NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1997: 12

Grenser til besvær

Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet

Utredning fra et utvalg
oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. mai 1995

Avgitt til
Kommunal- og arbeidsdepartementet 4. mars 1997

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKKNING

OSLO 1997

Til Kommunal- og arbeidsdepartementet

Utvalg for å vurdere administrativ inndeling i hovedstadsområdet ble oppnevnt ved kgl. res. 12. mai 1995.

Utvalget legger med dette frem sin innstilling. Utvalget har vurdert hvordan dagens kommune- og fylkesinndeling og oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommunen og kommunene legger til rette for å løse regionale oppgaver i hovedstadsområdet. Utvalget har vurdert fire hovedmodeller for fremtidig inndeling og organisering i hovedstadsområdet.

Utvalget er samlet i sin vurdering av reformbehovet og går samlet inn for en tiltakspakke som bør gjennomføres på kort sikt. Utvalget har i sine anbefalinger om langsiktige løsninger delt seg i et flertall og to mindretall. Flertallsinnstillingen og mindretallsinnstillingene fremgår av kapittel 19.

Oslo, den 4. mars 1997

Lars Wilhelmsen leder
Gro Balas
Bjørn Kristiansen
Ingvil Sætness
Ingvild Bergskaug
Karin Moe Røisland
Michael Tetzschner

Christine Hjortland
Knut Rønning
Kåre Tønnesen

Ole Midtlien
Kari Seljelid
Bjørg Ølstad
Anne Sæterdal
Tor Dølvik
Nina Sand
Halstein Økland

Del I
Utredningens formål, generell bakgrunn

KAPITTEL 1

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

1.1 BAKGRUNN OG OPPNEVNING

Regjeringen vedtok i kongelig resolusjon av 12.5.95 å oppnevne et eget utvalg for å vurdere den administrative inndelingen i hovedstadsområdet. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var bl.a. innstillingen fra Christiansenutvalget, NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring».

I Christiansenutvalgets innstilling ble den administrative inndelingen i hovedstadsområdet vurdert som særskilt problematisk. Utvalget viste til en lang forhistorie med tildels lite fruktbare forsøk på å løse felles problemer gjennom ulike former for frivillig samarbeid i hovedstadsregionen. Utvalget viste også til tidligere utredninger på 1960- og 70-tallet som konkluderte med at fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus burde oppheves for å legge bedre til rette for samordning av oppgaveløsningen på tvers av fylkesgrensene.

Christiansenutvalget drøftet inndelingssituasjonen i hovedstadsområdet utfra en overordnet tilnærming, uten omfattende analyser av konsekvensene av gjeldende inndeling for de enkelte sektorer av kommunal- og fylkeskommunal virksomhet. På bakgrunn av erfaringene fra samarbeidsbestrebelsene i regionen og en vurdering av tilgjengelig informasjon om utviklingen i hovedstadsområdet, konkluderte utvalget med at det forelå et stort reformbehov, særlig i fylkesinndelingen.

Utvalget anbefalte derfor at det ble arbeidet videre med en prinsippskisse som gikk ut på at fylkene Oslo og Akershus ble sluttet sammen, og at Oslo kommunes fylkeskommunale oppgaver ble overføret til en ny felles fylkeskommune for både Oslo og Akershus. Utvalget pekte også på at det i forbindelse med en inndelingsendring i hovedstadsområdet burde vurderes om selve ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for enkelte oppgaver burde endres. Utvalget foreslo at Oslo kommune, i likhet med de øvrige kommunene i det nye Akershus fylke, burde avgi enkelte ordinære kommunale funksjoner til den nye fylkeskommunen. Ut fra en foreløpig vurdering mente utvalget dette bl.a. kunne være aktuelt for overordnet fysisk planlegging, teknisk sektor med hovedanlegg for vannforsyning, avløp og renovasjon, og ansvaret for større oppgaver innenfor naturforvaltning og miljøvern. Utvalget understreket at de prinsipielle og praktiske sidene ved en slik modell måtte utredes grundigere før en eventuell reform kunne gjennomføres.

Gjennom høringsrunden til Christiansenutvalgets innstilling sluttet høringsinstansene i Oslo og Akershus seg til konklusjonen om at det eksisterer et reformbehov i hovedstadsområdet. Partene var imidlertid uenige om hva som burde vurderes som aktuell fremtidig løsning. Alle høringsinstansene understreket at det var nødvendig å utrede både problemene og mulige løsninger grundigere, og ba om at de ble trukket inn i et slikt utredningsarbeid.

St.meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune og fylkesinndelingen», var en oppfølging av Christiansenutvalgets arbeid. Det ble konkludert med at gjeldende inndeling og enkelte sider ved oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i regionen, kan skape problemer for mulighetene til å sikre en god samordning, effektiv ressursbruk og lokaldemokratisk styring innen sentrale kommunale, fylkeskommunale og statlige ansvarsområder. Konklusjonen i meldingen var at det forelå et reformbehov, men at de praktiske konsekvensene av gjeldende inndeling og oppgavefordeling burde analyseres grundigere og at det var nødvendig med en bedre utredning av prinsipielle og praktiske spørsmål knyttet til egenskapene ved mulige reformer.

Regjeringen fattet vedtaket om oppnevning av hovedstadsutvalget samtidig med at St.meld. nr. 32 ble fremmet.

1.2 UTVALGETS SAMMENSETNING

Ved Regjeringens oppnevning fikk utvalget følgende sammensetning:

Adm. direktør Lars Wilhelmsen, leder.

Avdelingsdirektør Nina Bjerkedal, Finans- og tolldepartementet (til august 1996).

Ekspedisjonssjef Knut Rønning, Samferdselsdepartementet.

Ekspedisjonssjef Anne Sæterdal, Miljøverndepartementet.

Underdirektør Heidi Langaas, Sosial- og helsedepartementet (til august 1995).

Rådgiver Christine Hjortland, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Utdanningsdirektør Bjørg Ølstad, Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus.

Assisterende fylkesmann Karin Moe Røisland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Finansbyråd, senere assisterende direktør Rune Bjerke, Oslo kommune (til august 1996).

Gruppeleder, nå høyskoledirektør Michael Tetzschner, Oslo kommune.

Administrasjonssjef Ingvil Sætness, Oslo kommune, Ullern bydelsforvaltning.

Ordfører Ole Midtlien, Nes kommune.

Fylkestingsrepresentant Kari Seljelid, Akershus fylkeskommune.

Ordfører, nå fylkestingsrepresentant Bjørn Kristiansen, Akershus fylkeskommune.

Utvalgets medlem fra Sosial- og helsedepartementet, Heidi Langaas gikk ut av utvalget i august 1995. Hun ble erstattet av underdirektør Kåre Tønnesen fra samme departement.

Utvalgets medlem fra Finans- og tolldepartementet, Nina Bjerkedal gikk ut av utvalget i august 1996. Hun ble erstattet av underdirektør Ingvild Bergskaug fra samme departement.

Utvalgsmedlem fra Oslo kommune, Rune Bjerke gikk ut av utvalget i august 1996. Han ble erstattet av finansbyråd Gro Balas.

Utvalgets permanente sekretariat har vært lagt til kommunalavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet, og har bestått av:

Prosjektleder Tor Dølvik

Prosjektleder Nina Sand

Prosjektleder Halstein Økland

Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim (Miljøverndepartementet), rådgiver Borghild Ollestad (Samferdselsdepartementet) og rådgiver Øystein Hauge (Kommunal- og arbeidsdepartementet) har periodevis bistått sekretariatet.

1.3 MANDAT

Utvalget ble gitt følgende mandat:

> «**1.** Utvalget skal sammenfatte tidligere vurderinger av inndelingen og oppgaveløsningen i hovedstadsområdet og oppsummere de erfaringer som så langt er høstet. Utvalget skal presentere en oversikt over viktige samarbeidsordninger som er etablert på tvers av fylkesgrensene og vise hvilke erfaringer og resultater som er høstet gjennom slikt samarbeid.
>
> **2.** Utvalget skal beskrive hvordan gjeldende kommune- og fylkesinndeling påvirker oppgaveløsningen innenfor sentrale offentlige

sektorer i Oslo og Akershus. Utvalget skal først og fremst vurdere virkningene for den regionale oppgaveløsningen, dvs. de fylkeskommunale og eventuelle kommunale og statlige oppgavene som har betydning ut over den enkelte kommunes/fylkeskommunes grenser. Hovedvekten skal legges på å identifisere betydningen av gjeldende fylkesinndeling i området. I beskrivelsen skal utvalget søke å identifisere både sterke og svake sider ved den gjeldende fylkesinndeling. Utvalget skal ikke evaluere betydningen av kommuneinndelingen i Akershus, ut over det som er nødvendig for å vurdere den regionale oppgaveløsningen .

Utvalget bør ta utgangspunkt i de sektorene der gjeldende inndeling og oppgavefordeling er mest relevant å drøfte betydningen av, og som er trukket fram av Christiansenutvalget og i St. melding nr. 32 (1994-95).

3. Utvalget skal på bakgrunn av en samlet framstilling av virkningene ved gjeldende inndeling og forvaltningsorganisering oppsummere på hvilke områder og på hvilke måter det gjør seg gjeldende et reformbehov som berører inndelingen og/eller oppgavefordelingen i regionen.

4. Utvalget skal utrede mulige reformer som kan bidra til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. Utvalget skal særlig drøfte løsninger som gjelder oppgavefordelingen og fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. Dersom utvalget kommer fram til at et eventuelt reformbehov også henger sammen med kommuneinndelingen i Akershus, bør det vises til hvordan dette kan fanges opp i utvalgets drøfting av mulige løsninger, eller i videre oppfølgingsarbeid med kommuneinndelingen i Akershus. Utvalget kan vurdere om det i forbindelse med løsningene også bør foretas justering i fylkesinndelingen mot nabofylkene.

Utvalget skal ta utgangspunkt i de tre hovedmodellene som er presentert i St. melding nr. 32 (1994-95), inter(fylkes)kommunalt samarbeid, regionkommuner og sammenslutning av fylkene. Utvalget kan også vurdere andre modeller, hvis det kommer fram til at det finnes løsninger som vil være bedre egnet enn disse tre.

Utvalget bør utrede eventuelle særlige ordninger for lovgrunnlag, oppgavefordeling, styringssystem og finansieringssystem for de løsninger som utvalget finner aktuelle.

5. Utvalget bes studere organiseringen av storbyområdene i andre land, særlig de pågående prosessene i Danmark og Nederland, samt erfaringene fra Sverige, Finland og Storbritannia. Relevante prinsipielle vurderinger eller praktiske erfaringer fra disse landene bør trekkes inn i utvalgets diskusjon om framtidig løsning i hovedstadsområdet i Norge.

6. På bakgrunn av diskusjonen om fordeler og ulemper med ulike modeller, skal utvalget foreslå hovedinnholdet for en framtidig organisering som kan bidra til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. Hovedlinjene i den videre reformprosessen i hovedstadsområdet bør trekkes opp.

Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.

Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 31. desember 1996.

7. Utvalget kan ta opp spørsmål i forbindelse med oppdraget med Kommunal- og arbeidsdepartementet, som kan presisere og utdype mandatet.»

I foredraget til den kongelige resolusjonen ble det gitt noen presiseringer til mandatet, bl.a.:

– Til punkt 2:

«En vurdering av gjeldende inndeling og oppgavefordeling bør ta konkret utgangspunkt i de offentlige oppgavene som bør samordnes i regionen. I denne vurderingen bør utvalget bl.a. legge vekt på følgende kriterier:

– samordnet ressursinnsats og tjenesteutforming
– brukertilpassede og kvalitetsmessig gode tjenestetilbud
– miljøhensyn
– fordelingshensyn
– effektiv ressursutnyttelse
– demokratisk styring og kontroll over virksomheten
– oversiktlighet i forvaltningen

I vurderingen ut fra disse kriteriene inngår det bl.a. å drøfte hvordan gjeldende inndeling påvirker befolkningens tilgjengelighet til viktige tjenester som tilbys i regionen. De korte reiseavstandene i regionen gjør det interessant å vurdere i hvilken grad brukervennligheten og oversiktligheten i forvaltningen kan økes ved at de offentlige tilbudene i større grad gjøres tilgjengelige for befolkningen i hele regionen, på tvers av administrative grenser. Det bør også vurderes om ressursbruken innen den offentlige tjenesteytingen i regionen som helhet kan forbedres ved at tilbud i større grad planlegges ut fra regionen som helhet. Foreligger det f.eks. effektiviseringsmuligheter som kan utløses ved å utnytte stordriftsfordeler i administrasjon eller tjenesteyting bedre, avdempe eventuelle utilsiktede virkninger, eller legge bedre til rette for syneregieffekter ved å konsentrere ekspertise og spesialfunksjoner på tvers av dagens grenser?

Også delt ansvar mellom forvaltningsnivåene på enkelte sektorer kan påvirke brukervennligheten i tjensteutformingen. Det påpekes ofte at Oslo kommune i kraft av å være både kommune og fylkeskommune har bedre muligheter til å utforme sammenhengende tjenester enn i kommuner ellers i landet. Utvalget bør søke å belyse de gevinster som er oppnådd ved en slik forvaltningsorganisering i regionen.

I Christiansenutvalgets innstilling og i St. melding nr. 32 (1994-95) pekes det på enkelte problemer med den demokratiske styringen som kan oppstå som følge av manglende samsvar mellom befolkningens bruk av tjenester og muligheten folk har til å påvirke tjenestene gjennom deltakelse i kommunestyre- og fylkestingsvalgene. Det er også trukket fram som et mulig demokratisk problem at de folkevalgte organene i området har begrenset påvirkningskraft overfor problemer som krever felles tiltak i regionen. Utvalget bør søke å diskutere betydningen av slike demokratispørsmål i sin vurdering av gjeldende inndeling og forvaltningsorganisering.

I sin gjennomgang bør utvalget søke å belyse de sektorene som i særlig grad berøres av inndelingen og oppgavefordelingen i regionen. Utvalget bør gå nærmere inn på følgende sektorer: miljøvern og naturforvaltning, fysisk planlegging, næringsutvikling, fylkesplanlegging, helsetjenester, herunder helseregioninndelingen og ansvaret for sykehustjenester, videregående opplæring, kollektivtransport, samferdsel, tekniske tjenester og kultur».

– Til punkt 4:

«Gjennom sin drøfting skal utvalget søke å klargjøre ulike løsningsmodellers egenskaper. Sterke og svake sider ved de ulike løsningene bør så langt som mulig identifiseres. I denne diskusjonen bes utvalget legge vekt på prinsipielle hensyn som ligger bak utformingen av det norske forvaltningssystemet og verdiene ved det lokale folkestyret, (...). Utvalget bør også forsøke å peke på utviklingstrekk som kan representere framtidige ut-

fordringer for den offentlige forvaltningen i årene framover, og eventuelle særlige forhold som kan gjøre seg gjeldende i hovedstadsområdet (...)».

– Til punkt 6:

«(...) Utvalget bør fremme forslag innenfor rammen av det generelle systemet for finansiering av kommunesektoren. Utvalget bør vurdere omstillingskostnader og langsiktige økonomiske virkninger av sine forslag. Behovet for ny eller endret lovregulering av oppgaveløsningen i hovedstadsområdet bør spesielt vurderes, og utvalget bør skissere lovgrunnlaget for den løsning som anbefales».

1.4 UTVALGETS ARBEID

Utvalget hadde sitt første møte 9.6.95 og sitt siste møte 7.2.97. Utvalget har i alt hatt 14 møter, hvorav to av møtene gikk over to dager.

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å studere organiseringen av storbyområdene i andre land, særlig de pågående prosessene i Danmark og Nederland. Utvalget gjennomførte en studiereise til København, Rotterdam og Haag i perioden 6.5 - 8.5.96.

I København hadde utvalget møte med Innenriksministeriet som ansvarlig departement for reformarbeidet. Det ble også avholdt møter med representanter for Amtrådsforeningen og København kommune. I tillegg ble Hovedstadsområdets Trafikkselskap (HT) og Hovedstadens sykehusfellesskap (HS) besøkt av utvalget.

Utvalgets leder og sekretariat har i tillegg hatt flere møter med leder og sekretariat for den danske Hovedstadskommissionen.

I Rotterdam hadde utvalget et møte med representanter for Rotterdam kommune og Rotterdam regionen. I Haag ble det avholdt møte med representanter for Innenriksministeriet.

Hovedstadsutvalgets leder og sekretariat har hatt møte med leder og sekretariat for Hellandsvikutvalget som avga sin innstilling NOU1996:5 «Hvem skal eie sykehusene?», 13. mars 1996.

En viktig del av utvalgets arbeid har vært knyttet til kartlegging og informasjonsinnhenting. Dette har vært nødvendig for å kunne analysere virkningene av dagens organisering. Som et ledd i dette arbeidet har utvalget satt i gang utredninger som er utført av eksterne forskningsinstitusjoner. Utredningene har hovedsakelig vært finansiert over utvalgets budsjett, men Oslo kommune, Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet og KS-forskning har også bidratt på finansieringssiden.

Norsk institutt for sykehusforskning (SINTEF-NIS) har utarbeidet tilsammen 5 rapporter for utvalget:

– Delrapport 1: Pasientutveksling og kapasitetsutnytting
– Delrapport 2: Omfanget av langtidspasienter i hovedstadsområdet
– Delrapport 3: Ressursinnsats og forbruksnivå i voksenpsykiatrien
– Delrapport 4: Sykehusstruktur, eierskap og forvaltning
– Rapport: Kapasietet innenfor institusjonsbasert omsorg og eldres forbruk av sykehustjenester - om forskjeller mellom Oslo og Akershus

Transportøkonomisk Institutt (TØI) har utarbeidet følgende rapporter for utvalget:

– Organisering av driften av kollektivtransporten i Oslo og Akershus
– Samordning av infrastrukturinvesteringer i Oslo og Akershus
– Samordning av tog og buss i hovedstadsområdet

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har utarbeidet disse rapportene:
– Kommuneinndeling og arealplanlegging, NOTAT 1996:115
– Ny organisering av arealplanlegging i hovedstadsregionen ?

Både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har bidratt med et omfattende kartleggingsmateriale. Informasjonsinnhentingen blant kommunene i Akershus ble gjennomført ved at utvalget utarbeidet et eget spørreskjema som ble sendt samtlige kommuner i Akershus i desember 1995.

Meningsmålingsinstituttet Opinion A/S utførte i desember 1996 på oppdrag fra utvalget en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen i Oslo og Akershus. Formålet var bl.a. å avdekke befolkningens interesse for hovedstadsområdets ulike politiske organer og de sakene som behandles der. Resultatet av undersøkelsen er referert i flere kapitler i innstillingen

Utvalget arrangerte i september 1996 en konferanse i Oslo for å informere om utvalgets arbeid. Ca. 200 sentrale politiske representanter og administrative ledere fra hovedstadsregionen var tilstede på konferansen.

KAPITTEL 2

Sammendrag

2.1 INNLEDNING OG OVERSIKT

Utvalget er oppnevnt for å vurdere hvordan dagens kommune- og fylkesinndeling og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene legger til rette for å løse regionale oppgaver i hovedstadsområdet. På bakgrunn av en analyse av dette spørsmålet har utvalget vurdert behovet for å endre utformingen av disse rammebetingelsene.

Med regionale oppgaver siktes det til kommunale oppgaver som kan ha virkninger utenfor den enkelte kommunes grenser, fylkeskommunale oppgaver og statlige oppgaver som løses av regional statsforvaltning i området. Utvalget har i samsvar med mandatet definert hovedstadsområdet som Oslo og Akershus.

Innstillingen er delt i tre hoveddeler:

Del I Utredningens formål, generell bakgrunn (kapittel 1-6)

I del I presenteres tidligere utredninger som har omtalt inndelingsssituasjonen i hovedstadsområdet. Felles for disse utredningene er at de har påpekt betydelige samordningsbehov som følge av den administrative organiseringen i hovedstadsområdet. I denne delen presiserer utvalget sin tolkning av mandatet og de kriteriene som er lagt til grunn for å kunne besvare hovedspørsmålet i mandatet. Det gis også en oversikt over hovedtrekkene i geografiske, økonomiske og befolkningsmessige kjennetegn ved hovedstadsområdet. Ut fra disse kjennetegnene tegnes det et bilde av hovedstadsområdet som et tett integrert område med felles problemer og utfordringer på tvers av gjeldende inndelingsgrenser. Utviklingstrekkene tyder på at denne integrasjonen vil fortsette, og at utfordringene vil øke i tiden fremover. Til slutt i del I oppsummeres erfaringene med ulike samarbeidsordninger som har vært forsøkt. Hittil har disse samarbeidsordningene i liten grad vært egnet til å løse de viktigste samordningsbehovene i området.

Del II Dagens oppgaveløsning (kapittel 7-14)

I del II presenteres utvalgets gjennomgang av den regionale oppgaveløsningen i hovedstadosmrådet. Følgende sektorer og oppgaver er vurdert:

- Arealforvaltning og miljøvern
- Næringsutvikling
- Samferdsel
- Tekniske tjenester; vannforsyning, avløp og renovasjon
- Helsesektoren
- Sosialsektoren
- Videregående opplæring
- Kultur

Den gjennomgående problemstillingen er om dagens inndeling og/eller oppgavefordeling skaper samordningsbehov, og om det på denne bakgrunn foreligger potensiale for å forbedre oppgaveløsningen. Utvalget konkluderer med at det foreligger vesentlige forbedringsmuligheter for flere av disse oppgavene.

Del III Lokaldemokrati, reformbehov og løsningsalternativer (kapittel 15-19)

I denne delen av innstillingen drøfter utvalget hvordan dagens organisering legger til rette for å ivareta sentrale verdier som er lagt til grunn for utformingen av det norske lokaldemokratiet. Deretter drøfter utvalget det samlede reformbehovet, med utgangspunkt i analysen av oppgaveløsningen og betingelsene for lokaldemokratiet. Det gis videre en oversikt over erfaringer med forvaltningsreformer i storbyo-

mrådene i en del andre europeiske land. Deretter drøfter utvalget ulike alternativer til dagens organisering, før det til slutt gis anbefalinger for hvordan reformbehovet kan møtes gjennom tiltak på kort sikt og gjennom reformer på lengre sikt.

I kapittel 16 gir utvalget en samlet oppsummering av reformbehovet. Kapittel 19 inneholder en oppsummering av hele utvalgets arbeid og en klargjøring av de avveiningene som det er lagt vekt på i vurderingen av ulike løsningsalternativer.

2.2 DAGENS SITUASJON OG REFORMBEHOVET

Oppgaveløsningen

Utvalget har beskrevet og vurdert tilsammen ni hovedområder innen den regionale oppgaveløsningen. I hvert av kapitlene 7-14 gis det en oppsummering av samordningsbehov og forbedringsmuligheter.

Oppgaver som spenner fra tjenesteproduksjon til mer overordnet styring og planlegging er vurdert. Fellestrekket ved samtlige av oppgavene er at de er av regional karakter og dermed berører befolkningen i hele, eller store deler av hovedstadsområdet. Det gjennomgående temaet i utredningen er hvordan disse regionale oppgavene er organisert i dag, som følge av de statlige rammebetingelsene, og om denne organiseringen legger godt til rette for å løse disse oppgavene. Som vurderingsgrunnlag har utvalget lagt til grunn følgende kriterier: Befolkningens behov for offentlige tjenester, kostnadseffektivitet, likeverdige tjenester, miljøhensyn og verdiskaping.

To samordningsproblemer har stått sentralt i utvalgets vurdering: For det første spørsmålet om bedre samordning mellom Oslo kommune på den ene side, og Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus på den annen side. I utredningen er dette omtalt som et spørsmål om *horisontal samordning*. For det andre har utvalget vært opptatt av samordningen og avveiningen mellom likeartede oppgaver på ulike forvaltningsnivåer, mellom kommunale, fylkeskommunale, og statlige oppgaver. Dette omtales i utredningen som et spørsmål om *vertikal samordning*.

Uvalgets hovedkonklusjon er at det innen flere regionale oppgaver er potensiale for forbedringer, men at potensialet varierer mellom de ulike sektorene og områdene som er vurdert. De tydeligste forbedringsmulighetene er knyttet til:

- Arealdisponering, utbyggingspolitikk og en samordnet areal- og transportpolitikk
- Helhetlig planlegging og drift av sykehusene
- Kollektivtransporten og avveiningen av investeringer i vei, bane og jernbane

Utvalget mener også at det er et klart potensiale for å løse tekniske tjenester som vannforsyning og renovasjon bedre. Også for andre sektorer som videregående utdanning og avløp, ser utvalget forbedringsmuligheter, men disse er av noe mindre omfang.

Dagens rammebetingelser fører til en organisering med oppdelt beslutningsansvar som begrenser muligheten til å gjøre tilstrekkelig helhetlige vurderinger av oppgaveløsningen innenfor hele hovedstadsområdet. Dagens organisering binder i tillegg opp ressurser på en unødig måte i form av kostnadskrevende oppgaveløsning. Også befolkningens mulighet til å kunne benytte offentlige tjenester i sin geografiske nærhet begrenses av de administrative grensene. Befolkningen i hovedstadsområdet må bære omkostningene ved at motstridene utbyggingsinteresser ikke blir avveid på en helhetlig måte, med virkninger for utbyggingsmønsteret, transportløsningene, miljøet og de knappe natur-, landbruks- og friluftsområdene.

Utvalget vil imidlertid ikke karakterisere dagens situasjon som en «krise», men peker på at bedre samordning, både på tvers av dagens grenser og mellom stat,

fylkeskommune og kommune på flere områder vil kunne føre til mer effektiv utnyttelse av de samlede ressursene, bedre brukertilpasning og økt valgfrihet for befolkningen. Utvalget har ikke grunnlag for å anslå et samlet effektiviseringspotensiale, men i lys av de store ressursene som de regionale oppgavene i hovedstadsområdet legger beslag på, vil gevinstene kunne utgjøre betydelige beløp.

Lokaldemokratiet

Utvalget har drøftet hvordan dagens organisering legger til rette for å ivareta sentrale verdier i *lokaldemokratiet*, dvs. den folkevalgte styringen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Utvalget legger vekt på flere prinsipielle sider ved lokaldemokratiet, der ønsket om økt regional påvirkningskraft står sentralt. Muligheten til økt regional påvirkningskraft må imidlertid avveies mot muligheten til lokal påvirkningskraft og gjennom nærhet mellom befolkningen og de folkevalgte beslutningsorganene. Utvalgets konklusjon er at sentrale demokratihensyn bør kunne ivaretas på en bedre måte enn i dag.

Reformbehovet

På bakgrunn av utvalgets vurdering av oppgaveløsningen, betingelsene for lokaldemokratiet og de fremtidige utfordringene regionen står overfor, konkluderer utvalget med at det foreligger et reformbehov.

2.3 FREMTIDIG ORGANISERING

Utvalget drøfter i kapittel 18 hvordan ulike endringer i den administrative strukturen kan legge til rette for å møte reformbehovet. Innholdet i fire hovedmodeller presenteres:

1. *Samarbeid* To hovedformer for interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid drøftes. Den ene formen tar utgangspunkt i eksisterende verktøy for samarbeid, slik dagens lovgivning åpner for. Med den andre hovedformen siktes det til et system der samarbeidsorganene tildeles et direkte ansvar for bestemte oppgaver, og der samarbeidspartene er pålagt å delta. Samarbeidsorganene vil i et slikt system ha avgjørelsesmyndigheten for de regionale oppgavene.
2. *Regionkommuner* Med regionkommuner siktes det til en organisering som innebærer at Akershus fylkeskommune oppløses, og ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene overføres til kommunene i Akershus. For at kommunene skal kunne ha styrke og kapasitet til å overta de fylkeskommunale oppgavene, forutsettes det i modellen at kommunene i Akershus sluttes sammen til større regionkommuner. Det kan tenkes en kommune på Romerike, en i Follo og en for Asker og Bærum.
3. *Hovedstadsfylke* Opprettelsen av et hovedstadsfylke vil innebære at de fylkeskommunale oppgavene i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune legges til en felles fylkeskommune som omfatter hele Oslo og Akershus. Innenfor en slik modell legges det opp til at den nye fylkeskommunen får adgang til å delegere fylkeskommunale oppgaver til Oslo kommune og eventuelt andre kommuner. Dermed vil Oslo kommune fortsatt ha drifts- og forvaltningsansvar for deler av de fylkeskommunale oppgavene som kommunen i dag har ansvar for. I modellen forutsettes det imidlertid at ansvaret for overordnet fylkesplanlegging, samordning av tjenestetilbudene, samt drift av sykehus og transportpolitikk ligger i den nye fylkeskommunen.
4. *Hovedstadskommune* Denne modellen innebærer at det opprettes et direkte valgt hovedstadstyre for nåværende Oslo kommune og de nærmeste kommunene omkring. Flere kommuner i Akershus bør kunne velge om de vil inngå som en del av hovedstadskommunen. Innenfor en slik hovedstadskommune vil

de enkelte kommuner og bydeler få et lokalt selvstyre, ivaretatt av egne direkte folkevalgte organer med ansvar for de fleste kommunale oppgavene, basert på delegasjon fra hovedstadsstyret. Ansvaret for overordnede spørsmål som gjelder felles problemer for hele hovedstadskommunen, vil bli lagt til hovedstadsstyret.

I kapittel 19 konkluderer utvalgets flertall på åtte medlemmer med at en hovedstadskommune vil være det beste utgangspunktet for å løse samordningsbehovene i hovedstadsområdet.

Et mindretall på fem medlemmer anbefaler at det etableres en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus.

Halvparten av utvalget (syv utvalgsmedlemmer) mener at både hovedstadskommunemodellen og hovedstadsfylkesmodellen samlet sett har egenskaper som gjør at de kan anbefales som løsninger, og at begge modellene kan være med som aktuelle løsningsalternativer i den videre prosess.

Ett medlem reserverer seg mot begge disse modellene, og går i steden inn for at mer utvidede samarbeidsordninger bør utredes videre som svar på reformbehovet.

I påvente av at en eventuell større hovedstadsreform kan gjennomføres, går utvalget samlet inn for at følgende syv tiltak blir gjennomført innenfor rammene av dagens forvaltningsstruktur i hovedstadsområdet:

- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune bør plasseres i samme helseregion.
- Sykehusene bør tilhøre samme forvaltningsnivå. Med dagens ansvarsfordeling for sykehusene vil det innebære at de statlige sykehusene i hovedstadsområdet overføres til Akershus fylkeskommune og/eller Oslo kommune.
- Det bør samarbeides om planlegging, herunder utarbeidelse av en felles fylkesplan for Oslo og Akershus, som trekker opp de overordnede retningslinjene for fremtidig arealbruk i hovedstadsområdet.
- Det bør utredes om statens ansvar for å kjøpe lokale jernbanetransporttjenester kan overføres til fylkeskommmunene.
- Det bør utredes om større deler av riksveinettet kan nedklassifiseres til fylkesveier.
- Arbeidet med å etablere et felles kollektivtrafikkselskap for Oslo og Akershus bør prioriteres og sluttføres.
- Tiltak for å bedre samordningen av regional statsforvaltning bør vurderes. Fylkeslegeembetene for Oslo og Akershus bør slås sammen.

KAPITTEL 3

Tidligere utredninger om hovedstadsområdet

Spørsmål om organisering og inndeling i hovedstadsområdet har vært gjenstand for vurdering i flere tidligere utredninger. Nedenfor oppsummeres hovedinnholdet i de utredningene som tidligere har stått sentralt i diskusjonen. Fremstillingen bygger dels på den oppsummeringen av tidligere utredninger som ble gjort i Christiansenutvalgets innstilling (NOU1992:15) og i St.meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen».

3.1 GABRIELSENUTVALGET

Det såkalte Gabrielsenuvalget (fylkesinndelingsutvalget) ble oppnevnt 1961 «for å utrede spørsmålet om revisjon av fylkesinndelingen og eventuelt komme med konkrete forslag til regulering». Utvalget la frem sin innstilling i 1965, og tok for seg fylkesinndelingen i hele landet. I sin omtale av hovedstadsområdet la utvalget vekt på at det var behov for bedre samordning av planlegging og utbygging. Utvalget mente imidlertid at det var flere forhold som talte imot å knytte byen til et spesielt oppland, slik utvalget gikk inn for som retningslinje for øvrige byer og fylker. Bl.a. hovedstadens spesielle funksjon som nasjonalt senter tilsa etter utvalgets vurdering at byen burde utgjøre et avgrenset fylke som sto utenfor den fylkeskommunale ordningen.

Samordningsbehovene burde etter utvalgets vurdering løses gjennom et effektivt samarbeidsorgan mellom Oslo og Akershus, eventuelt også med deltakelse fra andre Østlandsfylker. Utvalget antok at en eventuell sammenslutning mellom Oslo og Akershus burde utredes av et særskilt utvalg, for å klarlegge forfatningsmessige og økonomiske sider ved en slik løsning. I St.meld. nr. 64 (1969-70) om revisjon av fylkesinndelingen fulgte regjeringen opp Gabrielsenutvalgets innstilling. Meldingen tok ikke stilling til inndelingsspørsmålet i hovedstadsregionen, men varslet at det ville bli oppnevnt et nytt utvalg for å vurdere samarbeidsformer som kunne være aktuelle for å løse større fellesoppgaver i hovedstadsområdet.

3.2 KORENUTVALGET

Som en oppfølging av St.meld. nr. 64 (1969-70) ble det i 1970 oppnevnt et nytt utvalg, Korenutvalget, under ledelse av fylkesmann Petter Koren i Oslo og Akershus. Utvalget fikk i oppdrag å utrede spørsmålet om å opprette en sekundærkommune for utbyggingssakene i Oslo-området. Utvalget skulle også utrede hvordan de oppgavene regionen sto overfor eventuelt kunne løses bedre gjennom andre kommunaladministrative reformer i området.

I forbindelse med oppnevningen av Korenutvalget viste Kommunal- og arbeidsdepartementet til at organiseringen i hovedstadsområdet også var omtalt i et eget kapittel i St.meld. nr. 63 (1967-68) «Om bolig og byggespørsmål». I denne meldingen ble det trukket frem som et problem at boligbyggingen i hovedstadsområdet ikke ble planlagt under ett og gjennomført etter en samlet plan. Under Stortingets behandling av meldingen fremhevet kommunalkomiteen bl.a.:

> «Komiteen finner at for å oppnå tilfredsstillende boligbygging i Oslo-området, er det helt avgjørende å finne frem til en bedre organisasjonsform i området. Komitéen antar at problemene her er så store at de på lengre sikt ikke kan løses gjennom det tradisjonelle interkommunale samarbeide eller

gjennom egne utbyggingsselskapr. Den beste løsningen må etter komitéens oppfatning være å opprette en sekundær-kommune, der såvel den geografiske ustrekning som det saklige virkeområdet m.v. , er fastlagt ved lov. Denne sekundær-kommunen bør i sitt opplegg bli slik at den kan sees som et første skritt på veien mot en full sammenslutning av Akershus og Oslo fylkeskommuner.»

(Innstilling S. nr. 174 (1968-69))

Korenutvalgets problemsbeskrivelse tok utgangspunkt i de oppgavene som ble oppfattet som sentrale i den situasjonen som preget regionen ved slutten av 1960-tallet, med meget sterk befolkningsvekst i Akershus og lite utviklet grunnleggende infrastruktur til å håndtere en slik vekst. Det ble også forventet ytterligere befolkningsvekst. Utvalget konsentrerte sin drøfting omkring de store utbyggings- og planleggingsoppgavene som det mente regionen sto overfor:

1. Regionplanlegging
2. Generalplanlegging
3. Reguleringsplaner
4. Utbyggingsprogrammering
5. Vannforsyning
6. Tomteervervelser
7. Tomteopparbeiding
8. Forskjellige grunnlagsinvesteringer
9. Andre oppgaver

Innstillingen ble lagt frem i 1972, NOU 1972:27 «Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området». Flertallet i utvalget (10 av 13 medlemmer) anbefalte at et nytt administrasjonssystem for planleggings- og utbyggingsoppgaver i hovedstadsområdet ble etablert med utgangspunkt i fylkeskommunen. Flertallet mente det mest nærliggende alternativet var at Oslo gikk inn i fylkeskommunen og at fylkeskommunen fikk nærmere angitte oppgaver i tillegg til sine daværende oppgaver.

Utvalget gikk samlet mot alternativet med å etablere en ny sekundærkommune i området, særlig ut fra argumenter om at det ville komplisere det samlede forvaltnings- og styringsapparatet i regionen. Utvalget avviste også en løsning som baserte seg på tradisjonelt interkommunalt samarbeid. Utvalget mente at hvis Oslo skulle gå inn i fylkeskommunen, burde fylkene Oslo og Akershus slås sammen.

I høringsrunden til innstillingen kom det frem motstand både fra Oslo bystyre, Akershus fylkesting og kommunestyrene i Akershus. I alle organer var det imidlertid delte oppfatninger i synet på sammenslutning av fylkene. I Akershus fylkesting var stemmetallet 35 mot sammenslutning og 29 for. I bystyret i Oslo kommune var stemmetallet 46 mot og 39 for. I Akershuskommunene gikk 11 av kommunene imot forslaget om sammenslutning, mens åtte kommuner støttet en slik løsning. Bærum kommune støttet ideen om en sammenslutning, men mente at den nye fylkeskommunen ikke burde ha andre oppgaver enn fylkeskommunene ellers i landet.

Innstillingen ble fulgt opp i Ot. prp. nr. 22 (1976-77) der det ble ansett som lite aktuelt å foreslå sammenslutning av fylkene etter den motstanden som hadde kommet frem i høringsrunden. Departementet mente at behovet for samordning og koordinering i regionen som hovedregel burde ivaretas gjennom frivillig interkommunalt samarbeid, men at staten burde ha hjemmel til å pålegge slikt samarbeid i situasjoner der vesentlige kommunale interesser sto på spill, eller ble vesentlig forsinket som følge av manglende samarbeidsvilje mellom kommuner. Det ble derfor foreslått endringer i kommunestyre- og fylkestingsloven som hjemlet statlige

pålegg om slikt interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid. Bestemmelsen åpnet for at staten i slike situasjoner kunne fastsette hvilke løsninger som skulle velges, og hvordan utgiftene for dette skulle fordeles mellom de involverte partene. Lovendringene ble vedtatt av Stortinget og er med visse endringer ført videre i kommuneloven fra 1992 (§ 27). Hjemmelen har imidlertid ikke kommet til anvendelse.

3.3 CHRISTIANSENUTVALGET

Christiansenutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon i april 1989 og fikk i mandat å evaluere den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen i landet. På bakgrunn av denne evalueringen skulle utvalget foreslå generelle, prinsipielle retningslinjer for den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen. Innstillingen ble lagt frem i mai 1992, NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring».

Utgangspunktet for Christiansenutvalgets drøfting av hovedstadsområdet var en beskrivelse av strukturelle forhold, med vekt på at regionen har utviklet seg til et sammenhengende tettstedsområde preget av sterk integrasjon gjennom pendling og utveksling av varer og tjenester. Med utgangspunkt i en slik beskrivelse drøftet utvalget hvordan sentrale hensyn innen kommunal og fylkeskommunal virksomhet kunne ivaretas innenfor rammene av dagens institusjonelle forhold i regionen. Utvalget la vekt på tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati som hovedhensyn.

Utvalget karakteriserte på bakgrunn av sin overordnede analyse hovedstadsregionen som «landets største inndelingsproblem». Begrunnelsen var at et sammenhengende bolig-, tjeneste- og arbeidsmarked deles opp av både kommunegrenser og fylkesgrenser. Spesielle samordningsproblemer oppstår i følge utvalget fordi Oslo splitter Akershus fylke i to geografisk atskilte deler.

Samfunnsutbyggingen ble trukket frem som hovedproblemet i regionen (fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern). I følge utvalget har utbyggingsmønsteret skjedd uten et samlet regionalt perspektiv. Store transportbehov har ført til forurensningsproblemer, arealknapphet har ført til press på frilufts- og jordbruksarealer, konkurransen om skattebetalere og næringsetableringer har ført til kostnadskrevende utbygging av bolig- og næringsarealer. Utvalget oppfattet det som et problem at regionen mangler politiske beslutningsorganer som kan se overordnet tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging for hele regionen i sammenheng.

Utvalget antok dessuten at den administrative inndelingen medfører store ulemper for *tjenesteproduksjonen*, ettersom en rekke oppgaver burde kunne styres og planlegges felles for det samlede bysamfunnet. Sykehusvesenet, videregående utdanning, samferdsel, teknisk sektor, kultur mm. ble trukket frem. Gratispassasjerproblemer og uhensiktsmessig dimensjonering av tjenestetilbud samt dobbeltarbeid og -administrasjon kan i følge utvalget oppstå i en slik situasjon. Organiseringen vil kunne gå ut over kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjonen og svekke brukertilpasningen i tilbudene. Utvalget anbefalte videre studier for å dokumentere omfanget av slike problemer.

Utvalget pekte også på at inndelingen i hovedstadsregionen kan innebære et *demokratisk problem*. Befolkningens bruk av tjenester samsvarer ikke med den geografiske avgrensningen i de folkevalgtes ansvar for disse tjenestene. Innbyggere som bruker tjenester i nabokommunen har ikke direkte demokratisk innflytelse på utformingen av tjenestene samtidig som de folkevalgte blir ansvarlig for et tjenestetilbud for innbyggere i andre kommuner.

Utvalget mente mange av problemene kunne tilskrives inndelingen og at det derfor var et stort reformbehov. Ut fra utvalgets forslag til generelle retningslinjer for fremtidig kommuneinndeling burde Oslo kommune sluttes sammen med flere av omegnskommunene. Utvalget avviste imidlertid en slik løsning, ut fra en kort begrunnelse om at en slik kommune ville bli svært stor i forhold til andre kommuner i landet, og at utvalget ikke hadde oversikt over hvilke samordningsmuligheter og eventuelle stordriftsulemper en slik stor kommune ville gi, eller hvilke demokratiegenskaper den ville ha. Utvalget skisserte derfor fem andre løsningsmodeller: Interkommunalt samarbeid, eget hovedstadsråd etter modell av København, sekundærkommune, omdanning til noen få storkommuner, etablering av en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus.

Utvalgets flertall samlet seg om en prinsippskisse for fremtidig inndelingsløsning, der fylkene Oslo og Akershus sluttes sammen, kombinert med en særskilt oppgavefordeling mellom kommunene og den nye fylkeskommunen. Ett medlem reserverte seg mot å ta stilling til en fremtidig løsning inntil nye undersøkelser om situasjonen i hovedstadsområdet forelå. Utvalget understreket at skissen til en sammenslutning av fylkene måtte utredes grundigere før den kunne betraktes som et gjennomførbart forslag. Både omfanget av problemene som knytter seg til dagens inndeling og utformingen av den fremtidige forvaltningsmodellen i hovedstadsområdet måtte presiseres.

Utvalget påpekte at det er usikkert hvilke nye samordningsproblemer et slikt nytt storfylke ville bli stilt overfor. Utvalget antok at det bør gjelde særlige ordninger for funksjonsfordeling, styringssystem og finansieringssystem for den nye fylkeskommunen, sammenlignet med landet forøvrig. Konkret anbefalte utvalget at det burde vurderes om ansvaret for fysisk planlegging, samferdsel, tekniske oppgaver som vann, avløp og renovasjon mm. kunne overføres fra kommunene (inkludert Oslo) til den nye fylkeskommunen. Utvalget mente også at det måtte vurderes mer konkret om den nye fylkeskommunen skulle omfatte alle kommunene som i dag tilhører Akershus.

3.4 STORTINGSMELDINGEN OM KOMMUNE- OG FYLKESINNDELING

I St.meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen», ble høringsuttalelsene til Christiansenutvalget oppsummert, samt ytterligere beskrivelser av situasjonen for utvalgte sektorer i hovedstadsområdet presentert.

Høringsrunden etter Christiansenutvalgets innstilling avdekket enighet i kommunsektoren i området om behovet for reformer. Det var imidlertid uenighet om hvilke løsninger som burde legges til grunn for konkrete endringer. Mange av høringsinstansene mente at en nærmere utredning av konsekvensene av dagens inndelingsforhold burde gjennomføres, før det kunne trekkes konklusjoner om endringer. Flere instanser påpekte at selve oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingen) burde vurderes spesielt i dette området, i tillegg til inndelingsforholdene.

Oslo kommune sluttet seg i sin høringsuttalelse til Christiansenutvalgets beskrivelse av problemsituasjonen i hovedstadsområdet. Oslo mente imidlertid at forslaget om fylkessammenslutning mellom Oslo og Akershus reiste mange prinsipielle og praktiske problemer, bl.a. i forhold til bydelsreformen og den parlamentariske styringsformen. Oslo kommune anbefalte at det burde utredes en egen særlovgivning som kunne regulere samarbeidet i Oslo-området, med egne konfliktløsningsmekanismer, og at den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen burde kunne opprettholdes innenfor rammene av en slik særlovgivning.

Akershus fylkeskommune mente i sin høringsuttalelse til Christiansenutvalget at forslaget om fylkessammenslutning ikke var godt nok dokumentert, men sluttet seg til at det foreligger samordningsbehov mellom Oslo og Akershus. Fylkeskommunen gikk prinsipalt inn for at et sterkere interkommunalt og interfylkesmmunalt samarbeid burde være svaret på reformbehovet.

De fleste kommunene i Akershus mente at samordningsbehovene i hovedstadsområdet burde løses gjennom interkommunalt samarbeid, og frarådet en fylkessammenslutning mellom Oslo og Akershus. Flere av kommunene mente at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene burde vurderes, og at spørsmålet måtte ses i sammenheng med fylkeskommunens fremtid som forvaltningsnivå.

Regjeringens vurdering i meldingen var at de tidligere utredningene og høringsuttalelsene bekreftet at det forelå et reformbehov i regionen. Det ble vist til behovet for mer helhetlig planlegging og styring av *samfunnsutbyggingen*, muligheten til mer effektive og brukertilpassede *offentlige tjenester*, muligheten til mer samordnet lokal og regional *statlig forvaltning* og muligheten til *bedre lokaldemokratisk styring* i området. Regjeringen mente at en videre oppfølging i hovedstadsområdet forutsatte grundigere utredninger, gjennom et eget utvalgsarbeid der de berørte partene i området skulle delta, sammen med statlige representanter. Samme dag som meldingen ble lagt frem ble derfor hovedstadsutvalget oppnevnt. Utvalgets mandat oppsummerer de føringene regjeringen ønsket å legge på arbeidet (jf. *"Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid"* i kapittel 1 og 4).

