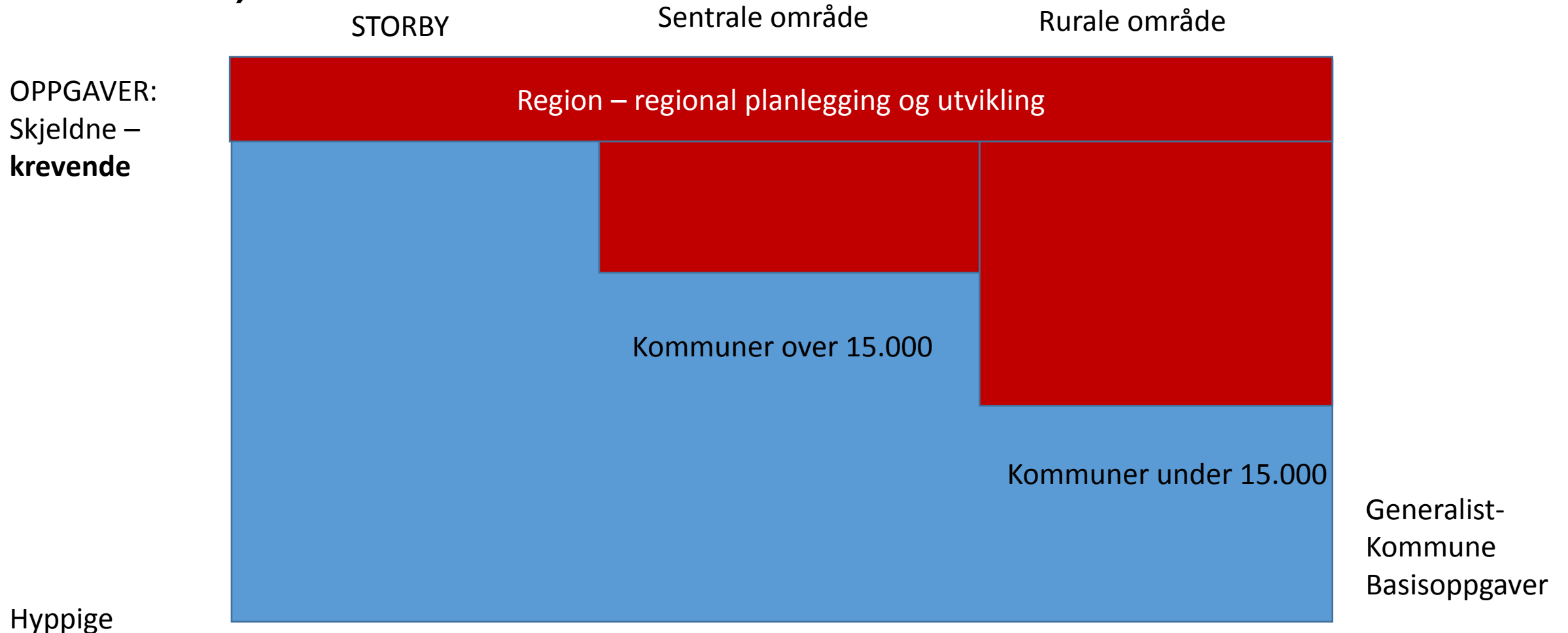
Aktuelle kombinasjoner

Kommune	Variert kommune- struktur Ca 300 kommuner	Store kommuner – med unntak. Ca 150 kommuner	Region- kommuner Alle minst 15.000 innbyggere. Ca 80 kommuner	Fleksibel kommunestruktur Store kommuner gis flere oppgaver enn små
Region/fylke				
0-alternativ – grensejusteringer – dagens oppgaver - 19 fylker				
Oppgavefordelingsutvalg ets anbefaling: 10-15 funksjonelle regioner Over 200.000 innbyggere Nye oppgaver			10-12 regioner	
Selstad inndeling i 7 landsdelsregioner Nye oppgaver		Kan fungere, men ikke optimalt.		
Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering utledet av Rattsø (2014) og Selstad mfl. (2012).	Med forbehold om svakhetene ved modellen	Med forbehold om svakhetene ved modellen	Med forbehold om svakhetene ved modellen	
Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering etter Selstad mfl. (2012). 10 – 15 regioner				