Stortinget behandlet meldingen i mai og juni 1996 (Innstilling S. nr. 225 (1996-96)). Flertallet i Stortingets kommunalkomite erkjente at det eksisterer særlige samhandlingsproblemer i hovedstadsområdet, men mente at drøftinger om konkrete inndelingsendringer i dette området, som for resten av landet, bør bygge på lokale initiativ og lokal enighet.

I en merknad til de mulige reformene i hovedstadsområdet som ble skissert i meldingen, advarte komiteens flertall mot «løsninger som skaper en kommune/kommuner eller et fylke som blir en mammut i forhold til andre kommuner og fylker i landet.»

KAPITTEL 4

Tolkning av mandatet og valg av vurderingskriterier

4.1 INNLEDNING

I mandatet trekkes det opp tre hovedspørsmål som utvalgets analyser og vurderinger skal gi svar på. *For det første* skal utvalget beskrive hvordan gjeldende inndeling og forvaltningsorganisering påvirker den regionale oppgaveløsningen innenfor sentrale offentlige sektorer i hovedstadsområdet. Det er virkningene av kommune- og fylkesinndelingen og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som særlig skal undersøkes. *For det andre* skal utvalget på bakgrunn av en samlet fremstilling av disse virkningene oppsummere om det er behov for å endre inndelingen og oppgavefordelingen. På denne bakgrunn skal utvalget *for det tredje* foreslå mulige reformer som kan forbedre oppgaveløsningen.

Felles for disse tre spørsmålene er at de tar opp sammenhengen mellom rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet på den ene siden, og selve oppgaveløsningen som skjer i regi av kommuner og fylkeskommuner på den andre siden. Kjernespørsmålet i utvalgets arbeid er dermed å påvise hvordan de ytre rammene som er nevnt i mandatet påvirker de resultatene som oppnås av Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus. Med mandatets understreking av «regionale oppgaver» fremgår det at det ikke er resultatene som de ulike enhetene oppnår hver for seg som skal undersøkes, men de samlede virkningene av de ulike enhetenes beslutninger i hovedstadsområdet. På bakgrunn av denne analysen skal utvalget vurdere om disse rammene bør endres, med sikte på å kunne «forbedre» oppgaveløsningen. For å klargjøre hva som menes med forbedringer, vil utvalget i dette kapitlet også presentere et sett av kriterier som legges til grunn for å vurdere de gjeldende rammebetingelsene og mulige alternativer til dem.

I dette kapitlet redegjør også utvalget for den fremgangsmåten som er valgt for å kunne besvare mandatet. I kapitlet søker utvalget å klargjøre hvordan sammenhengen mellom rammebetingelser og oppgaveløsning skal forstås. Dernest presenteres de sentrale kriteriene som utvalget vil legge til grunn for å kunne bedømme hvordan oppgaveløsningen er påvirket av disse rammebetingelsene. Utvalget oppfatter demokratiaspektene ved kommunal og fylkeskommunal virksomhet som helt grunnleggende. Kapitlet inneholder derfor også en klargjøring av hvilke hensyn utvalget vil legge vekt på i sin vurdering av betingelsene for lokaldemokratiet i hovedstadsområdet.

4.2 TOLKNING AV MANDATET

Utvalgets mandat retter oppmerksomheten mot rammebetingelsene til kommunesektoren i hovedstadsområdet. Disse rammebetingelsene har betydning for oppgaveløsningen, samtidig som endelige prioriteringer og politikk fastlegges gjennom politiske prosesser i den enkelte kommune i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Oppgaveløsningen må derfor forstås som resultat av et *samspill* mellom de politiske beslutningsprosessene innen institusjonene i området og rammebetingelsene for disse prosessene.

4.2.1 Rammebetingelser for kommuner og fylkeskommuner

Demokratiske prosesser skal sikre at kommunestyrene, bystyret og fylkestinget i hovedstadsområdet settes sammen slik at de kan treffe beslutninger i samsvar med den lokale folkeviljen. Dermed skal i prinsippet den politikken som disse organene utformer uttrykke en politikk som er ønsket av befolkningen i regionen.

De lokale og regionale folkevalgte organene har imidlertid ikke full handlefrihet, men stilles overfor handlingsvalg fastlagt gjennom rammer som for en stor del er gitt utenfra. Lovregulering og økonomiske rammer er eksempler på slike rammebetingelser. Strukturelle trekk som befolkningsmessige kjennetegn, sosiale og økonomiske forhold er også eksempler på slike rammebetingelser.

I diskusjonene om kommunesektorens oppgaveløsning tillegges slike rammebetingelser vanligvis vesentlig betydning, når innholdet i kommuner og fylkeskommuners politikk skal forklares. Innen politisk analyse har det f.eks. vært et tradisjonelt forskningsfelt å undersøke i hvilken grad lokalpolitiske avveininger faktisk fastlegger innholdet i den offentlige politikken i kommuner og fylkeskommuner, og i hvilken grad det er rammebetingelsene for de folkevalgte beslutningsprosessene som er bestemmende. «Does politics matter?» har vært overskriften for en internasjonal forskningstradisjon der mange analyser har konkludert med at det er vanskelig å påvise effekten av de politiske prosessene, mens ytre strukturelle trekk i samfunnet kan forklare mye av innholdet i politikken. Konklusjonene fra toneangivende norske forskere som har studert kommunesektoren, er imidlertid at politikk spiller en rolle, men at virkningen må forstås som et samspill mellom ytre forhold og politiske avveininger (Hansen 1981). En rekke norske studier har imidlertid også påvist liten sammenheng mellom politiske forhold i den enkelte kommune og observerbare resultater i kommunene (Sørensen 1989).

Temaet for utvalget er ikke hvilken rolle den lokale eller regionale politikkutformingen spiller, men å belyse og forklare hvordan noen slike ytre rammebetingelser påvirker de kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosessene og utfallet av dem. Tankegangen er skjematisk oppsummert i figuren nedenfor:

Figur 4.1 Sammenhengen mellom ytre rammer og faktiske resultater.

I utvalgets mandat legges det vekt på forholdet mellom de ytre rammene og den konkrete oppgaveløsningen (eller resultatene). Denne sammenhengen er indikert ved buen som i figur 4.1 er trukket mellom «rammer» og «resultat». I realiteten virker ikke de ytre rammene direkte inn på resultatene, men de kommer indirekte til uttrykk gjennom den virkning de har på politiske prosesser i folkevalgte organer. Antakelsen er at de politiske beslutningsprosessene og den konkrete iverksettingen av politikk påvirkes av disse rammebetingelsene, og at eventuelle uheldige trekk

ved utformingen av disse rammebetingelsene dermed kan gi uheldige eller uønskede resultater. Disse virkningene søker utvalget å belyse og dokumentere gjennom sitt arbeid. Nedenfor systematiserer utvalget forholdet mellom ulike rammebetingelser og forsøker på den måten å presisere hva det oppfatter som sin primære oppgave.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom *eksterne forhold* som fastlegges utenfor regionens egne organer og *interne forhold* som i større grad kan utformes innenfor de lokale og regionale forvaltningsorganene. I tillegg kan det skilles mellom *strukturelle forhold*, som omfatter sosiale, økonomiske, geografiske og demografiske forhold som i liten grad er politisk styrbare, og *institusjonelle forhold*, som omfatter de politiske og administrative institusjonenes organisering og oppbygging. Tilsammen danner disse begrepsparene fire kategorier rammebetingelser for oppgaveløsningen i regionen:

Tabell 4.1: Typologisering av rammebetingelser

	Interne	Eksterne
Institusjonelle (politisk styrbare)	1 Politisk og administrativ organisering	3 Oppgavefordeling Geografisk inndeling Finansieringssystem
Strukturelle	2 Organisasjonsressurser Teknologi Ansattes kunnskaper Fysisk struktur	4 Befolkning og demografi Økonomisk utvikling Bosettingsmønster Regional integrasjon

Innholdet i disse fire typene kan kort oppsummeres som følger:

Tilsammen etablerer disse rammebetingelsene et handlingsrom som politikerne opererer innenfor, og de har dermed stor betydning for hvordan politikken utformes og iverksettes.

4.2.2 Utvalgets oppgave

Ut fra firefeltstabellen vil utvalget trekke opp hvordan hovedspørsmålene i mandatet er søkt løst. Det er inndelingen (særlig fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus) og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som skal utredes, det vil si de forholdene som i tabell 4.1 omtales som *eksterne institusjonelle* rammebetingelser (rute 3). Staten kan endre disse rammebetingelsene gjennom egne vedtak, og utvalgets mandat er å belyse hvordan disse rammebetingelsene fungerer og om de eventuelt bør endres.

Samtidig vil en vurdering av disse rammebetingelsene ikke kunne gjøres uavhengig av hvordan de øvrige rammebetingelsene virker. Alle forholdene som er listet opp i tabellen påvirker hverandre i et gjensidig samspill som tilsammen fastlegger handlingsrommet for politiske vedtaksprosesser og praktisk gjennomføring i regionen. Utvalget vil derfor omtale alle de fire formene for rammebetingelser, for å kunne besvare det oppdraget som er gitt i mandatet.

1. Inndeling og oppgavefordeling

Med *inndeling* siktes det primært til fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus, fordi fylkesgrensen først og fremst antas å være av betydning for den regionale oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. Mandatet åpner imidlertid også for at avgrensningen mot andre fylker (Buskerud, Hedmark, Oppland og Østfold) kan vurderes. Dette har ikke vært et sentralt tema i utvalgets arbeid, men berøres enkelte steder under utvalgets gjennomgang av oppgaveløsningen og under diskusjonen om mulige alternativer til dagens organisering og forvaltningsutforming.

Med *oppgavefordelingen* siktes det til den formelle oppgave- og myndighetsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Temaet åpner imidlertid ikke for at hele funksjonsfordelingen skal vurderes. Mandatets avgrensning til de regionale oppgavene gjelder også her. Utvalget har presisert dette til å gjelde de oppgavene som i dagens system er lagt til fylkeskommunene, kommunale oppgaver som har virkninger ut over de enkelte kommuners grenser, samt statlige oppgaver som håndteres av regional statsforvaltning.

Hvorvidt også *finansieringsordninger* er et tema for utvalget, er ikke entydig presisert i mandatet. Utvalget mener det ligger utenfor mandatet å vurdere det statlige inntektssystemets virkninger for fordelingen mellom hovedstadsregionen og øvrige regioner i landet. Spørsmålet har i 1995-96 vært utredet av det såkalte Rattsøutvalget (NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner», og NOU 1997:8 «Om finansiering av kommunesektoren»). Hvorvidt inntekts- og utgiftsfordelingen *innen regionen* skaper problemer for deler av oppgaveløsningen, er imidlertid et spørsmål som kan sies å ligge innenfor mandatet. Utvalget har imidlertid ikke gjennomført en slik drøfting og vurderer heller ikke en slik drøfting som avgjørende i forhold til de mulige reformene som er vurdert.

2. Ytre strukturelle forhold

For utvalget vil det også være viktig å beskrive eksterne strukturelle forhold (befolkning, økonomi, bosetting mm.). Utviklingen i disse størrelsene fastlegger hva innholdet blir i de offentlige oppgavene som kommunene og fylkeskommunene i regionen skal løse. Hva betyr det for den regionale oppgaveløsningen at det har skjedd betydelige endringer i befolkningsmengde og -fordeling, bosettings- og utbyggingsmønster, kommunikasjoner osv., siden dagens inndeling og oppgavefordeling ble fastlagt i Oslo og Akershus?

Det er rimelig å anta at virkningene av inndeling og oppgavefordeling vil variere, avhengig av nivå, kompleksitet, utvikling osv. i slike ytre strukturelle forhold. Inndelingen har trolig en annen betydning for f.eks. løsningen av miljøvernoppgavene, hvis utfordringene på miljøvernområdet er små og oversiktlige, enn om de er omfattende og uoversiktlige. Tilsvarende for helsesektoren; konskvensene av eventuelle svakheter ved forvaltningen vil være større og annerledes hvis utfordringene på helsesektoren er store enn om de er mer beskjedne. Det vil derfor være viktig å beskrive disse strukturelle forholdene, for å kunne forklare hva de regionale oppgavene består i og hva utfordringene fremover vil være. Dernest må det analyseres hvordan de institusjonelle forholdene som utvalget skal vurdere påvirker muligheten til å løse slike oppgaver. Disse spørsmålene blir nærmere vurdert i de ulike kapitlene i del II av innstillingen.

3. Politisk og administrativ organisering

De interne institusjonelle rammebetingelsene i tabellen skal utvalget i utgangspunktet ikke vurdere, siden dette er spørsmål som i dagens system ligger innenfor det lokale selvstyret å utforme. Utvalget vil imidlertid presentere en oversikt over hvordan enhetene i Oslo og Akershus er organisert.

Utvalget er i mandatet også bedt om å vurdere særskilte organisatoriske løsninger som vil kunne legge bindinger på den interne organiseringen av den regionale oppgaveløsningen. Det vil først og fremst kunne gjelde ulike former for inter(fylkes)kommunale ordninger som vil kunne kreve særskilte lovpålagte organisasjonsløsninger.

Ovenfor er det angitt en ramme for hvordan den kommunale og fylkeskommunale oppgaveløsningen skal forstås av utvalget. Utvalget har valgt en noe snevrere fortolkning av den statlige oppgaveløsningen. Kommunesektorens oppgaveløsning skal fastlegges gjennom demokratiske beslutninger i regionens egne organer, mens

den statlige oppgaveløsningen består i å iverksette en politikk som er fastlagt gjennom demokratiske avveininger på et høyere nivå. Dette innebærer at rammebetingelsene kan tenkes å påvirke både prosessen frem til vedtak og iverksettingen for kommunesektorens oppgaveløsning, mens det for de statlige oppgavene først og fremst er et spørsmål om hvordan iverksettingen påvirkes.

I praksis er det imidlertid komplisert å skille vedtaks- og iverksettingsprosessene klart fra hverandre, slik at også den statlige oppgaveløsningen i regionen kan betraktes som en beslutningsvirksomhet som kan påvirkes av institusjonelle rammebetingelser. Det må likevel antas at disse statlige beslutningene treffes innenfor vesentlig snevrere rammer enn de kommunale og fylkeskommunale beslutningene. Dermed kan det antas at de institusjonelle rammebetingelsene vil ha mer begrenset virkning for den statlige oppgaveløsningen enn for den kommunale/fylkeskommunale.

4.2.3 Hvordan påvirkes oppgaveløsningen?

Hva vil det så si at inndelingen og oppgavefordelingen påvirker oppgaveløsningen i regionen? Hvilke mekanismer er det som gjør at disse forholdene kan føre til offentlige løsninger med uønskede resultater? På hvilken måte kan løsningene sies å være uønskede?

I Christiansenutvalgets innstilling (NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring») og i St. meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen» trekkes det særlig frem tre forhold som gjør at inndelingen kan føre til en uønsket oppgaveløsning i hovedstadsområdet:

– Gjensidig avhengighet mellom enhetene, som følge av regional integrasjon
– Utilsiktede virkninger ved tjenesteproduksjonen
– Skalaeffekter i tjenesteproduksjon og administrasjon

Med utgangspunkt i disse forholdene utledes det en rekke mulige problemer som kan kjennetegne oppgaveløsningen. Stikkordsvis kan dette oppsummeres som gratispassasjerproblematikk, problemer med å dimensjonere offentlige tilbud riktig, mangelfull utnyttelse av stordriftsfordeler, kostnadsoverveltning, kryssubsidiering, lite helhetlig styring, svakheter ved brukertilpasningen mm.

Ut fra økonomisk teori pekes det ofte på to forhold som kan medføre ulemper for oppgaveløsningen: Eksterne effekter og skalaeffekter. I tillegg kan det trekkes frem et tredje forhold, som gjelder den beslutningssituasjonen som beslutningstakere befinner seg i når offentlig politikk fastlegges.

1. Eksterne effekter (indirekte virkninger)

Med eksterne effekter menes det at virkningene av et tiltak eller en bestemt politikk berører flere enn de som har vært med på å utforme tiltakene, eller som tiltakene er utformet overfor. Slike virkninger kan være både positive og negative.

Med positive effekter siktes det til at offentlige goder er tilgjengelige for en større befolkningen enn den som beslutningstakeren tok hensyn til da tilbudet ble utformet. Godene kan være allment tilgjengelige vegstrekninger, subsidierte kollektivtrafikktilbud og kulturtilbud, miljøforbedringstiltak osv. I en slik situasjon vil samfunnets nytte av tiltaket være større enn den nytten som de folkevalgte la til grunn for sine prioriteringer. Dette kan lede til at tiltakene ikke dimensjoneres riktig, siden nabobefolkningen faktisk også kan ha nytte av tiltakene. Nabobefolkningen er som regel ikke med på å finansiere tiltakene, siden de betaler skatt til egen kommune som ikke er med på å fremskaffe godet.

Med negative eksterne effekter siktes det til tilfeller der belastningene ved en bestemt type offentlig virksomhet må bæres av en større befolkning enn den som

beslutningstakerne har tatt hensyn til da virksomheten ble fastlagt. Det kan gjelde støy, forurensende utslipp osv. Et eksempel kan være beslutning om spredt boligbygging i omegnskommuner som medfører økt biltrafikk i senterkommunen. I en slik situasjon vil de samlede kostnadene for samfunnet være større enn de kostnadene beslutningstakeren tok i betraktning da tilbudet ble utformet.

Inndelingen kan altså gi opphav til eksterne effekter som gir uheldige virkninger. Det kan bestå i at fordeler og ulemper med offentlige tilbud ikke avveies på riktig måte, siden både fordeler og ulemper kan være spredt på flere kommuner/fylkeskommuner enn de som faktisk treffer beslutningene.

I tillegg til slike mulige uønskede effekter kan også de eksterne effekterne reise vanskelige praktiske spørsmål og føre til uenigheter mellom forskjellige forvaltningsenheter i spørsmål om hvordan tiltak bør samordnes, utgifter fordeles og eventuell virksomhet med negative virkninger bør begrenses.

2. Skalaeffekter

Med skalaeffekter siktes det til hvordan produksjonsvolumet påvirker produksjonskostnadene for de enkelte produktene. Ofte diskuteres de såkalte stordriftsfordelene, som går ut på at kostnadene pr. produsert enhet synker med økende produksjon («synkende gjennomsnittskostnader»). Stordriftsfordeler kan også gi grunnlag for større spesialisering, som i tillegg til økt produksjonseffektivitet kan øke kvaliteten på produksjonen. Motsatsen til stordriftsfordeler er stordriftsulemper («smådriftsfordeler»), som innebærer at produksjonskostnadene pr. enhet øker når produksjonsvolumet overstiger et visst nivå.

De rammebetingelsene som utvalget skal vurdere kan tenkes å påvirke muligheten til å utnytte stordriftsfordeler og til å ta hensyn til eventuelle ulemper. Manglende utnyttelse av stordriftsfordeler kan f.eks. oppstå hvis produksjonen planlegges og gjennomføres i for liten skala, f.eks. når hver enhet (kommune) planlegger og produserer tjenester hver for seg, uten å sørge for å høste eventuelle gevinster ved større produksjon som kunne vært oppnådd i samarbeid med flere kommuner.

3. Beslutningssituasjonen

I tillegg til disse rent økonomiske sammenhengene krever temaet også en forståelse av under hvilke omstendigheter de folkevalgte organene i regionen treffer *beslutninger*. Dersom f.eks. utilsiktede virkninger eller liten effektivitet blir resultatet av den politikken som er vedtatt, skulle en forvente at politikken ble justert gjennom korrigerende vedtak. Imidlertid vil beslutningssituasjonen som aktørene befinner seg i kunne gjøre det vanskelig å overvinne slike problemer.

I hovedstadsområdet er det flere eksempler på at enhetene er avhengige av hverandre og påvirkes av hverandres tiltak. I en slik situasjon vil det være behov for å koordinere beslutninger slik at vedtakene i de ulike organene kan trekke i samme retning og bygge opp om hverandre. Mekanismene for slik koordinering finnes imidlertid bare i beskjeden grad. Resultatet kan bli at enhetene hver for seg utformer en politikk som er fornuftig vurdert ut fra egen kommunes interesser. Summen av beslutningene kan imidlertid gi samlede resultater som ingen av aktørene oppfatter som ønskelige. En rekke enkeltbeslutninger som isolert er fornuftige og rasjonelle kan summere seg opp til kollektive resultater som er urasjonelle og som ingen ønsker. I hovedstadsområdet har konkurrerende næringspolitikk, enkelte arealdisponeringer, lokalisering av omstridte enkeltprosjekter, prioritering av samferdselsløsninger mv. vært trukket frem som eksempler på slike uønskede utfall.

Svaret på slike problemer kan være at kommunene og fylkeskommunene må samarbeide bedre om politikkutformingen. Svakheten med en slik løsning kan være at samarbeidet ofte blir ad-hoc-preget og ustabilt. Flere enheter vil kunne ha motiv for å trekke seg ut av samarbeidet, eller ikke følge opp intensjonenen med samar-

beid, fordi de kan oppnå isolerte fordeler eller fordi de føler seg usikker på om de andre vil følge intensjonene. I konkurransesituasjoner der kommunene har motstridende interesser vil det være svært vanskelig å etablere et effektivt samarbeid.

Et annet svar kan være å endre selve beslutningsarenaen, slik at beslutningstakerne i større grad må avveie alle relevante fordeler og ulemper når politikken utformes. Endring i beslutningsarenaen kan også gi flere nye handlingsmuligheter. Endring i beslutningsarenaen kan enten skje ved å endre inndelingen slik at enheten blir større, eller ved å endre ansvarsdelingen for oppgavene.

Det er imidlertid viktig å understreke at dagens inndeling og oppgavefordeling også kan innebære fordeler for den regionale oppgaveløsningen. Befolkningens behov og de politiske prioriteringene varierer gjerne mellom forskjellig folkevalgte enheter. Hvis beslutningsarenaen i en slik situasjon endres, f.eks. gjennom sammenslutning av enheter, vil brukertilpasningen av tilbudene kunne svekkes og på den måten velferdsnivået i befolkningen reduseres. Utvalget legger vekt på at de mulige styrkene som ligger i en innarbeidet forvaltning må avveies mot de mulige ulempene dagens inndeling og oppgavefordeling eventuelt innebærer.

Utvalget vil også kunne vurdere modeller med særskilte lovpålagte organiseringsløsninger for en eller flere av de regionale oppgavene, dvs. at endringer i de såkalte interne rammebetingelsene også vil kunne bli vurdert.

4.2.4 Regionale oppgaver

I mandatet er løsningen av de *regionale oppgavene* utpekt som hovedtema for utvalgets vurdering av dagens inndeling og oppgavefordeling. Det pekes på:

- Fylkeskommunale oppgaver
- Kommunale oppgaver med virkninger ut over den enkelte kommunes grenser
- Regional statsforvaltnings oppgaver

I del II av innstillingen gis det en nærmere beskrivelse av de oppgavene som utvalget har vurdert som sentrale i den regionale oppgaveløsningen.

4.3 VURDERINGSKRITERIER

Utvalget vil skille mellom to vesentlige aspekter ved den kommunale og fylkeskommunale virksomheten. For det første er kommuner og fylkeskommuner *politiske institusjoner* som skal styres gjennom de demokratiske beslutningsprosessene på lokalt plan. Utvalget legger derfor stor vekt på at betingelsene for å utøve et reelt og effektivt demokrati gjennom de folkevalgte institusjonene i hovedstadsområdet skal være best mulig.

For det andre skjer det en omfattende produksjon og tjenesteyting i regi av kommunene i Akershus, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Utvalget omtaler denne aktiviteten som selve *oppgaveløsningen*, som ikke kan forstås uavhengig av hvordan demokratiet virker, men som likevel må karakteriseres og bedømmes ut fra andre kriterier enn de som legges til grunn i demokratidiskusjonen.

Utvalget vil analysere oppgaveløsningen ut fra et sett felles kriterier for alle de sentrale oppgavene og sektorene, mens demokratiet drøftes ut fra egne hensyn eller kriterier som diskuteres uavhengig av den enkelte sektor. Nedenfor presenteres de kriteriene som utvalget vil legge til grunn for sine vurderinger.

4.3.1 Demokratiet

Lokaldemokratiets virkemåte i hovedstadsområdet står sentralt i utvalgets vurdering av gjeldende organisering og i vurderingen av egenskapene ved mulige alterna-

tiver til dagens organisering. Rammebetingelsene som er omtalt foran har betydning for hvordan lokaldemokratiet i hovedstadsområdet fungerer. Hvilke oppgaver de folkevalgte organene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå har ansvar for å løse, og det geografiske området beslutningene i disse organene skal gjelde for, setter viktige rammer for utøvelsen av den folkevalgte styringen.

Det kan velges ulike tilnærmingsmåter til diskusjonen om lokaldemokratiets virkemåte. Utvalget legger i sin vurdering vekt på fire hovedhensyn. Disse hensynene har på ulike måter også stått sentalt i tidligere utredninger:

- Påvirkningskraft og styringsevne
  a) lokal (nærhet)
  b) regional

- Valgfrihet for befolkningen
- Deltakelse og tilhørighet
- Oversiktlig forvaltning

I kapittel 15 drøfter utvalget nærmere hvordan dagens organisering legger til rette for å ivareta disse fire hensynene ved lokaldemokratiet. Hensynene kan stå i konflikt med hverandre, og i en konkret vurdering av egenskaper ved gjeldende organisering og eventuelle alternativer, er avveiningen mellom dem et viktig vurderingstema for utvalget.

4.3.2 Oppgaveløsningen

For å kunne vise hvordan den faktiske oppgaveløsningen påvirkes av de rammebetingelsene som utvalget er satt til å vurdere, vil utvalget i del II i innstillingen konkret drøfte de mest sentrale kommunale og fylkeskommunale oppgavene. Som felles vurderingsgrunnlag for alle disse oppgavene har utvalget valgt et sett vurderingskriterier. Det enkelte kriterium vil kunne ha ulikt innhold og betydning innenfor de ulike sektorene, noe som går frem av de sektorvise beskrivelsene og analysene av oppgaveløsningen.

I Christiansenutvalgets utredning (NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring») og i St. meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen» ble de offentlige kommunale og fylkeskommunale oppgavene delt i to hovedkategorier:

- Tjenesteproduksjon
- Samfunnsutbygging

I den fylkeskommunale- eller regionale *tjenesteproduksjonen* i hovedstadsområdet står særlig helse- og sosialsektoren, utdanningssektoren og samferdselssektoren sentralt, men også kommunale oppgaver innen vann, avløp og renovasjon er av betydning.

Sentrale regionale oppgaver innen *samfunnsutbyggingen* er tilrettelegging for næringsutvikling og ivaretakelse av miljøvern og andre vernehensyn i samfunnsutviklingen. Kommune- og fylkesplanlegging, infrastrukturutbygging og en rekke andre virkemidler som det offentlige disponerer er viktig i denne sammenheng.

Kriteriene nedenfor er valgt med utgangspunkt i at begge disse aspektene ved den regionale oppgaveløsningen skal fanges opp. Selv om kriteriene er felles og gjennomgående for alle sektorer, vil noen være mer rettet mot den offentlige tjenesteproduksjonen, mens andre er mer relevante for å analysere samfunnsutbyggingsoppgavene.

Utvalget har valgt følgende fem kriterier:

1. Befolkningens behov for offentlige tjenester

Befolkningen har behov for offentlige tjenester, og som borgere har befolkningen synspunkter på og meninger om hva som er riktig sammensetning og prioritering av offentlige tilbud. Et sentralt spørsmål er om de tjenestene som faktisk realiseres er i samsvar med de behovene for tjenester som eksisterer.

2. Kostnadseffektivitet

Oppgaveløsningen i hovedstadsområdet bør skje på en mest mulig kostnadseffektiv måte i forhold til oppsatte mål og resultatkrav.

3. Likeverdige tilbud

Et sentralt mål i velferdsstaten er at tjenester og offentlige velferdstilbud skal være tilgjengelige for befolkningen i alle deler av landet og for alle innbyggere på en likeverdig måte. Staten har lagt ansvaret for å løse viktige velferdsoppgaver til kommunene og fylkeskomunene, og stiller det samme kravet til likeverdighet overfor kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning. Lovverket skal forplikte kommunene og fylkeskommunene til å tilby likeverdige tjenester, mens inntektssystemet skal sikre alle enhetene økonomiske forutsetninger for å realisere et slikt mål. Innenfor hovedstadsområdet kan det likevel oppstå forskjeller og ulikheter som strider mot målet om likeverdighet.

4. Miljøhensyn

De offentlige organene i hovedstadsområdet ivaretar hver for seg og i sum en rekke oppgaver som har betydning for muligheten til å legge til rette for et utbyggingsmønster og en arealbruk som sikrer at overordnede og langsiktige mål i areal- og miljøpolitikken blir ivaretatt. I hovedstadsområdet vil miljøkravene til arealbruk og transportløsninger stå særlig sentralt.

5. Verdiskaping

Det er et generelt mål både i den økonomiske politikken på nasjonalt plan og i kommuners og fylkeskommuners politikk å legge til rette for verdiskaping og en økonomisk utvikling som kan trygge sysselsettingen og velferdsnivået. For å styrke verdiskapingen bør de samlede offentlige ressursene og de spesielle tiltakene rettet direkte mot næringsutvikling anvendes, slik at hovedstadsområdets samlede muligheter for næringsutvikling utnyttes best mulig.

Med utgangspunkt i disse fem kriteriene vil utvalget reise følgende hovedproblemstillinger som utgangspunkt for den videre drøftingen og analysen: I hvilken grad er dagens inndeling og oppgavefordeling i hovedstadsområdet til hinder for at oppgavene løses

- på en måte som sikrer at befolkningens behov for offentlige tjenester blir tilstrekkelig ivaretatt,
- på en kostnadseffektiv måte,
- på en måte som sikrer likeverdighet i tjenestetilbudene og legger til rette for regional utjevning av ressursene,
- på en måte som sikrer ivaretakelsen av miljøhensyn, og
- på en måte som legger grunnlaget for verdiskaping og sysselsetting i hovedstadsområdet?

4.4 NYE PRINSIPPER FOR DRIFT I KOMMUNESEKTOREN

I kommunesektoren foregår det et utstrakt omstillings- og fornyingsarbeid, med sikte på å anvende nye prinsipper for å styre selve oppgaveløsningen. Utvalget vil presisere at diskusjonen om å endre rammebetingelsene i hovedstadsområdet vanskelig kan føres uavhengig av hva slags styrings- og driftsformer som dominerer innen kommunesektoren. I tidligere offentlige utredninger om inndeling har dette temaet i liten grad vært tatt opp.

Arbeidet som førte frem til ny kommunelov i 1992 tok sikte på å endre de lovmessige rammene for kommuner og fylkeskommuner, slik at behovet for fleksibilitet og lokaltilpasset organisering kunne imøtekommes. Christiansenutvalgets innstilling i 1992 og Regjeringens oppfølging i St. meld. nr. 32 (1994-95) berørte imidlertid i liten grad spørsmålet om forskjellige prinsipper for kommunesektorens drift kan ha betydning for virkningene av den administrative inndelingen.

Etter utvalgets oppfatning må spørsmålet om forholdet mellom lokalpolitisk styring på den ene siden og driftsmessig utførelse av offentlige oppgaver på den andre siden, vies oppmerksomhet. Reformbehovet i hovedstadsregionen bør vurderes i lys av om slike nye styrings- og driftsformer blir tatt i bruk, eller muligheten for at de kan bli tatt i bruk i vesentlig grad.

4.4.1 Bestiller-utførermodellen

En fellesbetegnelse på slike nye roller og styringsformer er den såkalte bestiller-utførermodellen. Ved å ta i bruk bestiller-utførermodeller åpnes det for å anvende ulike former for motivasjons- og reguleringsmekanismer hentet fra markedsteorien. Modellen er lansert som svar på kommunesektorens ønske om å fremme mer effektiv ressursbruk i tjenesteytende virksomhet, samt i større grad å konsentrere de folkevalgte organenes oppmerksomhet om overordnede politiske veivalg, strategier og prioriteringer. Nedenfor følger en presentasjon av denne modellens idealtypiske sider.

Modellen tar utgangspunkt i at det kan trekkes et prinsipielt skille mellom kommunens rolle som politisk myndighet på den ene siden, med ansvar for at befolkningen får visse tjenester, og selve produksjonen av disse tjenestene på den andre siden. Spørsmål om standard, kvalitet og omfang på en tjeneste må avgjøres gjennom demokratiske beslutningsprosesser der forhandlinger, avveininger og prioriteringer fastlegger kravene til tjenestene. Denne politiske prosessen omtales som «bestillerfunksjonen». Den mer praktiske utførelsen av tjenestene er i større grad et spørsmål om faglig og teknisk kunnskap om hva som er en rasjonell og kostnadseffektiv måte å levere de «bestilte» tjenestene på, noe som i prinsippet er en politisk nøytral tjenesteproduksjon.

Ut fra dette skillet mellom bestiller- og utførerfunksjonen, kan kommunens (fylkeskommunens) rolle i selve tjenesteytingen presiseres. Begrunnelsen for at en tjeneste eller oppgave skal være offentlig (kommunal eller fylkeskommunal) ligger primært i den politiske bestillerfunksjonen, mens selve utførelsen i prinsippet kan ivaretas av forskjellige typer tjenesteproduserende organisasjoner.

Med utgangspunkt i bestiller-utførermodellen, kan en tenke seg at kommuners og fylkeskommuners direkte engasjement i tjenesteproduksjon de kommende årene ikke blir like omfattende som det har vært frem til nå. Det er et politisk spørsmål i den enkelte kommune eller fylkeskommune om utførerrollen skal ivaretas av kommunen selv, private organisasjoner eller bedrifter, og hvilke vilkår som eventuelt skal stilles ved slik utsetting.

4.4.2 Forholdet til utvalgets arbeid

Utvalget vil understreke at diskusjonen om bestiller-utførerskillet og markedsmodeller forholdsvis nylig er introdusert i kommunalpolitisk debatt i Norge, og at den videre utviklingen av idéene og deres konkrete betydning for fremtidig organisering av kommunale oppgaver er vanskelig å fastslå. Mye tyder imidlertid på at disse idéene får et stadig sterkere fotfeste i Kommune-Norge. Debatten på KS' Landsting i 1996 dreide seg i stor grad om slike nye styrings- og reguleringsprinsipper.

Mot en slik bakgrunn mener utvalget at rammebetingelsenes betydning også bør nyanseres. Debatten om kommuneinndelingens virkninger har hittil ikke skilt særlig mellom disse ulike tilknytningsformene for kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Det er blitt hevdet at inndelingen kan påvirke både produktiviteten i tjenesteproduksjonen, brukertilpasning av tilbudene og den politiske påvirkningskraften til de folkevalgte organene.

Utvalget vil trekke frem at administrativ inndeling i prinsippet kan få mindre betydning for kostnadseffektivitet og brukertilpasning i tjenesteproduksjonen, hvis selve produksjonen skjer i organisasjoner som kan organisere virksomheten mer uavhengig av de rammebetingelsene som gjelder for de politiske bestillerorganene. I en bestiller-utførermodell der de utførende organisasjonene f.eks. kan organisere tjenesteproduksjonen på tvers av administrative grenser, vil disse grensene ha mindre betydning for ressursbruk og kostnader i selve tjenesteproduksjonen. Dermed kan det også bli mindre interessant å diskutere rammebetingelsenes betydning for selve utførersiden. I en situasjon der de folkevalgte organene rendyrker bestillerrollen, vil det først og fremst være aktuelt å diskutere hvordan rammebetingelsene påvirker selve bestillerrollen og den politikkutformingen som skjer der.

Utvalget vil vise til at aktuelle moderniserings- og utviklingstrekk i kommunesektoren kan gjøre at slike rammebetingelser som utvalget skal vurdere i fremtiden kan komme til å ha en annen virkning på offentlig oppgaveløsning enn det som tradisjonelt har vært diskutert. Utvalget vil i den videre diskusjonen imidlertid legge vekt på både bestiller- og utførersiden, ut fra følgende forhold:

1. Det er i praksis vanskelig å skille klart mellom bestiller- og utførerfunksjonen innen oppgaveløsningen. En diskusjon som baserer seg på et klart prinsipielt skille og avgrenser seg til å diskutere den ene siden av oppgaveutførelsen, vil stå i fare for å utelukke vesentlige sider ved den regionale oppgaveløsningen, som er utvalgets mandat å vurdere.
2. Valg av tilknytningsform er en lokalpolitisk vurderingssak. Dermed kan det reises prinsipielle motforestillinger mot å legge én av flere mulige tilknytningsformer til grunn i vurderingen.
3. Utvalget er opptatt av at eventuelle anbefalinger om reformer skal være fleksible i forhold til valg av tilknytningsform.

KAPITTEL 5

Hva er hovedstadsområdet?

5.1 INNLEDNING

Hovedstadsområdet kan defineres og beskrives ved hjelp av en rekke forskjellige kriterier og kjennetegn. I utvalgets mandat er området avgrenset til Oslo og Akershus fylker. I dette kapitlet beskrives befolkningsmessige kjennetegn, geografiske, kommunaløkonomiske og organisatoriske forhold, som danner bakgrunnen for utvalgets arbeid. Presentasjonen er avgrenset til kjennetegn ved Oslo og Akershus som er relevante for utvalgets arbeid. Beskrivende materiale som anvendes i diskusjonen om oppgaveløsningen, presenteres i tilknytning til gjennomgangen av hver enkelt sektor i del II av innstillingen. Øvrig bakgrunnsinformasjon om hovedstadsområdet presenteres i dette kapitlet.

5.2 KOMMUNE- OG FYLKESINNDELINGENS UTVIKLING

Da formannskapslovene ble innført i 1837 var dagens Oslo og Akershus inndelt i 24 kommuner. Alle kommunene tilhørte det daværende Akershus Amt. Allerede i 1842 ble Akershus Amt delt i to, slik at Christiania kommune også ble eget Amt. Den historiske utviklingen i kommune- og fylkesinndelingen i området har siden 1837 vært preget av to utviklingstrekk. For det første har den sterke befolkningsveksten i Christiania/Oslo ført til fem byutvidelser (i årene 1859, 1878, 1938, 1946 og 1948). Byutvidelsen i 1948 innebar at Aker kommune i sin helhet ble innlemmet i Oslo, etter lengre tids utredningsarbeid.

For det andre har kommuneinndelingen i Akershus endret seg etter samme hovedmønster som i landet for øvrig. Antall kommuner økte de første hundre årene etter innføringen av formanskapslovene, fra 23 kommuner etter delingen av Akershus Amt i 1842, til 33 kommuner i 1930. Deretter fulgte enkeltstående kommunesammenslutninger, før Scheikomiteenes arbeid i 1950-årene innledet en periode med mer omfattende sammenslutninger i Akershus. I hovedak innebar resultatene av Scheikomiteens arbeid at de kommunedelingene som hadde funnet sted i perioden etter 1837, ble reversert. Oppfølgingen av Scheikomiteens arbeid førte til ni færre kommuner i Akershus, slik at det siden sammenslutningene i 1964 har vært 22 kommuner i fylket. I 1980 fikk Oslo en mindre utvidelse da Tangerudområdet ble overført fra Skedsmo.

Endringene i kommuneinndelingen i Akershus, både før og etter Scheikomiteens arbeid, har vært mindre omfattende enn i andre deler av landet. Med unntak av byutvidelsene for Oslo har det vært mindre endringer i kommunene. Etter byutvidelsen for Oslo i 1948 har kommune- og fylkesinndelingen i de sentrale delene av hovedstadsområdet vært uendret.

5.3 STRUKTURELLE TREKK

5.3.1 Befolkning

Kjennetegn ved befolkningen gir et godt utgangspunkt for å drøfte kommuner og fylkeskommuners oppgaver. Både befolkningens størrelse og sammensetning indikerer hvilke oppgaver kommunesektoren står overfor og hvilke utfordringer sektoren kan forventes å møte.

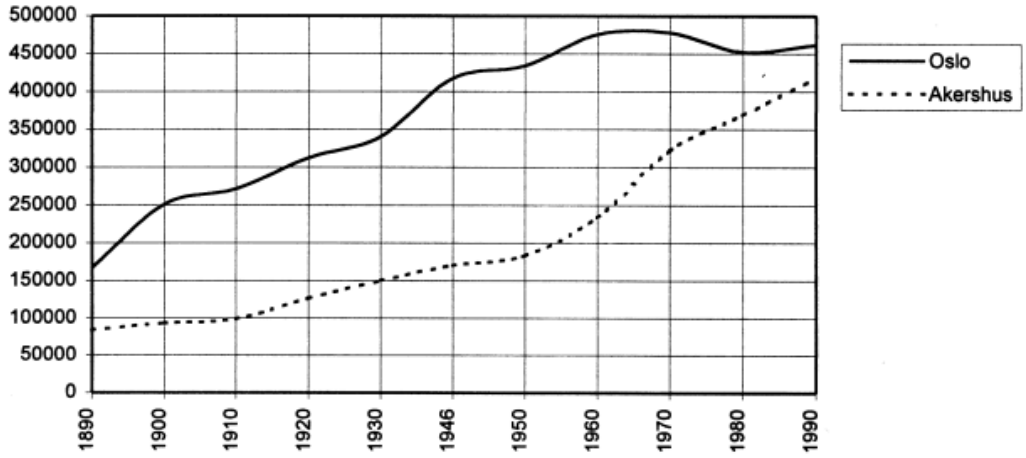
Dagens befolkning avviker sterkt fra den som eksisterte da f.eks. tidligere offentlige utvalg arbeidet med å vurdere de administrative og forvaltningsmessige forholdene i hovedstadsområdet. I løpet av 25-årsperioden som er gått siden Korenutvalget la frem sin innstilling i 1972, har befolkningen i hovedstadsområdet økt med rundt 130 000 innbyggere. Mesteparten av denne veksten har kommet i Akershus. Slike befolkningsendringer representerer i seg selv store endringer i de offentlige oppgavene. Samtidig er det offentlige ansvaret i løpet av perioden utvidet og utbygget på de fleste områder. Analyser av forventet befolkningsutvikling de nærmeste 10-20 årene kan gi holdepunkter for å drøfte omfanget og endringene i de fremtidige oppgavene som kommunesektoren i hovedstadsområdet vil stå overfor.

Historisk befolkningsutvikling

Et langt historisk tilbakeblikk illustrerer store samfunnsmessige endringer. Befolkningsutviklingen gjenspeiler den økonomiske utviklingen i landet og de grunnleggende endringer i næringsstruktur som denne økonomiske utviklingen har ført med seg. Industrialiseringen som ble innledet i siste halvdel av forrige århundre førte til sentralisering og etterhvert en rask befolkningsvekst i Oslo. Folketallet i byen ble fordoblet i løpet av de siste to tiårene på 1800-tallet. Ved inngangen til 1900-tallet var primærnæringene og særlig industrien av sentral betydning for regionens næringsliv. Gjennom dette århundret har imidlertid tjenesteytende næringer fått økt betydning. Siden 1930-tallet er regionens andel av landets sysselsatte i industrien redusert, og de siste tiårene er regionens sysselsetting i denne næringen redusert kraftig. I 1974 var det knapt 60 000 sysselsatte i industrien i Oslo, og i dag er sysselsettingen redusert til rundt det halve. Regionen er imidlertid fortsatt av sentral betydning for landets industriproduksjon. Hovedkontorene for de store konsernene er lokalisert i regionen, og i tillegg leveres en stor andel av tjenester til industrien knyttet til forskning og utdanning, markedsføring, ingeniørtjenester og finansiell tjenesteyting.

De siste 20 årene har ikke regionen hatt sterkere næringsvekst enn landet som helhet. Andelen av landets sysselsetting med Oslo og Akershus som arbeidsfylke er redusert fra 17,9 prosent i 1972 til 16,9 prosent i 1995. Dette har hatt betydning for befolkningsutviklingen i regionen, som hadde lavere vekst enn landet som helhet fra begynnelsen av 1970-tallet og til midten av 1980-tallet. De siste ti årene har regionen hatt sterkere befolkningsvekst enn landet, og en viktig forklaring er økt innflytting både fra utlandet og fra resten av landet.

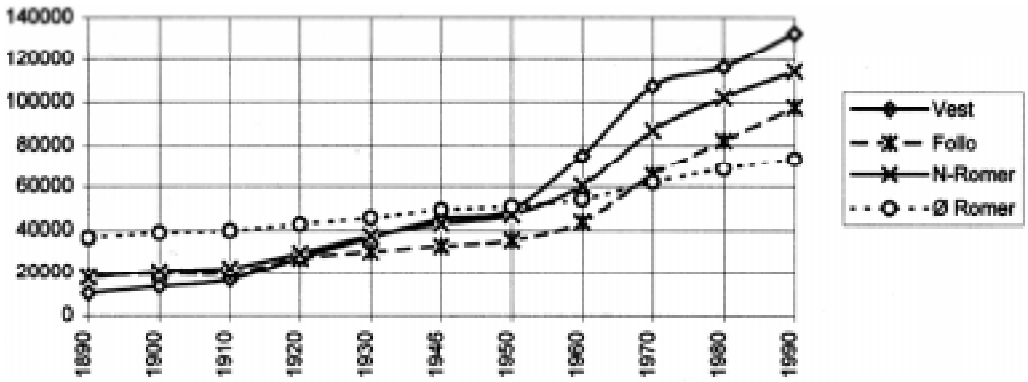
I etterkrigstiden har befolkningsveksten i hovedstadsområdet vært sterkere enn i noen annen region i landet, men den interne fordelingen av veksten innen regionen har vært ujevn. Gjennom 1950-årene var det rask vekst i Oslos befolkning, mens veksten stagnerte fra begynnelsen av 1960-årene. Veksten de siste 40 årene har gjennomgående vært sterkere i Akershus enn i Oslo. Dette er et uttrykk for at veksten i stor grad har skjedd i ytterkanten av den integrerte regionen som Oslo og Akershus utgjør. Figur 5.1 viser utviklingen i Oslo og Akershus de siste hundre årene.



Figur 5.1 Befolkningsutviklingen i hovedstadsområdet siste 100 år.

Kurven i figur 5.1 viser at folketallet i Akershus økte betraktelig fra det tidspunkt befolkningsveksten flatet ut i Oslo, fra omkring 1960.

Veksten i Akershus har fordelt seg ulikt mellom de ulike regionene, slik det fremgår av figur 5.2. Etter en forholdsvis jevn utvikling frem til omkring 1950, skjøt folketallet i været i de nærmeste omegnskommunene til Oslo fra 1950- og 60-tallet. På Øvre Romerike har imidlertid veksten vært betydelig lavere enn i det øvrige fylket.



Figur 5.2 Befolkningsutviklingen i forskjellige regioner i Akershus siste 100 år

Tabell 5.1 viser befolkningsutviklingen i hovedstadsregionen i perioden 1960-96 noe mer detaljert. Veksten i Akershus utgjorde mesteparten av hovedstadsområdets samlede befolkningsøkning fra 1960. Oslo hadde i 1996 nær 13 000 flere innbyggere enn i 1960, mens befolkningen i Akershus i samme periode hadde økt med over 200 000. Den absolutte veksten har vært størst i de to kommunene vest for Oslo (Asker og Bærum), mens den relative veksten har vært størst i de syv Follokommunene, som gjennomgående fikk mer enn fordoblet sitt folketall i løpet av perioden. Befolkningstallet på Øvre Romerike har ikke vokst i samme grad, men økningen har likevel vært sterkere enn landsgjennomsnittet. Befolkningen i hovedstadsområdet utgjorde 1. januar 1996 21,2 prosent av landets samlede befolkning.

Tabell 5.1: Befolkningsutviklingen 1960-1996.

			Vekst	
	1960	1996		
			Absolutt	Prosent
Vestområdet	75 128	142 389	67 261	89,53
Follo	43 870	104 096	60 226	137,28
Nedre Romerike	60 533	119 285	58 752	97,06
Øvre Romerike	54 179	74 158	19 979	36,88
Akershus i alt	233 710	439 928	206 218	88,24
Oslo	475 999	488 659	12 660	2,66
Hovedstadsområdet i alt	709 709	928 587	218 878	30,84
Norge	3 591 234	4 369 957	778 723	21,68

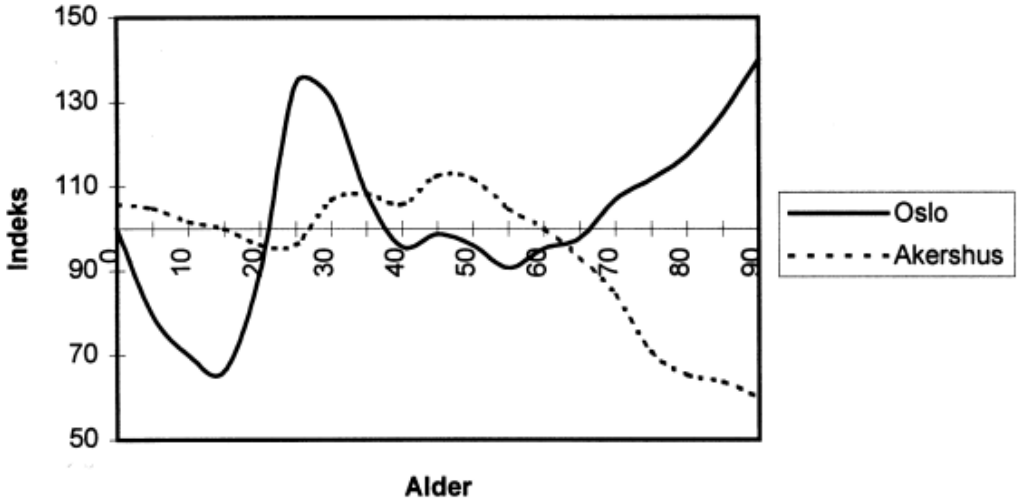
Kilde: SSB befolkningsstatistikk.

Folkemengdens bevegelser

Befolkningsendringer kan forklares som de samlede virkningene av flyttinger (inn- og utflytting) og naturlig folketilvekst (antall fødte minus antall døde). Mens både flyttinger og naturlig folketilvekst har bidratt til vekst i Akershus, har disse forholdene til tider hatt den motsatte effekten i Oslo. I flere år på 1970-tallet hadde Oslo både fødselsunderskudd og netto utflytting, mens det i Akershus var både netto innflytting og store netto fødselsoverskudd. Siden begynnelsen av 1980-tallet har imidlertid også befolkningstallet i Oslo vokst, først som resultat av netto innflytting siden 1983, og senere forsterket av fødselsoverskudd siden 1988. Årlige variasjoner i flyttinger har vært den viktigste forklaringen på svingninger i samlet befolkningsvekst i hovedstadsregionen, men de senere årene har naturlig befolkningsvekst utgjort en økende andel av den samlede befolkningsveksten.

Befolkningens alderssammensetning kan forklare forskjellene i den naturlige folketallsveksten mellom Oslo og Akershus. Oslo har gjennomgående hatt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet, og vesentlig eldre enn Akershus. Flyttemønsteret mellom Oslo og Akershus har bidratt til å forsterke forskjellene i aldersstruktur mellom Oslo og Akerhus. I alle årene siden 1970 har det vært en betydelig netto utflytting fra Oslo til Akershus, preget av at yngre familier med barn har flyttet ut. I tillegg har fruktbartheten i Oslo gjennomgående vært lavere i Oslo enn i Akershus, noe som også bidrar til å forklare forskjellene i naturlig befolkningstilvekst mellom Oslo og Akershus. De senere årene har den naturlige folketilveksten i Oslo nærmet seg nivået i Akershus.

Figur 5.3 viser aldersstrukturen i Oslo og Akershus sammenlignet med landsgjennomsnittet. Indeksen uttrykker hvordan aldersgruppenes befolkningsandel i Oslo og Akershus avviker fra landsgjennomsnittet, som er indeksert til 100. I Oslo er andelen i aldersgruppen 25-30 år 35 prosent over den tilsvarende andelen i landet som helhet. Eldreandelen i befolkningen i Oslo ligger også vesentlig over landsgjennomsnittet, mens andelen er vesentlig under landsgjenomsnittet i Akershus. Mønsteret er motsatt for de yngste aldersgruppene, med unntak av aldersgruppen 25-40 år, der Oslo har vesentlig høyere andel enn landsgjennomsnittet.



Figur 5.3 Aldersstrukturen i Oslo og Akershus

Befolkningsfremskrivninger

Som grunnlag for å illustrere fremtidige utfordringer i regionen presenteres nedenfor den siste befolkningsfremskrivningen som er lagt frem av Statistisk Sentralbyrå høsten 1996. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune utarbeidet i 1993 i fellesskap en fremskrivning basert på en egen beregningsmodell. Denne fremskrivningen viste en lavere vekst i hovedstadsområdet enn Statistisk Sentralbyrås fremskrivning.

Fremskrivninger bygger på forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innenlandsk flytting og innvandring, og er dermed beheftet med betydelig usikkerhet. Usikkerheten i fremskrivningene øker, jo lenger inn i fremtiden det gjøres anslag for, og jo mer de brytes ned på delregioner og enkeltkommuner. Statistisk Sentralbyrås fremskrivning i 1996 baserer seg på at det innenlandske flyttemønsteret som ble registrert i årene 1991-95 føres videre, det vil si en sentralisering av bosettingsmønsteret sammenlignet med det innenlandske flyttemønsteret som preget 1970-årene. Fremskrivningen bygger også på at nåværende trender i fruktbarhet, dødelighet og innvandring fortsetter.

Tabell 5.2: Folkemengden i hovedstadsområdet. 1996 og fremskrevet til år 2010

			Vekst	
	1996	2010		
			Absolutt	Prosent
Vestområdet	142 389	162 066	19 677	13,82
Follo	104 096	118 229	14 133	13,58
Nedre Romerike	119 285	130 384	11 099	9,3
Øvre Romerike	74 158	76 734	2 576	3,47
Akershus i alt	439 928	487 413	47 485	10,79
Oslo	488 659	549 813	61 154	12,51
Hovedstadsområdet i alt	928 587	1 037 226	108 639	11,7
Norge	4 369 957	4 648 000	278 043	6,36

Kilde: SSB's befolkningsfremskrivning 1996.

I følge denne fremskrivningen vil befolkningen i hovedstadsområdet øke med i overkant av 108 000 innbyggere fra 1996 til år 2010. Dette utgjør en vekst på 11,7 prosent, som er vesentlig sterkere enn veksten som anslås for hele landet i samme periode (6,3 prosent). Veksten i Oslo anslås å bli sterkere enn veksten i Akershus. Innen Akershus er det særlig Follokommunene og Asker og Bærum som vil få sterkest befolkningsvekst, mens veksten på Romerike blir noe lavere.

Fremskrivningen inneholder ingen forutsetninger om endringer på arbeidsmarkedet og eventuelle interne flyttinger i regionen som følge av f.eks. ny hovedflyplass på Gardermoen. Modellen som lå til grunn for Oslo og Akershus' fremskrivning i 1993 inneholdt bl.a. egne forutsetninger om boligbygging og sysselsettingsvekst på Øvre Romerike, knyttet til aktiviteten rundt ny hovedflyplass. I denne fremskrivningen fikk derfor Øvre Romerike en markert sterkere befolkningsvekst enn i Statistisk Sentralbyrås fremskrivning.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene på fremtidig befolkningsmengde i den enkelte kommune og delregion i hovedstadsområdet. Ut fra forutsetningene som er lagt til grunn i SSB's siste fremskrivning vil det kunne forventes en befolkningsvekst i hele hovedstadsområdet på rundt 100 000 innbyggere frem mot år 2010. Hvis trendene føres videre frem mot 2020, vil befolkningsmengden øke med ytterligere 60 000.

I tillegg til selve veksten i folkemengden er endringen i de ulike alderskategoriene interessante for å vurdere fremtidige utfordringer for kommunesektoren i området. I tabell 5.3 vises forventet utvikling i de ulike aldersgruppene.

Tabell 5.3: Prosentvis vekst i ulike aldersgrupper 1996-2010

	Vekst i prosent			Vekst i antall		
	Akershus	Oslo	Norge	Akershus	Oslo	Hovedstadsom-rådet
0-14 år	6,5	17,7	2,5	5 928	14 362	20 290
15-19 år	30	46,5	16,8	7 921	9 527	17 448
20-64 år	7,5	15,3	7,6	20 110	46 587	66 697
65-79 år	13,9	-16,5	-4,6	6 237	-9 628	-3 391
Over 80 år	63,7	1,3	23,8	7 290	306	7 596
I alt	10,7	12,5	6,4	47 486	61 154	108 640

Kilde: SSB. Befolkningsfremskrivning 1996.

Tabellen viser tydelig hvordan de demografiske forskjellene mellom Oslo og Akershus fører til store forskjeller i forventet utvikling i ulike aldersgrrupper frem mot år 2010. På landsbasis vil den såkalte eldrebølgen fortsette, med en vekst på 24 prosent i antall innbyggere som er 80 år og eldre. I Akershus vil eldrebølgen slå enda sterkere inn, med en vekst på 64 prosent i antall innbyggere som er 80 år og eldre, og en økning på 14 prosent i aldersgruppen 65 til 79 år. Oslo ser ut til å passere toppen av eldrebølgen innen år 2010. Antall innbyggere som er 65 år og eldre vil gå ned i Oslo, mens antall eldre som er 80 år og eldre nesten vil være uendret.

Både i Oslo og Akershus vil antall innbyggere i barne- og ungdomskullene øke mer enn på landsbasis. Veksten forventes imidlertid å være markert sterkere i Oslo enn i Akershus.

På landsbasis forventes det en vekst på 7,6 prosent i befolkningen mellom 20 og 64 år, som omfatter størstedelen av befolkningen i yrkesaktiv alder. I Akershus vil veksten i denne befolkningen være omtrent som på landsbasis, mens veksten vil være vesentlig høyere i Oslo enn på landsbasis.

Akershus fylkeskommunes egen fremskrivning viser at eldrebølgen vil slå inn med ulik tyngde i de ulike regionene. Sterkest blir veksten i Asker og Bærum, der antallet innbyggere over 80 år ser ut til å bli fordoblet i løpet av perioden 1993 til 2005. Mest moderat blir eldreveksten på Øvre Romerike, dvs. om lag på samme nivå som for resten av landet.

Forskjellene mellom Oslo og Akershus i forventet utvikling i ulike aldersgrupper tilsier at utfordringene for Oslo kommune og kommunene og fylkeskommunen i Akershus vil være ulike. I Akershus vil veksten i eldrebefolkningen kunne innebære et økende press på pleie- og omsorgstjenestene, mens dette presset i Oslo ikke forventes å øke i samme periode. Derimot vil økningen i de yngre aldersgruppene innebære et økt behov for tjenester og tilbud overfor barn og unge i Oslo.

Forholdet mellom antall innbyggere i yrkesaktiv alder og antall innbyggere utenfor yrkesaktiv alder (barn, ungdom og eldre) uttrykkes ofte som en «forsørgerbyrde». Denne forsørgerbyrden er oftest trukket frem i diskusjonen om finansieringen av velferdsstatens fremtidige utgifter. Også kommunesektorens velferdsoppgaver finansieres direkte og indirekte gjennom den verdiskaping som den yrkesaktive befolkningen bidrar til. Befolkningens yrkesaktivitet og inntektsnivå er bl.a. bestemmende for den enkelte kommune og fylkeskommunes økonomiske mulighet

til å løse sine velferdsoppgaver. Endringer i forsørgerbyrden kan være et uttrykk for hvordan rene demografiske endringer påvirker utviklingen i den enkelte kommune eller fylkeskommunes muligheter til å løse sine velferdsoppgaver. Befolkningsendringene som Oslo og Akershus står foran gjør at forsørgerbyrden utvikler seg ulikt i Oslo og Akershus frem mot år 2010.

Det statlige rammetilskuddssystemet kompenserer delvis for økte utgiftsbehov som følge av slike demografiske endringer, mens inntektseffekten som følge av færre skatteytere pr. innbygger (og dermed sannsynligvis lavere skatteinntekter pr. innbygger) ikke kompenseres fullt ut gjennom systemets inntektsutjevning.

Tabell 5.4: Antall innbyggere i yrkesaktiv alder i forhold til antall innbyggere utenfor yrkesaktiv alder. Oslo og Akershus 1996 og 2010

	1996			2010		
	Akershus	Oslo	SUM	Akershus	Oslo	SUM
Barn og eldre	145 118	159 344	304 462	162 865	163 890	326 755
Antall 16-66 år	294 810	329 315	624 125	324 548	385 923	710 471
Forsørgerbyrde	2,03	2,07	2,05	1,99	2,35	2,17

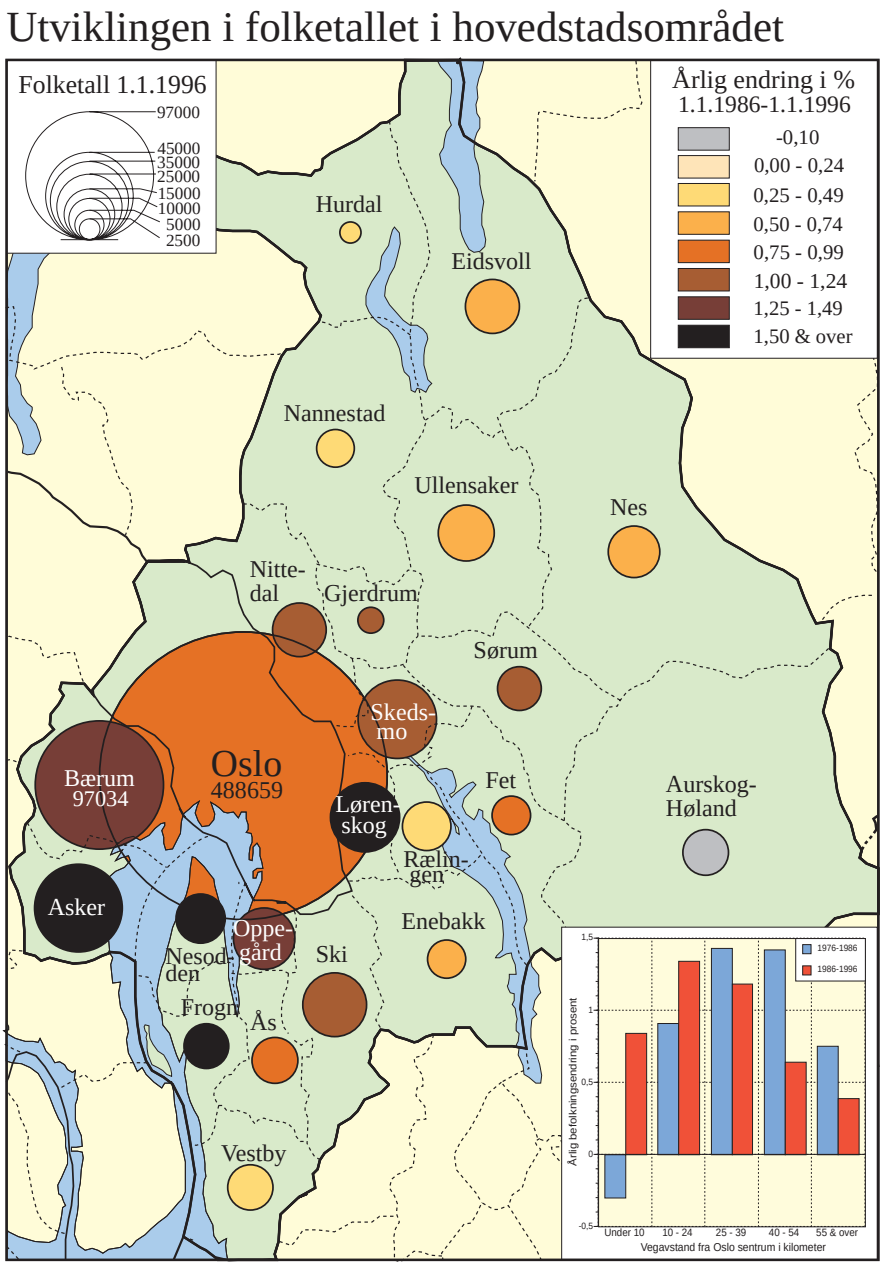
Kilde: SSB, befolkningsfremskrivning 1996.

I 1996 var det både i Oslo og Akershus rundt to personer i yrkesaktiv alder pr. innbygger utenfor yrkesaktiv alder. Frem mot år 2010 forventes dette forholdstallet å øke til 2,35 personer i Oslo (en økning på 13,5 prosent), mens det reduseres til 1,99 i Akershus (nedgang på ca 2 prosent). Forsørgebyrden øker altså noe i Akershus, mens den reduseres betydelig i Oslo. Den økte forsørgerbyrden i Akershus mer enn oppveier nedgangen i Oslo, slik at forsørgerbyrden for hovedstadsområdet som helhet øker fra 2,07 til 2,17 yrkesaktive personer pr. innbygger utenfor yrkesaktiv alder, noe som utgjør en økning på seks prosent.

Oppsummering

Hovedstadsområdet er landets sterkeste befolkningsmessige vekstområde. De siste tiårene har veksten vært markert sterkere enn i landet for øvrig og fremskrivningene tyder på at veksten vil fortsette. Det er ikke avgjørende for utvalgets vurderinger hva som blir det eksakte fremtidige folketallet, men det synes rimelig å forvente en fortsatt betydelig vekst. I SSB's siste fremskrivning anslås denne veksten til noe over 100 000 nye innbyggere fra 1996 til år 2010. Som nasjonalt tyngdepunkt er det sannsynlig å forvente en vekst også videre frem i det neste århundret. En slik vekst vil ha konsekvenser for den fremtidige utforming og dimensjonering av oppgavene som utvalget skal vurdere. Utsiktene til fremtidige befolkningsendringer inngår derfor som en del av grunnlaget for utvalgets vurdering av den administrative strukturen i området.

I den videre diskusjonen vil utvalget legge vekt på at mulige samfunnsmessige ulemper som følge av en eventuell uhensiktsmessig organisering i hovedstadsområdet - og eventuelle gevinster ved å gjennomføre endringer - vil øke med økende folketall. Veksten som kan forventes i området er i tillegg så stor at slike virkninger vil være av nasjonal betydning.

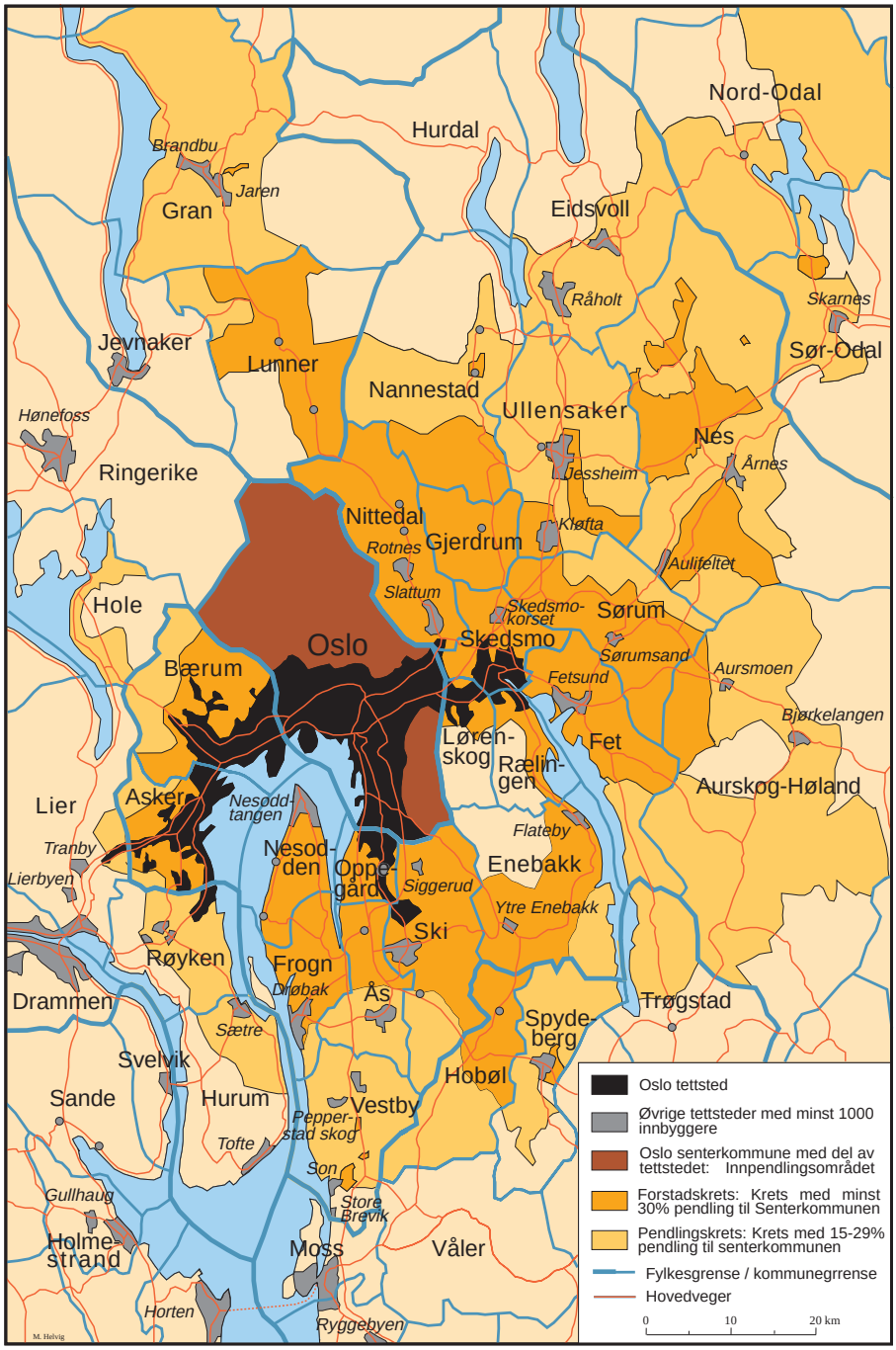


Figur 5.4 Kart over utviklingen i folketallet i hovedstadsområdet 1986-96

5.3.2 Geografi

I utvalgets mandat er hovedstadsområdet definert ut fra den administrative inndelingen og omfatter dagens Oslo og Akershus fylker. Ut fra geografiske kjennetegn som tettstedsutbredelse eller pendling, kan området avgrenses på flere måter, noe som er illustrert ved hjelp av kartet i figur 5.5.

Oslo pendlingsregion



Kartet viser pendling til Oslo senterkommune i 1990 fra grunnkretser i omlandskommunene.

Prosent av de yrkesaktive i kretsene med arbeid i Oslo (pendlingsfrekvensen) er beregnet på grunnlag av kretsdata fra Folke- og boligtellingen 1990, kontrollert og justert ved hjelp av tall fra Folke- og boligtellingen 1980.

Datagrunnlag: Statistisk sentralbyrå. Databearbeiding og kartfremstilling: M. Helvig, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

Figur 5.5 Oslo pendlingsregion

Oslo tettsted

I offisiell statistikk defineres et tettsted som en hussamling med minst 200 bosatte, der avstanden mellom husene som regel ikke overstiger 50 meter. Oslo tettsted var oppsplittet selv etter sammenslutningen med Aker i 1948. Kartet i figur 5.5 viser hvordan tettstedsbebyggelsen i og rundt Oslo har smeltet sammen til et sammenhengende tettstedsområde i hele 11 kommuner. Rundt en tredel av befolkningen i dette tettstedsområdet bor utenfor Oslo kommune. Befolkningen i Oslo tettsted utgjorde i 1995 rundt 730 000 innbyggere. I følge folketellingsdataene fra henholdsvis 1960 og 1990 har all befolkningsvekst i Oslo tettsted funnet sted i andre kommuner en Oslo.

I de fire kommunene Oppegård, Asker, Bærum og Lørenskog bor over 90 prosent av befolkningen innenfor Oslo tettsted, mens andelen i Rælingen er 88 prosent og i Skedsmo like over 80 prosent.

Oslo pendlingsregion

Som økonomisk tyngdepunkt er også Oslos arbeidsmarked sentrum i en pendlingsregion for større deler av Østlandsområdet. Fra kommuner langt utenfor Oslos grenser foregår det daglig arbeidspendling av betydelig omfang til Oslo. Kommunikasjonene gjør det praktisk mulig for yrkesaktive som f.eks. bor så langt unna som Tønsberg, Kongsberg, Moss og Kongsvinger å ha daglig arbeidssted i Oslo.

Kartet i figur 5.5 viser de stedene og områdene der 15 prosent eller mer av den yrkesaktive befolkningen daglig pendler til Oslo. Dette området er her definert som Oslo pendlingsregion. Kartet er basert på folketellingsdataene fra 1990, og tar også med de enkeltkretsene innen kommuner der pendlingen er 15 prosent eller mer. Andelen av den yrkesaktive befolkningen som daglig pendler til Oslo illustrerer først og fremst hvordan arbeidsmarkedet i Oslo har betydning for sysselsettingen i den enkelte kommune. Kartet illustrerer også hvordan kommunene innenfor området ivaretar ulike utfyllende funksjoner i forhold til hverandre, med Oslo som sentrum for arbeidsmarkedet og mange av kommunene rundt som bostedskommuner for en betydelig del av de som arbeider i Oslo. Kartet viser imidlertid ikke omfanget av pendlingen, siden det i kommuner utenfor pendlingsregionen (definert ut fra andel pendlere) også foregår betydelig innpendling, men pga. størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet blir andelen mindre enn 15 prosent.

Kartet viser hvordan intensiteten i pendlingen avtar med økende avstand til Oslo. De kommunene eller kretsene der 30 prosent eller mer pendler til Oslo, er karakterisert som «forstadskrets», mens kommuner med en andel mellom 15 og 29 prosent daglig innpendling til Oslo karakteriseres som pendlingskretser. Blant Oslos nabokommuner er innpendlingen høyest fra Nittedal, Oppegård, Nesodden, Lørenskog, Rælingen og Ski. I disse kommunene har rundt halvparten eller mer av den yrkesaktive befolkningen fast arbeidssted i Oslo.

Innenfor det området som på denne måten er er definert som Oslo pendlingsregion, bodde det i 1996 i om lag 970 000 mennesker. I de siste tiårene har forstadsutviklingen aksellerert slik at midt på 1990-tallet bodde vel halvparten av regionbefolkningen utenfor senterkommunen, mot en tredel i 1960. Målt på denne måten er vel 38 prosent av de som arbeider i Oslo bosatt utenfor byen, mot bare 16 prosent i 1960.

Kartet i figur 5.5 viser at Oslo pendlingsregion på kretsnivå strekker seg inn i hele 32 kommuner utenfor byen, i fylkene Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland og Buskerud. I sør kommer det meste av Vestby, Hobøl og Spydeberg med, samt den nordre del av Trøgstad. I Aurskog-Høland er de mest sentrale kretsene pendlingsomland til Oslo, samt mesteparten av Nes kommune. Størstedelen av pendlingen i Sør-Odal går til Kongsvinger, men i kommunens vestside er det 20-30

prosent pendling til Oslo. I Nord-Odal er det lange tradisjoner for pendling til Oslo, og de fleste kretsene kommer med i Oslo pendlingsområde. Det gjør også de sentrale delene av Eidsvoll og Nannestad.

I nord sogner Lunner og Gran kommuner til Oslo, men Grans delområde på vestsiden av Randsfjorden er pendlingsområde til Ringerike. Den folkerike nordre delen av Hole kommune er forstadsområde til Ringerike med over 30 prosent pendling dit, mens delområdet Sundvollen er pendlingsområde til Oslo.

I vest går Oslo tettsted inn i Røyken og Lier som også er pendlingskommuner til Drammen. Kretsoppdelingen nyanserer bildet betraktelig. Røykenkretsene på Drammensfjordsiden sogner mot Drammen, mens Oslofjordsiden med tettbebyggelsen Slemmestad (del av Oslo tettsted) og tettstedene Nærsnes og Båtstø enda klarere går mot Oslo. I Lier er det først og fremst de østre delene, delområdet Lierskogen langs motorveien, som sogner til Oslo, mens det i de øvrige delene er pendling til Drammen. Hurum deles tilsvarende, der vestsiden langs Drammensfjorden er pendlingsområde til Drammen, mens det på Oslofjordsiden er ca. 20 prosent pendling til Oslo. Når Hurum likevel klassifiseres som periferkommune til Oslo, er det fordi den søndre delen, med tettstedet Tofte bare har ubetydelig pendling til de nevnte senterkommunene

Et integrert hovedstadsområde

Den tettest integrerte delen av hovedstadsområdet utgjøres av Oslo kommune og de nærmeste kommunene omkring. Her finnes det et felles bolig- og arbeidsmarked, som er nærmere beskrevet i *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7. Området fremstår som et sammenhengende bebyggelsesområde som i tillegg er sterkt knyttet sammen gjennom kommunikasjonsårene.

Et annet uttrykk for integrasjonen i området er den omfattende flyttingen, både mellom Oslo og Akershus og innen ulike deler av Akershus. I følge spørreundersøkelsen som Opinion A/S utførte for utvalget i desember 1996, hadde over halvparten av dagens befolkning i Akershus tidligere bodd i Oslo, mens en firedel av befolkningen i Oslo tidligere har bodd i Akershus. I 1995 flyttet vel 17 000 mennesker mellom Oslo og Akershus, med et netto flytteoverskudd for Akershus på drøyt 1800 personer. Nivået på flytting mellom Oslo og Akershus har de siste årene vært forholdsvis stabilt, litt under nivået i 1995. Omfanget av flyttingen på tvers av delregionenen i Akershus (Follo, Romerike og Vest) er imidlertid beskjeden. Det samme er arbeidspendlingen på tvers av disse delregionene.

Den administrative inndelingen som i utvalgets mandat definerer hovedstadsområdet, omfatter et territorium som er langt større enn Oslo tettsted. Noe over halvparten av befolkningen i Akershus bor innenfor Oslo tettsted. De fleste kommunene som ut fra pendlingstallene kan karakteriseres som forstadskommuner, faller innenfor det området som utvalget i henhold til mandatet skal vurdere. Deler av Hobøl i Østfold, Lunner i Oppland og en mindre krets i Sør-Odal i Hedmark har en innpendling på over 30 prosent, men faller utenfor utvalgets definisjon av hovedstadsområdet.

5.4 KOMMUNESEKTORENS OMFANG I HOVEDSTADSOMRÅDET

Det er kommunesektorens oppgaver som står sentralt i utvalgets mandat. Nedenfor følger en oversikt over aktivitetsomfanget for kommunene i Akershus, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Hensikten er å beskrive hovedmønsteret i sammensetning og fordeling av utgiftene til kommuneforvaltningen i området.

5.4.1 Samlede utgifter

Kommunesektoren i området hadde et samlet aktivitetsnivå (målt som brutto driftsutgifter) på 36,5 milliarder kroner i 1995 (jf tabell 5.5). Oslo kommune sto alene for 61 prosent av denne aktiviteten, mens kommunene i Akershus utgjorde om lag 27 prosent og Akershus fylkeskommune om lag 12 prosent. Oslo kommune har ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Oslos utgifter må derfor sammenlignes med summen av de kommunale og fylkeskommunale utgiftene i Akershus. Dette er gjort i tabell 5.6.

Innen de fleste utgiftsområder har Oslo kommune et noe høyere utgiftsnivå enn i Akershus. Befolkningen i Oslo utgjør 52,6 prosent av den samlede befolkningen i hovedstadsområdet (jf punkt 5.3.1) , mens Oslo kommunes utgifter utgjør 61 prosent av kommunesektorens utgifter i området. Noe av forskjellen kan forklares med at utgiftsbehovet er høyere i Oslo enn i Akershus, noe som bl.a. fremkommer i det statlige rammeoverføringssystemet, der alderskriterene veier tungt. Innenfor noen sektorer kan forskjellene også forklares med ulike institusjonelle forhold. F.eks. er kollektivtrafikken i Oslo drevet av et kommunalt selskap, i Akershus av en rekke private selskaper, samt NSB, (jf *"Samferdsel"* i kapittel 9).

Tabell 5.5: Kommunesektorens brutto driftsutgifter (ekskl. interne overføringer) etter hovedkapittel 1995. Hovedstadsområdet. Million kroner.

	Akershus				Oslo kommune		SUM	
	Kommunene		Fylkeskommunen					
	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent
Sentrale styringsorganer	706	7,2	113	2,55	982	4,41	1 802	4,94
Undervisning	3 258	33,2	1 121	25,27	4 037	18,15	8 417	23,06
Helsevern, sosiale tjenester mm.	3 393	34,58	2 540	57,26	12 419	55,82	18 352	50,28
Bolig-, tiltak- miljø. mm.	236	2,41	68	1,53	848	3,81	1 152	3,16
Kultur- og kirke	581	5,92	69	1,56	783	3,52	1 433	3,93
Tekniske formål	1 023	10,43	0	0	1 030	4,63	2 054	5,63
Samferdsel	198	2,02	471	10,62	1 366	6,14	2 035	5,58
Skatter, rammetilskudd mv.	0	0	0	0	53	0,24	53	0,15
Renter mv.	417	4,25	54	1,22	730	3,28	1 201	3,29
SUM	9 812	100	4 436	100	22 248	100	36 499	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kommuneregnskapene

Helse- og sosialsektoren er det største utgiftsområdet, og utgjør med 18,3 milliarder kroner, vel halvparten av kommuneforvaltningens samlede utgifter i området. Undervisning er det nest største aktivitetsområde, med 8,4 milliarder kroner i utgifter, noe som utgjør rundt 1/4 av den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen i området.

Tekniske tjenester og samferdselsformål er om lag like store utgiftsområder, med vel to milliarder kroner i årlige driftsutgifter over kommunale og fylkeskommunale budsjetter. Her er det imidlertid viktig å understreke at tallene utelukkende viser kommunale og fylkeskommunale bevilgninger til tjenestene, som i tillegg har

vesentlige avgifts- og takstinntekter. Det samlede aktivitetsomfanget for disse tjenestene er defor vesentlig høyere enn det som kommer til uttrykk i disse tallene, noe som utdypes nærmere i de enkelte kapitlene i del II av innstillingen.

Utgiftene til sentrale styringsorganer, sentraladministrasjon og fellesutgifter utgjorde tilsammen 1,8 milliarder kroner, tilsvarende nesten fem prosent av den samlede aktiviteten. Akershus fylkeskommune har den laveste utgiftsandelen til slike styringsorganer og administrasjon (2,55 prosent), mens kommunene i Akershus har betydelig høyere utgiftsandel (7,2 prosent). Siden Oslo både har ansvar for kommunale og fylkeskommunale oppgaver, er det mer relevant å sammenligne Oslos utgiftsandel på 4,4 prosent med summen av de tilsvarende utgiftene i Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus (som er 5,7 prosent). Oslo kommune har altså lavere utgiftsandel til sentrale styringsorganer og fellesadministrasjon enn summen av kommunene og fylkeskommunens utgifter i Akershus utgjør. Målt i forhold til innbyggertallet har likevel Oslo noe høyere utgiftsnivå innen administrasjon og sentrale styringsorganer enn Akershus (54,5 prosent av utgiftene og 52,6 prosent av befolkningen). I tolkningen av disse tallene bør det imidlertid tas et visst forbehold for om forskjellene kan henge sammen med forskjeller i regnskapsføringen for administrasjonsutgiftene.

Tabell 5.6: Brutto driftsutgifter i kommunenene og fylkeskommunen i Akershus og i Oslo kommune. Million kroner og prosent 1995.

	Kommunene og fylkeskommunen i Akershus		Oslo kommune		SUM	
	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent	Mill. kr.	Prosent
Sentrale styringsorganer	819	5,75	982	4,41	1 802	4,94
Undervisning	4 379	30,73	4 037	18,15	8 417	23,06
Helsevern, sosiale tjenester mm.	5 933	41,64	12 419	55,82	18 352	50,28
Bolig-, tiltak- miljø. mm.	304	2,13	848	3,81	1 152	3,16
Kultur- og kirke	650	4,56	783	3,52	1 433	3,93
Tekniske formål	1 023	7,18	1 030	4,63	2 054	5,63
Samferdsel	669	4,7	1 366	6,14	2 035	5,58
Skatter, rammetilskudd mv.	0	0	53	0,24	53	0,15
Renter mv.	471	3,31	730	3,28	1 201	3,29
SUM	14 248	100	22 248	100	36 499	100

Kilde: SSB, kommuneregnskapene.

Sammensetningen av utgiftene er svært ulik i Oslo og Akershus. I Oslo utgjør utgiftene til undervisningssektoren 18 prosent av kommunens samlede utgifter, mens andelen i Akershus er 30 prosent. Innen helse- og sosialsektoren er situasjonen omvendt, der utgiftsandelen i Oslo er nær 56 prosent, mens den i Akershus er 42 prosent. Det er med andre ord store forskjeller mellom kommunesektorens virksomhet i Oslo og Akershus. Mellom kommunene i Akershus gjør det seg imidletid også gjeldende betydelige variasjoner, som ikke kommer til uttrykk i samletallene for Akershus.

5.4.2 Undervisning

Undervisningssektoren utgjør tilsammen rundt 1/4 av den samlede aktiviten i kommunesektoren i hovedstadsområdet. I tabell 5.7 vises det hvordan disse utgiftene fordeler seg innen ulike underposter i hovedkapitlet undervisning.

Tabell 5.7: Kommunesektorens utgifter til undervisningsformål i hovedstadsområdet. Millioner kroner 1995.

	Akershus		Oslo kommune	I alt	
	Kommunene	Fylkeskom.		Mill. kr.	Prosent
Utdanningsadministrasjon	139	36	85	260	3,09
Grunnskole	1 784	0	1 351	3 135	37,24
Videregående opplæring	0	956	839	1 795	21,32
Spesialundervisning	136	22	171	329	3,91
Folkehøgskoler	0	19	0	19	0,23
Kommunale barnehager	689	62	1 064	1 815	21,56
Ikke-kommunale barnehager	191	0	258	449	5,33
Skolefritidsordning	200	0	132	332	3,94
Ikke-kommunal skolefritidsordning	2	0	0	2	0,02
Musikkskoler	45	0	14	59	0,7
Voksenopplæring i skoleverket	57	0	123	180	2,14
Andre undervisningsformål	16	25	0	41	0,49
Reservert tilleggsbevilgninger	0	2	0	2	0,02
SUM	3 259	1 122	4 037	8 418	100

Kilde: SSB kommuneregnskaper

Utgiftene til grunnskole er den største enkeltposten innenfor utdanningssektoren med over tre milliarder kroner i driftsutgifter (37 prosent av sektoren). Utgiftene til barnehager og skolefritidsordninger utgjør tilsammen nær 2,6 milliarder kroner, rundt 800 millioner mer enn de samlede utgiftene til videregående opplæring, som utgjør nær 1,8 milliarder. (Utgiftene til videregående opplæring er for øvrig litt lavere enn de samlede utgiftene til styring og administrasjon i hovedstadsområdet, jf tabell 5.5).

5.4.3 Helse- og sosialsektoren

Hovedkapitlet for helse- og sosialsektoren omfatter det største utgiftsområdet for kommuneforvaltningen i hovedstadsområdet, og omfatter vidt forskjellige tjenesteområder. I tabell 5.8 vises fordelingen til ulike formål innen helse- og sosialsektoren. De samlede utgiftene er på 18,3 milliarder kroner, hvorav Oslo kommunes utgifter utgjør 2/3. I Akershus er kommunenes utgifter tilsammen vel 850 millioner kroner høyere enn fylkeskommunens.

Tabell 5.8: Kommunesektorens utgifter til helse og sosialformnål i hovedstadsområdet. Millioner kroner 1995.

	Akershus		Oslo kommune	I alt	
	Kommunene	Fylkeskom.		Mill. kr.	Prosent
Helse- og sosialadministrasjon	171	61	579	811	4,42
Forebyggende tiltak i helsesektoren	88	5	152	245	1,34
Kommunehelsetjenesten (diagn. & beh.)	176	45	416	637	3,47
Attføring i kommunehelsetjenesten	18	0	0	18	0,1
Somatiske spesialisttjenester	0	1 629	3 540	5 169	28,17
Tannhelsetjenester	0	92	55	147	0,8
Psykisk helsevern	8	512	989	1 509	8,22
Sosialkontortjenesten	127	0	528	655	3,57
Økonomisk sosialhjelp	384	0	1 008	1 392	7,59
Post 52	8	0	9		0
Tiltak for rusmiddelbrukere	22	70	457	549	2,99
Tiltak innen barne- og ungdomsvernet	245	125	695	1 065	5,8
Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede	2 145	1	3 991	6 137	33,44
SUM	3 392	2 540	12 419	18 351	100

Kilde: SSB kommuneregnskaper

Utgifter til pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede utgjør den største enkeltsektoren, med samlede utgifter på 6,1 milliarder kroner, tilsvarende 1/3 av sektorens samlede utgifter. Utgifter til somatiske spesialisttjenester er nest største ansvarsområde, og utgjør med 5,1 milliarder kroner vel 1/4 av sektoren. Akershus fylkeskommunes utgifter til somatiske spesialisttjenester er noe under halvparten så store som de tilsvarende utgiftene i Oslo. Psykisk helsevern er det tredje største ansvarsområdet innen helse- og sosialsektoren med samlede utgifter på 1,5 milliarder kroner.

5.4.4 Adminstrasjonsutgifter

I diskusjonen om forvaltningsmessig utforming og organisering er det ofte lagt vekt på hvordan omfanget av administrasjon påvirkes. I Christiansenutvalgets utredning ble det lagt vekt på at ressurser som går med til administrativ virksomhet kunne frigjøres og settes inn i tjenesteytende aktivitet direkte overfor befolkningen. Utvalget betrakter muligheten til slik ressursvridning som ønskelig, men vil samtidig understreke at administrativ virksomhet er en nødvendig forutsetning for både de politiske beslutningsprosessene i kommunesektoren, og for å sikre kvalitet og effektivitet i den tjenesteytende virksomheten.

I tabell 5.5 ble det vist at utgiftene til administrasjon og sentrale styringsorganer, slik de føres i kommuneregnskapene utgjør vel 1,8 milliarder kroner i hoved-

stadsområdet. I kommuneregnskapene føres også utgifter til sektoradministrasjon for hvert hovedkapittel. I tabell 5.9 er disse utgiftene sammenstilt i én tabell.

Tabell 5.9: Utgifter til sentrale styringsorganer, fellesadministrasjon, fellesutgifter og sektoradministrasjon i hovedstadsområdet. Millioner kroner 1995.

	Akershus		Oslo kommune	I alt	
	Kommunene	Fylkeskom.		Mill. kr.	Prosent
Sentrale styringsorganer	706	113	982	1 801	51,27
Undervisningsadministrasjon	139	36	85	260	7,4
Helse- og sosialadministrasjon	171	61	579	811	23,09
Boligadministrasjon	17	0	287	304	8,65
Næringsadministrasjon	2	5	0	7	0,2
Miljøadministrasjon	6	0	25	31	0,88
Kulturadministrasjon	43	12	3	58	1,65
Kirkeadministrasjon	39	0	8	47	1,34
Teknisk administrasjon	162	0	23	185	5,27
Samferdselsadministrasjon	3	6	0	9	0,26
SUM	1 288	233	1 992	3 513	100

Kilde: SSB kommuneregnskaper.

De samlede utgiftene til styring og administrasjon i kommuneforvaltningen i hovedstadsområdet utgjør 3,5 milliarder kroner, noe som er i underkant av 10 prosent av de samlede driftsutgiftene til kommuneforvaltningen i området. De ulike sektoradministrasjonene utgjør nesten halvparten av de samlede utgiftene til styring og administrasjon. Utgiftene i Oslo ligger noe høyere enn i Akershus. Helse- og sosialadministrasjon er den sektoren som har de største administrasjonsutgiftene, noe som gjenspeiler sektorens samlede omfang.

Tallene gir ikke et presist bilde av hva som er «ren» administrativ virksomhet. Regnskapsføringen mellom kommuner varierer nok også noe, slik at utgifter som registreres under kategorien administrasjon i én kommune kan føres som tjenester i en annen.

5.5 STYRINGSSYSTEMET I OSLO KOMMUNE

5.5.1 Innledning

Oslo kommune har i løpet av det siste tiåret gjennomført betydelige endringer i det politiske og administrative styringssystemet. Den siste halvdelen av 1980-tallet rommet to sentrale reformer. Først sentralisering av innflytelse og handlekraft gjennom kommunal parlamentarisme i 1986, deretter desentralisering av oppgaver, ressurser og beslutningsmyndighet i 1988 gjennom bydelsreformen. Innføring av parlamentarisk styringsform og desentralisering til bydel inngikk som deler av et samlet reformopplegg.