Appendiks tabell 1: Befolkningsutvikling i de 20 største byregionene, alle tall i 1000

Region	Folketall 2014	Endring folketall		
		1970-2014	2000-2014	
Oslo	634	147	127	
Bergen	418	125	70	
Stavanger/Sandnes	274	128	55	
Trondheim	243	76	41	
Lillestrøm	206	92	41	5 over 200.000
Drammen	180	57	28	
Asker/Bærum	177	72	26	
Fredrikstad/Sarpsborg	144	30	18	7 over 150.000
Follo	124	66	22	
Tønsberg/Horten	121	35	16	
Kristiansand	117	44	18	13 over 100.000
Skien/Porsgrunn	112	17	7	
Haugesund	107	29	13	
Ålesund	94	22	11	20 over 70.000
Sandefjord/Larvik	91	23	9	
Hamar	90	14	7	
Tromsø	84	31	12	
Bodø	81	14	5	
Arendal	81	25	10	
Gjøvik	70	6	3	
20 byregioner	3 449	1 053	538	
Norge	5 109	1 243	631	

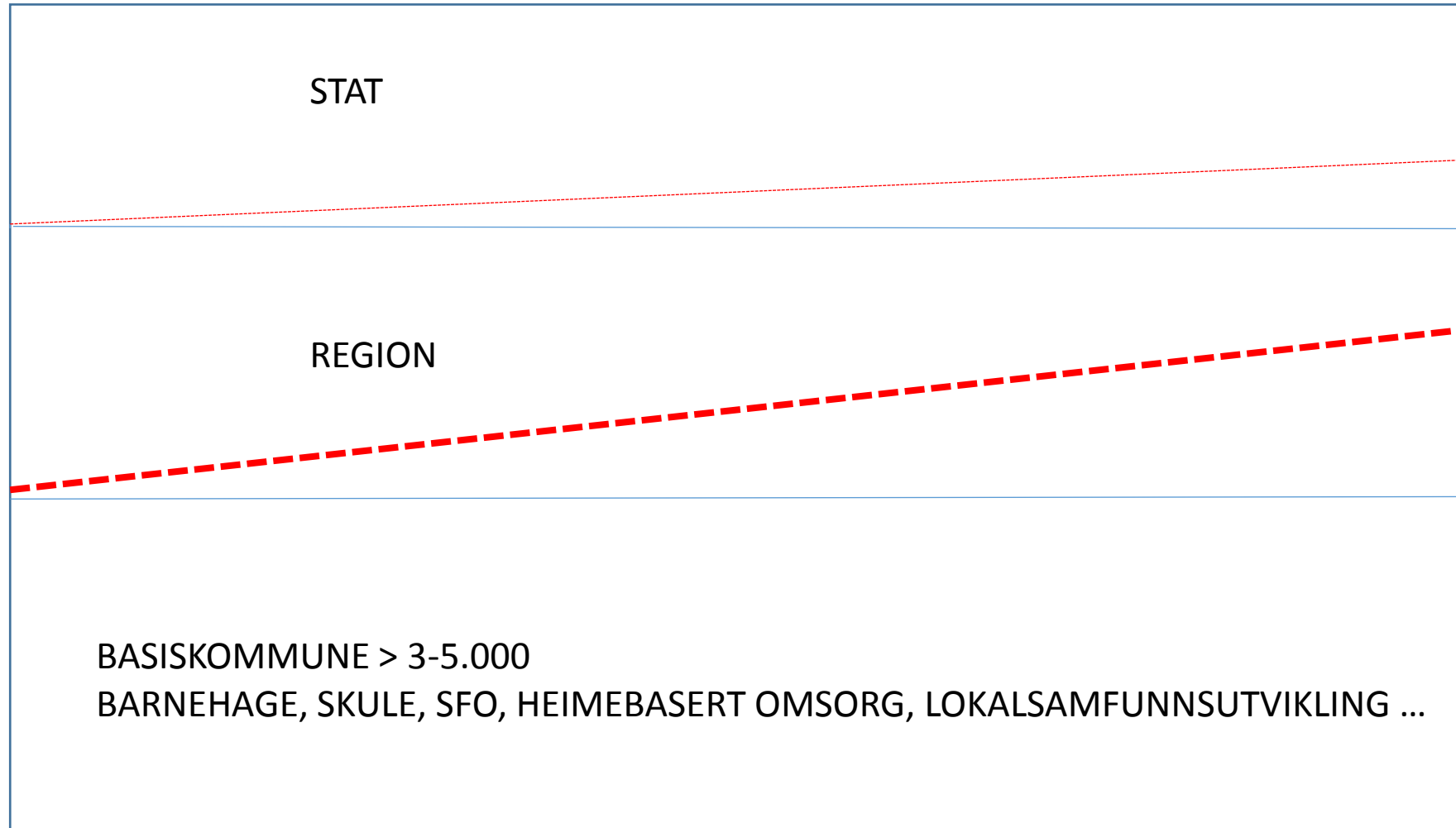
Fleksibel – trinnvis kommuneinndeling – kan deles opp i flere grupper (4 i Selstad m.fl. 2012)