Samtidig med disse endringene i styringssystemet, har det vært arbeidet aktivt med å innføre målstyring, både gjennom nye ledelsesformer og som et ledd i utvikling av mer resultatorienterte planprosesser og plandokumenter. Videre er det

satset bevisst på å utvikle kommunens personale, bl.a. gjennom omfattende kommunal opplæringsvirksomhet. Kommunen har i denne perioden også tatt i bruk moderne informasjonsteknologi på en rekke områder, for å løse oppgavene på en mer kostnadseffektiv måte.

Oslo kommune vurderer det som viktig å videreføre denne satsingen gjennom fortsatt utvikling av kommunens organisasjon. Både det parlamentariske styringssystemet og bydelsreformen legger viktige organisatoriske rammer for en slik utvikling.

5.5.2 Innføring av kommunal parlamentarisme i Oslo

Frem til 1986 ble Oslo kommune styrt etter prinsippene i den daværende kommunestyreloven på samme måte som alle andre kommuner i Norge. Den såkalte formannskapsmodellen forutsetter at formannskapet innstiller til kommunestyret som øverste politiske myndighet og at alle politiske utvalg skal være sammensatt etter forholdstallsprinsippet. Oslo kommune hadde flere avdelingsutvalg med hver sin rådmann med ansvar for ulike sektorer. Finansrådmannen skulle føre tilsyn med kommunens samlede virksomhet, fremme budsjettforslag og uttale seg om de finansielle sidene ved saker som forelå til politisk behandling. Denne styringsformen fungerte ikke tilfredsstillende i Oslo. Den førte til uklare politiske og administrative ansvarsforhold og en komplisert saksbehandling.

Med hjemmel i lov av 21. juni 1985 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene (parlamentarismeloven) og etter godkjenning av Kommunal- og arbeidsdepartementet, gikk Oslo kommune 5. februar 1986 over til et nytt styringssystem basert på parlamentariske prinsipper. Dette innebar en omfattende omorganisering av kommunens ulike styringsorganer. Det markerte også starten på en storstilt reorganisering av kommunens administrative system.

Da bystyret i Oslo fattet vedtak om å innføre kommunal parlamentarisme i Oslo var målet med reformen

- å skape klarere politiske ansvarsforhold
- å øke folkevalgt innflytelse
- å bedre kommunens service overfor innbyggerne
- å legge tilrette for større grad av helhetsvurderinger i beslutningsprosessen
- å øke medbestemmelsen for kommunens ansatte
- å øke desentraliseringen av politiske, administrative og forvaltningsmessige funksjoner

Det parlamentariske styringssystemet i Oslo representerer et fullstendig brudd med formannskapsmodellen fordi parlamentarisme er basert på flertallsstyring. Styringssystemet har klare likhetstrekk med den parlamentariske modellen på statlig nivå, men det er også viktige forskjeller. Det sentrale element i det nye styringssystemet var at det ble etablert et (politisk) kollegialt organ, *byrådet*, som trådte inn i stedet for rådmannsordningen, som øverste ledelse av kommuneadministrasjonen. Byrådet velges av bystyret, uten adgang for mindretallsgrupperinger til å kreve forholdsmessig representasjon. Den parlamentariske styringsformen bygger på at byrådet er avhengig av bystyrets tillit. Byrådet plikter å fratre dersom det i bystyret skulle bli flertall for et mistillitsforslag eller ved voteringsnederlag i sak hvor byrådet har reist kabinettspørsmål.

Det forhold at kommuneadministrasjonen ledes av et politisk organ som står parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret utgjør den vesentlige forskjellen fra formannskapsmodellen. I politisk praksis innebærer dette at byrådet får den samme rolle og funksjon som regjeringen har i den nasjonale styringsmodellen. Den viktig-

ste forskjellen mellom det nasjonale og det kommunale parlamentariske styringssystemet, er at byrådet, til forskjell fra regjeringen, bare kan få beslutningsmyndighet i kraft av delegasjonsvedtak i bystyret. Bortsett fra dette viser den politiske praksis i Oslo kommune at man legger seg så nær opp til den nasjonale styringsmodellen som mulig.

Samtidig med innføringen av byrådsordningen ble det opprettet *bystyrekomiteer* som saksforberedende organ for bystyret. Bystyrekomiteene er bygget opp etter modell av stortingskomiteene. Bystyret avgjør hvor mange komiteer som skal opprettes og arbeidsfordelingen mellom dem. Medlemmene og varamedlemmene av komiteene velges blant bystyrets medlemmer og varamedlemmer etter forholdstallsprinsippet.

Det har vært foretatt en rekke større og mindre tilpasninger i kommunens styringssystem etter 1986. Oslo kommune har vært, og er fortsatt den eneste kommunen som praktiserer kommunal parlamentarisme. Oslo kommunes ønsker og behov for å justere styringssystemet har foranlediget endringer i loven (parlamentarismeloven) underveis. Av den trinnvise utviklingen i det parlamentariske styringssystemet kan nevnes:

Opprinnelig var det bare byrådet som kollegium som kunne instruere administrasjonen og som kunne gjøres parlamentarisk ansvarlig, ikke den enkelte byråd. Konsekvensene av dette var at fordelene ved en parlamentarisk styringsform ikke ble fullt ut utnyttet. I 1992 ble loven endret slik at det enkelte medlem av byrådet kunne inneha ledelsesansvar, vedtakskompetanse og instruksjonsmyndighet innenfor en sektor. Samtidig ble det åpnet for at enkeltbyrådene, og ikke bare byrådet som kollegium, kunne gjøres parlamentarisk ansvarlig. Videre ble lovens opprinnelige krav om én kommunaldirektør (i Oslo; finansdirektør) som øverste leder av tjenestemannsadministrasjonen tatt ut.

Lovendringen innebar videre at kommuneadministrasjonen kunne deles opp i «departementer» (i Oslo; byrådsavdelinger) med én politisk og én administrativ leder for hver sektoradministrasjon.

1. januar 1993 trådte ny kommunelov i kraft. Med hjemmel i denne loven kan kommunene velge å innføre parlamentarisk styreform som en ordinær styringsform uten spesiell godkjenning fra statlige myndigheter. Kommunelovens regler om kommunal parlamentarisme er i hovedsak sammenfallende med reglene i parlamentarismeloven slik de var ved tidspunktet for innføring av ny kommunelov. Etter den nye kommuneloven (§ 8 nr. 1) skal det imidlertid ikke være formannskap i kommuner som har innført parlamentarisk styringsform. På dette grunnlag opphevet bystyret formannskapsordningen med virkning fra den nye kommunelovens ikrafttreden 1. januar 1993.

5.5.3 Bydelsreformen

Helt siden sammenslåingen av kommunene Oslo og Aker i 1948 har avstanden mellom de styrende og de styrte vært et diskusjonstema i bystyret i Oslo, samtidig som interessen for det politiske arbeidet på grunnplanet viste en avtakende tendens. Tidlig i 1970-årene ble de første vedtakene om å opprette bydelsutvalg fattet. Utvalgenes innflytelse var i starten meget begrenset. Dette ga seg uttrykk i form av misnøye blant medlemmene i utvalgene. I 1981 ble antallet bydeler redusert fra 33 til de nåværende 25. Sosialforvaltningen var allerede i 1964 blitt desentralisert til 10 distrikter og fra 1985 ble det satt i gang en prøveordning med å desentralisere helse- og sosialtjenesten til bydelsnivå, i første omgang til fire bydeler (prøvebydeler). I publikumsundersøkelsen som er utført for utvalget av Opinion, fremkommer det at interessen for bydelsutvalgene i dag må kunne sies å være høy. 60 prosent gir

uttrykk for at de er svært- eller noe interessert i det som skjer i eget bydelutvalg. Interessen viser seg å være større i Oslo øst enn i Oslo vest.

Da Oslo kommune innførte ordningen med parlamentarisk styringsform i februar 1986, hadde altså forsøkene med en desentralisert helse- og sosialforvaltning, starten på bydelsreformen, vært i gang i ett år. Fra 1. juli 1988 ble ordningen med desentralisert helse- og sosialforvaltning gjort gjeldende for samtlige 25 bydeler.

Innføring av bydelsforvaltningene i 1988 var en direkte videreføring av omleggingen i styringssystemet. Reformen innebar at flere sentrale etater og kontorer ble helt eller delvis nedlagt, og mer enn 20 000 ansatte ble berørt. Den bærende idéen bak desentraliseringen av tjenester til bydelene var at økt frihet til å finne løsninger tilpasset lokale behov ville gi bedre ressursutnytting og bedre publikumsservice.

Bydelsutvalgene er hjemlet i kommunelovens § 12. Bydelsutvalgene har 13 medlemmer og 13 varamedlemmer og velges av bystyret for hele valgperioden. Valget skjer etter forholdstallsprinsippet, som innebærer at den politiske sammensetningen tilnærmet svarer til bystyrets sammensetning. Møter i bydelsutvalgene er åpne for publikum hvis ikke annet er bestemt med hjemmel i lov. Innkalling med sakskart skal offentliggjøres. For valgperioden 1996-99 ble det som en forsøksordning hjemlet i lov om forsøk i offentlig forvaltning, gjennomført direkte valg til fire av bydelsutvalgene. Erfaringene med direkte valg er nå under evaluering.

Det er bystyret som fatter vedtak om bydelenes overordnede mål, ansvarsområder og budsjettrammer. Bydelene får tildelt sine budsjettrammer gjennom et kriteriebasert budsjettfordelingssystem basert på en inndeling av virksomheten i funksjonsområder. Bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal løses lokalt i henhold til delegert myndighet fra bystyret. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelenes valg. Bydelsutvalgenes fullmakter på budsjettsiden er i det alt vesentlige knyttet til driftssiden. I henhold til de statlige budsjett- og regnskapsforskriftene er det bystyret som skal fatte budsjettfordelingsvedtak i kapitalbudsjettet.

Hver bydel har også en *bydelsadministrasjon* som ledes av en administrasjonssjef tilsatt av byrådet. Administrasjonssjefen er på samme måte som kommunens øvrige etatsledere underlagt byrådets og byrådenes instruksjonsmyndighet. I tillegg er administrasjonssjefen underlagt bydelsutvalgenes instruksjonsmyndighet på de områder der bydelsutvalget er delegert avgjørelsemyndighet. Dette gjelder f.eks. i budsjettspørsmål.

Adgangen til delegasjon av myndighet, og dermed også instruksjon fra bydelsutvalget til bydelens administrasjonssjef, er en forsøksordning hjemlet i forsøksloven. Dette innebærer at administrasjonssjefen er underlagt to instruksjonslinjer; fra byrådet i tråd med kommunelovens bestemmelser og fra bydelsutvalget som en forsøksordning. Forsøksordningen er en videreføring av en praksis som var tillatt etter kommunestyreloven. Den todelte instruksjonslinjen kan sett utenfra virke problematisk. Oslo kommunes oppsummering etter vel 8 års praktisering er imidlertid at ordningen er en forutsetning for en velfungerende bydelsordning. De ulemper ordningen eventuelt måtte ha, er små i forhold til de fordeler den direkte linjen mellom folkevalgte og administrasjon på bydelsnivå gir.

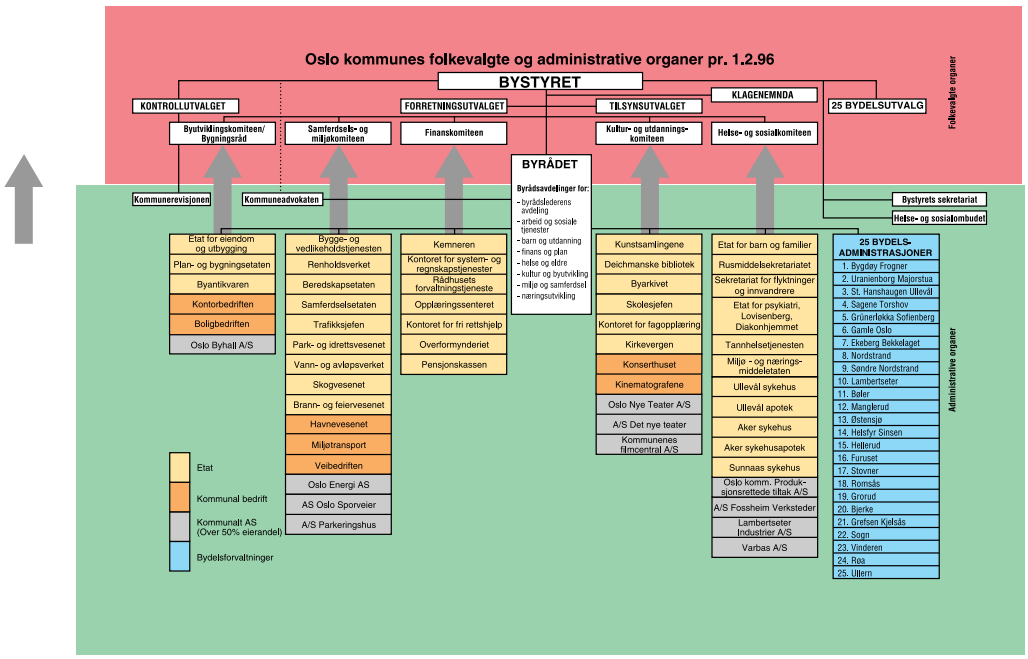
Grovt sett kan det sies at bydelene har ansvaret for de publikumsrettede førstelinjetjenestene som omfatter

- helse- og sosialtjenester
- syke- og aldershjem
- barnehager
- kultur- og ungdomstiltak
- tiltak for psykisk utviklingshemmede
- rusmiddelomsorg

– barnevern
– lokale bomiljøtiltak
– skolefritidsordninger
– mottak av flyktninger.

Gjennom ulike forsøksordninger er funksjonene til bydelsutvalgene stadig videreutviklet frem til slik de er i dag. Videreutviklingen har vært rettet mot å skape nærhet til beslutningene ved desentralisering av politisk makt, bedre kvalitet på kommunens tjenester, mer kostnadseffektiv ressursbruk og en mer meningsfylt og innholdsrik arbeidssituasjon for de ansatte. Forsøksordningen med direkte valg til bydelsutvalg er et eksempel på tiltak for å tilrettelegge for videreutvikling av de deltakelsesmessige sidene ved bydelsreformen.

5.5.4 Politiske og administrative organer



Figur 5.6 Organisasjonskart - Oslo kommune

Organisasjonskartet i figur 5.6 viser bl.a. hvordan byrådsorganiseringen var inntil byrådsskiftet i januar 1997. Det nye byrådet som ble dannet i januar 1997 har satt i gang en omorganisering av byrådsavdelingene. Detaljene i endringene som skal gjennomføres er ikke klare pr. februar 1997. Den videre beskrivelsen av inndelingen i byrådsavdelinger, både i dette kapitlet og øvrige kapitler i innstillingen, er derfor basert på den organiseringen som var gjeldende frem til byrådskiftet i januar 1997.

Bystyret og bystyrets organer

Bystyret er kommunens øverste politiske organ og ledes av ordføreren. Det er 59 representanter i bystyret og i inneværende valgperiode, 1996-99, er 7 partier representert. Bystyret har i stor grad delegert beslutningsmyndighet og ansvar til byrådet og bydelsutvalgene.

Bystyrekomiteene er hjemlet i kommunelovens § 10 (faste utvalg). Det er fem bystyrekomiteer i Oslo; finanskomiteen, byutviklingskomiteen, helse- og sosialkomiteen, kultur- og utdanningskomiteen og miljø- og samferdselskomiteen. Komiteene har ansvar for å forberede saker og avgi innstilling til bystyret basert på byrådets forslag. Én av komiteene, finanskomiteen, er i tillegg delegert beslutningsmyndighet i forlikssaker. I tillegg settes byutviklingskomiteen som fast utvalg for plansaker og har i denne egenskap avgjørelsesmyndighet i enkelte saker.

Bystyrets tilsynsutvalg er hjemlet i kommunelovens § 10 og skal på bystyrets vegne samordne overordnede tilsyns- og kontrolloppgaver. Tilsynsutvalget har 15 medlemmer.

Forretningsutvalget er hjemlet i kommunelovens § 10 og skal behandle saker vedrørende bystyrets indre forhold, valgsaker, de folkevalgtes arbeidsbetingelser, kommunens sentrale representrasjon og forøvrig saker etter bystyrets bestemmelse. Forretningsutvalget har fem medlemmer.

Klagenemnda er hjemlet i forvaltningslovens § 28 og behandler klager over enkeltvedtak fattet av virksomhet opprettet i medhold av kommuneloven, dvs. klager over enkeltvedtak hvor det i lovgivningen ikke er fastlagt særskilt klageadgang til statlig myndighet. Klagenemnda har tre medlemmer. I tillegg er det opprettet en klagenemnd for behandling av klager vedrørende tjenester for bevegelseshemmede.

Kontrollutvalget er hjemlet i kommunelovens § 60 og skal forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltning på kommunestyrets vegne.

Helse- og sosialombudet i Oslo er også direkte underlagt bystyret.

Byrådet og byrådsavdelingene

Byrådet er hjemlet i kommunelovens *"Tidligere utredninger om hovedstadsområdet"* i kapittel 3 og er den øverste ledelse for kommunens administrasjon. Byrådet innstiller i saker til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av bystyrets vedtak. Bystyret kan tildele byrådet myndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov og har i stor utstrekning delegert avgjørelsesmyndighet til byrådet.

Byrådet består av åtte medlemmer, *byråder*, med hvert sitt ansvarsområde. Den enkelte byråd har det fulle administrative og politiske ansvar for sin sektor. Byråden har instruksjonsrett overfor sin administrasjon og underliggende virksomheter, og har i en viss utstrekning fått videredelegert myndighet fra byrådet til å fatte vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter. Den enkelte byråd er den øverste leder for sin byrådsavdeling. Byrådsavdelingene ledes faglig og administrativt av en kommunaldirektør.

Byrådsavdelingene er ansvarlig for oppfølging og tilsyn med tjenesteproduksjon og forvaltning i de ulike etater og bedrifter innen sine respektive sektorer. Følgende åtte byrådsavdelinger er etablert:

- Byrådslederens avdeling
- Byrådsavdeling for finans og plan
- Byrådsavdeling for helse og eldre
- Byrådsavdeling for kultur og byutvikling
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
- Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester
- Byrådsavdeling for barn og utdanning
- Byrådsavdeling for næringsutvikling

Etater, bedrifter og aksjeselskaper

Foruten 25 bydeler, er det ca. 50 etater og bedrifter som står for kommunens utøvende forvaltning og tjenesteproduksjon. I tillegg har kommunen flere heleide

aksjeselskaper samt eierinteresser i en rekke andre. Aksjeselskapene ivaretar oppgaver av mer forretningsmessig karakter.

5.5.5 Ti års erfaring med parlamentarisme i Oslo

I forbindelse med at Oslos styringssystem kunne feire 10 års jubileum, ble det den 28. mars 1996 arrangert et presseseminar hvor erfaringene med styringssystemet var tema. Et sentralt spørmål i denne sammenheng var om målene med reformen var nådd.

Selv om meningene kan være noe delte mht. i hvilken grad målsettingen kan sies å være oppfylt, ble det fra tverrpolitisk hold i Oslo oppsummert med at evnen til fast styring, bl.a. i forhold til kommunens økonomi, har blitt betydelig styrket som følge av endringene i styringssystemet. Klarere ansvarsforhold har også vært en positiv effekt av den parlamentariske styringsformen. Når det gjelder befolkningens vurdering av styringssystemet, vil spørsmålet om hvorvidt parlamentarismemodellen eller formannskapsmodell bør velges, isolert sett være mindre viktig. Folk flest er mer opptatt av systemets evne til å oppnå resultater.

10 år er ikke tilstrekkelig tid til fullt ut å utvikle en parlamentarisk kultur, og det vil fortsatt være behov for en videreutvikling og tilpasning av den parlamentariske styringsformen innenfor det kommunale forvaltningsnivået i Oslo.

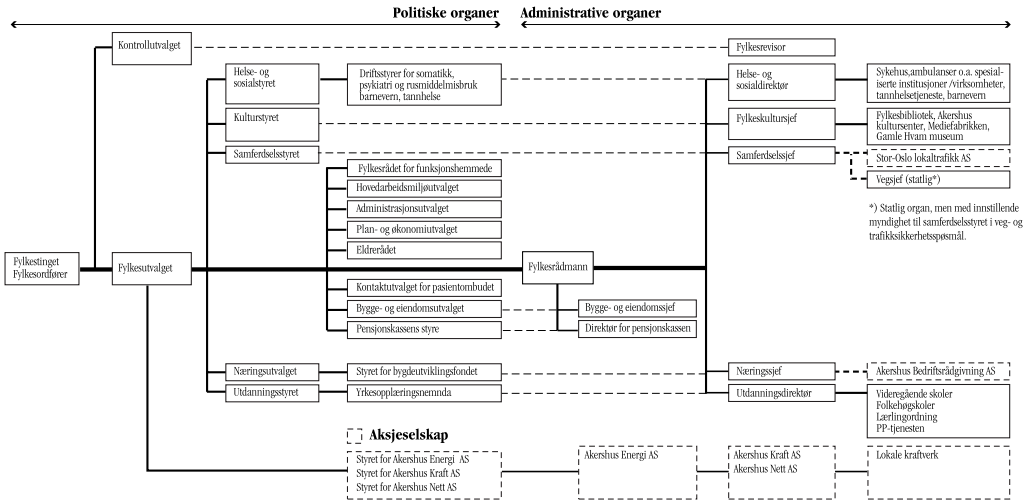
5.6 STYRINGSSYSTEMET I AKERSHUS FYLKESKOMMUNE

5.6.1 Innledning

Akershus fylkeskommune har siden opprettelsen i 1976 basert sitt styringssystem på formannskapsprinsippet og hovedutvalgsmodellen. Fylkestinget velges gjennom direkte valg hvert fjerde år Fylkesutvalget og de øvrige faste politiske utvalgene etter §10 i kommuneloven oppnevnes av fylkestinget og slik at partienes størrelse i fylkestinget gjenspeiles forholdsmessig i disse utvalgene.

Hovedutvalgsmodellen i Akershus fylkeskommune omfatter seks faste politiske sektorutvalg for fylkeskommunens viktigste arbeidsområder innen helse og sosial, utdanning, samferdsel, kultur, næringsutvikling og energi. Det er i stor grad praktisert gjennomgående representasjon ved at lederne av sektorutvalgene (unntatt næringsutvalget) er representert i fylkesutvalget og at lederne og medlemmer av sektorutvalgene er representert i styrer og utvalg under sektorutvalgene. Prinsippet om gjennomgående representasjon omfatter også sentrale aksjeselskapstyrer som fylkeskommunen eier eller er deleier av.

5.6.2 Politiske og administrative organer



Figur 5.7 Organisasjonskart for Akershuskommune

Fylkestinget i Akershus har 63 representanter og er i henhold til kommunelovens §§ 6 og 7 fylkeskommunens øverste organ. Fylkestinget trekker opp mål og retningslinjer for fylkeskommunens ansvarsområder bl.a. gjennom behandlingen av fylkesplaner og årlige rullerende økonomiplan, og fører kontroll bl.a. gjennom behandlingen av årsberetninger og årsmeldinger. Alle vedtak som skal binde fylkeskommunen fattes av fylkestinget eller et organ fylkestinget har gitt myndighet.

Fylkesutvalget har 15 representanter. Fylkesutvalget er gjennom reglement, med hjemmel i kommuneloven (§8) gitt myndighet til å fatte vedtak i alle saker hvor ikke annet følger av lov, eller hvor fylkestinget har bestemt noe annet. Fylkesutvalget i Akershus er gitt en viktig koordinerende og samordnende oppgave som utøvende og kontrollerende styre og vedtaksorgan, særlig knyttet til planer og budsjetter. Fylkesutvalget har innstillingsrett i alle saker som skal viderebehandles av fylkestinget. Fylkesutvalget har hovedansvaret for fylkeskommunens regionale oppgaver etter plan- og bygningsloven og fungerer som fagutvalg i miljøvernsaker.

Plan- og økonomiutvalget er et rådgivende drøftingsorgan og består av fylkesordføreren og gruppelederne for de partier som er representert i fylkesutvalget. Partiet Høyre har for denne valgperioden ett medlem i tillegg fra fylkesutvalget. Sentrale saker, deriblant økonomiplanen, legges frem for drøfting i utvalget før fylkesrådmannen avgir endelig innstilling. Fylkesordførereren er i henhold til § 9 i kommuneloven fylkeskommunens øverste politiske leder og fylkeskommunens rettslige representant. Fylkesordføreren leder fylkestinget, fylkesutvalget og plan- og økonomiutvalget.

Med hjemmel i § 10 i kommuneloven har fylkeskommunen opprettet helse- og sosialstyret, utdanningsstyret, samferdselsstyret, kulturstyret og næringsutvalget for å ivareta den politiske styringen av de oppgaver fylkeskommunen har innenfor disse sektorområdene. Alle disse utvalgene har 15 representanter. For energisektoren ivaretas disse oppgavene av styret i Akershus Energi A/S som har 11 medlemmer, hvorav fire for de ansatte.

I tilknytning til flere av de faste sektorutvalgene er det opprettet underutvalg eller selskaper. Under helse- og sosialstyret er det opprettet driftstyrer for somatikk, psykisk helsevern og rusmiddelspørsmål, barnevern og tannhelsetjenesten med ni representanter hver (syv politisk oppnevnte representanter og to fra de ansattes organisasjoner). Yrkesopplæringsnemnda (syv representanter) er pålagt med hjemmel i lov om fagopplæring i arbeidslivet og er organisert som et fast utvalg under utdanningsstyret. I tillegg er det under utdanningsstyret en inntaksnemnd (fem representanter). Kollektivtrafikken i Akershus administreres av Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. (SL) som er et aksjeselskap hvor Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og staten er representert i styret. Akershus Energiverk ble i 1996 omdannet til et konsern bestående av morselskapet Akershus Energi A/S og datterselskapene Akershus Kraft A/S og Akershus Nett A/S. Under næringsutvalget er det opprettet flere aksjeselskap som fylkeskommunen eier eller er deleier i. Næringsutvalget, supplert med representanter for jord- og skogbruksorganisasjonene, fungerer som styre for bygdeutviklingsfondet (18 medlemmer).

Administrasjonsutvalget (fem medlemmer utpekt av fylkestinget og to medlemmer utpekt blandt arbeidstakerorganisasjonene) er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 25 og er fylkeskommunens fagorgan innenfor personal-, lønns- og organisasjonssaker, likestilling, informasjonsteknologi og oppgaver vedrørende fylkeskommunes arbeidsgiverfunksjon for ca. 10 000 ansatte. Hovedarbeidsmiljøutvalg (seks representanter hver fra henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden) er opprettet med hjemmel i arbeidsmiljølovens § 23.

For øvrig har fylkeskommunen et bygge- og eiendomsutvalg (fem medlemmer) valgt av fylkestinget med hjemmel i § 10 i Kommuneloven, et obligatorisk kontrollutvalg (fem medlemmer) etter § 60 i kommuneloven, et fylkesråd for funksjonshemmede (25 medlemmer), et eldreråd (syv medlemmer), et kontaktutvalg for pasientombudet (seks medlemmer) og styre for pensjonskassen (fem medlemmer).

Den administrative organiseringen av fylkeskommunen samsvarer i hovedtrekk med den politiske organiseringen. Fylkesrådmannen er fylkeskommunens øverste administrative leder. Fylkesrådmannens kontor består av tre avdelinger (økonomi, personal/organisasjon og plan/miljøfaglig), samt advokat, informasjonskonsulent og fylkesutvalgssekretær i stab. Fylkesrådmannen fremmer saker for fylkesting, fylkesutvalg, plan- og økonomiutvalg, administrasjonsutvalg og hovedarbeidsmiljøutvalg, og innstiller i alle saker til sektorutvalgene som skal viderebehandles. Fylkesrådmannens plan- og miljøfaglige avdeling ivaretar sekretariatet for de regionale samarbeidsorganene, eldrerådet og fylkesrådet for funksjonshemmede.

Helse- og sosialdirektøren, utdanningsdirektøren, samferdselssjefen, fylkeskultursjefen, næringssjefen og direktøren for Akershus Energiverk A/S ivaretar faglige og administrative oppgaver innenfor fylkeskommunens ansvarsområder innenfor de respektive sektorene og fremmer på fylkesrådmannens vegne saker for sine sektorutvalg. I saker som ikke skal viderebehandles innstiller sektorsjefen. Bygge- og eiendomssjefen er en egen etatssjef i stab under fylkesrådmannen og fremmer saker for bygge- og eiendomsutvalget. I stab under fylkesrådmannen er også leder for bedriftshelstjenesten. Akershus pensjonskasse er et eget rettssubjekt, under ledelse av egen direktør.

Helse- og sosialdirektøren fremmer gjennom sine fagavdelinger for somatikk, psykiatri og rusmiddeltiltak, barnevern og tannhelsetjenesten saker til de tilsvarende driftsstyrene. Fagopplæringskontoret som er en avdeling under utdanningsdirektøren fremmer saker for yrkesopplæringsnemnda. Vegsjefen, som er en statlig etat, men også fylkeskommunal etatssjef for fylkesveier fremmer saker for samferdselsstyret. Fylkesmannens landbruksdirektør fremmer saker for styret i bygdutviklingsfondet.

5.6.3 Sentrale styringsprinsipper

Innenfor rammen av formannskapsmodellen og hovedutvalgsmodellen har Akershus fylkeskommune i sin ca. 20-årige historie løpende utviklet sitt styringssystem.

Et sentralt hovedelement i styringssystemet har vært gradvis å delegere avgjørelsesmyndighet i saksbehandlingen fra fylkestinget til fylkesutvalget og videre til faste utvalg og administrasjon. Det er etterhvert gitt forholdvis omfattende delegerte fullmakter for behandlingen av økonomi-, personal- og byggesaker. Fylkeskommunen har gjennom en årrekke hatt som en hovedstrategi å utvikle et rammestyringssystem med stadig større frihetsgrader for den enkelte budsjettenhet til å fatte lokale beslutninger innenfor gitte rammer. Sektorstyrer og -administrasjon har skrittvis fått økte muligheter til å omdisponere innenfor vedtatte rammer, til å overføre besparelser og overskridelser på det enkelte budsjettkapittel til neste budsjettår og begrenset adgang til å omdisponere midler mellom drift og investering. Mye av dette utviklingsarbeidet har skjedd først som forsøksordninger med avvik fra gjeldende nasjonalt regelverk og deretter blitt innarbeidet som en del av regelverket. De siste årene er det satset mye på å kombinere rammestyringen med målstyring som innebærer at det i tilknytning til de gitte rammer skal vedtas mål og resultatkrav som skal nås.

For å ivareta den politiske og administrative helhetsstyringen samtidig som stadig flere avgjørelser delegeres til et lavere nivå, er det lagt vekt på prinsippet om at strategisk viktige saker skal avklares på sentralt nivå før de legges frem i de faste politiske sektorutvalgene. Dette kan skje ved at fylkesutvalget fastsetter rammer, prosedyrer og innhold i viktige enkeltsaker i forkant av behandlingen i sektorutvalgene, og/eller at saker drøftes i plan- og økonomiutvalget. Gjennom fullført saksbehandling ved at fylkesrådmannen innstiller i saker som skal viderebehandles og ellers er orientert om øvrige saker i sektoren, sikres en god kommunikasjon mellom nivåene i organisasjonen. Langt de fleste sakene som berører sektorene vil kunne ferdigbehandles i de faste utvalgene for sektorene. Fylkesrådmannen avgjør, eventuelt i samråd med fylkesordføreren, hvilke saker som skal viderebehandles av fylkesutvalget og fylkestinget.

I valgperioden 1988-91 ble det gjennomført en større evaluering av fylkeskommunens styringssystem og vurdert endringer i det. Bl.a. ble det vurdert om det skulle innføres et parlamentarisk styringssystem. Flertallet i fylkeskommunen valgte imidlertid å videreføre formannskapsprinsippet, der det bl.a. ble fremhevet følgende positive erfaringer med styringssystemet:

- Opposisjonen og mindre partier er på en god måte gitt mulighet til å delta i fylkeskommunens utøvende organer (fylkesutvalget) og dermed sikret mindretallet en bred deltakelse i beslutningsprosessen.
- Kontinuitet og fleksibilitet er blitt sikret i beslutningsprosessen gjennom skiftende flertall fra sak til sak.
- En god samarbeidsmodell med en samlende og integrerende funksjon der det først og fremst fremhever det som forener.
- Legger godt til rette for en partsnøytral saksbehandling med åpne, faglige og uavhengige råd.

Et mindretall som gikk inn for en parlamentarisk modell, la vekt på at dette ville gi klarere ansvarsforhold og synliggjøre bedre det politiske flertall og opposisjonspartiene overfor befolkningen. Mindretallet mente en slik modell ville gi større mulighet for politisk helhetsstyring, klarere prioriteringer og bedre mulighet til å følge opp politiske vedtak. I evalueringen av hvordan hovedutvalgmodellen har fungert, ble det bl.a. pekt på:

- At modellen har vist god evne til samordning og koordinering innad i den

enkelte sektor, men at det er et problem eller utfordring at politisk sektortenkning kan vanskeliggjøre samordningen i sentrale politiske organer. Et politisk mindretall la vekt på at politiske helhetsvurderinger og økonomiske prioriteringer ofte kommer sent inn i beslutningsprosessen. Det er behov for å legge større vekt på initativs- og iverksettingsfasen til fordel for vedtaksfasen.

- At det gjennom modellen er utviklet et effektivt system for økonomisk rammestyring som har vist evne til å opprettholde positiv budsjettbalanse. Et politisk mindretall var enig i dette, men mente at systemet ikke var like godt utviklet mht. hvor godt ressursene ble utnyttet.
- At fylkeskommunen gjennom denne modellen har kunnet opprettholde de laveste utgiftene pr. innbygger til sentraladministrasjon sammenlignet med de andre fylkeskommunene. Utgiftene til sentraladministrasjon målt i forhold til totalbudsjettet ble heller ikke vurdert som særlig høyt i forhold til andre fylkeskommuner.
- At fylkeskommunen tross sin størrelse gjennom modellen har en forholdsvis oversiktlig organisasjonstruktur. Det er likevel behov for å gjøre sentraladministrasjonen mer enhetlig, samordnet og synlig i forhold til brukerne. Særlig de ytre etatene kan oppleve dagens organisasjon som uklar, bl.a. fordi de har mange beslutningsnivåer over seg.

5.7 STYRINGSSYSTEMET I KOMMUNENE I AKERSHUS

De 22 kommunene Akershus er svært ulike både befolkningsmessig og i geografisk utstrekning. Den politiske og administrative organiseringen er også forskjellig, selv om mange viktige fellestrekk går igjen. Alle kommunene er organisert etter det tradisjonelle formannskapsprinsippet. Den økte friheten til å organisere den politiske og administrative virksomheten ut fra lokale forutsetninger, som bl.a. var en av intensjonene med endringene i kommuneloven i 1992, ser ut til å være tatt i bruk.

Nedenfor vises noen hovedtrekk i den politiske og administrative organiseringen i kommunene i Akershus. Presentasjonen bygger i hovedsak på organisasjonsdata som er samlet inn av Statistisk Sentralbyrå, og som er videre bearbeidet av NIBR. Prosjektet er igangsatt på oppdrag for Kommunal- og arbeidsdepartementet, som et ledd i arbeidet med å bygge opp en organisasjonsdatabase for kommunesektoren, bl.a. som utgangspunkt for å kunne evaluere hvordan kommunene tilpasser seg endringene i kommuneloven. Dataene er samlet inn gjennom spørreundersøkelser til samtlige kommuner i landet både i 1995 og 1996. I Akershus var det en svarprosent på nær 82 (dvs. at fire kommuner ikke besvarte skjemaet), noe som gir et godt grunnlag for å beskrive hovedtrekkene i styringssystemene.

5.7.1 Politisk organisering

I de 22 kommunestyrene i Akershus er det tilsamen 864 kommunestyrerepresentanter. Av disse utgjør de 322 kvinnerepresentantene en andel på 37 prosent, som er fire prosentpoeng høyere enn i landet for øvrig. Antall representanter i kommunestyrene varierer fra 71 i Bærum, til 17 i Hurdal. Hovedtyngden av kommunestyrene har mellom 35-40 medlemmer.

De siste årene har det foregått et betydelig omorganiseringsarbeid i kommunesektoren. Den såkalte hovedutvalgsmodellen som etterhvert ble dominerende i norske kommuner i løpet av 1980-tallet, viste seg å kunne føre til sektorisering med visse uheldige konsekvenser for muligheten til helhetlig politisk styring i kommunene. De nye organiseringsprinsippene er blitt lansert bl.a. for å dempe slike effekter.

I Akershus ser det ut til at slik politisk omorganisering har kommet i gang. Flertallet av kommunene har imidlertid fortsatt den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen (90 prosent, 16 kommuner), i form av faste utvalg med egen beslutningsmyndighet eller innstillende myndighet overfor formannskap og kommunestyre. To kommuner oppgir at de har innført et system med komiteer i kommunestyret, som innstiller overfor kommunestyret.

De fleste kommunene i Akershus (14 kommuner) oppgir at de faste utvalgene eller komiteene er organisert ut fra et formålsprinsipp, der utvalget/komiteens saker følger av den tradisjonelle sektorindelingen (skole, helse, sosial osv). Fire av kommunene (tilsvarende 22 prosent av de som har svart) oppgir at utvalgene/komiteene er inndelt etter et funksjonsprinsipp, der f.eks. ett utvalg eller en komité har ansvar for utviklingsoppgaver, et annet for driftsoppgaver og et tredje for forvaltnings- eller planoppgaver. To av kommunene som har organisert det politiske arbeidet ut fra en funksjonsmodell, har valgt å dele kommunestyret inn i komiteer, mens de to andre følger den tradisjonelle modellen med faste utvalg.

Ingen av kommunene i Akershus har lagt opp til en politisk områdeorganisering, med egne politiske utvalg som har ansvar for virksomheten i avgrensede geografiske deler av kommunen (kommundelsutvalg/bydelsutvalg). På landsbasis har 15 kommuner innført en politisk områdeorganisering, og disse er stort sett større bykommuner.

I de fleste kommunene ivaretar formannskapets medlemmer også politiske verv i de faste utvalgene eller i komiteene.

Deler av særlovgivningen ble i 1993 endret for å bidra til å oppfylle kommunelovens intensjon om større politisk og administrativ organisasjonsfrihet i kommunene. Endringene innebærer bl. a. at det ikke lenger er obligatorisk for kommunene å opprettholde en rekke særlovorganer. Tabell 5.10 viser hvilke organer i kommunene i Akershus som i dag har fått ansvar for disse sakene.

Tabell 5.10: Plassering av ansvaret for visse typer saker i Akershus. Prosent av kommunene som har lagt ansvaret til formannskap, fast utvalg eller annet utvalg.

	Formannskapet	Fast utvalg eller komite	Annet utvalg (underutvalg)
Finans- og økonomisaker	83	17	0
Miljøsaker	59	35	6
Landbrukssaker	12	53	35
Viltsaker	12	65	24
Klientsaker etter sosialtjenesteloven	0	20	80
Kilentsaker etter barnevernsloven	0	21	79

Kilde: NIBR, spesialutkjøring fra organisasjonsdatabasen.

Flertallet av kommunene har lagt ansvaret for finans- og økonomisaker til formannskapet. Også miljøspørsmål er i de fleste kommunene lagt til formannskapet, mens landbruks- og viltsaker i de fleste kommunene er lagt til egne faste utvalg eller komiteer. Klientsakene etter sosialtjenesteloven og barnevernsloven er i de fleste kommunene lagt til egne utvalg som bare tar hånd om disse sakene, eller egne underutvalg.

Spørreundersøkelsen som Opinion A/S gjennomførte for utvalget i 1996 viste at befolkningens interesse for det politiske arbeidet i kommunestyrene i Akershus

gjennomgående var høy. Om lag 80 prosent av befolkningen oppga at de var svært interessert eller noe interessert i det som foregår i kommunestyret.

5.7.2 Administrativ organisering

De fleste kommunene i Akershus har beholdt en sentralt organisert administrasjon. Syv kommuner (tilsvarende 39 prosent av de som har svart) har lagt deler av tjenestene ut til egne distrikter innenfor kommunen. I fire av disse kommunene gjelder dette utelukkende pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon eller hjem, mens én kommune har desentralisert både helsetjenester, sosialtjenester, pleie- og omsorg for eldre og funksjonshemmede, tiltak innen rusomsorgen og tiltak innen barne- og ungdomsvernet. To av kommunene som har en distriktsorganisering har ikke oppgitt hvilke deler av tjenesten dette gjelder.

I den administrative saksbehandlingen praktiserer flertallet av kommunene i Akershus såkalt fullført saksbehandling (15 kommuner, tilsvarende 88 prosent av de som har svart). Det vil si at enhetsleder og saksbehandlere i den enkelte etat i samarbeid med rådmannen gjennom den løpende saksbehandlingsprosessen kommer frem til en felles forståelse av den innstillingen som skal presenteres for politikerne. I to av kommunene praktiseres en mer tradisjonell saksbehandlingsform, der rådmannen mottar sakene fra etaten eller de enkelte enhetene etter at de er ferdig behandlet, og der rådmannen på bakgrunn av denne saksutredningen vurderer om saken skal fremmes overfor politikerne eller om den skal sendes tilbake til hovedenheten for videre saksutredning.

5.8 REGIONAL STATLIG FORVALTNING

Det er en stor konsentrasjon av statlige virksomheter i hovedstadsområdet. Det gjelder en rekke etater som har hele landet som ansvarsområde (direktorater mv.), forsvaret, forvaltningsbedrifter (Luftartsverket, Postverket mv.) og statlige tjenesteytende institusjoner (sykehus, utdanningsinstitusjoner, teatre mv.).

I tillegg er det en rekke statlige lokale og regionale etater som har et geografisk avgrenset ansvarsområde. Her er det betydelige variasjoner i geografisk nedslagsfelt. Slike variasjoner gjelder generelt for hele landet, men det er likevel noen inndelinger av statlige virksomheter som avviker fra resten av landet, fordi Oslo og Akershus er delt i to fylker. Noe grovt kan de statlige virksomhetene deles inn i kategorier etter geografisk ansvarsområde. For det første har en del virksomheter i stor grad sammenfallende grenser med kommunegrensene. Det gjelder lokale statlige etater som trygdekontor, ligningskontor, folkeregister osv. I Oslo er det i en del tilfeller flere kontorer innen kommunen, som f.eks. trygdekontorene.

For det andre har en del statlige virksomheter i stor grad sammenfallende grenser med fylkesgrensene. Det gjelder statlige virksomheter som statens vegvesen, fylkeslegen, fylkestrygdekontorene, tolldistriktene, fylkesskattekontorene og fylkestrygdekontorene, som har ett kontor i henholdsvis Oslo og Akershus. Videre gjelder det statlige virksomheter som fylkesmannen, statens utdanningskontor, skattefogden, fylkesnemnda for sosiale saker, forbrukerrådet og fylkesarbeidskontoret, som har ansvaret for både Oslo og Akershus fylker.

For det tredje finnes en del statlige virksomheter som inngår sammen med Oslo og Akershus fylker i større regionale enheter. Det gjelder bl.a. elektrisitetstilsynet, utlendingsdirektoratets regionkontor, fylkesveterinæren, rettledningstjenesten, konkurransetilsynet, statsadvokatembetene, kontrollverket og justerkammeret.

For det fjerde finnes statlige virksomheter som bispedømmene, lagmannsrettene og arbeidstilsynet som på den ene siden splitter opp fylkesgrensene og som på den andre siden inngår i større regionale enheter.

For det femte finnes statlige virksomheter som politidistriktene, sivilforsvarsdistriktene, herredsretter og kriminalomsorg i frihet som er inndelt i enheter som er større enn kommuner og mindre enn fylker.

Den lokale statlige forvaltningen er forholdsvis liten sammenlignet med kommunesektoren i hovedstadsområdet. På lokalnivå er imidlertid lignings-, register- og trygdekontorene relativt store. På regionalt nivå er politi, rettsvesen, tolldistriktene og statens vegkontor store etater. Statlige virksomheter som NSB og Rikshospitalet har stor betydning for tjenestetilbudet i regionen og er store virksomheter, noe som er omtalt nærmere i *"Samferdsel"* i kapittel 9 om samferdsel og kapittel 11 om helsesektoren.

Fylkesmannen, fylkeslegen, statens utdanninningskontor, statens vegvesen, fylkesarbeidskontoret, fylkestrygdekontoret, fylkesjordskiftekontoret, forbrukerkontoret, kriminalomsorg i frihet, statens kartverk, fylkesskattekontoret og skattefogden er de statlige virksomhetene som har den mest omfattende kontaktflaten til kommunesektoren. Disse 12 etatene har om lag 11-1200 ansatte i hovedstadsområdet og disponerer rundt 400 millioner kroner til intern drift.

De administrative inndelingsgrensene for de statlige etatene i hovedstadsområdet er dels resultat av ulike begrunnelser innen de ulike etatene, dels historiske forhold og til en viss grad rene tilfeldigheter. Det er fagdepartementet som har ansvaret for beslutningene om organisering og geografisk inndeling av vedkommende lokale statlige virksomhet i linjen. Departementene kan selv velge om de vil følge kommune- og fylkesgrensene i sine administrative inndelinger. Administrasjonsdepartementet skal imidlertid i henhold til utredningsinstruksen forelegges administrative konsekvenser ved endringer. Det forutsettes at det skal foretas helhetlige vurderinger av de administrative grensene for statlige virksomheter.

For mange av de statlige virksomhetene er oppgavene av en slik karakter at det er naturlig å følge kommune- og fylkesgrensene. I tillegg er det i flere sammenhenger uttrykt ønsker om å styrke samspillet mellom statlige etater og mellom staten og kommuner/ fylkeskommune. For statlig medvirkning i samfunnsutbyggingsoppgaver gjennom f.eks. fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger og veimyndighetene er det formålstjenelig å kunne se områder under ett som samsvarer med planleggingsenhetene i kommunene og fylkeskommunene.

Oslos geografiske beliggenhet gjør at mange av de etatene som betjener Akershus er lokalisert i Oslo. Oslos geografiske plassering gjør f.eks. tilgjengelighetsspørsmålet lite problematisk også for de etater som utelukkende forholder seg til Akershus.

Den betydelige variasjonen i statlige etaters geografiske nedslagsfelt kan ha konsekvenser for samspill mellom statlig og kommunal sektor, og kan også tenkes å ha konsekvenser for formåls- og kostnadseffektiviteten i statlig forvaltning.

I forbindelse med reorganisering av statlige etater har det vært argumentert med at kostnadsvurderinger og tjenestekvalitet tilsier større forvaltningsenheter. Slike hensyn må imidlertid veies mot de etater der nærhetshensynet er særlig viktig, f.eks. politiet.

Utvalget går nærmere inn på de ulike statlige etatene i forbindelse med gjennomgangen av ulike sektorer i del II av innstillingen.

Fylkesmannens samordningsrolle

Fylkesmannen har en instruksfestet plikt til å bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommunen og den

lokale statsforvaltning. Fylkesmannen skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen. Videre skal fylkesmannen medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand for at de skal kunne løse de samfunnsoppgaver de er pålagt.

Regjeringen har godkjent utfyllende retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommunerettet styring. Retningslinjene gjelder rollen fylkesmannen har i forhold til tverrsektorielle styringsoppgaver som er lagt til den lokale statsforvaltningen på fylkesnivået.

Fylkesmannen skal i denne sammenheng:

«
- Sjå heilskapen i statlege aktivitetar som rettar seg mot kommunane og som vert utøvd av lokale statlege organ på fylkesnivået, også dei organ som ikkje ligg under fylkesmannsembeta (utdanningskontoret, fylkeslegen, statens vegkontor, fiskerisjefen m.fl.)
- Leie den samordninga som er nødvendig ut fra heilskapssyn, og
- Bidra til å identifisere samordningsbehov.»

Målet med samordningsrollen fylkesmannen har etter disse retningslinjene, er å se ulik statlig styring overfor kommunene i sammenheng, slik at eksisterende statlige styringsbehov og signaler vurderes opp mot sentrale mål for det kommunale selvstyret.

Fylkesmannen har et særlig ansvar for regional statlig samordning i forhold til fylkesplanlegging, kommuneplanlegging og kommunenes økonomiplaner.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er organisert med egen kommunal samordningsenhet som har som hovedoppgave å sikre at det skjer nødvendig samordning mellom fagavdelingene (landbruk, miljø, sosial og familie, justis- og bygg og beredskap) og i forhold til andre lokale statsetater. Samordningsstaben har også ansvar for forberedelse av megling.

KAPITTEL 6

Erfaringer med samarbeid

6.1 INNLEDNING

I utvalgets mandat vises det til en lang historie med en rekke samarbeidsordninger mellom Oslo kommune, kommunene i Akershus og Akershus fylkeskommune. Utvalget er bedt om å oppsummere erfaringer med slikt samarbeid og vurdere forutsetninger for å kunne oppnå tilstrekkelig resultater gjennom samarbeid.

I dette kapitlet presenteres en oversikt over hvilke samarbeidsordninger som har eksistert i området. Det redegjøres for hvilket innhold og formål samarbeidet har hatt og hvordan erfaringene kan oppsummeres. Oppsummeringen gir grunnlag for å vurdere hvordan den gjeldende organiseringen i hovedstadsområdet fungerer, og betingelsene for at samarbeid skal kunne bidra til at oppgaver blir løst på en god måte.

I avsnitt 6.2 gis det en kort oversikt over samarbeidsordninger som har eksistert før ordningen med direkte valgte fylkesting ble etablert i 1976. I avsnittene 6.3-6.6 redegjøres det for samarbeid i Oslo og Akershus de siste ca. 20 år med dagens fylkeskommuneordning. Redegjørelsen i avsnittene 6.3-6.5 omhandler samarbeid om oppgaver på overordnet og tverrsektorielt politisk nivå. Slikt samarbeid har først og fremst dreiet seg om arealplanlegging, infrastrukturutbygging og næringsutvikling. I avsnitt 6.6 oppsummeres samarbeidsordninger for enkelte sektorer. I avsnitt 6.7 oppsummerer utvalget erfaringene med de ulike samarbeidsordningene, og drøfter kort begrensninger og muligheter som ligger i samarbeid.

6.2 SAMARBEID FØR FYLKESKOMMUNEREFORMEN I 1976

Oslo og Akershus har omfattende erfaringer med samarbeid i tiden før dagens fylkeskommuneordning ble etablert i 1976.

Generalplankomiteen for Oslo, Aker og Bærum

Allerede i 1934 la «Generalreguleringsplankomiteen for Stor-Oslo» (fra 1938 kalt Generalplankomiteen) fram reguleringsplan for kommunene Oslo, Aker og Bærum. Komiteen var med unntak av krigsårene i virksomhet fram til 1950. Oslo hadde vokst ut over sine grenser. Mer en halvparten av befolkningensveksten i Oslo og Aker kommuner hadde i perioden 1910-1948 tilfalt Aker kommune. 1. januar 1948 ble Aker kommune i Akershus fylke innlemmet i Oslo kommune ut fra begrunnelser knyttet til bl.a. utviklingen av byens boligbygging og tomtepolitikk, vegforbindelser og kommunikasjonslinjer, vannforsyning og avløp, samt de felles næringsinteressene.

Regionplankomiteen for Oslo-området

I 1950 ble Regionplankomiteen for Oslo-området opprettet på frivillig grunnlag med deltakelse fra Oslo kommune, 14 kommuner fra Akershus fylke (Asker, Bærum, deler av Follo, Nedre-Romerike), 2 kommuner fra Buskerud fylke (Hurum og Røyken), samt representanter for staten, Industriforbundet og friluftsorganisasjonene. Samarbeidet ble finansiert av medlemskommunene og komiteen hadde en fast administrasjon. Komiteen ble senere utvidet og besto i 1960 av 21 kommuner.

Komiteen la fram utredninger om regionens fremtidige utvikling. I 1963 utarbeidet komiteen en regionplanskisse, der målet var å utarbeide en regionplan som skulle være rådgivende for kommunene. I en rapport fra Norges landbrukshøgskole om erfaringer med samarbeid i Oslo og Akershus (Næss, 1994), pekes det på at

regionplanskissen i liten grad fikk slik betydning. Komiteen hadde betydning som veileder i kommunenes areal- og infrastrukturplanlegging og komiteen fungerte som et kompetansesenter for samfunnsplanlegging sammen med NTH og Kommunaldepartementet. Etter 1969 endret komiteen navn til «Studieselskapet for regionplanarbeidet for Østlandsområdet» og flere kommuner kom med.

Samarbeidskomiteen for Oslo og Akershus

Samarbeidskomiteen for Oslo og Akershus ble opprettet i 1956 med sentrale bystyre- og fylkestingsrepresentanter. Komiteen tok opp saker av felles interesse og saker som krevde felles planlegging, finansiering og gjennomføring. I 1962 fikk komiteen sekretariat som var delt mellom fylkesmannens utbyggingsavdeling og finansrådmannen i Oslo og et arbeidsutvalg for regionalplanlegging der også noen få Akershuskommuner var representert.

Et privat konsulentfirma gjennomførte utrednings- og planleggingsarbeid frem til 1968. Arbeidene omfattet rapporter om prognoser for vekstrammer, retningslinjer og byutviklingsplaner for sør, øst og vest i «Sentralregionen» (Oslo med nærområdene) og planer for resten av Akershus. En sammenfatning av utredningsarbeidet ble lagt fram som et utkast til regionplan og ble sendt på høring til kommunene. Kommunene sluttet seg ikke til planen. En vesentlig svakhet var antakelig at kommunene ikke var tilstrekkelig involvert i planprosessen.

Regionplanrådet

Bygningsloven av 1965 fikk egne bestemmelser om regionplanlegging. I 1968 ble regionplanoppgavene overført fra Samarbeidskomiteen til et nytt organ som ble kalt Regionplanrådet. Samarbeidskomiteen fortsatte etter dette med andre typer oppgaver knyttet til planlegging og finansiering av konkrete regionale utbyggingstiltak.

Regionplanrådet besto av 78 representanter fra hhv. Oslo kommune (34 representanter og formannen) og 22 Akershuskommuner (Bærum 6 representanter, Asker og Skedsmo 3 representanter hver, Enebakk, Gjerdrum og Hurdal 1 representant hver og de øvrige 16 kommuner 2 representanter hver). Regionplanrådet hadde et arbeidsutvalg på 11 medlemmer og to fagutvalg for hhv. vann og kloakk og kommunikasjoner. I tillegg var det underutvalg med arbeidsutvalg for de tre regionene i Akershus (Romerike, Follo og Asker/Bærum).

Før Regionplanrådet ble opprettet ble regioninndelingen drøftet av representanter for kommunene i området og fylkesmannen. Oslo og Akershus fylker ble valgt som regionplanregion, men det ble også vurdert modeller som Oslo i en region og Akershus delt i tre regioner (Follo, Romerike og Asker/Bærum) eller en region med Oslo og noen av nabokommunene og resten av Akershus delt i to regioner.

Regionplanrådet fulgte opp Samarbeidskomiteens utrednings- og planleggingsarbeid. Regionplanrådet arbeidet foruten med regionplanlegging også med saker som bl.a. motorvei gjennom Follo, vanntilførsel, Stor-Oslo Lokaltrafikk og sikring av Marka gjennom regionplanvedtekt. Perspektivet på regionplanleggingen ble utvidet fra Oslo og omegnskommunene til å omfatte hele Oslo og Akershus. Forslag til regionplan (plan'74) fikk tilslutning fra Regionplanrådet i 1974 etter en forutgående høring i kommunene.

Regionplanens formål var å utarbeide en plan for det som ble oppfattet å være regionalt ønskelig og skulle dermed ikke nødvendigvis tilfredstille alle kommunenes ønsker om utbygging og egendekning av arbeidsplasser. Regionplanrådet understreket selv at det ikke hadde gjennomføringansvar for planen og det ble vist til at sentrale myndigheter og kommunene forvaltet mange av de viktigste virkemidlene for gjennomføringen av planen. Det var en svakhet at regionplanleggingen bare var veiledende overfor sektorer og kommuner og ikke selv hadde egne virkemidler.

Stortinget vedtok i 1973 ett nytt lovpunkt om fylkesplanlegging i bygningsloven. Regionplanrådet bestemte seg for ikke å behandle planen ytterligere ved innføring av ny fylkeskommuneordning i 1976. Planen ble sendt de folkevalgte myndighetene i Oslo og Akershus og Miljøverndepartementet til orientering og med en henstilling til de kommunale og fylkeskommunale myndigheter om å legge planen til grunn i det videre planleggingsarbeidet. Regionplanrådet og Regionplankontoret ble nedlagt hhv. 1.1.76 og 1.7.77.

6.3 SAMARBEIDSUTVALGET FOR OSLO OG AKERSHUS

Miljøverndepartementet arbeidet for at alle fylker skulle ha ferdig sine fylkesplaner ved utgangen av 1975. Det spesielle for Oslo og Akershus var at den naturlige fylkesplanregionen var større enn det Oslo og Akershus fylker var hver for seg. Oslo og Akershus hadde ingen formelle samarbeidsorganer som kunne ta seg av fylkesplanoppgaven etter at Regionplanrådet ble nedlagt.

Etter to-tre års drøfting av hvordan samarbeidet skulle organiseres ga Miljøverndepartementet 10. februar 1976 i medhold av daværende bygningslov bestemmelser om samarbeid mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune (som fylkeskommune) om fylkesplanlegging. Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus ble opprettet og fikk i mandat å trekke opp hovedretningslinjer for planlegging i området. Utvalget skulle i følge mandatet:

- Angi rammer for den samlede boligbygging og arbeidsplasslokalisering i området med forslag til fordeling på Oslo og Akershus, under hensyntagen til behovet for boligbygging, arealdisponering og rasjonell trafikkavvikling.
- Legge fram begrunnede forslag til organisering av konkrete samarbeidsoppgaver innen vann- og kloakksektoren.

Samarbeidsutvalget er representert med syv fra Oslo bystyre og syv fra Akershus fylkesting. Lederervervet går på omgang for to år om gangen mellom ordføreren i Oslo (en gang varaordføreren) og fylkesordføreren i Akershus. Utvalget har bestått av sentrale, ledende politikere fra begge parter. Fylkesmannen har deltatt som observatør. Akershus fylkeskommune og Oslo kommune veksler på sekretariatsansvaret samtidig med ivaretakelsen av lederervervet. Utvalget disponerer ikke eget budsjett og har ingen formell myndighet utover å gi råd. Samarbeidsutvalget er det eneste samarbeidsorgan med formål å løse fellesoppgaver mellom Oslo og Akershus med representanter på et overordnet politisk nivå. Utvalget har fungert i ca. 20 år og samarbeidsaktiviteten har variert over tid:

Perioden fram til ca. 1980

Oslo kommune hadde en kommuneplan ferdig tidlig i 1976. Akershus fylkeskommune måtte først bygge opp et apparat for fylkesplanlegging og la først fram en del I til fylkesplanen i 1976. Akershus fylkeskommune hadde dessuten behov for å avklare fylkeskommunens og fylkesplanens posisjon og myndighet i forhold til Akershuskommunene. Det var en uttrykt oppfatning blant fylkeskommunens representanter at Samarbeidsutvalget ikke kunne ta beslutninger på vegne av kommunene i Akershus, sålenge kommunene ikke var representert i utvalget. Allerede i starten ble det tatt opp med Miljøverndepartementet om utvalget hadde fått et realistisk mandat og arbeidsgrunnlag. Det ble pekt på at utvalget kun var rådgivende og ikke hadde fått noen spesielle virkemidler. Samarbeidet måtte derfor begrenses til områder, der det var enighet mellom deltakerne og avgrenses til de fylkeskommunale ansvarsområdene.

Næss peker i tidligere nevnte rapport fra Norges landbrukshøgskole at omfanget på samarbeidet også ble begrenset som følge av ulike oppfatninger mel-

lom Oslo og Akershus. Oslo var særlig opptatt av at Akershus skulle forplikte seg til å bygge flere boliger for å avlaste Oslo på dette området. Akershus på sin side var mest opptatt av den byrdefulle pendlingen og mente at det måtte lokaliseres flere arbeidsplasser til Akershus. Disse problemstillingene ble skjøvet over til et nytt statlig utvalg, som ble oppnevnt i 1979, Kontaktutvalget for Oslo og Akershus. Det er redegjort nærmere om kontaktutvalget i avsnitt 6.4.

1980-årene

Kontaktutvalget fikk et delvis overlappende mandat i forhold til samarbeidsutvalgets mandat og det ble derfor ikke holdt møter i Samarbeidsutvalget før i 1985. Da ble spørsmål knyttet til samferdsel behandlet og grunnlaget for samarbeidet om hovedvegutbyggingen lagt. Det er nærmere redegjort for samarbeidet og organiseringen av hovedvegutbyggingen avsnitt 6.6 om sektorsamarbeid og i *"Samferdsel"* i kapittel 9 om samferdsel.

1990-årene

Først fra valgperioden 1989-91 ble det igjen avholdt regelmessige møter (to-tre pr. år). Ved starten på valgperioden 1992-95, vurderte Samarbeidsutvalget sitt eget mandat og vedtok å utvide det slik at det skulle være det «sentrale samarbeidsorganet for å initiere og koordinere ulike samarbeidsoppgaver mellom de to fylkene». Samarbeidsutvalget ble også styrket med et forberedende arbeidsutvalg for å sikre en mer løpende kontakt mellom den politiske ledelsen i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Byrådet som er det utøvende politiske organet i Oslo kommunes parlamentariske system, har ikke fått noen formell plass i Samarbeidsutvalget, men er forutsatt å være representert i det forberedende arbeidsutvalget sammen med bl.a. ordføreren i Oslo og fylkesordføreren i Akershus. Samarbeidsaktiviteten ble økt ved at det ble igangsatt en rekke samarbeidsprosjekter innen flere av de fylkeskommunale ansvarsområdene.

Innen flere av samarbeidsprosjektene kan det være et potensiale for å oppnå resultater. Det kan f.eks. gjelde arbeidet med å bedre ressursfordelingen til fordel for Oslo og Akershus med utgangspunkt i det felles utredningsprosjektet om ressursfordelingen i Oslo/Akershus-regionen (ROAR-prosjektet), felles næringslivsstrategi/-råd, samarbeid om endring av sykehusstrukturen mm. Det synes likevel å være forholdsvis stor enighet blant partene om at en samarbeidsmodell utelukkende basert på frivillighet og uten spesielle virkemidler har svært begrensede muligheter til å oppnå resultater. Samarbeidsutvalget har f.eks. ikke lykkes med å etablere felles planforutsetninger for planleggingen i de to fylkene eller trukket hverandre gjensidig inn i hverandres planprosesser på de 20 årene utvalget har fungert, selv om slikt mål ligger til grunn for det opprinnelige mandatet.

6.4 KONTAKTUTVALGET FOR OSLO OG AKERSHUS

Det regionale kontaktutvalget ble opprettet i 1979 med representanter fra staten (Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet, Landsbruksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helse- og sosialdepartementet og planleggingssekretariatet), Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Stadsråden i Miljøverndepartementet var utvalgets leder. I 1981 ble det også etablert et regionråd der kommunene i Akershus ble trukket med i tillegg til de ovennevnte. Kontaktutvalgets mandat var å utrede rammebetingelser og utarbeide retningslinjer for den regionale planleggingen i hovedstadsområdet for de nærmeste 10-20 år. Regionrådet skulle være et rådgivende organ for Kontaktutvalget.

Bakgrunnen for opprettelsen av kontaktutvalget var at det ikke var tilstrekkelig framdrift i Samarbeidsutvalgets arbeid med felles retningslinjer for fylkesplanleggingen og at det derfor var nødvendig å trekke inn staten. For lav boligbygging og

dårlig balanse mellom bolig og arbeid ble ansett som to av hovedproblemene i regionen, samt at det manglet en samlet plan for utbyggingsmønsteret, som kunne sikre en funksjonell, økonomisk og miljømessig god utvikling i området

Kontaktutvalget avga innstilling i 1983 og anbefalte bl.a. at boligbyggingen i større grad burde foregå i Oslo og sentrale deler i området gjennom fortetting og byfornyelse og at nettoveksten av arbeidsplasser burde komme i Akershus, særlig i ytterområdene. Regjeringen sluttet seg til Kontaktutvalgets konklusjoner i St.meld. nr. 67 (1984-85), «Regional planlegging og distriktspolitikk», og anså kontaktuvalgets arbeid for sluttført. Regjeringen understreket at det var viktig at kontaktutvalgets arbeid ble videre konkretisert og fulgt opp gjennom kommune- og fylkesplanleggingen i Oslo og Akershus. En samlet statlig vurdering av situasjonen skulle skje gjennom behandling av kommuneplanen for Oslo og fylkesplanen for Akershus

Kontaktutvalgets anbefalinger fikk ikke gjennomslag eller virkning på planleggingen i regionen, slik som forutsatt. For det første mente aktørene i regionen at staten ikke hadde skapt tilstrekkelige med insitamenter og virkemidler for å gjennomføre planen. For det andre kan det synes som om problemforståelsen etterhvert ble endret. Mens de regionalpolitiske utfordringene tidligere i stor grad var et spørsmål om hvordan pressproblemer skulle løses og hvordan den økonomiske veksten skulle fordeles regionalt, så ble oppmerksomheten etterhvert i større grad rettet mot å skape ny vekst og en sterkere konkurranse om å trekke til seg næringsvirksomhet i egen kommune. Mens kommunene i siste halvdel av 1970-årene syntes å være bekymret over belastningene på kommuneøkonomien som den sterke boligbyggingen medførte, så synes kommunene 10-15 år senere å være mer opptatt av å satse på næringsutvikling, både for å trekke til seg nye skattebetalere og erstatte tapte arbeidsplasser.

Etter avslutningen av kontaktutvalgets arbeid i 1983 har det vært tatt få initiativ til å gjennomføre en overordnet samfunnsplanlegging for hele hovedstadsområdet. Planlegging har etterhvert blitt mer prosjektorientert. Eksempler er kommuner som i samarbeid med private investorer utvikler enkeltprosjekter, «Oslo-pakka» for utbygging av hovedvegnettet i hovedstadsområdet og vedtaket om å omlokalisere hovedflyplassen fra Fornebu til Gardermoen. Et nytt element i planleggingen er også at Miljøverndepartementet etterhvert har lagt vekt på å ivareta overordnede samfunnshensyn i planleggingen ved å aktivisere bruken av rikspolitiske retningslinjer (RPR) etter plan- og bygningsloven (Barn- og unges interesser i planleggingen, utbygging av hovedflyplass, areal- og transportplanlegging, planlegging i strandsonen i Oslofjorden) og bruke disse aktivt i behandlingen av kommunale planer.

6.5 REGIONRÅDENE I AKERSHUS

I 1989 ble det igangsatt tre-årig forsøk med planprosjekter for hhv. Follo, Vestområdet og Romerike. Hovedmålet var langsiktig forsyning av attraktive arealer til næringsutvikling, boligforsyning mv., samt å sikre miljøvern og regional balanse i hovedstadsområdet. Disse prosjektene var tidligere anbefalt av kontaktuvalget (av 1979-83) og senere i Akershus fylkesplan 1985-90. Prosjektene ble etablert etter positiv tilslutning fra kommunene i Akershus og drøfting i Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus. Prosjektene var organisert med en politisk styringsgruppe der kommunene var representert med sin ordfører, Oslo kommune med et byråd og Akershus fylkeskommune med fylkesordfører, fylkesvaraordfører og fylkesutvalgsrepresentant. I tillegg ble det etablert en administrativ arbeidsgruppe med planleggere fra kommunene, statens vegvesen, fylkeslandbrukskontoret og fylkesmannens miljøvernavdeling. Fylkeskommunens planavdeling ivaretok sekretariatet for de

politiske og administrative gruppene. I de første årene konsentrerte planprosjektene seg om hovedflyplassutbyggingen (både Hurum og Gardermoen), samt transportplan for Oslo og Akershus (TP10). Romeriksprosjektet fikk ansvar for å styre deler av det statlige konsekvensutredningsprogrammet forut for avgjørelsen om lokalisering av hovedflyplass til Gardermoen.

Etter behandling i Akershuskommunene vedtok Akershus fylkesting i 1992 å gjøre planprosjektene til permanente kontaktorganer for kommunene, fylkeskommunen og statlige regionale etater. Plansamarbeidet ble noe omorganisert og omdøpt (Follorådet og Romerike regionråd). Endringen besto i at de politiske rådene ble supplert med en fra opposisjonen i tillegg til ordførerne i kommunene, samt at fylkesmannen ble representert som observatør. Videre overtok alle rådmennene i hhv. Follo- og Romerikekommunene, sammen med fylkesrådmannen og en kommunaldirektør fra Oslo kommune, ledelsen av de administrative gruppene. Under rådmannsgruppene er det etablert en rekke administrative faggrupper innen temaer som areal, miljø, næring, kultur, helse mm., med de respektive fylkeskommunale sektor/fagetater som sekretariat. I forbindelse med omorganiseringen fikk samarbeidet i Follo og på Romerike et utvidet mandat fra arealsamarbeid til samarbeidsorganer om i prinsippet alle typer oppgaver av regional karakter som berører og har interesse for flere kommuner og fylkeskommunen. De regionale rådene i Follo og på Romerike disponerer eget budsjett. Samarbeidet i Vestområdet har i hovedsak opprettholdt den opprinnelige organiseringen og samarbeidet har frem til nå vært konsentrert om areal- og transportpolitiske spørsmål.

Utgangspunktet for å etablere samarbeidet var å få frem konkrete regionale planer for utbyggingsmønster, samt fordeling av rammer for utvikling i den enkelte kommune. I praksis er det gjennom dette samarbeidet først og fremst tatt sikte på å etablere en arena for kontakt, menings- og informasjonsutveksling. Samarbeidet innebærer mer indirekte påvirkning av kommunenes planlegging gjennom forsøk på å etablere felles forståelse og plangrunnlag, samt at fylkeskommunen mer aktivt fremmer innsigelser til kommuneplaner. Samarbeidet har dermed et lavere ambisjonsnivå enn flere av de tidligere forsøkene som det er redegjort for foran. Oslo kommune har i liten grad deltatt i samarbeidet, noe som i følge Akershus fylkeskommune har ført til at det er interne spørsmål i delregionene som først og fremst tas opp. Akershus fylkeskommune har gitt uttrykk for at denne formen for samarbeid, krever større ressurser til koordineringsfunksjonen, og at statens interesser i større grad må konkretiseres, dersom det skal oppnås bedre resultater.

6.6 SEKTORSAMARBEID

Oslo og Akershus har også omfattende erfaring med samarbeid innen ulike sektorer. Her redegjøres det for samarbeid for de oppgaver utvalget legger vekt på i vurderingen av den regionale oppgaveløsningen i Oslo og Akershus. Samarbeidet for den enkelte sektor eller oppgavefelt er beskrevet mer i deltalj i de etterfølgende kapitlene 7-15.

6.6.1 Helsesektoren

Helseregionsamarbeidet er den viktigste formen for samarbeid mellom fylkeskommuner om sykehusvirksomheten. Helseregionene er gjennom de regionale helseutvalgene gitt en mer aktiv rolle i planleggingen av helsetjenester, samt å være rådgivende organer for fylkeskommunene innen utbygging og organisering av helsetjenesten. Helseregionsystemet er nærmere utdypet i avsnitt 11.3 i kapittel 11. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er i hver sin helseregion og har derfor

ikke erfaring med slikt samarbeid for denne regionen. Det er ennå for tidlig å si om den økte satsingen på helseregionsamarbeidet gir de ønskede resultater. I oppfølgingen av Hellandsvikutvalget (NOU 1996:5 «Hvem skal eie sykehusene») kan en mulig utvikling være å styrke helseregionenes rolle ytterligere.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har i felleskap utredet mulig samarbeid om sykehusstrukturen i Oslo og Akershus (Stadaas-Dolva-rapporten). Denne utredningen er ikke politisk behandlet i Oslo og Akershus. Det foregår i liten grad et konkret samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om felles utnyttelse av utstyr, personale og kompetanse innen helsesektoren og det er lite kjøp og salg av tjenester mellom disse.

6.6.2 Utdanningssektoren

Innen utdanningssektoren er det inngått en samarbeidsavtale mellom Oslo og Akershus vedrørende en felles samordnet dimensjonering av elevplasser i videregående skole i de to fylker, basert på årlig kartlegging og vurdering av bransjens behov for lærlinger og faglært arbeidskraft. Videre omfatter avtalen samarbeid om utveksling av lærlingplasser og elevplasser over fylkesgrensene, samt gjennomføring av etterutdanning for lærere og instruktører i bedrifter. Samarbeidet styres gjennom en egen styringsgruppe sammensatt av de utdanningsansvarlige (utdanningssjefene) i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Sekretariatsfunksjonen går på omgang mellom de to partene. Avtalen slår fast hvilke refusjonsordninger som skal gjelde ved kjøp og salg av plasser. Avtalen vurderes og reforhandles hvert år. Akerhus fylkeskommune har tidligere (særlig i 1980-årene) kjøpt et betydelig antall elevplasser (bl.a. leid hele Vahl videregående skole for Akershuselever). Her var det antakelig en form for gjensidig nytte ved at Akershus fylkeskommune måtte dekke en topp i etterspørselen etter elevplasser frem til midten av 1980-årene, mens Oslo kommune i samme periode hadde overkapasitet. I dag er omfanget av kjøp og salg av utdanningstjenester betydelig lavere. Samordningsbehovet i utdanningssektoren er nærmere utdypet i kapittel 13.

6.6.3 Samferdselssektoren

Kollektivtransport

Samarbeidet om kollektivtransport i Oslo og Akershus skjer gjennom samarbeidsavtaler mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk A.S (SL), Oslo Sporveier A.S. og NSB, gjennom Samarbeidsutvalget for Akershus og Oslo og gjennom to felles selskaper: AS Billettsystemer og Oslo og Akershus Trafikkservice («Trafikanten»). Da SL ble etablert i 1974 var formålet at selskapet skulle samordne kollektivtrafikken i hele Oslo og Akershus. Oslo kommune ønsket imidlertid ikke at Oslo Sporveier skulle underlegges et slikt regionalt samordningsoragn. Opprettelsen av SL la likevel til rette for store forbedringer i takstsystemer og overgangsmuligheter mellom de ulike transportleverandørene. Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Staten har en tredjedel av aksjene hver i SL. Samferdselsdepartementet varslet i 1994 de øvrige aksjonærene at staten vil trekke seg ut av eierposisjonen. Begrunnelsen var at departementet ikke anså det som en naturlig oppgave for staten å delta på eiersiden i regionale trafikkselskaper. Samarbeidet innen kollektivtransport er nærmere utdypet i punkt 9.5.5 i *"Samferdsel"* i kapittel 9 om samordningsbehov i samferdselsesektoren.

Vegutbygging

Oslopakken innebærer en utbygging av hovedvegnettet på ca. 12 milliarder kroner fram til år 2005. Det er lagt opp til at ca 20 prosent av midlene innenfor Oslo-

pakken skal gå til tiltak for kollektivtrafikken. Arbeidet med Oslopakken koordineres gjennom Samordningsutvalget hvor Statens vegvesen, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og bompengeselskapet deltar. Samferdselsdepartementet er observatør. Utvalget tar opp spørsmål som bompengetakster, fordelingen av bompengemidler mellom Oslo og Akershus, prioritering av prosjekter osv. Utvalget er et utformelt organ som skal samordne vedtak i Oslo og Akershus før Vegdirektoratet sender forslag til Samferdselsdepartementet. Oslopakken har ført til en rask hovedvegutbygging i Osloområdet, som berørte parter i hovedstadsområdet har oppsummert som hensiktsmessig. Samarbeidet om vegutbyggingen er nærmere utdypet i punkt 9.4.1 i *"Samferdsel"* i kapittel 9 om samordningsbehov i samferdselsesektoren.

6.6.4 Tekniske tjenester

Vannforsyning

Innen vannforsyning foregår det et utstrakt samarbeid mellom kommuner i hovedstadsområdet. Det er dels et avtalefestet samarbeid om kjøp og salg av vann over kommunegrenser og dels formelle interkommunale selskaper eller andelslag. På Vestsiden av Oslofjorden samarbeider Asker og Bærum om vannforsyning fra Holsfjorden. Oslo er selvforsynt med vann fra Marka. På Romerike er det et interkommunalt vannverk for seks kommuner på Nedre-Romerike, mens det på Øvre Romerike utredes muligheten for mer integrert samarbeid. I Follo ble det på 1970-tallet tatt initiativ til en felles vannforsyning på tvers av kommunegrensene, men forsøkene førte ikke frem til konkrete resultater. Vannforsyningen i Follo er i stor utstrekning basert på en rekke bilaterale avtaler innen Folloregionen og mellom enkeltkommuner utenfor Follo. Samarbeidet i vannforsyningen er utdypet i punkt 10.2.3 i kapittel 10 om samordningsbehov innen de tekniske tjenestene.

Avløp

De tre største renseanleggene i Oslo og Akershus fanger opp nær 85 prosent av befolkningen i hovedstadsområdet som er tilknyttet et renseanlegg. Vestfjorden Avløpsselskap (VEAS) er et samarbeid mellom Oslo, Bærum og Asker kommuner. Anlegget behandler avløpsvann fra bebyggelsen vest for Akerselva i Oslo og fra Asker og Bærum. Bekkelaget renseanlegg dekker de øvrige delene av Oslo, samt nordlige deler av Oppegård kommune. RA2 er et samarbeid mellom kommunene Lørenskog, Rælingen og Skedsmo. I Follo og på Romerike er det en rekke mindre anlegg. Her er det en vesentlig større befolkningsandel som ikke er tilknyttet renseanlegg. I forbindelse med Gardermoutbyggingen samarbeider Ullensaker og Nannestad kommuner om et felles anlegg som også innebærer at flere av de mindre og gamle renseanleggenes avvikles. Samarbeidet innen avløp er utdypet i punkt 10.3.2 i kapittel 10 om samordningsbehovet innen de tekniske tjenestene.

Renovasjon

Oslo og Akershus er delt opp i 9 avfallsområder. Avfallsbehandlingen er organisert gjennom 3 interkommunale avfallsselskaper som omfatter i alt 17 av regionens 23 kommuner. I de øvrige 6 kommunene ivaretas denne behandlingen kommunevis. Asker og Bærum kommuner har imidlertid noen grad av samarbeid, men dette er ikke formalisert. Det er forholdsvis store forskjeller på avfallsområdenes størrelse. På Nedre Romerike har kommunene Nittedal, Gjerdrum, Sørum, Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet og Enebakk i 1991 dannet et interkommunalt avfallselskap, Romerike avfallsforedling (ROAF). Området dekker ca. 126 000 innbyggere. På Øvre Romerike har kommunene Nannestad, Ullensaker, Eidsvoll og Hurdal i 1979 dannet et eget avfallsselskap, Øvre Romerike avfallsselskap (ØRAS), som dekker ca. 46 000 innbyggere. I Follo har kommunene Ski, Oppegård, Ås,

Frogn og Nesodden i 1994 dannet et eget interkommunalt selskap, FolloReN, som ivaretar disse kommunens renovasjonsansvar, som dekker ca. 83 000 innbyggere. Vestby kommune har inngått i et interkommunalt avfallsselskap med kommuner i Østfold, Mosseregionens avfallselskap (MOVAR). Samarbeidet om avfall er utdypet i kapittel 10 punkt 10.4.4 om samordningsbehovet innen de tekniske tjenestene.

6.6.5 Næringsutvikling

Det er finnes mange fora for samarbeid om næringsutvikling på ulike nivåer. Næringslivsrådet for Oslo og Akershus ble etablert i 1995 som en prøveordning frem til utløpet av 1997. Mandatet er å virke som kontaktforum mellom næringslivet og hhv. Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og andre deltakende kommuner. Rådet skal drøfte og gi råd om næringsspørsmål og bidra til å markedsføre Osloregionen, samt arbeide for kontakt med og etablering av utenlandske bedrifter i samarbeid med SND, Norges Eksportråd og NORTRA. Næringslivsrådet har 12 medlemmer (8 fra næringslivet og 4 fordelt på den politiske ledelsen i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og deltakende Akershuskommuner). Samarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune var meget svakt utviklet fram til Oslo kommune opprettet egen byrådsavdeling for næringsutvikling i 1992. Samarbeidet mellom byrådsavdeling, næringssekretariatet i Oslo og næringssjefens etat i Akerhus har utviklet seg meget positivt de siste årene.

I regi av Follorådet er Stiftelsen Follo i vekst etablert med deltakelse fra alle de 7 Follokommunene, Akershus fylkeskommune, banker og bedrifter i Follo. Asker og Bærum kommuner har inngått formalisert næringssamarbeid med de nærmeste Buskerudkommunene. I regi av Romerike regionråd er det etablert næringssamarbeid mellom Romerikskommunene og Akershus fylkeskommune. I tillegg er det etablert en rekke interkommunale selskaper som Øvre Romerike Næringsutbygging A/S med deltakelse fra Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Ullensaker, Nes og Gjerdrum kommuner og Akershus fylkeskommune, Campus Kjeller A/S med deltakelse fra Skedsmo kommune, Akershus fylkeskommune og forkningsinstitusjoner på Kjeller, Forskningsparken i Ås med deltakelse fra Ås kommune, Akershus fylkeskommune, forskningsinstitusjoner og bedrifter.

Oppland, Hedmark, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark fylkeskommuner og Oslo kommune har etablert et formalisert samarbeid «Kontaktutvalget for fylkeskommunene på Østlandet» med en sekretær, et lite felles basisbudsjett og forutsetning om ulike former for prosjektfinansiering. Kontaktutvalget prioriterer etablering av samarbeid med utenlandske regioner og næringssamarbeid.

6.7 OPPSUMMERING AV ERFARINGER MED SAMARBEID

Oppsummering av erfaringer med samarbeid i Oslo og Akershus

Gjennomgangen foran viser at det er et utstrakt samarbeid om en rekke oppgaver i hovedstadsområdet. Det er utvalgets klare mening at samarbeidsordningene har hatt en rekke begrensninger. Det gjelder særlig de overordnede samfunnsutbyggingsoppgavene. Erfaringer fra Oslo og Akershus samsvarer med erfaringer fra andre steder i landet. Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) utførte på oppdrag fra Christiansenutvalget (NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring») en omfattende kartlegging av alle former for interkommunalt samarbeid i landets kommuner (Weigård, 1991). Kartleggingen viste bl.a. at kommunene rangerer samarbeid om arealplanlegging på bunn sammen med samferdsel og næringspolitisk samarbeid, når de skulle vurdere i hvilken grad samarbeidet hadde gitt konkrete resultater.

Forsøkene med samarbeid om *arealplanlegging* i Oslo og Akershus må på bakgrunn av beskrivelsene som er gitt foran, kunne karakteriseres som lite effektivt ved at intensjonene med samarbeidet i liten grad har latt seg realisere. Samarbeid om *næringsutvikling* kan heller ikke sålangt påvise gode resultater. Det er imidlertid satt i gang et betydelig økt samarbeid om næringsutvikling de senere årene (Nærlingslivsråd for Oslo og Akershus, Follo i vekst, Vestfjordsamarbeidet mellom Asker, Bærum, Drammen, Hurum, Lier, Røyken kommuner) som det ennå er tidlig å vurdere effekten av. Samarbeid om *infrastrukturutbygging* i samferdselsektoren kan vise til forholdsvis gode resultater for hovedvegutbyggingen. På dette området har imidlertid staten tilrettelagt for virkemiddelbruk som har medført en betydelig økt disponibel ressursramme for begge partene. I sum er hovedinntrykket at de mange forsøkene med samarbeid om *samfunnsutbyggingsoppgavene* ikke har innfridd de forventningene som var stilt til og kunne oppnås gjennom samarbeidet.

Når det gjelder samarbeid om *produksjon av tjenester* synes erfaringene å være mer nyanserte og mer positive på en del områder. Innen sektorer som *vann, avløp, renovasjon, energiforsyning* foregår det samarbeid av et betydelig omfang i Oslo og Akershus. Resultater av dette samarbeidet synes å ha gitt bedre resultater enn om kommunene skulle ha løst oppgavene hver for seg. Det synes likevel som det er et betydelig potensiale for samarbeid som ikke er utnyttet.

Innen de tunge tjenesteproduksjonsområdene som *sykehussektoren og videregående opplæring* er erfaringene med samarbeid mellom Oslo og Akershus utover avtaler om kjøp og salg av tjenester begrensede. Undersøkelser fra prosjektet «Ressursfordeling i Oslo/ Akershus-regionen» (ROAR) viste at kryssleveranser mellom Oslo og Akershus knyttet til kjøp og salg av tjenester var svært lavt (Under 1 prosent av driftsbudsjettene for Oslo kommune og Akershus fylkeskommune).Tidligere erfaringer har vist at det har vært mulig med forholdsvis omfattende kjøp og salg av utdanningstjenester, når felles nytte har vært til stede. Samarbeidspotensiale i sykehussektoren slik som det bl.a. er foreslått i Stadaas-Dolvarapporten er ikke utnyttet. Oslo og Akershus samarbeider i hver sin helseregion sammen med andre fylkeskommuner om sykehusvirksomhet, men i liten grad med hverandre.

Innen *kollektivtrafikk* har det ikke lykkes å skape et selskap som kan samordne kollektivtrafikken i hele Oslo og Akershus, slik som ideen var da SL ble opprettet i 1974. Selskapet skulle gjennom områdekonsesjon og kontrakter med driftsselskapene ha ansvaret for det totale tilbudet og det økonomiske resultatet overfor politiske valgte organer. Opprettelsen av SL innebar likevel store forbedringer i takstsystemer og overgangsmuligheter mellom de ulike transportleverandørene. Oslo og Akershus har imidlertid fortsatt ikke et overordnet administrativt styringsorgan for kollektivtrafikken i hele regionen. Det er et betydelig potensiale for forbedringer i kollektivtrafikken.

Noen forklaringer på samarbeidsorganers begrensninger og muligheter

NIBR fant i sin undersøkelse for Christiansen-utvalget at frivillig samarbeid på områder som innebærer *strategiske avgjørelser* som kan favorisere noen kommuner på bekostning av andre, ikke gir effektive resultater (Weigård, 1991). Det kan gjelde strategiske avgjørelser som medfører *omfordeling* av ressurser som arbeidsplasser, boligområder/skattebetalere, kommunikasjonstilbud, friarealer eller ulemper knyttet til miljø. Flere andre undersøkelser har også funnet at samarbeid om slike omfordelingstiltak er spesielt vanskelig i byområder med utbyggingspress. Samarbeid om styring av arealforvaltningen i en flerkommunal byregion som hovedstadsområdet må innebære at en rekke slike omfordelingsvalg må tas. I plan- og bygningslovens bestemmelser er det gitt adgang til interkommunalt plansamarbeid, men

denne muligheten blir sjelden brukt i praksis, antakelig pga. de vanskeligheter som et slikt samarbeid reiser.

Ingen av forsøkene med regional planlegging i hovedstadsområdet som gjennom regionplanrådet og senere fylkesplanleggingen, har hatt tilstrekkelige mekanismer som har kunnet overvinne enkeltaktørenes ulike interesser i større beslutninger. For det første synes det å være en grunnleggende svakhet i både det gamle regionplansystemet og dagens fylkesplansystem at planleggingsansvaret og gjennomføringsansvaret er adskilt. NIBR konkluderer sin analyse bl.a. med følgende: «Skal en tvungen regionsamarbeidsmodell ha mulighet for å lykkes i dag må det derfor trolig bety at man er villig til også å bygge opp et administrativt apparat på dette nivået til å iverksette de beslutninger som fattes, slik at man unngår å ha beslutningsmyndighet og iverksettingsmyndighet lagt til ulike nivåer» (Weigård 1991). Korenutvalget ga en lignende analyse: «Når det må anses at det er ønskelig å forene regionplanlegging og ansvaret for løsningen av visse utbyggingsoppgaver på en hånd, er det ut fra den alminnelige arbeidshypotese at den som utarbeider en plan også bør ha ansvaret for at den kan gjennomføres.» (NOU 1972:27 «Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området»).

For det andre har det til nå vært politisk vanskelig å gi organer som har ansvar for regionplanlegging (regionplanrådet og fylkeskommunen) sterke nok virkemidler til å styre pga. prinsipielle motforestillinger mot å etablere andre overkommunale instanser enn staten. Fylkesplanleggingen har ikke hatt den nødvendige legitimitet uten konsensus fra de berørte kommuner. Som foran drøftet er slik konsensus svært vanskelig å oppnå i omfordelingsspørsmål mellom kommuner.

Mange kommuners motivasjon for å gå inn i et samarbeid er forventning om løsninger som kan tilgodese alle. I flere tilfeller forventes det at staten vil bidra til slike løsninger. F.eks. syntes det å være store forventninger til statlig medvirkning blant de lokale aktørenes deltakelse i Kontaktutvalgets arbeid (1979-83). Erfaringene er imidlertid at staten sjelden vil gripe inn gjennom egen medvirkning, dels fordi at slik medvirkning kan føre til tilsvarende krav på andre områder med uoversiktelige virkninger og dels en prinsipiell holdning om at oppgaver som er tillagt kommunesektoren også skal løses av disse. Det er imidlertid også eksempler på at staten i noen tilfeller, slik som i hovedvegutbyggingen, kan bidra i tilretteleggingen for særskilt virkemiddelbruk som kan fremme samarbeid over de administrative grensene.

NIBR's undersøkelse fra 1991 viser derimot at dagens rammebetingelser gir mulighet for effektivt samarbeid om visse typer tjenesteproduksjon (Weigård 1991). Det gjelder tjenesteproduksjon som er lite konfliktfylt, der tjenestetilbudet i liten grad innebærer skjønnsmessige eller strategiske vurderinger og der samarbeidet lett kan følge innarbeidede regler og rutiner, samt at det er forholdsvis enkelt å definere kostnader og fordele utgifter. I følge undersøkelsen kan disse egenskapene forklare at det innenfor de tekniske sektorene som vann, avløp, renovasjon, energiforsyning, varslingssentraler og brannvern er det mest omfattende og effektive samarbeidet. Erfaringene fra hovedstadsområdet samsvarer med det mønsteret som er avdekket i undersøkelsen til NIBR. Dersom det foreligger stordriftsfordeler innen oppgavetyper som tekniske tjenester har samarbeid kunnet gi mer effektive løsninger enn om kommunene skulle løse oppgaven hver for seg. Selv om det er registrert konflikter mellom deltakerne i det interkommunale samarbeidet om prioritering av kostnads- og kvalitetsnivå på de tekniske tjenestene, synes ikke det å ha forhindret frivillig samarbeid i samme grad som for samarbeid om samfunnsutbyggingen.

På landsbasis er det forholdsvis utbredt interkommunalt samarbeid på områder som bibliotektjenester, legevakt, næringsmiddelkontroll mm.. Dette er tjenester der

det i mindre grad er konflikter mellom deltakerne om mål og prioriteringer. Det samarbeides i mindre grad innen typisk profesjonsstyrte tjenester som sykehus, sykehjem/ avlastningshjem, utekontakt/rusmiddelomsorg mm. Forklaringen kan være at samarbeid om slike oppgaver innebærer at ressurser skal fordeles på tjenestemottakere for et stort område med stort innslag av skjønnsmessige vurderinger om prioriteringer.

Ubalanse i styrkeforhold og størrelse kan virke begrensende på muligheten til å få i stand interkommunalt samarbeid. Oslo kommunes størrelse og kompleksitet sammenlignet med de andre kommunene i regionen kan i seg selv ha virket begrensende på samarbeidsmuligheten. NIBR's undersøkelse tyder på at størrelse er en faktor som kan forklare at en del av Romerikskommunene foretrekker å samarbeid med hverandre fremfor med Oslo kommune. Nittedal kommune har de fleste kommunikasjonslinjene til Oslo og Nittedal ligger litt i utkanten av Romerike, men foretrekker heller å samarbeide med Romerikskommunene enn med Oslo kommune. Det samme synes å gjelde for Lørenskog og Rælingen kommuner, selvom disse kommunene er en del av Oslo tettsted. Det kan også synes som om Asker og Bærum nå orienterer samarbeidsbestrebelsene i sterkere grad mot de nærmeste Buskerudkommunene, enn i retning av Oslo kommune. Oppegård kommune orienterer samarbeidet mot Follokommunene.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har selv trukket fram at de ulike styringssystemene i Oslo kommune på den ene siden og Akershuskommunene og Akershus fylkeskommune på den andre siden kan bidra i en begrensende retning på samarbeidet.