FLEKSIBEL

UTKANT

SENTRUM



STAT

REGION

BASISKOMMUNE > 3-5.000

BARNEHAGE, SKULE, SFO, HEIMEBASERT OMSORG, LOKALSAMFUNNSUTVIKLING ...

KOMMUNE

Virksomheter for Norge som samfunn

Kriterier	Alternativ 0-alternativet 19 fylker ca. 300 kommuner	Sammenslåing 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	Landsdel 7 regioner og 80 region-kommuner	Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering	Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Demokrati	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt positivt	Klart positivt
Tenesteproduksjon	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Myndighetsutøvelse	Som i dag	Positivt	Klart positivt	Negativt	Positivt
Planlegging og utvikling	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Totalt	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt

Oppsummering

- 0-alternativer – små fylker begrenser de større fylkenes utvikling
- Storbyalternativet – svekket effektivitet og økte samordningsutfordringer.
- Sammenslåing – det tryggeste alternativet, vil gi en moderat forbedring på alle kriterier, mest robust ifht ulike kommunestrukturer.
- Landsdel kan løse samordningsutfordringer og styrke det regionale demokratiet– forutsetter politisk vilje til å delegerer makt og oppgaver
- Fleksibel organisering er spennende men risikabelt – kan løse utfordringer knyttet til ekstrem variasjon i bosettingsmønster, forutsetter nytenking i forhold region – kommune/stat, alternativet lite utredet

Viktige problemstillinger

- Generalistprinsippet – kan det mykes opp?
- Arbeidsdeling - stat, region kommune
 - Tjenesteproduksjon
 - Myndighetsutøvelse
 - Utviklingsarbeid
- Demokrati – sterke eller svake regioner?
- Sammenslåing eller nyinndeling?
 - Funksjonalitet -senterstruktur