Konklusjon

Utvalget vil vise til de mange samarbeidsbestrebelsene i hovedstadsområdet på en rekke områder og gjennom lang tid. Samarbeidet har gitt mest positive resultater på ansvarsområder, hovedsakelig tjenesteproduksjon, der to eller flere kommuner har sett fordel i å samarbeide om konkrete oppgaver. For overordnet infrastruktur har statlige organer som NSB, Statens vegvesen, Riksantikvaren, Fylkesmannens landbruks- og miljøvernmyndigheter formelt ansvar som ikke kan overstyres av fylkeskommunale eller kommunale organer. Dette betyr at staten ofte må engasjere seg på overordnet nivå, dersom samarbeidsløsningene skal finnes. Hovedvegutbyggingspakken for Oslo og Akershus viser at Oslo og Akershus samarbeider best der staten også deltar aktivt. Det ser ut til å være en forholdsvis klar erfaring at samarbeidsformen ikke har vært egnet til å utvikle en felles overordnet politikk for den regionale utviklingen i området.

Del II
Dagens oppgaveløsning

KAPITTEL 7

Arealforvaltning og miljøvern

7.1 INNLEDNING

Det offentliges oppgaver innen fysisk planlegging, miljøvern og næringsutvikling utgjør viktige deler av samfunnsutbyggingen. Svært viktig i samfunnsutbyggingen og miljøvernet er hvordan arealet disponeres. Utvalget har i denne utredningen valgt å behandle miljøvernet som et gjennomgående hensyn i oppgaveløsningen og ikke i et eget sektorkapittel. Miljøvern vil også være sentralt i etterfølgende analyser av den øvrige oppgaveløsningen som f.eks. i kapitlene om samferdsel (kapittel 9) og tekniske tjenester (kapittel 10).

Hovedproblemstillinger

I dette kapitlet vil utvalget vurdere hvordan inndeling og oppgavefordeling påvirker arealdisponeringen i Oslo- og Akershusregionen og klargjøre i hvilken grad det er et behov for å samordne arealpolitikken bedre. Arealdisponeringene påvirkes av en rekke kommunale, statlige og private disposisjoner, samt en rekke faktorer som er mer eller mindre styrbare fra det offentliges side. En helhetlig arealpolitikk forutsetter at en rekke ulike offentlige aktører og virkemidler må kunne samordnes for å kunne styre arealdisponeringene i samsvar med ønsket utvikling.

Kommunene er tillagt myndigheten til å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium og er derfor den sentrale enheten i arealforvaltningen. Imidlertid er alle de tre forvaltningsnivåene og en rekke sektorer tillagt oppgaver og ansvar i arealforvaltningen. Effektiviteten i arealforvaltningen er derfor avhengig av hvordan alle disse enhetene samhandler og hvordan myndighet og virkemidler er balansert mellom disse.

Hovedproblemstillingen er derfor om dagens organisering med Oslo kommune, kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og de statlige regionale etatene, tilrettelegger godt nok for at det kan føres en helhetlig arealpolitikk som er i samsvar med de mål og kriterier som utvalget har vektlagt (jf. avsnitt 7.2).

Oppbygging av kapitlet og avgrensninger

I avsnitt 7.2 er det redegjort for de *mål som gjelder for areal- og miljøpolitikken.* Her klarlegges de kriterier og hensyn som utvalget vil vektlegge for å vurdere om det føres en tilstrekkelig helhetlig arealpolitikk.

I avsnitt 7.3 redegjøres det for *det formelle apparatet* som er etablert for å styre arealdisponeringene. Her fremgår de verktøy som er tilgjenglige innenfor dagens system. Denne redegjørelsen er viktig når utvalget senere i utredningen skal vurdere løsningsmodeller. Hovedproblemstillingen vil da være om dagens rammebetingelser tilrettelegger for at disse verktøyene kan utnyttes på en god måte, herunder om de er plassert på rette nivå eller instans og om de er gode nok for å løse de samordningsbehov som Oslo- og Akershusregionen står overfor. I avsnitt 7.4 gis det en presentasjon av hvordan *organiseringen av oppgaveløsningen* innen arealforvaltningen er i regionen. En rekke *tidligere utredninger* både spesielt for Oslo- og Akershusregionen og mer generelt, har vurdert problemstillinger som utvalget tar opp i dette kapitlet. Det redegjøres i avsnitt 7.5 kort for vurderinger og forslag som er fremkommet i slike utredninger.

Selve *analysen av samordningsbehovet* i arealforvaltningen er behandlet i avsnitt 7.6. Med samordningsbehov menes her om det føres en tilstrekkelig helhetlig politikk i samsvar med de mål og kriterier som utvalget har vektlagt i avsnitt 7.2. Problemstillingen er omfattende og utvalget har ikke kunnet belyse den i sin fulle

bredde. Utvalget har valgt å avgrense temaene til de som synes å være viktige for å belyse samordningsbehovet. Først beskrives sentrale utviklingstrekk ved utformingen av utbyggingsmønsteret, sentrale faktorer som har påvirket det og hvilke konsekvenser det har i forhold til de kriterier som utvalget har vektlagt. Deretter utdyper utvalget og drøfter sentrale temaer som har stor betydning for utbyggingsmønsteret og arealdisponeringene. Det gjelder boliglokaliseringer og boligpolitikk, næringslokaliseringer, vern av landbruks-, natur- og friluftsområdene. Tilslutt beskrives forventede konsekvenser av den befolknings- og aktivitetsvekst som regionen står overfor og hvilken betydning det har for det samordningsbehovet som er drøftet foran.

I avsnitt 7.7 *oppsummeres* i hvilken grad og på hvilken måte det er samordningsbehov i arealforvaltningen.

7.2 MÅL I AREAL- OG MILJØPOLITIKKEN

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 31 (1992-93) «Den regionale planleggingen og arealpolitikken», har Stortinget gitt overordnede retningslinjer som har til mål å fremme en arealbruk som

- sikrer næringslivet rasjonelle arealer som grunnlag for verdiskaping innenfor rammen av en bærekraftig utvikling,
- tar vare på kvaliteten i bylandskapet, kulturlandskapet og naturlandskapet og
- legger til rette for å begrense transportbehovet.

Det er et overordnet mål at arealbruk og utbygging av transportsystemer bør fremme samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene, gode miljøløsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Et godt utbyggingsmønster skal gi rom for gode nærmiljøer og gode muligheter for friluftsliv og rekreasjon, bidra til å minske presset på naturen og gi minst mulig støy og forurensninger.

Regjeringen har fulgt opp dette overordnede målet med *rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging* i 1993. Retningslinjene skal ligge til grunn for planlegging etter plan- og bygningsloven i kommuner, fylkeskommuner og i statlige virksomheter. I retningslinjene pekes det på behovet for å avklare prinsipper for en utbyggingsstruktur med bl.a. klarere grenser mellom by- og tettstedsbebyggelsen og de omkringliggende landbruks- og naturområder, en tydeligere senter- og servicestruktur, en sammenhengende grønnstruktur og helhetlige hovedtransportsystemer. Tilsvarende retningslinjer er utarbeidet i flere europeiske land, bl.a. i England og Nederland. Innenfor EU utvikles et felles europeisk planperspektiv (European Spatial Development Perspective, ESDP) som skal være et rammeverk for å koordinere nasjonal og regional planpolitikk med hovedvekt på areal- og transportpolitikken. Disse planperspektivene er ikke juridisk bindende, men oppfattes som en politisk referanseramme som skal legges til grunn for planlegging i det enkelte medlemsland.

Miljøverndepartementet har søkt å utvikle prinsipper for utforming av utbyggingsmønstre som er i samsvar med overordnede mål for arealbruk og miljø. Det legges spesielt vekt på begrensning av transportbehov, energiforbruk og arealforbruk:

- *Høy befolkningstetthet i byer og tettsteder* gir kortere reiser og bedre grunnlag for kollektivtransport, sykkelbruk og gangturer. Høy tetthet gjelder særlig i sentrale bydeler, rundt knutepunkter for kollektivtrafikk og i korridorer hvor det er mulig å utvikle effektiv kollektivdrift. Ny bebyggelse bør legges til ledige eller dårlig utnyttede arealer innenfor byggesonen under hensyntagen til grønnstruk-

tur og arealer til rekreasjon.

- *Sentralisert arbeidsplasslokalisering* i den enkelte by og tettsted gir mulighet for høy andel kollektivreiser. Aktiviteter som trekker til seg mange reiser, som sykehus, utdanningsinstitusjoner, offentlige kontorer o.l. bør lokaliseres med god tilgang til kollektivnettet. Lokale funksjoner som dagligvareforretninger, barnehager, skoler o.l. bør lokaliseres til boligområdene.
- *Desentralisert konsentrasjon* gir det gunstigste utbyggingsmønster på regionalt nivå, dvs. flere tette, relativt selvforsynte tettsteder (service, arbeidsplasser) innenfor pendlingsomlandet til større by. Tettstedene bør være knyttet sammen i kollektivtrafikknettet.

Miljøverndepartementet har lagt til grunn i sin overordnede arealpolitikk at de ovennevnte prinsipper bør innarbeides i den konkrete planleggingen, slik at utbyggingsmønster og transport blir mer ressurs- og miljøvennlig.

Fylkesplanen for Akershus 1996-1999 har i hovedtrekk fulgt opp de nasjonale mål som ligger i retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Utbygging i tilknytning til tettsteder, spesielt kollektivknutepunkter, høyere arealutnyttelse, forbedring av kollektivtilbudet og parallell bruk av virkemidler for å regulere vegtrafikken, som f.eks. vegprising og ensartet parkeringspraksis i hele regionen, er i følge planen nødvendige tiltak for å nå målene. *Oslo kommunes gjeldende arealdel i kommuneplanen fra 1991* har utpekt 12 innsatsområder for konsentrert, bymessig utbygging. Hovedgrepet er at markagrensen ligger fast og at utbyggingsbehovet de 10 - 15 første årene, skal dekkes gjennom fortetting innenfor dagens byggesone. Til grunn for kommuneplanens arealdel ligger en forutsetning om utstrakt samordning av samferdsel og arealutvikling. Ny byutvikling skal bygge opp om kollektivnettet.

7.3 APPARATET FOR AREAL- OG MILJØFORVALTNINGEN

Plan- og bygningsloven er den sentrale og overordnede loven for forvaltning av areal. En rekke andre lover har også betydning for arealforvaltningen. Kommunene er tillagt myndigheten til å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium og er derfor den sentrale enheten i arealforvaltningen. I tillegg er det utformet et omfattende system for at statlige myndigheter, fylkeskommune, nabokommuner og private skal kunne medvirke i beslutningene om arealdisponeringer og eventuelt kunne korrigere kommunenes beslutninger. I det følgende gis det en forholdsvis grundig gjennomgang av dette systemet, særlig med tanke på senere drøftinger av løsninger.

7.3.1 Statlige myndigheters oppgaver og virkemidler

Miljøverndepartementet har som øverste planleggingsmyndighet ansvaret for forvaltningen av *plandelen i plan- og bygningsloven.* Departementet har også samordningsansvaret for den nasjonale arealpolitikken og kan gi generelle retningslinjer for arealplanleggingen gjennom *rundskriv* og på andre måter bl.a. med bakgrunn i stortingsmeldinger. Med hjemmel i plan- og bygningsloven kan Regjeringen gi *rikspolitiske retningslinjer* på nasjonalt viktige politikkområder som skal legges til grunn for planleggingen i fylker og kommuner. Det er hittil gitt rikspolitiske retningslinjer for å styrke barns og unges interesser i planleggingen, for Gardermoutbyggingen, for samordnet areal- og transportplanlegging, for Oslofjorden og for vernede vassdrag. Gjennom rikspolitiske bestemmelser har staten hjemmel til *juridisk å binde opp arealer* i inntil 10 år. Denne hjemmelen brukes sjelden. Plan- og

bygningsloven hjemler også bruk av *forskrifter* som kan gi nærmere bestemmelser om bl.a. fylkesplanens innhold.

Ifølge plan- og bygningsloven har regionale statlige myndigheter med oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging mv. i fylket, plikt til å gi *nødvendig hjelp* i kommune- og fylkesplanleggingen. Fylkesmannen skal føre *tilsyn* med at statlige organer oppfyller denne plikten. Statlige organer skal på et tidligst mulig tidspunkt klargjøre hvilke nasjonale mål, retningslinjer og interesser som vil ha betydning for planleggingen i fylket. De statlige myndigheter skal også gi uttalelse til planforslagene i kommunene ved den offentlige høringen, og kan fremme *innsigelser* til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, dersom de strider mot nasjonale mål, rammer og retningslinjer. Den rettslige betydningen av innsigelse er at det ikke kan gjøres endelig planvedtak i kommunen, og at planmyndigheten overføres til Miljøverndepartementet, som kan gjøre *bindende planvedtak*. Klageordningen nyttes når kommunen har fattet planvedtak med rettsvirkning. Ordningen med forvaltningsklage til fylkesmannen er først og fremst et instrument for berørte grunneiere og organisasjoner. Disse har ikke mulighet til å fremme innsigelser.

Plan- og bygningsloven legger opp til at kommunen og berørte sektororgan tidlig i planprosessen skal samarbeide for å avklare og om mulig unngå konflikter. Når vedkommende sektororgan har fremmet innsigelse, så skal partene så langt som mulig bli enige om planløsningen gjennom drøftinger og forhandlinger. Ved enighet blir innsigelsen trukket og planen kan vedtas av kommunen. I de tilfeller hvor det er vanskelig å komme fram til omforente planer, har Miljøverndepartementet lagt opp til et system hvor *fylkesmannen skal mekle* mellom partene for om mulig å komme fram til løsning av konfliktene. Dersom mekling heller ikke fører fram, oversendes saken til sentral behandling. Meklingsfunksjonen er ikke lovpålagt.

I følge plan- og bygningsloven kan Statens vegvesen selv utarbeide og legge fram kommunedelplaner og reguleringsplaner til uttalelse. Vedtak må imidlertid fattes av vedkommende kommunestyre. Statens vegvesen har også oppgaven med å ivareta veghensyn i den kommunale planbehandlingen. Når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings- eller vernetiltak gjør det nødvendig eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan staten henstille til vedkommende kommune å utarbeide eller vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller selv utarbeide *statlig reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel*. Reguleringsplanen for den nye hovedflyplassen på Gardermoen ble fremmet, behandlet og vedtatt som statlig reguleringsplan.

Miljøverndepartementet kan gi *bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanlegging og bestemmelser om interkommunalt samarbeid om kommuneplanlegging*, herunder bestemmelser om opprettelse av nødvendige samarbeidsorganer, og eventuelt hvilke temaer eller geografiske områder det skal omfatte. Oslo likestilles med en fylkeskommune ved eventuell pålagt utarbeidelse av en felles fylkesplan for Oslo og Akershus. En slik fylkesplan skal behandles både av Oslo bystyre og Akershus fylkesting og godkjennes ved kgl. res. Staten kan avgjøre eventuell uenighet mellom de to fylkene ved den sentrale behandlingen. At Oslo er likestilt med en fylkeskommune er ikke til hinder for at Oslo også kan behandles som kommune ved eventuell etablering av kommunalt plansamarbeid. Innenfor en samarbeidsmodell om kommuneplanlegging forutsettes kommunene å vedta planen for sin del av området (f.eks. kommunedelplan). Ved uenighet vil det på vanlig måte kunne fremmes innsigelser til planene fra nabokommuner, fylkeskommunen og statlige myndigheter i fylket. Innsigelsessaker som ikke løses lokalt, blir avgjort av departementet. Dersom kommuner ikke vil vedta planen eller på andre måter ikke ønsker å følge opp et pålegg om samarbeid, vil statlig plan kunne brukes.

Med hjemmel i *naturvernloven* kan staten fremme forslag og fatte vedtak om vern av nasjonalt viktige naturområder (naturreservater, landskapsvernområder, naturminner). Fylkesmannens miljøvernavdeling har det operative ansvaret for å forberede saker om vern og å utvikle god forvaltning og skjøtsel av de områder som er vernet. Kommuner er gitt oppgaver som viktige støttespillere i forvaltnings- og skjøtselsarbeidet.

Fylkesmannens miljøvernavdeling og kommunene har oppgaver knyttet til vilt- og fiskeforvaltningen som er regulert gjennom bl.a. *viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven.* Fylkesmannens miljøvernavdeling ivaretar verneinteressene knyttet til naturvern, vilt og fisk i plan- og utbyggingssaker i hht. plan- og bygningsloven.

Viktige kulturmiljøer og kulturverdier vernes etter *kulturminneloven.* Fylkeskommunene ble i 1990 delegert forvaltningsansvaret for lov om kulturminner med enkelte unntak. Fylkeskommunens hovedoppgaver er knyttet til konkrete skjøtsels- og verneoppgaver. I tillegg ble fylkeskommunen tillagt ansvaret for å ivareta de samlede verneinteressene innen kulturminnevernet i plan- og utbyggingssaker i hht. plan- og bygningsloven. Vedtak om varig fredning fattes av Riksantikvaren og Miljøverndepartementet.

Friluftsloven hjemler fri ferdsel i utmark hele året, og på innmark vinterstid. Lovens pålegg om at hver fylkeskommune skal ha en fylkesfriluftsnemnd, valgt av fylkestinget hvert 4. år og at denne nemnda skal ha en særskilt innsigelsesrett i plan- og utbygingssaker er bortfalt. Både fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen er nå gitt et mer generelt ansvar for å ivareta friluftsinteressene i plan- og utbyggingsaker i hht. plan- og bygningsloven.

Fylkesmannens landbruksavdeling er sekretariat for fylkeslandbruksstyret. Fylkeslandbruksstyret ivaretar jord- og skogbruksinteressene i plan- og utbyggingssaker etter plan- og bygningsloven. Landbruksavdelingen ivaretar også arealrelaterte særlovsaker etter *jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven og odelsloven*

7.3.2 Fylkesplanlegging

Fylkeskommunene har ansvar for å utarbeide fylkesplan som skal *samordne* statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens virksomhet i fylket. I planen fastlegges bl.a. retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i spørsmål som får vesentlige virkninger utover grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område. Fylkesplanen kan konkretisere og detaljere nasjonale mål og avveie verne- og utbyggingsinteresser i de enkelte fylker. Fylkesplanen skal etter loven *legges til grunn* for fylkeskommunal virksomhet og være *retningsgivende* for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Dersom statlige myndigheter vil *fravike* fylkesplanen, skal vedkommende statsorgan ta spørsmålet opp med fylkeskommunen. Fylkesplanen har *ikke direkte rettsvirkning,* men oppnår sin rettslige virkning gjennom implementering i kommunale planer. Dersom kommunene utarbeider arealplaner i strid med fylkesplanens mål og retningslinjer for den regionale utviklingen, gir dette grunnlag for innsigelser fra fylkeskommunen og statlige etater. Fylkeskommunen har et særskilt *veiledningsansvar* i planfaglige spørsmål overfor kommunene.

Fylkeskommunen skal ha et løpende samarbeid med kommunene i fylket og med offentlige organer og andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeidet. Den kan opprette de utvalg og samarbeidsorganer som anses som nødvendig for å fremme samarbeid om planleggingsvirksomheten i fylket. Utkast til fylkesplan sendes til uttalelse til statlige myndigheter i fylket, kommunene, organisasjoner m.v. Etter vedtak i fylkestinget sendes fylkesplanen til Miljøverndepartementet som

etter samarbeid med berørte departementer legger planen fram for Kongen til godkjenning gjennom kongelig resolusjon. Det forutsettes at eventuelle konflikter eller samordningsproblemer i fylket eller i forhold til statlige myndigheter blir avklart gjennom den sentrale behandlingen. Det kan i forbindelse med godkjenningen gjøres endringer i fylkesplanen ut fra rikspolitiske hensyn.

Fylkeskommunene kan utarbeide *fylkesdelplaner* for bestemte temaer eller geografisk avgrensede områder. For disse delplanene gjelder samme bestemmelser som omtalt ovenfor, bortsett fra at fylkesdelplaner ikke godkjennes av Regjeringen ved kongelig resolusjon. Godkjenningen er isteden delegert til Miljøverndepartementet.

7.3.3 Kommunal planlegging

Kommuneplaner

Hver kommune har ansvar for å utarbeide kommuneplan med arealdel som skal angi rammer og retningslinjer for utbygging og forvaltning av arealer og andre naturressurser i kommunen. Arealdelen av kommuneplanen har i utgangspunktet direkte *rettsvirkning* og skal legges til grunn for all planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Kommuneplanen skal tas opp til revisjon etter behov, men skal etter loven vurderes samlet minst en gang hver valgperiode. Kommunene skal på et tidlig tidspunkt i planprosessen søke samarbeid med offentlige myndigheter og andre som har særlige interesser i kommuneplanarbeidet. Det forutsettes at berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessene. Utkast til kommuneplan skal sendes bl.a. til fylkeskommunen, berørte statlige organer og nabokommuner for uttalelse. Kommunestyret vedtar kommuneplanens arealdel med endelig virkning, dersom det ikke foreligger innsigelse. Kommunene kan utarbeide kommunedelplaner for bestemte temaer eller for geografisk avgrensede områder. Disse behandles etter plan- og bygningslovens regler om kommuneplaner.

Reguleringsplaner

Kommunene har ansvaret for at det utarbeides reguleringsplaner for fastsettelse av utnytting og vern av land- og sjøareal, vassdrag mv. innenfor avgrensede områder av kommunen. Reguleringsplan skal utarbeides for områder hvor dette er bestemt i kommuneplanens arealdel og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Reguleringsplanforslag kan fremmes også av grunneiere, utbyggere og andre private interesser. Reguleringsplaner behandles i hovedsak på samme måte som kommuneplaner, med tilsvarende regler for innsigelser, mekling og eventuell godkjenning sentralt. Det er imidlertid strengere krav om skriftlig varsel til berørte grunneiere mv., da denne plantypen kan gjennomføres ved ekspropriasjon.

7.3.4 Konsekvensutredninger

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om at tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn skal konsekvensutredes før vedtak om gjennomføring treffes. Reviderte bestemmelser ble iverksatt fra 1.1.1997, med unntak av vedlegg II - tiltak (se nedenfor), som iverksettes fra 1.7.1997. Revideringen innebærer en tilpasning til EU-direktiv 85/337.

Bestemmelsene legger opp til en todelt prosess: Tidlig i prosessen utarbeides en melding, hvor fokus settes på innholdet i et utredningsprogram. Deretter utarbeides en konsekvensutredning etter det formelt fastsatte utredningsprogrammet. Det er i forskrift fastsatt to lister av tiltakskategorier som omfattes av bestemmelsene

(vedlegg I og II i forskriften). Vedlegg I-listen fastsetter oppfangingsgrenser for tiltak som alltid skal konsekvensutredes, og vedlegg II-listen gir oppfangingsgrenser for tiltak som skal vurderes. Vedlegg II-tiltakene skal konsekvenseutredes, dersom de faller inn under nærmere bestemte miljøkriterier fastsatt i forskrift.

Bestemmelsene omfatter større utbyggingstiltak innen industri og næring, infrastruktur, landbruk og havbruk og visse andre større utbyggings- og utviklingstiltak. Utbygger (tiltakshaver) skal stå for utarbeidelse av meldingen og konsekvensutredningen. Det er fastsatt en ansvarlig myndighet for behandlingen etter bestemmelsene for hver tiltakskategori. Denne myndigheten skal sørge for samordning med beslutningsprosessen, og for høring overfor berørte kommuner, fylkeskommuner, statlige myndigheter og offentligheten. Samordningen mellom arealplanleggingen og beslutninger om tiltaket er styrket. For mange tiltak vil det være samme myndighet som har ansvaret for behandlingen etter konsekvensutredningsbestemmelsene og for vedtaket i saken. Ansvarlig myndighet fastsetter utredningsprogram etter forelegging for Miljøverndepartementet, og godkjenner konsekvensutredningen. Beslutning om gjennomføring vil deretter kunne treffes gjennom konsesjons- eller planvedtak eller av Stortinget.

7.4 ORGANISERING AV OPPGAVELØSNINGEN I OSLO OG AKERSHUS

7.4.1 Oslo kommune

Oslo kommune ivaretar både de oppgaver som i henhold til plan- og bygningsloven er tillagt fylkeskommuner og kommuner og har derfor flere muligheter til å samordne virkemiddelbruken i arealplanleggingen. I denne type saker opptrer imidlertid Oslo kommune i det alt vesentlige som kommune og ikke fylkeskommune. Sett fra et fylkessynspunkt skiller Oslo kommunes utfordringer seg fra de andre fylkene ved bl.a. befolkningstettheten og arealet. Oslo kommune omfatter et samlet areal på ca. 454 km2, herav ca. 147 km2 i byggesonen. Folketallet var pr. 1.1.1996 488 659 personer. Oslo kommune har hatt en kontinuerlig vekst siden 1984, fra et minimumsnivå dette året på ca. 447 000 innbyggere. Da hadde for øvrig byen hatt en nedgang i folketallet hvert år siden et maksimum på ca. 488 000 innbyggere i 1969.

Bystyret i Oslo har det overordnede ansvaret for all planlegging etter plan- og bygningsloven og fatter endelig vedtak når det gjelder kommuneplaner, herunder kommunedelplaner og reguleringsplaner. Byutviklingskomiteen, som er en av bystyrets faste komitéer, er oppnevnt som fast utvalg for plansaker. Sakene fremmes med innstilling fra byrådet som er leder for den kommunale administrasjon. Det administrative ansvaret for kommuneplanen er tillagt byrådsavdeling for finans og plan, mens det administrative ansvaret for øvrige oppgaver i henhold til plan- og bygningsloven, herunder kommuneplanens arealdel, er tillagt byrådsavdeling for kultur og byutvikling (pr. januar 1997).

For saker som behandles etter plan- og bygningsloven er det foretatt en utstrakt delegasjon til plan- og bygningsetaten som i 1996 har ca. 330 årsverk og en brutto budsjettramme på ca. 130 millioner kroner. Av dette dekkes ca. 61 millioner kroner ved kommunal bevilgning og det øvrige i det alt vesentlige ved gebyrinntekter. Delegasjonen til etaten omfatter ikke oppgaver etter plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging (kapittel V) og kommuneplanlegging (kapittel VI). Etaten utfører likevel utredningsoppgaver i forbindelse med slik planlegging etter oppdrag fra byrådet.

Byantikvaren er kommunens behandlingsinstans for alle kulturminnevernsaker der Oslo kommune er delegert statlig myndighet (fylkeskommunale funksjoner). Byantikvaren ivaretar for øvrig de antikvariske interesser som kommunal etat og er kommunens rådgiver i antikvariske spørsmål. Det er Riksantikvaren og ikke Oslo kommune som fylkeskommune som formelt fremmer innsigelser til arealplaner på vegne av kulturminneverninteressene. Byantikvaren holder Riksantikvaren orientert om løpende saker ved gjenpart av uttalelsene. Byantikvaren har i 1996 ca. 15 årsverk og et budsjett på ca. 11 millioner kroner.

Bystyret vedtok i desember 1996 revidert kommuneplan for Oslo. Planen er utformet som en strategiplan med hovedvekt på utjevning av levekår. Strategiene er områderettet i den forstand at innsatsen innebærer en særskilt satsing mot de områder og deler av byen der levekårene er vanskeligst. Den forrige komuneplanen som ble vedtatt av bystyret i desember 1991, ble behandlet etter plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging og godkjent av Regjeringen ved Kongelig resolusjon i november 1992. Den nye kommuneplanen er forutsatt behandlet på tilsvarende måte. Oslo kommuneplan er den eneste kommuneplan som behandles som fylkesplan og godkjennes av Regjeringen. Gjeldende arealdel til kommuneplanen, som er en prinsipp-plan for utvikling av byggesonen, ble vedtatt av bystyret i juni 1991. Revisjonen av Oslo kommuneplan, omtalt ovenfor, omfatter ikke arealdelen som videreføres.

Bystyret i Oslo vedtok i 1991 en kommunedelplan for fjorden og fjordområdet og i 1991 en kommunedelplan for grøntstrukturen i byggesonen (Grøntplan for Oslo). Grøntplanen har følgende hovedelementer: Sikring av et overordnet parksystem, sikring av et overordnet turvegsystem og bevaring av naturområder og vassdrag.

Med unntak av kommuneplanens arealdel behandles Oslo kommunes arealplaner i det alt vesentlige som i øvrige kommuner bortsett fra at det fylkeskommunale nivået i praksis bortfaller. Planene vedtas som egengodkjente planer med mindre det foreligger innsigelser fra statlige fagmyndigheter. Nabokommunene har til nå ikke fremmet innsigelse mot reguleringsplaner i Oslo.

I et betydelig antall reguleringssaker fremmes det planforslag i flere alternativer. I perioden fra januar 1993 til oktober 1996 innkom det til sammen 27 innsigelser til reguleringsplaner (seks-åtte pr. år). En rekke innsigelser er bortfalt, fordi bystyret har vedtatt et annet alternativ enn det som innsigelsen er rettet mot. En rekke øvrige innsigelser er løst på annen måte i planprosessen. Bare to av innsigelsene er behandlet av Miljøverndepartementet, mens seks innsigelser gjelder saker som ennå ikke er ferdigbehandlet. De aller fleste av innsigelsene er fremmet av Riksantikvaren eller fylkesmannens miljøvernavdeling.

7.4.2 Akershus

Arealmyndigheten i Akershus forvaltes av 22 kommuner. I tillegg har Akershus fylkeskommune ansvar for fylkesplanleggingen. Akershus fylke følger den samme modellen for arealforvaltning som de andre fylkene i landet. Kommunene i Akershus fylke forvalter tilsammen et areal på 4916,5 kvadratkilometer, som er nesten 10 ganger større enn Oslo's areal. Befolkningen utgjør nesten 440 000 innbyggere eller ca. 90 prosent av Oslo's antall innbyggere. Akershus fylkes særlige utfordringer sammenlignet med andre fylker i landet har vært den sterke befolkningsveksten, som siden 1960 har vært på over 200 000 innbyggere eller 85 prosent.

Kommunene i Akershus

De 22 kommunene i Akershus har organisert arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av planer etter plan- og bygningsloven noe ulikt, vanligvis med en stab-

senhet eller avdeling knyttet til rådmannen eller en enhet i tilknytning til teknisk etat. Det er kommunestyrene som endelig vedtar de kommunale planene. I den kartleggingen utvalget har foretatt er det vanskelig å anslå presist den samlede ressursbruken i kommunene til utarbeidelse og oppfølging av planer etter plan- og bygningsloven, men ressursbruken synes å ligge godt under 100 årsverk og 50 millioner kroner i budsjett for 1995. De fleste kommunene reviderer sine kommuneplaner en gang i hver valgperiode, slik som forutsatt i loven. I tillegg utarbeides det kommunedelplaner for bestemte områder eller temaer, som f.eks. tettsteder, veger og andre større anlegg, vassdrag, idrett og friluftsliv mv. Gjennomsnittlig utarbeides det 10-15 kommunedelplaner pr. år i Akershus. De 22 Akerhuskommunene oversendte tilsammen i hvert av årene 1993, 1994 og 1995 ca. 240 detaljplaner til behandling i fylkeskommunen og av regionale statlige organer.

Akershus fylkeskommune

Fylkestinget i Akershus har det overordnede ansvar for fylkeskommunens planlegging etter plan- og bygningsloven og fatter endelige vedtak i fylkesplaner og fylkesdelplaner. *Fylkesutvalget* i Akershus er det politiske «fag»-utvalget for det ansvarsområdet fylkeskommunen er tillagt etter plan- og bygningsloven og er delegert sluttbehandlingen av fylkeskommunens behandling av kommunale planer. Administrativt ivaretas fagområdet av *fylkesrådmannens plan- og miljøvernavdeling* med 22 stillinger, hvorav ca. 5 årsverk på planbehandling, og budsjett på ca. 19 millioner kroner i 1997. *Kulturminnevernet* i Akershus fylkeskommune er politisk underlagt fylkeskulturstyret og administrativt underlagt *fylkeskultursjefen* med en budsjettramme på ca. 11 millioner kroner. Fylkeskulturstyret er *rådgivende* organ overfor fylkesutvalget vedrørende kulturminneverninteressene i den fylkeskommunale behandlingen av kommunale planer. Det er innført fullført saksbehandling i planbehandlingen som innebærer at fylkesrådmannen i samarbeid med alle sektoretatene utarbeider et felles saksgrunnlag som deretter behandles av sektorstyrene og tilslutt av fylkesutvalget. Akershus fylkeskommune utarbeider fylkesplan hvert 4. år, den siste ble vedtatt i juni 1995 og godkjent av Regjeringen ved kongelig resolusjon i april 1996. Det er i løpet av de to siste årene også bl.a. utarbeidet fylkesdelplaner for vassdrag og for friluftslivet.

I perioden 1993-1995 fremmet fylkeskommunen 30 prosent av innsigelsene til kommunale planer i Akershus. I 1993 og 1994 fremmet fylkeskommunen til sammen 49 innsigelser til i alt 26 planer, herav 9 kommune- og kommunedelplaner. Av innsigelsene hadde nesten 40 prosent bakgrunn i nasjonale og regionale miljøverninteresser, i overkant 20 prosent i kulturverninteresser og nesten 40 prosent i forhold til lokalisering og utbyggingsmønster. De aller fleste innsigelsene løses gjennom direkte drøftinger mellom innsigelsesmyndighet og kommune, slik at et fåtall saker bringes til mekling. Ingen av fylkeskommunens innsigelser i denne perioden er brakt til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Akershus fylkeskommune gjennomførte et forvaltningsforsøk i perioden 1991-93 med overtakelse av fylkesmannens miljøvernforvaltning. Fylkeskommunen fremmet flere innsigelser da fylkeskommunen forvaltet denne miljøvernforvaltningen, f.eks. 40 innsigelser i 1991, men ikke flere enn det fylkesmannen trolig ville ha gjort. Det er vanskelig å vite hvor mye av denne endringen som skyldes mindre konfliktfylte plansaker og hvor mye som skyldes bortfallet av forvaltningsansvaret for miljøvern. Det kan også pekes på at fylkeskommunen i samarbeid med de andre regionale statlige fagetatene har etablert et fast kontaktorgan (planforum) hvor de regionale faginstansene i en tidlig fase av prosesser for utarbeiding av kommuneplaner og større reguleringsplaner, kan drøfte og avklare disse med kommunene. Dette har antakelig hatt positive effekter på muligheten til å avklare og forebygge konflikter.

7.4.3 Statlige fagmyndigheter

Fylkesmannens miljøvernavdeling og landbruksavdeling og statens vegvesen er de statlige regionale etater som oftest blir berørt og deltar i den kommunale planbehandlingen. Fylkesmannen har både Oslo og Akershus fylker som ansvarsområde. Statens vegvesen, er organisert i to kontorer med hvert sitt fylke som ansvarsområde. Vegvesenet har både utførende og kontrollerende oppgaver i planleggingen. Fylkesmannen har et ansvar for å samordne kommunerettet styring som er lagt til den lokale statsforvaltning på fylkesnivå. Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger fremmer flest innsigelser til den kommunale planleggingen (52 prosent i perioden 1993-1995).

Fylkemannens miljøvernavdeling hadde i 1995 ca. 32 årsverk og et budsjett på ca. 12 millioner kroner. Ca. 7 årsverk var knyttet til medvirkning og planbehandling etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannens miljøvernavdeling fremmet i 1994 i alt innsigelser til 23 planer, herav 6 til kommune- og kommunedelplaner. 20 av innsigelsene var knyttet til miljøvernfaglige spørsmål, 3 til lokalisering/utbyggingsmønster. Innsigelsene gjelder i hovedsak forhold innenfor den enkelte kommune, som f.eks. støyforhold, hensyn til barn og unge, konflikt med vernede områder, spredt utbygging og lokalisering av nye utbyggingsområder i strid med rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. En del av innsigelsene har utgangspunkt i regionale hensyn, som f.eks. bygging i Marka, i strandområder eller nær vernede vassdrag eller drikkevannskilder. Innsigelser er også fremmet der utbygging, spesielt veger, deler opp større sammenhengende naturområder.

Fylkesmannens landbruksavdeling hadde i 1995 ca. 39 faste stillingshjemler og et budsjett på ca. 14 millioner kroner. Arealforvaltningen er tildelt ca. 4 årsverk (der 1,5 årsverk er knyttet til andre typer arealrelaterte særlovsaker etter jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven og odelsloven). Fylkesmannens landbruksavdeling ga i perioden 1993-95 23 innsigelser, derav 9 til reguleringsplan og 14 til kommuneplan eller kommunedelplan. I 8 tilfeller er innsigelsene løst gjennom forhandlinger uten mekling, en er løst gjennom mekling og en sak er avgjort av Miljøverndepartementet. De resterende sakene er enten ikke kommet videre i den kommunale prosessen, er justert av kommunen i samsvar med innsigelsen eller at planforslaget er bortfalt.

Statens vegvesen i Akershus anslår for 1995 47 millioner kroner til planleggingsformål utover planlegging fra fast ansatte og i underkant av 80 årsverk til planlegging og prosjektering, herav i underkant av 30 årsverk til kommunale delplaner og reguleringsplaner. I 1993 og 1994 ble det varslet eller fremmet en rekke innsigelser til kommune- og reguleringsplaner. 2 planer fra Akershuskommunene ble brakt inn for Miljøverndepartementet med bakgrunn i innsigelser fra vegkontoret. Innsigelsene omfatter som regel at vei-/kryssutbedringer og gang-/sykkelveger skal være utført før det gis tillatelse til videre etableringer i planområdet. Vegkontoret har ikke gitt innsigelser med begrunnelse i rikspolitisk retningslinjer for areal og transport.

7.4.4 Samarbeidsorganer i Oslo og Akershus

Miljøverndepartementet ga 10. februar 1976 i medhold av daværendende bygningslov bestemmelser om samarbeid mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune (som fylkeskommune) om fylkesplanlegging ved å opprette *Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus.* Utvalget skulle i følge mandatet:

- Angi rammer for den samlede boligbygging og arbeidsplasslokalisering i området med forslag til fordeling på Oslo og Akershus, under hensyntagen til

behovet for boligbygging, arealdisponeringen og rasjonell trafikkavvikling.
- Legge fram begrunnede forslag til organisering av konkrete samarbeidsoppgaver innen vann- og kloakksektoren.

Utvalget har fungert i ca. 20 år og samarbeidsaktiviteten har variert over tid. Denne aktiviteten er nærmere beskrevet i punkt 6.3.1 i *"Erfaringer med samarbeid"* i kapittel 6 foran. Samarbeidsutvalget brukes i dag i liten grad til å ta opp spørsmål vedrørende arealforvaltningen.

Romerike regionråd, Follorådet og styringsgruppen for regionalt samarbeid i Vestområdet ble opprettet som prøveprosjekter i 1989 og ble vedtatt som permanente kontaktorganer i 1992. Disse organene ble i utgangspunktet etablert for å få fram konkrete regionale planer for utbyggingsmønsteret, samt fordeling av rammer for utviklingen i den enkelte kommune. I praksis har dette samarbeidet først og fremst tatt sikte på å etablere en arena for kontakt, menings- og informasjonsutveksling om bl.a. arealforvaltningen. Regionrådene er nærmere beskrevet i punkt 6.3.3 i *"Erfaringer med samarbeid"* i kapittel 6. I *"Erfaringer med samarbeid"* i kapittel 6 er også beskrevet erfaringene med tidligere forsøk med samarbeid om arealforvaltningen.

7.5 TIDLIGERE UTREDNINGER

Tidligere offentlige utvalg

De tre offentlige utvalgene som har vurdert inndelingen i hovedstadsregionen, Gabrielsenutvalget (1965), Korenutvalget (1972) og Christiansenutvalget (1992), har lagt vekt på at samfunnsutbyggingen i flerkommunale områder i prinsippet bør omfatte funksjonelle regioner som geografisk, befolkningsmessig, næringsøkonomisk og kommunikasjonsmessig hører sammen.

Gabrielsenutvalget pekte på behov for bedre koordinering av samfunnsplanleggingen og utbyggingen på tvers av nåværende grenser. Blant viktige oppgaver ble nevnt motorveger, forstadsbaner, disponering og klargjøring av arealer til boligformål og næringsvirksomhet, sikring av friluftsområdene og tiltak mot Oslofjordens forurensning. Samordningsbehovene burde etter utvalgets vurdering løses gjennom et effektivt samarbeidsorgan mellom Oslo og Akershus.

I den oppfølgende *St.meld. nr. 63 (1967-68) «Om bolig- og byggespørsmål»*, uttalte Kommunaldepartementet at det utvilsomt kunne innvinnes betydelige fordeler, om boligbyggingen i Osloområdet kunne planlegges under ett og gjennomføres som én plan istedenfor at et stort antall administrasjoner og folkevalgte organer planlegger hver for seg for å løse boligproblemene i regionen. I meldingen ble det imidlertid ikke tatt stilling til inndelingsspørsmålet, men varslet at det ville opprettes et nytt utvalg for å vurdere samarbeidsformer.

Korenutvalget (NOU 1972:27 «Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området») så to hovedproblemer ved planlegging og utbygging i Osloområdet: Tilpasninger for å oppnå bedre samsvar mellom antall boliger og arbeidsplasser og å kunne se lokaliseringen av arbeidsplasser og boligbygging i en større sammenheng. Det ble ansett som tvilsomt om gjeldende regler for regionplanlegging etter bygningsloven var tilstrekkelig for å sikre en samordnet utbygging. Utvalget anså det som nødvendig å forene regionplanleggingen og ansvaret for løsningen av visse utbyggingsoppgaver på en hånd, og at dette burde være fylkeskommunen.

Christiansenutvalget (NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring») karakteriserte hovedstadsområdet som landets største inndelingsproblem hvor både kommunegrenser og fylkesgrenser går på tvers av en felles

bolig-, arbeids- og tjenesteregion. Utvalget pekte på at utbyggingsmønsteret har utviklet seg uten et samlet regionalt perspektiv. Store transportbehov har ført til forurensningsproblemer, arealknapphet har ført til press på frilufts- og jordbruksarealer og konkurransen om skattebetalere og næringsetableringer har ført til kostnadskrevende utbygging av bolig- og næringsarealer. Utvalget anbefalte en prinsippskisse for fremtidig inndelingsløsning der fylkene Oslo og Akershus sluttes sammen, kombinert med en særskilt oppgavefordeling mellom kommunene og den nye fylkeskommunen.

I NOU1984:15 «Jordvernpolitikken», som ble avgitt av en statlig arbeidsgruppe, ble det pekt på at kommuneinndelingen i byområder som utgjorde felles arbeids- og boligområder, var problematisk i forhold til jordvernet, dersom utbyggingsbehovene fortsatt skulle dekkes innenfor den enkelte kommune. Arbeidsgruppen mente at fremtidige arealbehov måtte dekkes gjennom utbygging i de deler av regionen som hadde lavproduktive arealer, og ulike virkemidler ble drøftet for å få å dette til. Kommunesammenslutning ville være et virkemiddel for å fjerne de administrative og økonomiske hindringene, men arbeidsgruppen pekte samtidig på at underliggende konflikter mellom vern av arealer, samfunnsøkonomi, sosiale og miljømessige hensyn mv. fortsatt ville være til stede og måtte løses gjennom planlegging. Arbeidsgruppen vurderte også andre virkemidler, som bl.a. avgift på bruk av landbruksjord til utbyggingsformål, men dette ble ikke anbefalt, fordi en ikke hadde tro på at avgifter ville påvirke utbyggingspolitikken.

Hiim-utvalget (NOU 1988:34 «Gode langsiktige utbyggingsmønstre») tok opp en rekke spørsmål bl.a. knyttet til kommunestruktur og utbyggingsmønstre. Hovedstadsregionen ble ikke vurdert særskilt, men det ble generelt pekt på at kommuneinndelingen var et problem for fremme av regionale løsninger. Utvalget identifiserte bl.a. følgende samordningsbehov i flerkommunale områder:

- Behov for felles opplegg for boligbygging ut fra tilgangen på areal og behovet for å sikre nære rekreasjonsområder og unngå press på andre verdifulle arealer.
- Utnytte felles muligheter for å skaffe ny næringsvirksomhet, forene innsatsen i tiltaksarbeidet og unngå uheldig konkurranse mellom kommunene.
- Samarbeide om lokaliseringen av arbeidsplasser og utbygging av sentrene.
- Felles transportløsninger, både for kollektivtransporten og hovedtransportnettet.
- Utnytte muligheter for felles tekniske innretninger, som idrettsanlegg, helseinstitusjoner o.l.

Interkommunale samarbeidsmodeller og særlig en mer aktiv fylkesplanlegging ble fremholdt som nøkler til løsning. Det ble foreslått å gjøre fylkeskommunen til et sterkere regionalpolitisk organ og at fylkesdelsplaner måtte knyttes til regionale handlingsprogram som grunnlag for forpliktende bruk av statlige investeringer. Utvalget tok også opp spørsmålet om avgift på omdisponering av landbruksjord. Det anbefalte en slik ordning og foreslo at fylkeskommunene skulle disponere midlene som skulle gå tilbake til kommuner som la til rette for gode utbyggingsmønstre, uavhengig av opphavskommune. Utvalget mente også at det burde innføres en regional utjevningsordning som eliminerer konkurransen om skattebetalere innenfor et regionalt fellesskap, og stilte spørsmål om hvorvidt inntektssystemet medvirket til en slik konkurranse. Dette temaet lå imidlertid utenfor utvalgets mandat, og ble henvist til eventuell utredning i en annen sammenheng.

Norsk institutt for by og regionforsknings studie

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag fra utvalget fått i oppgave å belyse i hvilken grad den eksisterende kommune- og fylkesinndelingen og funksjonsfordelingen påvirker arealbruken i hovedstadsområdet. I denne

sammenheng er plan- og beslutningsprosessene behandlet som en mellomliggende faktor. Eva Irene Falleth og Vibeke Johnsen har utført oppdraget og undersøkelsen er dokumentert i NIBR-notat 1996:115. Notatet bygger i hovedsak på tidligere utførte kartlegginger og analyser og i noen grad på egeninnhentet dokumentasjon. Innhentingen av ny empiri omfatter de kommuner som inngår i Oslo tettsted (Oslo kommune, Ski, Oppegård, Bærum, Asker, Rælingen, Skedsmo, Lørenskog og Nittedal kommuner i Akershus og Lier og Røyken kommuner i Buskerud). Det vises for øvrig til definisjon av begrepet Oslo tettsted i *"Hva er hovedstadsområdet?"* i kapittel 5 punkt 5.3.2.