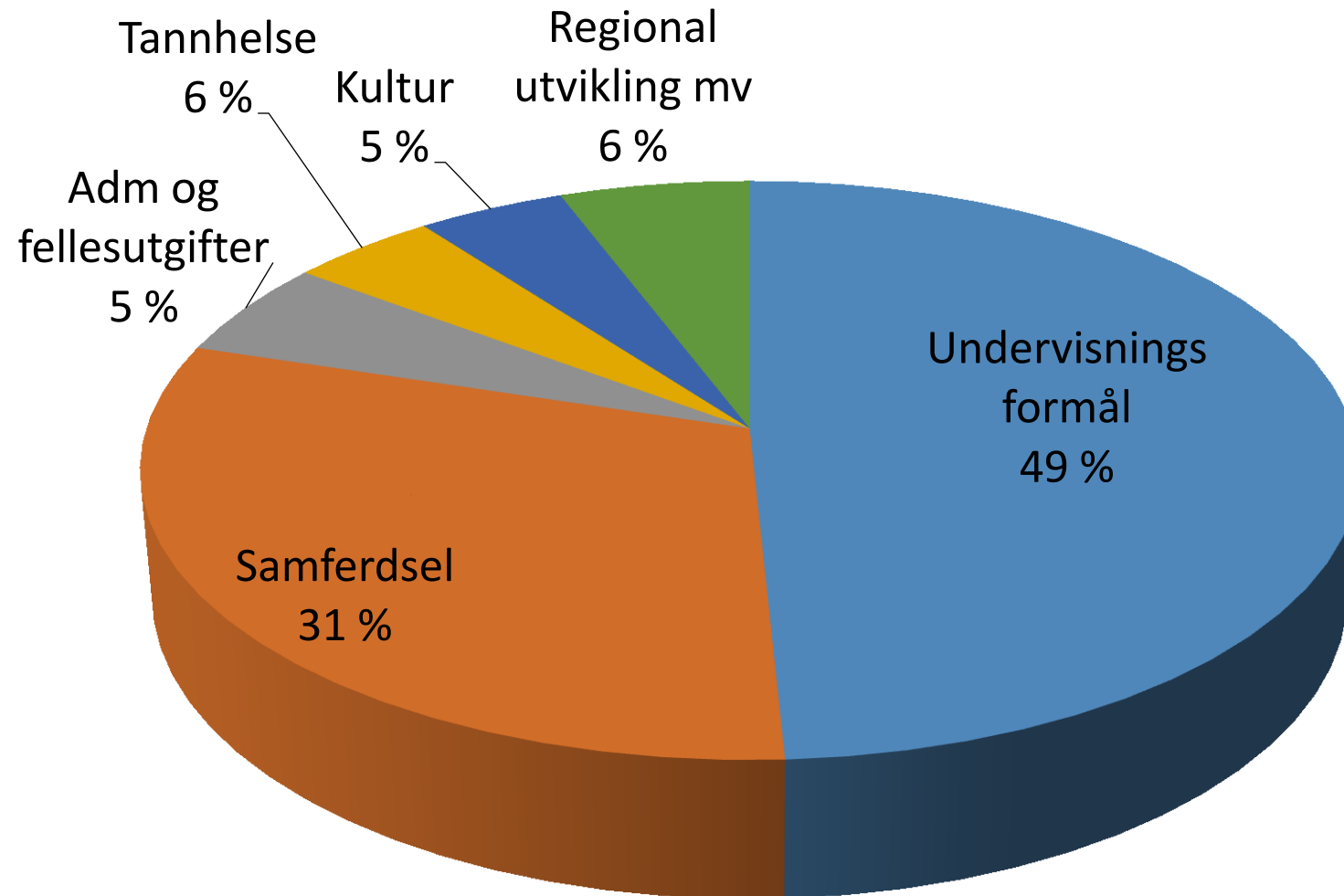
Vedlegg

Alternativ	0-alternativet 19 fylker ca. 300 kommuner	Trend 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	Landsdel 7 regioner og 80 region-kommuner	Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering	Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Kriterier					
Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll	0	+	++	+	++
Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem	0	+	-	0	+
Tjenesteproduksjon Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon	0	+	+	-	+
Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet - tilbyders kapasitet og kompetanse	0	+	0	--	+
Myndighetsutøver Kostnadseffektivitet	0	+	+	-	+
Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, tid og tilgjengelighet	0	+	+	-	+
Ivaretakelsen av en regional samordningsfunksjon	0	+	++	--	++
Utviklingsarbeid Helhetssyn i beslutningstaking	0	+	+	-	+
Regionenes funksjonalitet og homogenitet	0	+	+	-	+
Felles identitet med region og regionsenter	0	+	-	0	+ ¹⁴