Hovedkonklusjonen i undersøkelsen er at enkelte trekk ved utbyggingsmønsteret, utbyggingstetthet og nedbygging av arealer mellom kommunene kan forklares ut fra den administrative inndelingen i hovedstadsområdet. Et fellestrekk i mange kommuner er at det legges ut romslige næringsarealer for å gi kommunen et regionalt konkurransefortrinn. Samlet sett gir det mer planlagt utbyggingsareal enn regionens behov. Det er sannsynlig at slik overdimensjonering ikke bidrar til å fremme en effektiv utnytting av utbyggingsarealene. Dette forsterker i så fall presset mot landbruks-, natur- og friluftsområder.

Analysen dokumenterer også at arealdisponeringen varierer mellom kommunene i hovedstadsområdet bl.a. som følge av politiske prioriteringer og mål i den enkelte kommune. Fylkesplanen har liten betydning for kommunenes arealpolitikk. Regionale statsetater og fylkesmannen legger flere føringer på kommunene enn fylkeskommunen. Selvom administrativ inndeling i hovedstadsområdet påvirker arealbruken, er utslagene ikke dramatisk sammenliknet med andre forhold som kommunens beliggenhet i regionen og statlige rammebetingelser. Funn og analyser fra undersøkelsen vil bli presentert og drøftet i den etterfølgende analyse av samordningsbehovet.

7.6 UTVIKLINGSTREKK OG SAMORDNINGSBEHOV

7.6.1 Innledning

I denne delen vurderes i hvilken grad og på hvilken måte det er et samordningsbehov i arealforvaltningen i Oslo- og Akershusregionen. Med samordningsbehov menes her om det føres en tilstrekkelig helhetlig politikk i samsvar med de mål og kriterier som utvalget har vektlagt i avsnitt 7.2.

Utvalget har valgt å avgrense til de temaer som synes å være viktige for å belyse samordningsbehovet. I punkt 7.6.2 beskrives utviklingstrekk ved utformingen av utbyggingsmønsteret. Deretter forklares hvilke faktorer som har påvirket denne utformingen og hvilke konsekvenser det har i forhold til de kriterier som utvalget har vektlagt i avsnitt 7.2. Deretter utdyper utvalget og drøfter viktige temaer som har stor betydning for utformingen av utbyggingsmønsteret og arealdisponeringene. Det gjelder boliglokaliseringer og boligpolitikk (punkt 7.6.3), næringslokaliseringer (punkt 7.6.4), vern av landbruks-, natur- og friluftsområdene (punkt 7.6.5). For hvert av disse temaene beskrives og drøftes først hovedtrekk ved utviklingen. Deretter drøftes kommunenes, fylkeskommunens og de statlige regionale etatenes politikk på disse områdene, hvilke konsekvenser og betydning den har og i hvilken grad og på hvilken måte det er samordningsbehov. I punkt 7.6.6 beskrives forventede konsekvenser av den befolknings- og aktivitetsvekst som regionen står overfor og hvilken betydning det har for det samordningsbehovet som er drøftet foran. I avsnitt 7.7 oppsummeres i hvilken grad og på hvilken måte det er samordningsbehov i arealforvaltningen.

7.6.2 Utbyggingsmønsteret

Utviklingstrekk

Utbyggingsmønsteret i Oslo og Akershus har vokst fram over lang tid og under skiftende økonomiske og politiske forutsetninger. Perioder med sterk økonomisk vekst og befolkningsøkning, ikke minst som følge av innflytting fra andre deler av landet, har ført til et høyt utbyggingstempo av boliger og arbeidsplasser og en stadig ekspansjon av tettstedsarealet. Av befolkningsveksten på drøye 200 000 til Oslo og Akershus de siste 25 årene har over 95 prosent kommet i Akershus.

Frem til omkring 1950 bestod de bebygde områdene i hovedstadsområdet av Oslo by, en rekke mindre tettsteder langs kollektive trafikkårer og bygdesentra. Dagens sammenhengende tettstedsområde er utviklet gjennom en utvidelse og sammenvoksing av gamle senterdannelser i hovedkorridorer ut fra Oslo, i øst mot Strømmen og Lillestrøm, i vest mot Sandvika og Asker og i sør mot Kolbotn og Langhus. Oslo tettsted (jf. definisjon av begrepet Oslo tettsted i *"Hva er hovedstadsområdet?"* i kapittel 5 punkt 5.3.2) består i dag av gamle sentra som Oslo, Lillestrøm, Strømmen, Fjellhamar, Høybråten, Lysaker, Stabekk, Bekkestua og Sandvika. Lenger ute i korridorene har utbyggingen funnet sted dels i tilknytning til tettstedene langs jernbanen, som Ski, Ås, Kløfta og Jessheim, dels i nye utbyggingsområder langs hovedvegene, som Slattum, Gjelleråsen og Skedsmokorset.

Frem til omkring 1960 la utbyggingen av kollektive reisemidler som lokaltog, trikk- og T-banenett i Oslo premisser for en konsentrert desentralisering rundt linjenettet og stasjonene. Senere fikk særlig økt tilgang til og bruk av privatbil betydning for såvel tettstedsspredningen som veksten utenfor tettstedene og uavhengig av tidligere transportårer. Det er i hovedsak det spredte utbyggingsmønsteret som dominerer i Oslo- og Akershusregionen i dag.

Utbyggingsmønsteret er både arealkrevende, ressurskrevende og i stor grad bilavhengig. NIBR viser i undersøkelsen for utvalget at i hovedtrekk bruker Oslo minst areal pr. innbygger og de perifere kommunene mest. Det er imidlertid en rekke unntak. For eksempel har Asker for de deler som inngår i Oslo tettsted det høyeste arealforbruket, mens Ski har et arealforbruk på linje med Oslo. Mellom disse ytterpunktene ligger de kommuner som direkte grenser til Oslo, og Rælingen som ikke grenser mot Oslo.

Tabell 7.1: Tettstedsareal for hver kommune som inngår i Oslo tettsted i 1970 og 1990.

Kommune	1970		1990		Endring i andel av tettsted	Økning i kommunen
	Hektar	Pst.	Hektar	Pst.	Pst.	Pst.
Oslo	12819	54,6	13189	48,5	-6,1	2,9
Bærum	3814	16,2	4861	17,9	1,7	27,5
Asker	2793	11,9	3946	14,5	2,6	41,3
Skedsmo	1041	4,4	1498	5,5	1,1	43,9
Lørenskog	904	3,8	1023	3,8	0	13,2
Oppegård	758	3,2	896	3,3	0,1	18,2
Rælingen	379	1,6	560	2,1	0,5	47,8
Nittedal	348	1,5	466	1,7	0,2	33,9
Røyken	374	1,6	394	1,4	-0,2	5,3
Ski	164	0,7	205	0,1	-0,6	25
Lier	104	0,4	139	0,1	-0,3	33,7
Sum Oslo tettsted	23496	99,9	27177	98,9		15,7

Kilde: FOB 1979 og 1990, Falleth og Johnsen, NIBR-notat 1996:115.

Tabell 7.1 viser at arealforbruket i Oslo tettsted samlet har økt med nesten 16 prosent fra 1970 til 1990. Den relative arealtilveksten i Oslo tettsted har i perioden 1970 til 1990 vært størst i kommunene Rælingen (47,8 prosent), Skedsmo (43,9 prosent) og Asker (41,3 prosent). Deretter følger kommunene Nittedal (33,9 prosent), Lier (33,7 prosent), Bærum (27,5 prosent), Ski (25 prosent), Oppegård kommune (18,2 prosent), Lørenskog (13,2 prosent). I Oslo kommune har den relative arealtilveksten vært lavest (2,9 prosent).

Oslo kommune har fortsatt den desidert høyeste andelen av tettstedsarealet (48,5 prosent), men andelen har gått tilbake (6,1 prosentpoeng). Deretter følger Vestområdet (32,4 prosent). Her har andelen økt mest (4,3 prosentpoeng). De fire Romerikskommunene (Skedsmo, Lørenskog, Rælingen og Nittedal) har en andel av tettstedsarealet på 13,1 prosent og en økning av andelen på 1,8 prosentpoeng. De to Follokommunene (Oppegård og Ski) har bare 3,4 prosent av Oslo tettstedsareal og den relative endringen er liten. Endringene har sammenheng med at det har vært befolkningsvekst i Akershuskommunene og befolkningsreduksjon i Oslo kommune i den aktuelle perioden.

I NIBR's undersøkelse for utvalget vises det til at den prosentvise økningen i tettstedsareal i hovedstadsregionen har vært betydelig sterkere enn økningen i folketall og arealforbruket pr. innbygger har derfor økt. Mellom 1960 og 1980 økte det bebygde areal med gjennomsnittlig ca. 2 prosent årlig, mens folketallet økte med 0,5 prosent. Trenden har fortsatt også etter 1980, men veksttakten i arealbruk pr. innbygger har vært noe lavere enn tidligere. Arealtilveksten i Oslo har avtatt mer enn i andre byer. Fortettingen og sentrumssatsingen gjelder imidlertid først og fremst kommuner med lite utbyggingsareal og med en stor andel av bymessig bebyggelse som Oslo, Lørenskog og Bærum.

I ovennevnte undersøkelse vises det at arealbrukstettheten i Oslo tettsted i dag har en utnyttelse på 32 beboere og arbeidsplasser pr. hektar tettstedsareal. Det er litt

høyere enn Bergen, Trondheim og Stavanger tettstedsområder, og vesentlig mer enn øvrige byområder i Norge. Oslo tettsted har imidlertid lav tetthet sammenlignet med andre europeiske byområder. Paris har nesten dobbel så høy arealutnyttelse, Wien har omtrent 2,5 ganger høyere arealutnyttelse, mens København og Stockholm har noe mindre enn 20 prosent høyere tetthet. I Oslo er det stor forskjell på arealtettheten innenfor og utenfor Kirkevegringen. Tettheten er nesten 5 ganger høyere i indre by (136 beboere/arbeidsplasser pr. hektar) sammenlignet med ytre by (29 beboere/arbeidsplasser pr. hektar). I tettstedsarealet utenfor Oslo kommune er det 24 beboere og arbeidsplasser pr. hektar tettstedsareal.

Forklaringer på utviklingstrekkene

Utbygging av *kommunikasjonsnettet* og *økt mobilitet* i befolkningen forklarer mye av arealutviklingen i hovedstadsregionen. Utbyggingsmønsteret må også ses på bakgrunn av vernepolitikk på flere områder. *Jordvernet* ble vesentlig styrket i 1975 som følge av endringer i jordloven. Jordvernspolitikken møtte lokal motstand bl.a. på grunn av kommunaløkonomiske merkostnader ved mer spredt utbygging, men fikk likevel forholdsvis raskt gjennomslag i kommunenes planlegging. Streng praktisering av jordvernet har åpenbart ført til at mange kommuner i Akershus har etablert flere mindre utbyggingsfelter, ofte langt fra kommunesenter og annen tettbebyggelse (satelittutbygging). Tilsvarende har *naturvern- og friluftslivspolitikken*, spesielt vernet av *Oslo-marka*, begrenset kommuners utbyggingsmuligheter. I tillegg har naturgitte forhold som *Oslofjorden* påvirket retningen på utbyggingsmønsteret. Ulikheter i mange kommuners arealdisponeringer kan forklares med hvor lang avstand kommunen er fra Oslo sentrum. Billigere og lettere tilgjengelighet til større tomter i de perifere enn i de sentrale områdene har påvirket etterspørselen etter og utnyttingsgraden av areal. Areal- og befolkningsveksten har vært sterkere i Oslos omegnskommuner enn i Oslo kommune. Kommunenes arealplanlegging, bolig- og tomtepolitikk og næringspolitikk har også hatt betydning for arealutviklingen.

I NIBR's undersøkelse for utvalget vises det til at de nye utviklingstrekkene fra 1980-tallet med noe lavere vekst i arealforbruket pr. innbygger kan skyldes endringer i planatferd, men kan også være resultat av svakere kommunal økonomi. Boligbygging som krever ny infrastruktur krever større investeringer enn boligbygging som benytter eksisterende infrastruktur. I en undersøkelse av Larsen og Saglie i 1995 som NIBR referer til, pekes det på forhold i arealutviklingen som større omfang av fortetting, overgang til tettere boligformer og reduksjon i tomtestørrelse, men også på forhold som nedgang i byggevolum og utbygging av satelitter som faller utenfor tettstedsavgrensningen.

Konsekvenser av utbyggingsmønsteret

Det i hovedsak spredte og arealkrevende utbyggingsmønsteret i Oslo- og Akershusregionen har store konsekvenser for kostnader til offentlig infrastrukturinvesteringer innen transport, tekniske sektorer og i offentlig tjenesteyting, samt kostnader ved driften av en rekke offentlige tilbud. Utbyggingsmønsteret har også konsekvenser for tilgjengeligheten til offentlige og private tjenestetilbud, noe som kan gi fordelingsmessige og sosiale virkninger. Utbyggingsmønsteret har også store konsekvenser for miljøet. Det gjelder miljøkostnader knyttet til de løsninger det legges til rette for ved transport (energibruk, forurensninger og støy) og tekniske sektorer som vann, avløp, renovasjon og energi, samt miljøkostnadene ved nedbyggingen av verdifulle arealer. Mange av disse konsekvensene er komplekse og heller ikke entydig negative.

Utvalget mener det er et klart behov for å legge til rette for at ulike hensyn kan avveies bedre i beslutninger som påvirker utviklingen av utbyggingsmønsteret, slik at det samsvarer med nasjonale og regionale mål for arealbruk, miljø og sam-

funnsøkonomisk ressursutnyttelse. Det er av betydning å få til en bedre og mer effektiv regional samordning av de sektoriserte statlige utbyggings- og verneinteressene i utbyggingsmønsterpolitikken og å kunne samordne denne politikken over kommune- og fylkesgrensene i Oslo og Akershus.

Utvalget vil i det følgende nærmere utdype utviklingstrekk og konsekvenser for enkelte sentrale områder som påvirker utbyggingsmønsteret og arealdisponeringene. Det gjelder boliglokaliseringer og boligpolitikken, næringslokaliseringer, vernepolitikken for landbruks-, natur og friluftsområdene, samt nærmere om konsekvenser av den befolknings- og aktivitetsveksten som regionen står overfor.

7.6.3 Boliglokaliseringer og boligpolitikk

Hovedtrekk ved boligmarkedet

I en analyse om regionale konsekvenser av etterbruken av Fornebu utført av Agenda Utredning og Utvikling (Holmelin, Forstrøm og Granheim, 1996) på oppdrag fra Akershus fylkeskommune, avgrenses Osloområdets regionale boligmarked til hele Oslo og fra Oslo's grenser i syd til grensen til Vestby kommune, mot vest støter boligmarkedet sammen med Drammensområdets boligmarked i Lier og Røyken, og mot nordøst strekker boligmarked seg omtrent til Kløfta i Ullensaker kommune. Folketallet i dette boligmarkedet er passert 830 000. Innenfor dette området er det i dag i hovedsak en boligstyrt befolkningsutvikling, der det er mulig gjennom boligbygging å skape vekst i befolkningen, uten samtidig å måtte skape nye arbeidsplasser. Boligmarkedet innenfor de ovennevnte områder er m.a.o. ikke lenger unna enn at befolkningen kan benytte seg av arbeidsmarkedet i Osloområdet uten for store pendlingsomkostninger.

Utenfor de ovennevnte grenser blir reiseavstanden til Oslo såpass lang at disse kommuner i større grad er avhengig av å skape lokale arbeidsplasser før boligbygging og dermed befolkningsvekst. Pendlingen skjer ofte i flere trinn, fra ytterkantene mot de nærmeste delene av arbeidsmarkedet, og fra disse områdene mot Oslo sentrum. Innenfor arbeidsmarkedet pendler befolkningen også fra eller gjennom sentrum mot ytterområdene av markedet. Pendlingen ut mot Vestområdet i Akershus er f.eks. omtrent like stor som pendlingen fra Vestområdet mot sentrum.

Områder som f.eks. Gardermoen og Hurum er i dag utenfor Oslo's boligmarked. Investeringer i transportinfrastruktur som Gardermobanen, sør- og vestkorridoren og eventuelt Ringeriksbanen og Oslofjordforbindelsen vil på sikt kunne påvirke retningen og størrelsen på boligmarkedet. Det må antas at de generelle konjunkturene også har effekter på flyttevilligheten og at en eventuell ny høykonjunktur, slik som i 1980-årene, vil kunne påvirke størrelsen på det regionale boligmarkedet. Videre har mange som er bosatt utenfor Oslo's boligmarked, Osloområdet som et alternativt arbeidsmarked til sitt nærområde.

Agenda finner at Osloområdets boligmarked i praksis deler seg i fire delmarkeder med en sentrumsdel i indre by definert som bydelene innenfor Ringveien (ca. 140 000 innbyggere), og tre regionale delmarkeder utover langs hovedkorriodorene fra ytre by syd og inn i Follo (ca. 190 000 innbyggere), fra Grefsen og vestover inn i Vestområdet (ca. 230 000 innbyggere) og nordøst fra ytre by øst og inn i Nedre Romerike (ca. 240 000 innbyggere). Disse grensene er uskarpe og variierer over tid. Sammenliknet med de administrative grensene i området har sydområdet ca. 20 000 innbyggere som faller utenfor i Vestby og Enebakk, vestregionen ca. 10 000 innbyggere som faller utenfor i Røyken og Lier og nordøstområdet ca. 20 000 innbyggere som faller utenfor i Fet, Sørum og øvre Nittedal.

Et hovedinntrykk av flyttemønsteret i Osloområdet er at ungdom flytter til indre by for utdannelse og arbeid. Noen år senere stifter mange av disse familie, får barn,

og flytter ut til større husrom lenger unna sentrum. Hvilken utflyttingsretning de velger, avgjør i stor grad hvilke av de tre delregionene de senere blir boende i. Agenda finner at det er liten flytting mellom de tre delregionene rundt indre by. Av den totale flyttingen til Vestområdet i 1994 var under 3 prosent fra søområdet og under 8 prosent fra nordøstområdet. Vel 18 prosent av innflyttingen kom fra andre steder på Østlandet. Den største flytteandelen utgjør flyttingen internt i delregionene, som for Vestområdet i 1994 utgjorde mer enn halvparten (57 prosent) av den totale flyttingen. Fra indre by var andelen 14 prosent som er høyere enn det en proposjonal fordeling av befolkningen skulle tilsi. Agenda finner at det samme mønsteret for flytting gjelder for de to andre utbyggingsretningene.

Kommunenes boligpolitikk

Tabell 7.2: Ferdigstilte boliger pr. år etter 1983 og planlagt boligbygging pr. år i gjeldende kommuneplan fordelt på kommunene i Oslo tettsted, Oslo/Akershus.

Kommuner	1983-86	1987-90	1990-94	Planlagt
Oslo	3182	3214	1380	mangler tall
Bærum	824	494	239	500
Asker	394	307	294	370
Oppegård	204	164	123	110
Ski	220	102	139	125
Lørenskog	249	321	94	210
Skedsmo	245	301	186	208
Rælingen	79	94	38	115
Nittedal	150	158	47	120
Sum kommuner i Oslo tettsted i Oslo/Akershus	5547	5155	2540	1758 (untatt Oslo)

Kilde: Byggearealstatistikken 1983-94 og kommuneplaner, Falleth og Johnsen, NIBR-notat 1996:115.

Tabell 7.2 viser at det har vært sterk tilbakegang i antallet ferdigstilte boliger i perioden for kommunene, og at Oslo etter 1990 har tapt andeler av boligutbyggingen. Nedgangen varierte mellom kommunene. De fleste kommuneplanene ble utarbeidet i en periode da boligbyggingen var svært lav (slutten av 1980-årene eller begynnelsen av 1990-årene). I forhold til de boliger som faktisk ble bygget i perioden 1990-94 pr. år i Akershus av de kommunene som inngår i Oslo tettsted, var det en planlagt overkapasitet på 34 prosent (600 boliger). Kommunene planla ekspansivt sammenlignet med etterspørselen på planleggingstidspunktet og sammenlignet med det som ble det faktiske behovet. Det vil imidlertid kunne bli et mindre misforhold mellom planlagte og etterspurte boliger i en høykonjunkturperiode.

Det foreligger ingen empiriske undersøkelser som spesielt har undersøkt lokaliseringen av boliger i hovedstadsområdet som ledd i en konkurranse mellom kommuner. NIBR viser i sin undersøkelse for utvalget likevel til flere forskningsrapporter som peker på at kommuner konkurrerer om gode skattebetalere ved å tilrettelegge for store og attraktive boligområder. NIBR viser også at konkurransemotivet synes å komme til uttrykk i enkelte kommuneplaner, som f.eks. «innbyggere..som ser seg om etter bolig nr. 2, finner ikke boalternativer innen kommunen.... Resultatet er at ressursterke innbyggere flytter ut og til kommuner som dekker boligbehovet», (Rælingen Kommuneplan 1995-2007), og f.eks «Det vil være van-

skelig å gjøre seg en «boligkarriere» i Bærum, og mange vil søke seg over kommunegrensene. Det innebærer at Bærum risikrerer å miste viktige skattebetalere til andre kommuner», (Bærum kommuneplan 1995; Høringsutkast desember 1994). Det at kommuner planlegger for et betydelig større antall boliger enn det som faktisk bygges, kan også tolkes som indikasjon på den kommunale konkurransen.

Boligbygging oppfattes også som et kommunalt økonomisk løft og i Nittedal kommuneplan er det f.eks. poengtert at Oslo bør ta sin del av ansvaret for boligbyggingen i regionen. Det synes likevel som det over tid har skjedd en endring. Kommunene i siste halvdel av 1970-årene syntes å være mer bekymret over belastningene på kommuneøkonomien som den sterke boligbyggingen medførte enn i dag. Det synes som om de regionalpolitiske utfordringene tidligere i stor grad ble oppfattet som et spørsmål om hvordan pressproblemer skulle løses og hvordan den økonomiske veksten skulle fordeles regionalt. Oppmerksomheten er etterhvert i større grad rettet mot å skape ny vekst.

Ulikheter i bolig- og tomtepolitikken internt i regionen

Agenda Utredning og Utvikling finner i tidligere nevnte undersøkelse at kommuner som inngår i Osloområdets boligmarked, hadde i folke- og boligtellingen i 1990 tilsammen rundt 380 000 boligenheter, fordelt med 89 000 boligenheter i indre by, 83 000 boligenheter i den søndre del av boligmarkedet, 88 000 i den vestre del og 120 000 boligenheter i nordøst. Sammenliknet med folketallet var det 2.1 personer pr. boenhet i Osloområdet samlet, mens de tilsvarende tall for indre by var 1.6, for nordøst 2.2 og sør og vest 2.5. Størrelsesfordelingen i boligmassen mellom de fire delområdene varierer også betydelig. Indre by skiller seg vesentlig ut ved at antall ett-romsleiligheter er dobbelt så høy og to-romsleiligheter 50 prosent høyere enn i de andre delområdene og tilsvarende lav andel med store boliger. Nordøst ligner fordelingsmessig mer på indre by, men med noe mindre andeler av små boliger og noe høyere andeler med boliger på tre-fire rom. Store boliger på fem rom eller mer er det lite av i nordøst. Sør- og vestområdene har en hovedvekt på tre-fire rom og større boenheter.

NIBR finner i sin undersøkelse for utvalget at det er trekk ved arealdisponeringer som avviker fra antakelsen om at kommuners disponeringer er bestemt av kommunens avstand til sentrum. Arealdisponeringer er også et resultat av hvordan kommuner prioriterer. Det gjelder størrelsen på tettstedsareal pr. innbygger, andelen av blokkleiligheter i forhold til alle leiligheter i kommunen, antall bosatte pr. bolig og antall rom pr. bolig.

Oslo kommune har som sentrumskommune størst andel blokkleiligheter i forhold til alle leiligheter, færre bosatte pr. bolig og færrest rom pr. bolig. Det er imidlertid betydelige forskjeller internt i Oslo. Det går også et skille mellom kommunene i Vestområdet med høyere befolkningsvekst, men også med høyere arealforbruk pr. innbygger og større boliger enn sammenlignbare Romerikskommuner og Follokommuner. For disse variablene ligner imidlertid bynære Bærum mer på Romerikskommunene enn Asker kommune. I tabell 7.3 vises tall for antall leiligheter i blokker og leiegårder i forholdet til det totale antallet leiligheter.

Tabell 7.3: Prosentvis andel av blokkleiligheter og leiligheter i leiegårder av det totale antall leiligheter i 1960 og 1990, samt differansen mellom 1960 og 1990.

Region	Kommune/ Kommunedel	1960	1990	Endring
Oslo kommune		73	66,6	-6,4
	Indre by	89,7	88,9	-0,8
	Ytre by syd	55,7	48,6	-7,1
	Ytre by øst	71,2	70,3	-0,9
	Ytre by vest	33,6	38	4,4
Follo		5,6	16,7	11,1
	Oppegård	4,3	18,2	13,9
	Ski	6,5	15,3	8,8
Vestområdet og Buskerud kommuner		11,6	19,1	7,5
	Bærum	16,3	25,5	9,2
	Asker	4,9	12,5	7,6
	Røyken	3,8	3,5	-0,3
	Lier	3,7	12,3	8,7
Romerike		12,7	22,3	9,6
	Rælingen	8,9	36,7	27,8
	Lørenskog	20,3	25,9	5,6
	Skedsmo	14	20,1	6,1
	Nittedal	0,5	8,4	7,9
Hele regionen		59,4	51,1	-8,3

Kilde: FOB 1990, Falleth og Johnsen NIBR-notat 1996:115.

Av de tre kommunene (Rælingen, Skedsmo og Asker) som har hatt den høyeste relative arealtilveksten og dermed en relativ ung boligmasse, skiller Rælingen kommune seg ut med høyeste andel av blokkleiligheter i forhold til alle leiligheter i Akershus- og Buskerudkommunene. Asker kommune som har omtrent samme avstand til sentrum som Rælingen, har imidlertid den laveste andelen av blokkleiligheter blant Akershuskommunene.

Konsekvenser av den kommunale boligpolitikken

Det desentraliserte beslutningssystemet vi i dag har med kommunen som den sentrale enhet for å tilrettelegge for lokaliseringer, dimensjonering og profil på boligutbyggingen, er et grunnleggende element i det lokale demokratiet. Det påvirker viktige motivasjonsfaktorer for demokratisk deltakelse, som muligheten til å påvirke egne inntekter og muligheten til å påvirke utformingen av eget lokalsamfunn. I et tett integrert samfunn som Oslo og Akershus, har enkeltkommuners beslutninger imidlertid en rekke eksterne effekter som berører andre kommuner i området. Disse er ofte komplekse og ikke entydig positive eller negative.

En positiv effekt av dagens system synes å være at det for flere brukergrupper tilbys et omfattende og variert boligtilbud. Undersøkelser har også vist at det er betydelig ønske i befolkningen om fortsatt utbygging av nye eneboliger i landlige

omgivelser, og en tilsvarende sterk motstand mot fortetting innenfor eksisterende bebyggelse. Særlig vil fortetting i etablerte boligstrøk kunne være kontroversielt.

Når det legges ut utbyggingsområder til eneboliger spredt i regionen, samt at slike områder har lav utnyttelsesgrad, får det flere negative konsekvenser. Det har konsekvenser for kostnader i offentlig infrastrukturinvesteringer innen transport, tekniske sektorer og i offentlig tjenesteyting, samt kostnader ved driften av en rekke offentlige tilbud. Det kan også ha konsekvenser for tilgjengeligheten til offentlige og private tjenestetilbud. Spørsmål om fordelingsvirkninger er svært komplekst, f.eks. ved at transportomkostninger kan øke, mens bokostnadene kan reduseres. Den planlagte overdimensjoneringen av boliger er antakelig lite kostnadseffektivt, fordi det brukes mer ressurser til planlegging og eventuelt opparbeidelse av tomter enn nødvendig.

Spredt boliglokalisering med lav utnyttelsesgrad har store konsekvenser for miljøet. Det skaper stort arealbehov med nedbygging av verdifulle arealer, økt transportbehov og vanskeliggjør tilretteleggingen for de mest miljøvennlige transportløsningene. Passasjergrunnlaget blir svakt og gir lite lønnsomt og lite kostnadseffektiv kollektivtransport, samt dårlig tilbud for de grupper som ikke disponerer bil. Spredt lokalisering av små boligfelt som hver for seg gir begrensede miljøproblemer, gir samlet sett over tid et utbyggingsmønster som øker transportomfanget. Økt privatbilbruk inn mot regionens sentrale deler har også ført til betydelige lokale miljøproblemer, spesielt i Oslo. Ca. 127 000 innbyggere i Oslo og ca. 35 000 i Akershus er utsatt for støy (over 55 dBA). Ca. 42 000 innbyggere i Oslo og ca. 10 000 innbyggere i Akershus er sterkt plaget av trafikkstøy. (Statens vegvesen Akershus 1991 og Miljøstatus-92, Oslo kommune). Mange er dessuten plaget av betydelige forurensningsutslipp fra biltrafikken.

Utvalget mener at det i Oslo- og Akershusregionen er et samordningsbehov ved at hensyn til samfunnsøkonomi i investeringer og drift av regionale oppgaver innen transportsektoren og annen tjenesteyting, samt hensynet til miljøet, herunder miljøproblem i andre kommuner enn egen kommune, er for svakt organisert og dermed ikke blir godt nok avveiet eller ivaretatt i det desentraliserte beslutningssystemet ved boliglokaliseringer, dimensjonering og profil på boligutbyggingen. Dette er særlig problematisk for et så tett integrert område som Oslo- og Akershusregionen, der så mange beslutninger treffes i den kommunale boligpolitikken som har effekter utover kommunegrensene i området.

7.6.4 Næringslokaliseringer

Hovedtrekk ved senterstruktur og næringslokaliseringer i regionen

Agenda Utredning og Utvikling har i tidligere nevnte utredning om regionale konsekvenser av etterbruken av Fornebu, avgrenset Osloområdets felles regionale arbeidsmarked snevrere enn boligmarkedet. Under høykonjunkturen mot slutten av 1980-tallet, da arealknappheten i sentrale deler av byen var stor og arealkostnadene tilsvarende høye, strakk yttergrensene helt ut til Vinterbro i syd, Asker i vest og Lillestrøm i nordøst. Senere har arealkostnadene sunket, og mange bedrifter i ytterområdene har flyttet innover mot Oslo igjen. Agenda antar at arbeidsmarkedet i dag strekker seg fra Oslo sentrum utover til Mastemyr i syd, Nesbru i vest og Strømmen i nordøst og omfatter vel 350 000 arbeidsplasser (1993). Kjernen og drivkraften i dette er Oslo sentrum med over 200 000 arbeidsplasser.

Det finnes dessuten i Akershus betydelige arbeidsplasskonsentrasjoner utenfor det felles arbeidsplassmarkedet, men innenfor grensene for boligmarkedet i de tre utbyggingsretningene; mot sør Drøbak og Ski, mot vest Asker og mot nordøst Lillestrøm. Oslo med Folloregionen, Vestområdet og Nedre Romerike rommer

drøye 430 000 arbeidsplasser. I tillegg har Øvre-Romerike noe over 20 000 arbeidsplasser (Akershus statistikk, 1995).

Oslo sentrum med funksjonen som hovedstad og med den sterke arbeidsplasskonsentrasjonen setter premissene for det aller meste av senterutviklingen i Oslo og Akershus. I alle de tre utviklingsretningene er det tilstrekkelig med befolkningsgrunnlag for senterdannelser på størrelse med middelsstore norske byer. Likevel er avstanden til sentrum avgjørende for lokaliseringen av kontorarbeidsplasser, en rekke tilbud innen varehandel og ikke minst kultur- og rekreasjonstilbudene. Oslo sentrum har førstevalget for mange av disse tilbudene. I boligområdene utenfor Oslo har en fått en rekke lokale senterdannelser for å dekke befolkningens nærfunksjoner, enten i form av butikksentra eller i form av kjøpesentra. Felles for dem alle er et vareutvalg som er tilpasset befolkningens daglige behov, men uten et bredt spekter av spesialforretninger, kultur og rekreasjonstilbud. Jo lenger ut fra Oslo sentrum en kommer, desto mer komplett blir senterdannelsene. Først i Ski, Asker og Lillestrøm har en muligheter til å få områdesentra som i noen grad ligner på en vanlig by. For å finne fullstendige bydannelser må en et godt stykke på utsiden av Osloområdets boligmarked som Moss og Drammen.

Det foreligger få undersøkelser på etableringsatferd og flytteatferd hos bedrifter i Osloområdet. Agenda Utredning og Utvikling finner imidlertid at i hvilken retning bedriftene flytter ut fra Oslo, er avhengig av type bedrift. Inn- og utflyttingen til og fra Oslo har vært lav i forhold til den totale mengden av antall arbeidsplasser totalt (under to promille i 1992 og 1993, men er antakelig høyere i høykonjunkturperioder). Arealkrevende bedrifter flytter i retning av områder med lave arealkostnader. Transportkrevende bedrifter flytter til områder med gode kommunikasjoner og kompetansekrevende bedrifter flytter i retning av høy kompetansetetthet i befolkningen og utviklede fagmiljøer innenfor sine felt. De siste ti årene har dette ført til en segregering av utflyttingen fra Oslo som har forsterket en regional spesialisering av næringslivet i regionen. Areal- og transportkrevende bedrifter har i overveiende grad flyttet fra sentrum østover mot Groruddalen, og i noen grad til Nedre Romerike. Kompetansekrevende bedrifter som har lite arealbehov og tåler høye arealkostnader, har i overveiende grad flyttet vestover til Skøyen og Lysaker.

Trekk som favoriserer spredt utbygging

Fordelingen mellom arealutbyggingskategorier har endret seg over tid. Den største arealkategorien er boligformål i kommunale boligfeltutbygginger, men i dag utgjør næringsutbygging en større andel av tettstedsutviklingen enn tidligere. Dette henger sammen med en lavere etterspørsel etter boliger i forhold til tidligere, men også strukturendringer i næringslivet og befolkningens flyttemønster.

Antall arbeidsplasser i Oslo og Akershus økte 1983 - 1993 med 13 prosent (49 000). I Follo økte antallet med 48 prosent (10 000), i Asker og Bærum med 45 prosent (20 000) og Nedre Romerike med 28 prosent (9 000). I Oslo har økningen vært på 3.5 prosent (10 000) i hele perioden, men en nedgang i perioden 1988 - 1993. Forskjellen i vekstrater skyldes for det første sterkere befolkningsvekst i nabokommunene til Oslo som har gitt grunnlag for nye servicearbeidsplasser. For det andre har Oslo i større grad mistet industriarbeidsplasser og konjunkturfølsomme bedrifter innen bygg og anlegg. For det tredje skyldes også forskjellen at næringslivet på slutten av 1980-årene ikke bare vokste, men også økte sitt arealforbruk betydelig.

Mange næringsvirksomheter ønsker lett tilgjengelighet med bil, store bygninger på et plan, store uteareal til parkering og utelager, ekspansjonsmuligheter og lave tomtepriser. Nye forbrukstrender har også medført ønske om lett tilgjengelighet, parkeringsplasser, lange åpningstider og konsentrerte vare- og tjenestetilbud. Handelsnæringen er f.eks. organisert slik at hovedtyngden av nye butikkareal i

1980-årene kom i kjøpesentra. Slike strukturtrekk og trender favoriserer næringsutvikling i de perifere områdene i hovedstadsområdet ved at bedrifter flytter fra bykjernen til tettstedenes utkantområder. Ved f.eks. nyetablering av varehandel, favoriseres Akershuskommuner framfor Oslo kommune. NIBR finner i sin undersøkelse for utvalget med tall fra Handelens forsknings- og utredningsinstitutt i 1990 at Oslo's markedsandel for varehandel var 70,5 prosent i 1977 og 60,5 prosent i 1989. Om lag halvparten av tilbakegangen (5,5 prosentpoeng) antas å være redusert handelslekkasje fra Akershus til Oslo. I 1989 lå 65 prosent av alle varehus i Oslo/ Akershus i Akershus.

Høykonjunkturen i slutten av 1980-årene førte til at Oslo sentrum fikk arealproblemer og høye leiepriser. Agenda Utredning og Utvikling finner at dette førte til at nye kontorbygg ble satt opp utover langs kommunikasjonsårene i alle tre hovedretningene fra byen. Mot nordøst skjedde dette i stor grad innenfor Oslos grenser, mot sør og særlig vest skjedde dette i stor grad utenfor Oslo's grenser. Mange av de nye kontorbyggene kom i Bærum og Asker, og i noen grad i Oppegård. Disse kommunene fikk dermed en kraftig innflytting av kontorarbeidsplasser fra Oslo og en arbeidsplassvekst som er påvirket av dette. I de første årene etter 1990 har leieprisene for kontorlokaler fallt betydelig og utflyttingen fra Oslo er sterkt redusert og endel bedrifter har begynt å flytte nærmere sentrum.

Konsekvenser av kommunenes næringspolitikk

Det fremgår av det foregående at en rekke tunge og grunnleggende faktorer påvirker næringslokaliseringene uavhengig av de kommunale beslutningene. Kommunene har likevel betydning for næringslokaliseringene gjennom sin formelle arealmyndighet og gjennom f.eks. skatte-, gebyr- og avgiftspolitikkens virkemidler. Inntektsmulighetene og ringvirkningene næringsvirksomhetene skaper for kommunene, synes å være det sentrale insitament for kommunens næringspolitikk og forklaring på den kommunale konkurransen om næringsetableringene. Kommunal konkurranse om næringsetableringer oppfattes ikke entydig positivt eller negativt. Konkurranse mellom kommuner om næringsetableringer kan f.eks. medføre at næringslivet kan tilbys et bedre og større spekter av tilbud og få en mer lydhør, serviceinnstilt og effektiv kommunal forvaltning enn de ellers ville fått uten en slik konkurranse.

Konkurransen om næringsetableringer har imidlertid konsekvenser for hvilke typer arealer kommunen er villig til å legge ut til næringslokaliseringer. Det er grunn til å tro at det offentlige blir svekket i forhandlingsspill med næringslivet, der kommuner settes i en situasjon hvor de må overby hverandre for å vinne konkurransen. Det offentliges mulighet til å styre næringslokaliseringer ut fra overordnede samfunnshensyn og avveininger blir antakelig langt svakere og mindre effektivt enn nødvendig i en så tett sammenvevd region og med så mange kommunale aktører som det er i Oslo- og Akershusregionen.

Konsekvenser for nedbygging av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder redegjøres det for i neste punkt (7.6.5). NIBR viser i sin utredning for utvalget til en undersøkelse utført av Angelsen i 1985 som omfatter kommunene i Akershus. Denne undersøkelsen viste at kommuner i Akershus har overdimensjonert planlagt næringsareal i forhold til regionens behov og det kan være en betydelig overkapasitet i byggeklare industriarealer. Kommuner legger opp til å kunne tilby attraktive bedrifter opp til flere tomtetilbud. I regionens ytterområder er det avsatt til dels store arealer til næringsutbygging, ofte spredt på flere steder i hver kommune. Dette kan være en lite effektiv ressursutnyttelse, ved at opparbeidelseskostnadene trolig til sammen vil bli større for flere små områder enn for et fåtall forholdsvis store. Overdimensjoneringen av utbyggingsareal til næringsformål betyr at kommunene også benytter ressurser til planlegging og eventuelt opparbeidelse av utbyggingstomter

som ikke er blir bygget ut. Den mest rasjonelle og effektive løsning for alle kommuner sett under ett ville være å ikke overdimensjonere.

At dagens rammebetingelser ikke sikrer god nok avveining av ulike samfunnsmessige hensyn i den kommunale næringspolitikken, er særlig tydelig ved kjøpesenteretableringer. Det kan imidlertid være vanskelig å få kartlagt effektene, slik at de er udiskutable og entydige. Holsen finner ut fra tidligere forskning om kjøpesenterproblematikk og egen undersøkelse av Liertoppen som er referert i Miljøhåndboken, TØI 1996, at kjøpesenteretableringer synes å bidra til at:

– Andelen innkjøpsturer med bil øker
– Gjennomsnittlig reiselengde pr. innkjøpstur øker om ikke kjøpesenteret lokaliseres vesentlig nærmere den boligkonsentrasjonen det er ment å betjene, enn nærmeste by eller tettsted.
– Antall direkte turer øker, det vil si at færre av innkjøpene gjøres i forbindelse med andre gjøremål. Antall innkjøpsturer synes å bli reduert, men dette er ikke entydig.

Andre undersøkelser kommer fram til både økning og nedgang i transportomfang, avhengig av hvilke kjøpesentra som undersøkes.

Holsen peker også på at når forretninger etableres på nye steder, vil det kunne påvirke tilbudet andre steder som gir både fordelingsmessige og sosiale virkninger. Slike virkninger kan slå ulikt ut for ulike grupper og virkningene kan oppfattes både å være positive og negative. F.eks. kan bilbaserte varehus uten sentrumstilknytning oppfattes å ha positive effekter for store brukergrupper. For andre brukere, f.eks. grupper av mennesker som ikke har tilgang til bil eller som av ulike grunner ikke har muligheter for å være mobile, kan det oppfattes som et velferdstap at nærbutikker nedlegges og at kollektivtransporttilbudet til de forretninger som en hyppigst har behov for blir dårligere.

Hvordan de ulike effektene skal vurderes og avveies opp mot hverandre er et politisk spørsmål. I denne sammenheng er det prinsipielt problematisk at kjøpesentrene ofte er bygget for et regionalt handelsomland mye større enn vertskommunens nedslagsfeltet. Trenden de senere årene har vært etablering av kjøpsentra for stadig større handelsomland motivert ut fra bedriftsøkonomiske avveininger fra eierne og som i liten grad har vært politisk avveiet opp mot andre samfunnshensyn. Den kommunale planprosessen er etablert for å finne gode løsninger for kommunens egne innbyggere. Offentlig planlegging, konsekvensdrøfting og beslutningstagen ivaretar ikke godt nok de regionale hensyn i beslutningsprosessen. Holsen hevder at kommunenes konkurranse mot hverandre, istedet for regionalt samarbeid om kjøpesenterprosjekter, har også gjort det lettere for eiendomsutviklere å få aksept for prosjekter som antakelig kommunene ellers ville vært mer skeptisk til ut fra interne lokaliseringshensyn i kommunen (Holsen, 1993).

Betydningen av at også offentlige eierinteresser kan påvirke arealdisponeringer er f.eks. tydelig ved diskusjonen om etterbruken av Fornebu der både staten ved Statsbygg og Oslo kommune er viktige aktører som grunneiere. Eksemplet med etterbruken av Fornebu illustrerer også at det kan være prinsipielt uheldig at det er en kommune i tett integrert område som skal være arealmyndighet, når valg av arealdisponeringsløsning kan få effekter for større deler av regionen.

Utvalget mener det i Oslo- og Akershusregionen er et samordningsbehov ved at de regionale hensyn knyttet til samfunnsmessige kostnader, miljø, fordelingsmessige- og sosiale virkninger, er for svakt organisert og dermed ikke blir godt nok avveiet og ivaretatt i den kommunale konkurransen om næringslokaliseringer. Dette samordningsbehovet er særlig stort i Oslo- og Akershusregionen der mange kommuner inngår i en tett integrert region.

7.6.5 Vern av landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF)

Viktige utviklingstrekk

Landbruket i Akershus er viktig for den nasjonale matproduksjonen. Om lag 20 prosent av matkornet produseres i Akershus. Nesten all den dyrkede jorda (98 prosent) i Oslo og Akershus er i klimasoner (sone 1 og 2) som egner seg for matkornproduksjon og som er viktig i forhold til nasjonal matvaresikkerhet. For landet er tilsvarende tall 51 prosent. Av landets totale jordressurser i de egnede klimasonene er 72 prosent dyrket opp. Potensialet for å øke dyrkingen i disse regionene er små.

Landbruket i Akershus representerer store sammenhengende jordbruksarealer nær landets største befolkningssentrum og er under stort press for nedbygging. Arealet fulldyrket jord i Oslo og Akershus er i 1994 817 800 dekar som utgjør 9,2 prosent av den fulldyrkede jorda i landet (SSB's jordbruksstatistikk). Avgangen av dyrket og dyrkbar mark i Akershus de siste 10 årene har vært ca. 25 000 dekar. Det utgjør ca. 3 prosent av arealet fulldyrket jord i dag eller til sammenlikning nesten på størrelse med hele Oslo tettstedsareal. Gardermoutbyggingen utgjør en vesentlig del av dette. Uten Gardermoutbyggingen er avgangen omtrent halvparten.

Viktige regionale miljø- og friluftsinteresser er knyttet til vern av Marka og til rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Presset mot disse verdifulle områdene har økt, og enkelte kommuner vurderer utbyggingsområder til boligbygging f.eks. i Marka (Bærum, Nittedal og Rælingen). Også arealkrevende fritids- og idrettsanlegg (alpinbakker, motorcrossanlegg, skytebaner og golfbaner) øker presset mot særlig randsonen mot Marka. En rekke av konfliktsakene i regionen er knyttet til inngrep i natur- og friluftsområdene.

Grønnstrukturen har betydning for det biologiske mangfoldet i byene og for nærrekreasjon og friluftsliv. Undersøkelser som NIBR referer til i sin undersøkelse for utvalget, viser at grønnstrukturen er av mindre omfang enn tidligere. I Oslo er arealer med mye vegetasjon gått tilbake til fordel for arealer med begrenset innslag av vegetasjon. Dessuten er den sammenhengende grønne infrastrukturen (parker, elvedrag, turstier mm.) i Oslo blitt mer oppfliset og mindre sammenhengende enn tidligere som resultat av nedbygging til utbyggings- og vegformål. Oslos biologiske mangfold er derfor blitt betraktelig mindre de siste 30-årene.

Konsekvenser av dagens organisering

Undersøkelsen til NIBR viser at kommunene har ulike konkurransefortrinn mht. utbyggingsareal. Flere kommuner har arealknapphet i forhold til kommunens utbyggingsønsker og utbyggingsmuligheter. I den desentraliserte konkurransen mellom kommuner om å trekke til seg gode skattebetalere og bedrifter, får regionale avveininger av hensynene til vern av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder og kulturmiljø ofte en svak stilling i kommuner med lite egnet utbyggingsareal. Regionale avveininger der nabokommuner med rikeligere utbyggingsområder med lavere verneverdi kan trekkes inn i vurderingen, er svært vanskelig å få til innenfor dagens rammebetingelser. En annen organisering som legger bedre til rette for at flere kommuner kan vurderes under ett, vil derfor kunne gi andre utfall i beslutningene om nedbygging av verdifulle arealer. Friluftsområder og vernede naturområder strekker seg ofte utover kommunegrensene. Ikke minst gjelder det Marka som også strekker seg over fylkesgrenser. Det er derfor også av betydning at forvaltning og skjøtsel av slike områder kan skje regionalt eller under effektiv regional styring og kontroll.