NIVI (2013): seks hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling

- **Hovedstadsområdet.** Dette er belyst i flere utredninger spesielt knyttet til manglende territoriell samordning. Samtidig er den kombinerte fylke/kommune modellen skissert som et alternativ i flere storbyområder.
- **Flerkommunale byområdet.** Kommunikasjonsforbedring, befolkningsvekst m.m. skaper samordningsutfordringer både innen samfunnsutvikling og for tjenesteproduksjon.
- **Mindre tettsteder som er oppdelt av kommunegrenser.** Befolkningsvekst og kommunikasjonsforbedring har ført til at senter «flyter sammen» til ett for området funksjonelt senter.
- **Små kommuner i folketall.** Her er det stor forskjell mellom små kommuner som over tid er blitt inkludert i større bo- og arbeidsmarked og kommuner som «har lite folk, er langt fra folk og langt mellom folk» - dvs. som er isolert fra større bo- og arbeidsmarked.
- **Mikrokommuner under 1000 innbyggere.** De fleste slike er en del av periferiutfordringene ovenfor.
- **Uhensiktsmessig avgrensing** på grunn av kommunikasjonsendring.

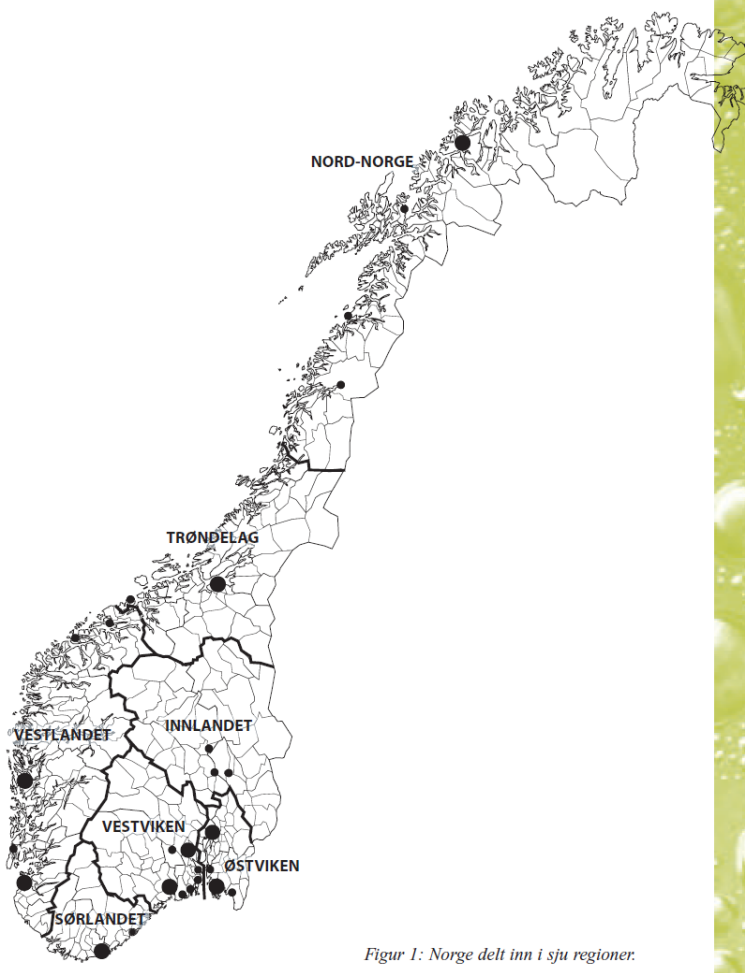
Utgifter fordelt etter sektor



Landsdel – 5 store og sterke eller 7 eller 9 (Selstad 2004)



Figur 2: Norge delt inn i fem regioner.

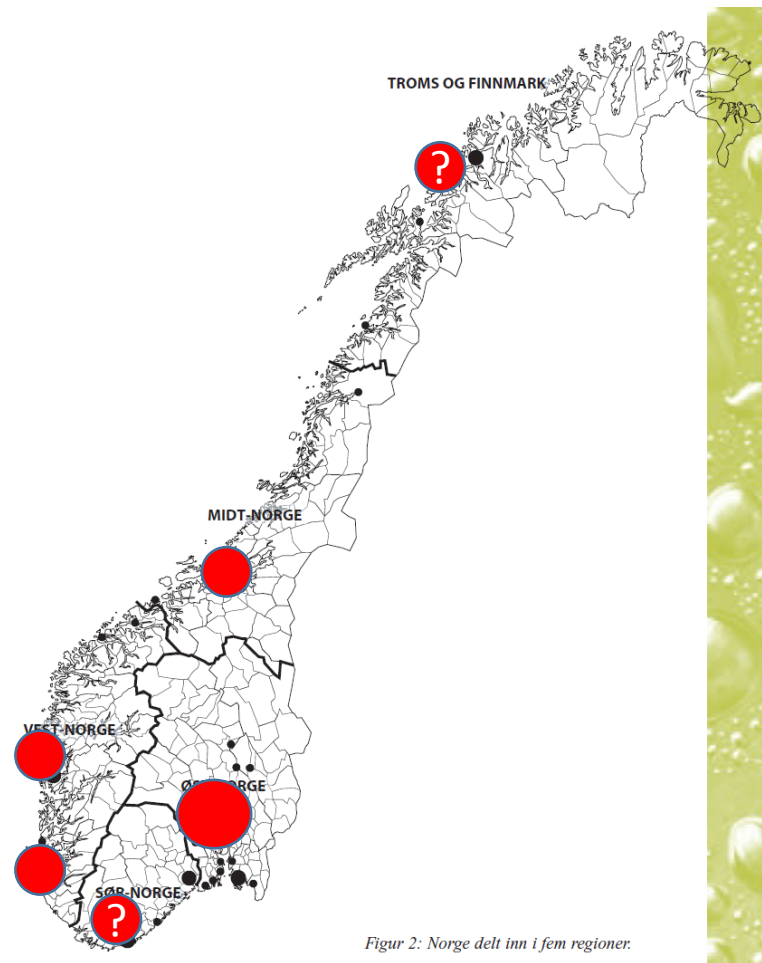


Figur 1: Norge delt inn i sju regioner.



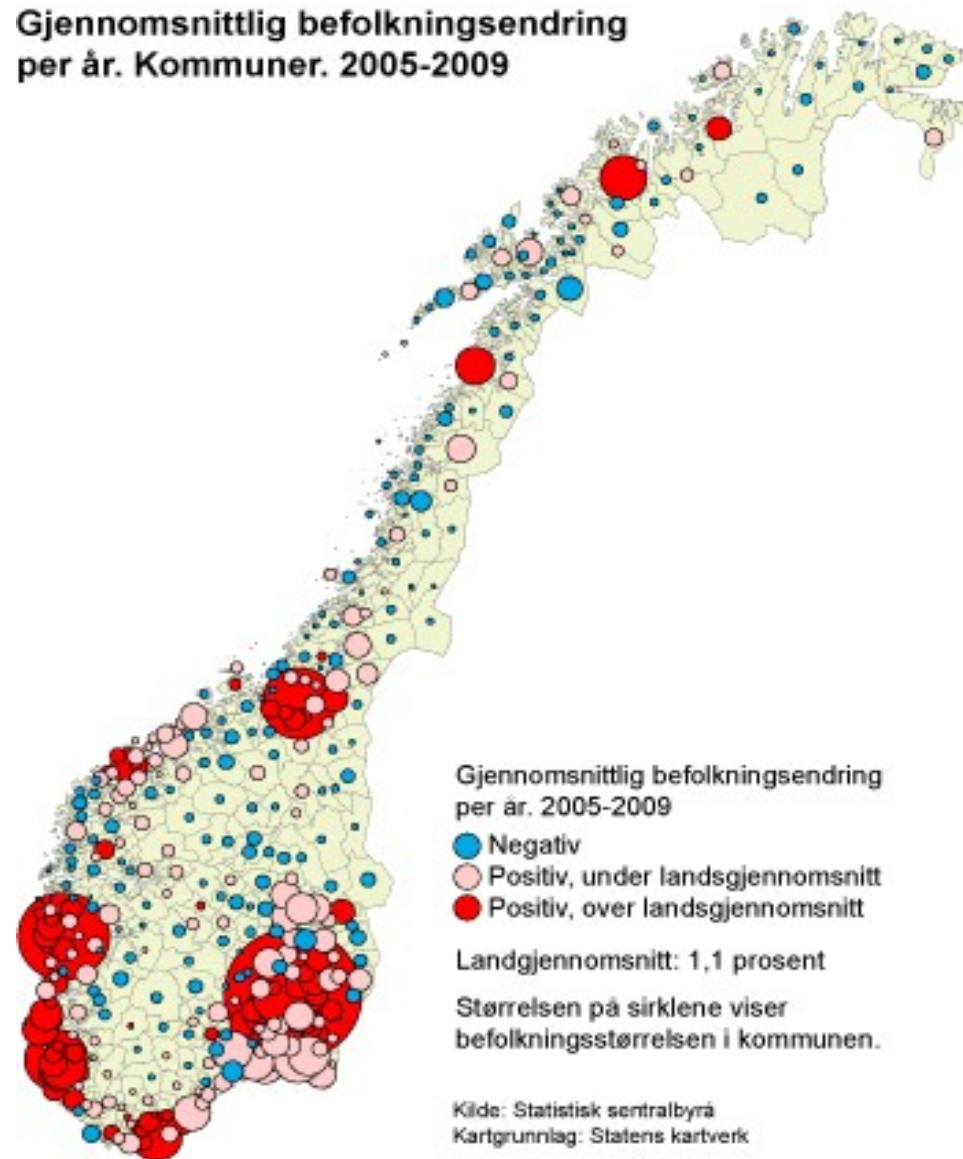
Figur 3: Norge delt inn i ni regioner.

Storby – 4 til 6 storbyer med «Oslo-status» eller 20?



Figur 2: Norge delt inn i fem regioner.

Gjennomsnittlig befolkningsendring per år. Kommuner. 2005-2009



Selstad m.fl. (2012) – gruppering av kommuner

- **M-kommuner.** Minimumskommunen som har ansvar for basistjenester og lokalsamfunnsutvikling. Trolig størrelse under 5000.
- **O-kommuner.** ”Normalkommuner” eller ”standardkommuner” som har ansvar for alle kommunale tjenester.
- **D-kommuner.** Store distriktskommuner som i tillegg til oppgavene til O-kommunene også kan ta ansvar for oppgaver som kulturminner, videregående opplæring og tannhelse. De kan også etter ønske ha ansvar for statlige oppgaver innen NAV, barnevern, helse og rus om de oppfyller statlige normkrav. Også utviklingsoppgaver kan delegeres. Dette vil normalt være større regionkommuner med en småby som sentrum og et betydelig folketall. Som pekt på tidligere vil man trolig trenge 100.000 innbyggere for å kunne dekke alle spesialiseringer i videregående skole rimelig effektivt.
- **U-kommuner.** Sitat: Utenfor den fylkeskommunale ordningen sto storbykommunene som fikk tildelt hele det fylkeskommunale oppgavespekteret. I tillegg hadde de ansvar for oppgaver som ellers i landet var lagt til statsforvaltningen: Andrelinjetjenesten i barnevernet, distriktsmedisinske sentre og rusomsorg. I storbyene ble fylkeskommunene avviklet som forvaltningsnivå, slik ordningen hadde vært for Oslo.