Utvalget mener at dagens rammebetingelser gir for svake muligheter til å kunne avveie utbyggingsmuligheter utover kommunegrensene, når verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder og kulturmiljø nedbygges irreversibelt i kommunene. På dette området er det et samordningsbehov som har sammenheng med dagens inndeling og oppgavefordeling.

7.6.6 Konsekvenser av forventet vekst

I hovedstadsområdet forventes en befolkningsvekst på opp til 100 000 fram til 2010 og en arbeidsplassvekst på rundt 75 000, jf. punkt 5.3.1 i *"Hva er hovedstadsområdet?"* i kapittel 5. I undersøkelsen til NIBR for utvalget fremkommer det at det legges opp til en betydelig utbygging. For en ti-årsperiode fra 1990 utgjorde det planlagte utbyggingsarealet 14,4 prosent av Oslo tettstedsareal i Akershus og Buskerud. I tillegg planlegges det betydelig utbygging utenfor tettstedsavgrensningen.

Bedre konjunkturer enn i slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene og dermed økt kjøpekraft, vil kunne utløse større etterspørsel etter boliger og næringsarealer. Den betydelige utbyggingsaktiviteten på samferdselssektoren, vil gi vekstimpulser også for annen virksomhet og føre til stort utbyggingspress på arealer og naturmiljø. Transportutredninger (Vest- og Sørkorridoren, forutsetninger for NVVP-arbeidet) viser at aktivitetsøkningen sammen med en generell vekst i transportarbeidet i regionen, vil føre til fortsatt betydelig økning i biltrafikken med tilhørende miljøproblemer. Etableringen av hovedflyplassen på Gardermoen med tilbringersystem og tilknyttede aktiviteter har allerede ført til stort arealforbruk og konsekvenser for natur, miljø og landbruk i området. Ringvirkningene som følge av flyplassetableringen forventes å føre til ytterligere press på arealene og naturverdiene på Romerike. Realisering av større utbyggingsprosjekter som Oslofjordforbindelsen, Ringeriksbanen mm. vil ha effekter på aktivitetsveksten i området.

En utbygging i samsvar med de mål og retningslinjer som gjelder for bærekraftige utbyggingsmønstre (jf. avsnitt 7.2), vil stille vesentlig strengere krav til regional samordning av den fysiske planleggingen i hovedstadsområdet enn det som kan dokumenteres ut fra behovene fram til i dag. Dersom det skal være mulig å utvikle et arealbruksmønster og transportsystem som ivaretar langsiktige miljø- og ressurshensyn, er det nødvendig både å se over kommunegrensene og å samordne kommunale, fylkeskommunale og statlige utbyggingstiltak og virkemiddelbruk, samt de regionale verneinteressene innenfor hovedstadsregionen i større grad enn det som har vært tilfelle fram til i dag. Særlig er det behov for å få til en utbygging av boliger, arbeidsplasser og service som kan begrense transportbehovet og bygge opp under miljøvennlige og kostnadseffektive transportløsninger. Utvalget mener at de påviste svakheter som det er gjort rede for i arealforvaltningen ved dagens rammebetingelser knyttet til inndeling og oppgavefordelingen, vil kunne bli forsterket ved forventet befolknings- og aktivitetsvekst.

7.7 OPPSUMMERING AV SAMORDNINGSBEHOVET

Utformingen av utbyggingsmønsteret og arealdisponeringene har store konsekvenser for samfunnsøkonomien i både investeringer og drift av en rekke offentlige tilbud. Videre har det betydning for tilgjengeligheten til offentlige og private tilbud og økonomien for den enkelte. Utbyggingsmønsteret og arealdisponeringene har også stor betydning for miljøet gjennom det transportomfanget det skaper og muligheten til å etablere miljøvennlige og samfunnsøkonomiske transportløsninger. Det har også stor betydning for miljøet i hvilken grad verdifulle arealer må nedbygges.

Utvalget konstaterer at utbyggingsmønsteret i Oslo- og Akershusregionen i hovedsak er spredt og arealkrevende. Arealveksten har vært betydelig høyere enn befolkningsveksten. Det kan vises til utviklingstrekk de senere årene med avtakende vekst i arealforbruket og sterkere sentrumsatsing i noen kommuner. Likevel er hovedkonklusjonen at utviklingen i Oslo og Akershus ikke tilfredstiller viktige mål for samordnet areal- og transportplanlegging.

Utbygging av kommunikasjonsnettet og økt mobilitet i befolkningen kan forklare mye av arealutviklingen i hovedstadsregionen. Utbyggingsmønsteret må også ses på bakgrunn av vernepolitikk på flere områder. Jordvernet ble vesentlig styrket i 1975 som følge av endringer i jordloven. Streng praktisering av jordvernet har bidratt til at kommuner har etablert flere mindre utbyggingsfelt langt fra kommunesenter og annen tettbebyggelse (satelittutbygging). Tilsvarende har naturvern- og friluftslivspolitikken, spesielt vernet av Oslo-marka, hatt konsekvenser for kommunenes utbyggingsmuligheter. Sammen med naturgitte forhold som Oslofjorden har alle disse faktorene påvirket retningen på og utformingen av utbyggingsmønsteret

Kommunenes arealplanlegging, bolig- og tomtepolitikk og næringspolitikk har også hatt betydning for arealutviklingen. Helhetsvurderinger mellom kommuner og på et regionalt nivå har stått svakt og er i for liten grad blitt trukket med i vurderinger av effekter av desentraliserte kommunale beslutninger. Ved f.eks. kommunale beslutninger om boliglokaliseringer, valg av boligformer og utnyttelsen av boligtomter har ivaretakelsen av hensynene til regionale investeringer i og drift av offentlige tilbud vært for dårlig organisert i beslutningsprosessen og dermed i for liten grad vært trukket med som en premiss for beslutningene. Det gjelder f.eks. hensynet til transportomfang og miljøvennlige og samfunnsøkonomiske transportløsninger. Det gjelder også f.eks. hensynene til lokale miljøproblem som støy og forurensninger i andre kommuner enn egen kommune. I de kommunale beslutningsprosessene bør det legges bedre til rette for at det blir tatt hensyn til at spredte lokaliseringer av mange små boligfelt som hver for seg gir begrensede miljøproblem, i sum over tid vil kunne øke transportomfanget.

På områder der det er konkurranse mellom kommuner om f.eks. næringslokaliseringer, kan det være enda vanskeligere å få organisert prosesser som ivaretar helhetsvurderinger som godt nok inkluderer de ovenfor nevnte miljø- og samfunnsøkonomiske hensyn i beslutningsavveiningene. Dette er særlig tydelig ved kjøpesenteretableringer som er bygget for handelsomland som ofte strekker seg langt utover vertskommunen, mens den kommunale planprosessen er organisert for å vurdere interne hensyn i vertskommunen. I tillegg er det overveiende sannsynlig at muligheten for helhetsvurderinger ytterligere begrenses ved den spillsituasjon som oppstår når kommuner konkurrerer med hverandre, samt at det offentlige taper på slike forhandlingsspill. Det offentliges mulighet til å styre næringslokaliseringer ut fra overordnede samfunnshensyn og avveininger blir med dagens rammebetingelser antakelig langt mindre enn nødvendig i en så tett sammenvevd region og med så mange kommunale aktører som det er i Oslo- og Akershusregionen.

Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) og kulturmiljø har vært under stort press i Oslo- og Akershusområdet pga. befolknings- og aktivitetsveksten. Dagens organisering gir for svake muligheter til å kunne avveie utbyggingsmuligheter utover kommunegrensene, når verdifulle LNF-områder nedbygges irreversibelt. Enkelte kommuner har arealknapphet i forhold til kommunens utbyggingsønsker og utbyggingsmuligheter. Regionale avveininger der nabokommuner med rikeligere utbyggingsområder med lavere verneverdi trekkes inn i beslutningsprosessen, er svært vanskelig å få til innenfor dagens system, ikke minst der det er en konkurransesituasjon mellom kommuner. En annen organisering som legger bedre til rette for at flere kommuner kan vurderes under ett, vil derfor antakelig kunne ha gitt andre utfall. Utvalget vil også vise til at friluftsområder og vernede naturområder ofte strekker seg utover kommunegrenser og at forvaltning og skjøtsel av disse områdene naturlig bør skje regionalt eller under effektiv regional styring og tilsyn.

Konklusjon

Utvalget vil derfor oppsummeringsvis slå fast at det er et betydelig samordningsbehov for å kunne utvikle et utbyggingsmønster som er i bedre samsvar med de nasjonale og regionale målene for arealbruk, transport og miljø fordi

- kommunale beslutninger om bolig- og tomtepolitikk, næringslokaliseringer og vernepolitikk,
- statlige beslutninger fra etater som ivaretar ulike utbyggingsoppgaver og
- statlige beslutninger fra etater som ivaretar ulike verneoppgaver,

ikke er koordinert godt nok i forhold til hverandre. Fylkesmannen har et ansvar for å samordne kommunerettet styring som er lagt til den lokale statsforvaltning på fylkesnivå. Fylkeskommunen har et ansvar for å samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Det regionalpolitiske nivået har så langt ikke vært tilstrekkelig for å foreta den nødvendige samordningen. Tilsammen fører det til en regional utvikling som ikke lar seg styre godt nok i samsvar med overordnede ønsker og prioriteringer.

Det er derfor av betydning å få til en bedre og mer effektiv regional samordning av de sektoriserte statlige utbyggings- og verneinteressene og å kunne få til en bedre samordning over kommunegrensene i Oslo- og Akershusområdet. Utvalget mener at de påviste svakheter i organiseringen av arealforvaltningen trolig vil forsterkes ved den befolknings- og aktivitetsvekst som Oslo- og Akershusområdet står overfor. Svakhetene har både sammenheng med hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom forvaltningsnivåene og hvordan regionen er inndelt.

KAPITTEL 8

Næringsutvikling

8.1 INNLEDNING

Den økonomiske utviklingen i hovedstadsområdet har stor betydning for velferdsutvikling og sysselsetting, både i hovedstadsområdet og i landet som helhet. Næringsutviklingen påvirkes av en rekke økonomiske, teknologiske og sosiale utviklingstrekk. Den offentlige politikken har direkte og indirekte betydning for næringsutviklingen. Statens økonomiske politikk legger de overordede rammene for næringslivet, men også tiltak som utformes i kommuner og fylkeskommuner har betydning for næringsutviklingen.

Den administrative inndelingen og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene har betydning for hvordan offentlige tiltak virker i forhold til næringsutviklingen. I dette kapitlet vil utvalget vurdere hvordan inndeling og oppgavefordeling påvirker den offentlige tilretteleggingen for næringsutvikling i hovedstadsområdet. Hensynet til verdiskaping er et av de sentrale kriteriene som utvalget har lagt til grunn for å vurdere betydningen av dagens rammebetingelser i hovedstadsområdet.

Kommunenes og fylkeskommunenes næringsutviklingsoppgaver er i hovedsak en frivillig oppgave. Betydningen av verdiskaping for å sikre økonomisk grunnlag for omfattende og gode offentlige tilbud har medført at kommuners og fylkeskommuners oppgaver innen næringsutvikling har blitt viktige oppgaver. Den internasjonale konkurransen mellom regioner om næringsetableringer og næringsutvikling bidrar til dette. Aktiv dialog og kontakt mellom myndigheter og næringslivets aktører er blitt en naturlig del av offentlig næringspolitikk i byer og byregioner som hevder seg i konkurransen. Bred enighet om næringspolitikken på tvers av partigrenser er også kjennetegn ved slike byer og byregioner.

Hovedproblemstillingen er hvordan dagens organisering av den offentlige oppgaveløsningen i Oslo og Akershus legger til rette for en helhetlig næringspolitikk i hovedstadsområdet. Med helhetlig næringspolitikk menes i hvilken grad offentlig tilrettelegging og virkemiddelbruk, samt samordningen av den offentlige sektor totalt sett, legger til rette for et lønnsomt næringsliv i Oslo og Akershus.

I avsnitt 8.2 er det redegjort for trekk ved næringsstrukturen i Oslo og Akershus ved beskrivelser av regionens betydning for verdiskaping, sysselsetting, næringsstrukturen og til- og fraflytting av bedrifter. I avsnitt 8.3 redegjøres det for mål og utfordringer i næringspolitikken. Her klarlegges kriterier, hensyn og utfordringer som utvalget vil vektlegge for å vurdere muligheten til å føre en helhetlig næringspolitikk. I avsnitt 8.4 beskrives oppgaveløsningen i Oslo og Akershus. Beskrivelsen omfatter bare det apparatet som er rettet inn mot næringslivet med direkte støtte og veiledning. Også øvrige deler av kommunenes og fylkeskommunens politikk har betydning som f.eks. arealforvaltningen og samferdselspolitikken. Disse oppgavene beskrives under de respektive sektorkapitlene i del II.

I avsnitt 8.5 er selve analysen av samordningsbehovet behandlet. Med samordningsbehov siktes det her til om de offentlige tiltakene er koordinert på en slik måte som kan gi grunnlag for et lønnsomt næringsliv. Det fokuseres på kommunenes og fylkeskommunens betydning for næringsutvikling. Deretter utdypes enkelte temaer i næringsutviklingsarbeidet, der det antas å være et samordningsbehov. Det gjelder behovet for å samordne politikken for å møte utfordringer fra internasjonal konkurranse mellom regioner, behovet for å samordne areal- og infrastrukturpolitikk og tiltak for kompetanseheving av næringslivet og bedre utnyttelse av FOU-ressursene

i regionen, samt behovet for å samordne det etablerte næringsutviklingsapparatet i regionen.

8.2 TREKK VED NÆRINGSSTRUKTUREN I OSLO OG AKERSHUS.

Verdiskapingen i Oslo og Akershus

Verdiskapingen i Oslo og Akershus målt ved bruttonasjonalprodukt er i 1990 beregnet til 203 milliarder kroner. Av dette faller 70 prosent på Oslo og 30 prosent på Akershus. Verdiskapingen målt på denne måten innebærer at vel 31 prosent av landets totale verdiskaping registreres i Oslo og Akershus, mens befolkningsandelen er vel 21 prosent. Oslo har det høyeste bruttonasjonalprodukt pr. innbygger (311 406 kroner) av alle fylker i landet, mens Akershus (144 516 kroner) ligger under landsgjennomsnittet (155 733 kroner). Oslos store andel av nasjonalproduktet skyldes det store antall arbeidsplasser som dekkes av innpendling fra nabofylker og at mange større selskaper registrerer produksjonsvirksomhet ved hovedkontoret i Oslo, selv om verdiskapingen skjer andre steder i landet. Akershus lave andel av bruttonasjonalproduktet skyldes i hovedsak de samme faktorene. Mange som er bosatt i Akershus arbeider i Oslo og bidrar dermed til verdiskapingen som blir registrert i Oslo.

Sysselsetting i Oslo og Akershus

Oslo og Akershus har til sammen vel en fjerdedel av landets samlede sysselsetting mot vel en femtedel av landets samlede befolkning. Av de 482 123 aktive arbeidstakerne (annet kvartal 1995 etter SSB's ukorrigerte tall) var nesten 2/3 registrert i Oslo og i overkant 1/3 registrert i Akershus. Det foregår en betydelig innpendling til Oslo fra Akershus, men også fra andre fylker. Sysselsettingen har på de siste 10 år (siden 1986) økt med ca. 6 000 i hele Oslo og Akershus, men har gått tilbake i Oslo med drøye 13 000 og økt i Akershus med nesten 20 000. Oslo hadde en nedgang i sysselsettingen fra 1987 til 1992 med nesten 33 000 og deretter en økning på drøye 14 000 sysselsatte fram til 1995. I Akershus har utviklingen vært mer jevnt stigende, dog med en mindre nedgang fra 1988 til 1991 før ny jevnt stigende vekst. Oslo og Akershus andel av sysselsettingen i landet var omtrent like stor i 1986 som i 1995.

Tabell 8.1: Andel av sysselsetting i Oslo og Akershus prosentivis fordelt på arbeidssted, delregion og fylke.

Delregion og fylke	1970	1986	1994
Vestområdet	7,7	12,6	14,5
Follo	4	5,4	6,8
Romerike	11,6	12,9	13,7
Akershus	23,2	31	35
Oslo	76,8	69	65
Oslo og Akershus	100	100	100

Kilde: Akershus statistikk 1995.

Tabell 8.1 viser at alle delregionene i Akershus har økt sin andel av den totale sysselsettingen i Oslo og Akershus og at Oslo andel dermed har gått tilbake. Sterkest økning i den relative andelen har vært i Vest-området. NIBR har i en strukturanalyse for Program for storbyrettet forskning analysert utviklingen for deler av

denne perioden (1986 - 92) (Kann og Halvorsen, 1995). I følge denne undersøkelsen kan deler av denne utviklingen forklares ved at Akershus har hatt en noe sterkere befolkningsvekst enn Oslo, i alle fall i begynnelsen av perioden. En rekke arbeidsplasser innen varehandel og offentlig og privat (kommunal) tjenesteyting følger befolkningsutviklingen relativt entydig. NIBR finner imidlertid at Akershus har hatt en langt sterkere vekst innen bransjer som ikke i samme grad er knyttet til lokal kjøpekraft og befolkningsutvikling. Oslo har hatt en nedgang i antall sysselsatte også på 1990-tallet, selv om befolkningen vokste sterkere enn i Akershus i den siste delen av denne perioden.

Næringsstrukturen i Oslo og Akershus

Tabell 8.2: Sysselsetting i ulike næringer i Oslo, Akershus og hele landet 1990 og 1995. Prosent.

	Oslo		Akershus		Landet	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Jordbruk, fiske og fangst	0,1	0,2	2,4	1,8	5,8	5
Industri	12,5	10,1	12,5	12,2	18,3	17,2
Bygge og anleggsvirksomhet	5,9	5	6,4	5,8	7,4	6,1
Varehandel, hotell og resturant	20,7	20,1	22,5	21,7	17,3	16,7
Transport, lagring, post og tele	8,4	9	9,3	8,9	7,9	7,6
Finans, forsikring, og forr.tj.yt.	15,8	16	9,7	8,4	7,6	7,5
Off. sosial og privat tjenesteyting	35,2	36,3	33,8	36,6	33,1	36,4
Uoppgitt næring	1,5	3,3	3,6	4,6	2,7	3,6
SUM	100	100	100	100	100	100

Kilde: Ukorrigerte registerdata fra SSB.

Tabell 8.2 viser at primærnæringene har en forholdsvis liten andel av den totale sysselsettingen i landet og trenden er også fortsatt slik at den får mindre betydning for den totale sysselsettingen. Primærnæringene har minimal betydning i Oslo og sysselsettingsandelen i Akershus er lavere enn i landet. Landbruksproduksjonen i Akershus er likevel viktig i nasjonal sammenheng.

Sysselsettingsandelen i industri på landsbasis utgjør drøye en sjettedel av den totale sysselsettingen. Her er det også fortsatt en svak trend med tilbakegang i relative tall. Andelen som er sysselsatt i industri er betydelig lavere enn i resten av landet både i Oslo og Akershus. I Oslo har nedgangen i industrisysselsetting vært markert både i absolutte og relative tall de siste fem årene.

Bygg og anlegg utgjør på landsbasis ca. 6 prosent av den totale sysselsettingen. Også her er det en generell trend med tilbakegang. I Oslo og Akershus er denne andelen noe lavere enn landet for øvrig, men det er samme trend med tilbakegang i relative tall.

Oslo og Akershus har en relativt høyere sysselsettingandel knyttet til varehandel, hotell og restaurant, transport, lagring, post og tele enn landet for øvrig. Disse områdene har noe høyere relativ andel i Akershus enn i Oslo. Felles for Oslo, Akershus og landet er en trend med tilbakegang i relativ sysselsettingsandel for varehandel, hotell og restaurant. Innen transport, lagring, post og tele er det en mindre økning i Oslo, mens det er en mindre tilbakegang i Akershus og landet.

Særlig når det gjelder sektoren finans, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting, skiller Oslo (16 prosent) seg fra landsgjennomsnittet (7,5 prosent). Akerhus ligger andelsmessig nærmere landsgjennomsnittet (8,4 prosent) enn Oslo, men høyere enn landet. I Akershus er andelen redusert. I Oslo har andelen såvidt økt, mens den såvidt er redusert for landet.

Når det gjelder offentlig, sosial og privat tjenesteyting som er viktigst rent sysselsettingsmessig i Oslo og Akershus (over en tredjedel), er andelen omtrent som landet for øvrig. Her har det for landet og Akershus vært en markert økning i sysselsettingsandel, mens denne økningen har vært noe mindre i Oslo.

Det er store variasjoner innen den enkelte næring på det enkelte næringsområde. Selv om hovedtendensen er at industrien har gått tilbake, har likevel enkelte høyteknologiske bransjer vekst. Det er innen forretningsmessig tjenesteyting en finner de sterkeste vekstbransjene i regionen målt i sysselsetting, omsetning og antall bedrifter. Det er en hovedtendens at det skjer relativt raske endringer i utviklingen av sysselsettingen i løpet av få år. Det er et generelt utviklingstrekk at spesialiseringsprosessen i hovedstadsområdets næringsliv ser ut til å fortsette.

FOU-virksomheter i Oslo og Akershus

Et spesielt trekk ved Oslo-regionen er den tunge representasjonen av FOU-virksomheter. Her ligger regionen på høyde med de mest utviklede regioner ellers i Vest-Europa av sammenlignbar størrelse. Norge bruker totalt 14 milliarder kroner til FOU, eller et sted mellom 1,8 og 2,0 prosent av bruttonasjonalprodukt. På landsbasis deltok i 1994 nesten 34 000 personer (22 166 årsverk) i FOU virksomhet på nasjonalt nivå i 1994. Oslo (6 666) og Akershus (3 579) gjennomførte 46 prosent av årsverkene. Østlandet med Oslo og Akershus sto for 58 prosent av årsverkene. Oslo har mange institusjoner innen universitets- og høgskolesektoren. Den øvrige del av Østlandet har en betydelig andel av den FOU-virksomhet som finner sted i næringslivet.

Hovedtrekk ved til og fraflytting av bedrifter

Hovedtrekk ved senterstruktur og næringslokaliseringer i Oslo og Akershus er beskrevet i punkt 7.6.4 i kapitlet om arealforvaltning og miljøvern. Her utdypes noen nærmere trekk ved den innenlandske flyttingen av bedrifter til og fra Oslo. Det foreligger få undersøkelser på etableringsatferd og flytteatferd hos bedrifter i Osloområdet. Den siste tilgjengelige statistikken (1992-93) viser at 1391 bedrifter flyttet over kommunegrensen, hvorav 691 fra Oslo og 700 til Oslo. Til- og fraflyttingen fordelte seg slik som vist i tabell 8.3.

Tabell 8.3: Bedriftsflytting 1992-1993. Antall etter retning og område.

Til/fra område	Fra Oslo	Til Oslo	Netto flytting til Oslo
Akershus	471	407	-64
Østlandet ellers	142	177	35
Landet forøvrig	78	116	38
Sum	691	700	9

Kilde: SSB på oppdrag fra Oslo kommune, næringssekretariatet.

Til- og fraflyttingen til og fra Oslo har vært lav i forhold til det totale antallet arbeidsplasser (under to promille i 1992 og 1993, men er antakelig høyere i høykonjunkturperioder). Til- og fraflyttingen kommer fra hele landet. Hoveddelen av flyttingene (over 60 prosent) er imidlertid mellom Oslo og Akershus, der Akershus

hadde en nettotilvekst fra Oslo på 64 bedrifter. Oslo hadde samlet en nettotilvekst på 9 bedrifter i perioden. Flertallet av bedrifter som flytter (72 prosent) hadde mindre enn ett årsverk i tillegg til eier. I mange tilfeller kan det bety at eieren har flyttet og at bedriften har fulgt med. Det er registrert flytting av nesten 4 000 arbeidsplasser. Oslo hadde en nettotilvekst av 478 arbeidsplasser i perioden. Oslo hadde nettotilflytting av arbeidsplasser innen alle de større bransjene. Det var bygg og anlegg, varehandel og hotell og restaurantbedriftene som bidro med flest arbeidsplasser.

Agenda Utredning og Utvikling A/S foretok i 1995 på oppdrag fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune en undersøkelse av motivene for bedriftenes flytting. 141 bedrifter, hvorav 63 hadde flyttet til Oslo og 78 fra Oslo, ble intervjuet. De store bedriftene var best representert i utvalget, slik at hele 62 prosent av alle ansatte som flyttet i perioden var representert. Det er tre hovedgrunner for flytting til og fra Oslo; hensynet til produksjonen, til markedet og til de ansatte.

61 prosent av tilflyttingsbedriftene og 9 prosent av fraflyttingsbedriftene angir motivet å forbedre sitt forhold til markedet som viktigste grunn for flyttingen. 20 prosent av tilflyttingsbedriftene og hele 50 prosent av fraflyttingsbedriftene angir motivet om å forbedre grunnlaget for produksjonen som lokalenes egnethet, størrelse og pris. 19 prosent av tilflyttings- og 41 prosent av fraflyttingsbedriftene oppgir hensynet til ansatte som grunn. Undersøkelsen viser at bedriftene omtrent ikke tillegger kommunen som organisasjon noe betydning for flyttemotivet (bare 3 av de 141 bedriftene).

8.3 MÅL OG UTFORDRINGER I NÆRINGSPOLITIKKEN

I Regjeringens langtidsprogram (1994-97) er det et sentralt mål å øke verdiskapingen og redusere antall arbeidsledige. De overordnede målene i regional- og distriktspolitikken er gitt i Stortingsmelding nr. 33 (1992-93), «By og land hand i hand». I meldingen er det skilt mellom statlig innsats i distriktene og statlig innsats i sentrale strøk. Målet for den statlige innsatsen i sentrale strøk er både å fremme positiv utvikling for disse strøkene og bidra til at de kan fungere som funksjonelle sentra for hele landet.

Regjeringen har ved flere anledninger de senere årene lagt vekt på at Oslo og Akershus spiller en sentral rolle som motor i utviklingen av landets økonomi gjennom konsentrasjon av privat og offentlig virksomhet, kompetanse og forskningsmiljøer. Regjeringen mener det er svært viktig at regionens muligheter utnyttes og videreutvikles gjennom offentlig tilrettelegging for verdiskaping og vekst.

Oslo- og Akershusregionens sterke og svake sider i næringssammenheng er analysert i flere dokumenter i regi av regionens egne folkevalgte organer og gir en likeartet situasjonsbeskrivelse av hovedutfordringene. Oslo byråd kunngjorde offentlig ved årskiftet 1996/7 at arbeidet med strategisk næringsplan (SNP) for Oslo pågår. Planprosessen skjer i forlengelsen av en perspektivanalyse om næringslivets utviklingsmuligheter i Oslo- og Akershusregionen som NIBR utførte i 1995 og 1996 for storbyforskningsprogrammet, og skal sluttføres i 1997.

Næringslivet i Oslo- og Akershusregionen er konkurransemessig utsatt i forhold til styrkingen av Sentral-Europa og nordiske regioner. Nærmarkedet er mindre og Oslo- og Akershusregionen ligger i en utkant av Europa. I konkurransen på det nordiske markedet er det en tendens til at utenlandske konsern nedlegger eller reduserer sine norske avdelinger for å flytte dem til København eller Stockholm (eksempler er Bosch, Kodak og IBM). Det er også en tendens til at norsk næringsliv ønsker å etablere seg i det sentraleuropeiske markedet. I arbeidet med felles næringsstrategi for Oslo og Akershus viste en undersøkelse (ECON) at nærheten til

markedet og kundene og vekstmuligheter i det aktuelle markedet er særlige viktige for norske bedrifters utenlandsetableringer. Oslo- og Akershusregionen har imidlertid også en del sterke sider i den internasjonale konkurransen som høy politisk og sosial stabilitet, høyt utdanningsnivå med god tilgang på unge og høyt utdannede arbeidstakere, i europeisk sammenheng betydelige FOU-ressurser, lavt lønnsnivå på høyt utdannet arbeidskraft og god tilgang på boliger og rekreasjonstilbud.

Internasjonalt har det foregått betydelige omlegginger i mange bransjer fra industriell masseproduksjon i stor skala for store markeder til fleksibelt tilpassede spesialproduksjoner for mindre delmarkeder eller nisjemarkeder. Dette har stimulert framveksten av små og mellomstore kunnskapsbaserte bedrifter. NIBR finner i en analyse for Program for storbyrettet forskning at denne prosessen i Norge bremset opp og tildels ble utsatt pga. de store oljeinntektene, bla. gjennom forsøkene med motkonjunkturpolitikken og at deler av verfts- og verkstedindustrien foretok en rask omstilling og spesialisering til oljeøkonomien (Halvorsen, 1996). Særlig ble industrien i Oslo-regionen rammet hardt da motkonjunkturpolitikken ble oppgitt i 1977. NIBR finner at det Oslo-regionen i dag har igjen av bedrifter som baserer seg på produksjon i stor skala, er først og fremst bedrifter innen skjermede næringer som nærings- og nytelsesmiddelindustrien.

NIBR viser til at de ovennevnte strukturtrekk innen næringslivet har ført til at næringspolitikk i mange land er desentralisert til forvaltningsnivå under nasjonalstaten og til at det legges økt vekt på samspillet mellom FOU og næringsliv. De regionale støtteordningene i EU vris i økende grad fra investeringer i tradisjonell infrastruktur til investeringer i FOU, utdanning og programmer for teknologioverføring.

8.4 ORGANISERING AV OPPGAVELØSNINGEN I OSLO OG AKERSHUS

8.4.1 Innledning

Offentlige myndigheter i Oslo og Akershus ivaretar en rekke ulike oppgaver som har betydning for næringslivet. Gjennom forvaltningsoppgaver som håndheving av lover og vedtak, kontroll, tilsyn og tillatelser og saksbehandling i forvaltningssaker fastlegges viktige rammebetingelser for næringslivet.

Kommunene forvalter viktig virkemidler i næringsutviklingen gjennom forvaltning av plan- og bygningsloven og de virkemidler som kan knyttes til næringslokaliseringer som skatter, avgifter, gebyrer og kommunale bestemmelser. Arealforvaltningens betydning for næringslokaliseringer er nærmere redegjort for i avsnitt 7.6.4 i *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7 foran. Kommunene er også betydelige aktører som eiere, kjøpere/selgere og utleier av eiendommer. Offentlig forvaltning og virksomheter i Oslo og Akershus har dessuten stor betydning for næringslivet gjennom de store verdiene de kjøper varer og tjenester for.

Offentlig tjenesteyting som veiutbygging, kollektivtrafikk, utdanning, helse, kultur, samt for oppgaver som energi, vann, avløp og avfall har også stor betydning for næringslivet. En mest mulig velfungerende offentlig sektor i hovedstadsområdet er derfor av stor betydning for næringslivet. I de andre kapitlene i del II er samordningsbehovet for disse sektorene drøftet.

I kommunene, fylkeskommunen og staten er det etablert politisk og administrativt apparat som tar sikte på å stimulere til næringsutvikling bl.a. gjennom direkte økonomisk eller faglig støtte. Det er dette offentlige apparat som beskrives i det følgende.

Til tross for at det næringspolitiske samarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er utbygd på fylkeskommunalt nivå, gjenstår det mye på samarbeidsområder som knytter seg til kommunenes forvaltnings- og serviceområder som berører næringslivet. Akershus fylkeskommune representerer ikke kommunene i fylket i dette næringspolitiske samarbeidet, og bildet er preget av sterk konkurranse, en konkurransesituasjon som utnyttes av bedriftene til egen fordel ved å spille kommunene ut mot hverandre.

8.4.2 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

I 1992 vedtok Stortinget lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og fondet begynte å virke fra januar 1993. Fondet er en sammenslutning av Distriktenes Utbyggingsfond, Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Formålet med SND er bl.a. å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å medvirke til utbygging, modernisering, omstilling, produktutvikling og nyetableringer i norsk næringsliv i hele landet. SND har også ansvar for å fremme utenlandske investeringer i Norge.

SND er den viktigste offentlige finansieringsinstitusjonen for små og mellomstore bedrifter og har virkemidler knyttet til lån, tilskudd, garantier og egenkapitalordninger. Den statlige næringspolitikken har fortsatt et særlig ansvar for å fremme tiltak for næringslivet i distriktene, men gjennom loven er det også åpnet for støtte til små og mellomstore bedrifter i sentrale byområder. Ca. 70 prosent av SND's tilskudds- og garantirammer og over halvparten av rammene for risikolån er øremerket distriktsbedrifter. En stor andel av grunnfinansieringslånene og ulike programmer går også til distriktsbedrifter.

En økende andel av lån, garantier, tilskudd og investeringer med egenkapital går imidlertid til landsdekkende programmer. I tabell 8.4 vises omfanget på landsdekkende tilsagn om lån, garantier, tilskudd og egenkapitalinvesteringer som ble gitt av SND til bedrifter i Oslo, Akershus og hele landet i 1995. Oversikten viser at SND bevilget godt over 300 millioner kroner i lån og garantier og i underkant av 300 millioner kroner i ulike tilskudd og egenkapitalinvesteringer til Oslo- og Akershusbedrifter.

Tabell 8.4: Tilsagn til lån, garantier, tilskudd og egenkapital gitt av SND til bedrifter i Oslo, Akershus og hele landet i 1995 millioner kroner og prosent.

	Oslo	Akershus	Sum landet
Grunnfinansieringslån	189 10 %	52 2,8%	1887 100%
Risikolån	46 11,1%	18 4,3%	416 100%
Garantier (inklusiv miljøtiltak)	7 4,9%	12 8,3%	144 100%
Utviklingstilskudd	30 7,8%	16 4,2 %	383 100%
Tilskudd forskn./utv.kontrakter	76 41,1%	42 22,7%	185 100%
Etableringsstipend	11 9,6%	9 7,8%	115 100%
Egenkapitalinvesteringer	72 12,5%	38 6,6%	576 100%

Kilde: SND Statistikken ovenfor må brukes med forsiktighet i en sammenligning mellom Osloområdet og resten av landet. En feilkilde er f.eks. at grunnfinansieringslån registrert i et konsern i Oslo i stor grad er lån til avdelinger med produksjonssted lokalisert utenfor Oslo. Bruken av grunnfinansieringslån er forøvrig ikke så relevant virkemiddel i Oslo, hvor det må antas at det ordinære kredittmarkedet fungerer.

SND hadde pr.1.1.95 291 ansatte fordelt på hovedkontoret og fem regionkontorer. Hovedkontoret dekker en region med Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark fylker. Nærings- og energidepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet nedsatte en arbeidsgruppe som i mars 1995 har vurdert og foreslått hvordan SND's regionale apparat skal organiseres. Arbeidsgruppen ble delt i et flertall og et mindretall. Saken har utløst en bred politisk og faglig diskusjon om modellvalg og ytterligere alternativ har vært lansert. Mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune og SND er det forhandlet fram en modell som ble godkjent ved kongelig resolusjon 23. februar 1996. På bakgrunn av denne modellen har Kommunal- og arbeidsdepartementet i brev av 22. mars 1996 til fylkeskommunene lagt opp til at alle fylkeskommuner skal få frihet til å velge om de fortsatt ønsker å forholde seg til SND slik de gjør i dag eller inngå en avtale om en alternativ modell etter følgende generelt opptrukne retningslinjer:

- Avtalen skal baseres på frivillighet. SND og fylkeskommunen skal være enige om avtalen
- Fylkesplanen og fylkeskommunens strategiske næringsplan skal være retningsgivende for kontorets virksomhet i den grad dette ikke er i strid med SND's overordnede mål og strategieer, som igjen skal bygge på nasjonale mål i nærings- og regionalpolitikken
- SND skal ha instruksjonsmyndighet over kontorlederen, som har avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker innefor gitte fullmaktsgrenser.

For de fylkeskommuner som ikke ønsker å inngå avtale mellom SND basert på disse kriteriene, vil alternativet være å opprettholde dagens modell. Regjeringen mener at denne valgfriheten reflekterer bedre de ulikheter vi har i landet med hensyn til geografi og næringsstruktur. Uavhengig av fylkeskommunens valg av modell, vil departementet satse på å videreutvikle strategisk næringsplan og program til å bli et styringssystem som ivaretar koblingen mellom strategier og virkemiddelbruk. Utgangspunktet må være de utfordringene man står overfor regionalt og de målene man blir enig om. Kommunal- og arbeidsdepartementet arbeider nå med en stortingsmelding som bl.a. vil ta opp disse spørsmålene. Det har i 1996 pågått forhandlinger mellom SND og Oslo kommune og SND og Akershus fylkeskommune om opprettelsen av lokalkontor for SND. Avtale mellom SND og Oslo kommune er ferdigforhandlet og legges frem for godkjenning i byråd/bystyre i 1. kvartal 1997. Det er lagt opp til at Akershus fylkesting behandler sak om etablering av SND-kontor for Akershus i mars 1997.

8.4.3 Bygdeutviklingsfondet

Omlag 20 prosent av matkornet i Norge produseres i Akershus og landbruket utgjør store sammenhengende jordbruksarealer nær landets største befolkningssentra. Omleggingen i landbruket tar sikte på å utvikle nye næringer i tilknytning til den tradisjonelle jord- og skogsbruksdrift.

Regjeringen opprettet med hjemmel i jordloven i 1993 en ordning med bygdutviklingsfond for hvert fylke. Formålet med bygdeutviklingsfondet er å fremme lønnsom næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket gjennom å medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter og fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling.

Næringsutvalget i Akershus fylkeskommune, supplert med representanter for jordbruks- og skogbruksnæringen utgjør styret for fondet i Akershus. Det er ikke etablert noe eget styre eller egen forvaltning for søkere til fondet som kommer fra Oslo. Fylkesmannens landbruksavdeling ivaretar sekretariatet for styret og forvalter

bygdeutviklingsfondet. Fondet disponerte i 1995 16,9 millioner kroner til støttetiltak. Fylkesmannens landbruksavdeling brukte i 1995 3,5 årsverk i saksbehandling for fondet. I kommunene er det landbruksforvaltningen som har ansvaret for å veilede etablerere med å lage søknader, samt oppfølging og kontroll. Det er 12 kommunale eller regionale enheter som anslagsvis bruker tilsammen 6 årsverk (0,5 årsverk hver) på bygdeutviklingsfondet.

8.4.4 Oslo kommune

Oslo kommune ivaretar en rekke oppgaver og virkemidler som har stor betydning for næringsutviklingen. Det gjelder forvaltningsoppgaver og særlig forvaltningsoppgaven knyttet til plan- og bygningsloven og de virkemidler som kan utnyttes i arealdisponeringene som skatter, avgifter, gebyrer, samt gjennom å eie arealer og eiendommer. Videre har Oslo kommune stor betydning gjennom den omfattende tjenesteproduksjonen. Som redegjort for i punkt 8.3.1 foran, er flere av disse oppgavene omtalt i andre kapitler i innstillingen og det gås derfor ikke nærmere inn på disse her.

Oslo kommune opprettet i 1992 egen byrådsavdeling for næringsutvikling (under omorganisering ved byrådsskiftet i januar 1997) med ansvar for utvikling av kommunens overordnede næringsstrategier, overordnet samarbeid med stat, fylker og kommuner om næringsutvikling, næringspolitisk initiativ, kontakt og profilering og samarbeid med forsknings- og utviklingsmiljøer, koordinere kommunale funksjoner ved nyetablering, omstilling og utvikling, servicefunksjoner og oppfølging av næringslivssaker, utvikling av kommunale næringslivseiendommer og fagopplæringen (som beskrives nærmere under videregående opplæring).

Det næringspolitiske arbeidet i Oslo er konsentrert om følgende områder:

- Kontakt og samarbeid med næringslivet
- Serviceutvikling i kommunale virksomheter
- Utarbeidelse av strategisk næringsplan for Oslo
- Handlingsplan for indre øst
- Arealplanlegging og ferdigstillelse av kommunale næringstomter
- Internasjonalt arbeid, særlig Gøteborg, St. Petersburg og Schleswig-Holstein
- Akkvisisjonsarbeid - nasjonalt og internasjonalt
- Næringslivrådet for Oslo og Akershus - deltakelse og oppfølging av fellesprosjekter
- Etablering av og samvirke med lokalt SND-kontor
- Satsing på offentlig forsknings- og utviklingskontrakter i Oslo kommune
- Videreutvikling av Oslo som turist- og kongressby
- Gjennomføring av Reform 94 innen fagopplæringsfeltet og satsing på kommunenes egne lærlinger og på å skaffe læreplasser for ungdom med fremmedspråkelige bakgrunn

Til næringsutviklingsarbeidet disponerte kommunen i 1996 foruten byråden og byrådssekretæren 20 årsverk fordelt med 5 på byrådsavdelingen og 15 på næringssekretariatet. Næringssekretariatet ble opprettet i 1994 og er et utøvende organ for byrådsavdelingen og har oppgaver med informasjon og veiledning for bedrifter, etablerere og publikum. Næringssekretariatet hadde ialt ca. 4000 kontakter med bedrifter og etablerere i 1996.

Under kapitlet «Næringsutvikling» var det i budsjettet i 1996 satt av 134 millioner kroner (hvor 98 millioner kroner er satt av til fagopplæringskontoret). Av de resterende 36 millioner kroner som bl.a. skal dekke lønninger og administrative utgifter, var det satt av noe over 13 millioner kroner til næringsutvikling i kommu-

nen og 5,5 millioner kroner til drift av næringssekretariatet som bl.a. forvalter en del statlige virkemidler som bedriftsrådgivningsmidler på 2,0 millioner kroner, rådgivningsmidler til arbeidsledige etablere på ca. 1,0 millioner kroner og statlige etableringsstipend på ca. 11,0 millioner kroner. Virkemidlene er særlig rettet mot de små og mellomstore bedriftene.

8.4.5 Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune har betydning for næringsutviklingen gjennom sine oppgaver i tjenesteproduksjonen og i samfunnsutbyggingen. Næringssektoren i Akershus ble etablert med et eget politisk næringsutvalg i 1981 og med en egen etat 1982. Ved etableringen av næringssektoren i 1981 var hovedfokuset i næringspolitikken rettet mot arbeidet med å etablere næringsvirksomhet og arbeidsplasser i Akershus ytterområder. Etterhvert har fokuset endret seg og er i dag rettet mot å bidra til næringsutvikling i hele Akershus.

Næringssektorens hovedoppgaver er å arbeide for flere lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter gjennom å disponere en del bedriftsrettede tiltak som gir stimulanser, støtte og veiledning til små og mellomstore bedrifter i Akershus (70-80 prosent av bedriftene i Akershus har mindre enn 10 ansatte), arbeide for bedre rammebetingelser for næringslivet overfor andre offentlige myndigheter, arbeide for å utnytte aktuelle vekstmuligheter, og i samarbeid med arbeidskraftmyndighetene bidra med supplerende sysselsettingstiltak.

I arbeidet for flere lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter er bruk av fylkeskommunens næringsfond det viktigste virkemidlet. Det satses på å gi faglig og økonomiske støtte til bedrifter konsentrert om informasjon og bedriftsrådgivning, kompetansetilførsel og finansiering. Det er etablert fire etablerersentra som er finansiert med midler fra arbeidsmarkedsetaten, etablererstipendordningen, bygdeutviklingsfondet og fylkeskommunen. Det er også lagt vekt på internasjonaliseringsarbeid ved å være døråpner for Akershusbedrifter, særlig i forhold til Tyskland, utnyttelsen av spesielle vekstmuligheter for næringslivet, som Gardermoen som hovedflyplass gir mulighet for, og samarbeid mellom næringsliv og FOU-miljøene i fylket.

Arbeidet med akkvisisjon av bedrifter koordineres i samarbeid med Oslo kommune gjennom det nyopprettetede næringslivsrådet for Oslo og Akershus (jf. punkt 8.4.7 i det følgende). Arbeidet med reiseliv skjer gjennom Akershus reiselivsråd hvor Akershus fylkeskommune yter betydelige tilskudd. Utnyttelsen av vekstmulighetene på Gardermoen skjer gjennom en rekke samarbeidsprosjekter. I samarbeidet mellom næringsliv og forskningsmiljøene i fylket er etableringen av Campus Kjeller og Forskningsparken i Ås sentrale (jf. punkt 8.4.7).

Næringssektoren i Akershus disponerte i 1996 14 årsverk og ca. 41 millioner kroner fordelt på driftsbudsjett (12,4 millioner kr), næringsfondet (utlåns- og tilskuddsramme på 19,5 millioner kroner) og forvaltning av fylkets ramme av SND's etaberingsstipend (9,2 millioner kroner). I tillegg eier Akershus fylkeskommune Akershus Bedriftsrådgivning A/S med 6 fast ansatte som har oppgaver med å gi små og mellomstore håndverks- og industribedrifter veiledning og råd.

8.4.6 Kommunene i Akershus

Kommunene i Akershus ivaretar en rekke oppgaver og virkemidler som har stor betydning for næringsutviklingen. Det gjelder særlig forvaltningsoppgavene knyttet til plan- og bygningsloven og de virkemidler som kan utnyttes for å fastlegge arealdisponeringene. Kommunene har også virkemidler gjennom forvaltning av

egne tomter og eiendomer. En viktig del av kommunenes næringspolitikk er arbeidet med å tilrettelegge for bedriftsetableringer. Mange kommuner legger vekt på markedsføring og påvirkningsarbeid for å trekke til seg bedrifter. Dette fører ofte til konkurranse mellom kommuner. Videre har kommunene stor betydning gjennom tjenesteproduksjonen. Som redegjort for i punkt 8.3.1 foran redegjøres det for flere av disse oppgavene i andre kapitler i innstillingen, og det gås derfor ikke nærmere inn på disse her.

Kommunene organiserer næringsarbeidet ulikt, og har i varierende grad et eget næringsapparat. Imidlertid har næringsutvikling lenge vært prioriterte oppgaver for mange ordførere og rådmenn. Noen kommuner har valgt å skille ut næringsarbeidet i egne næringsselskaper, mens andre har etablert ordninger med næringssjefer. Disse ordningene er ofte av nyere dato, og flere har ikke funnet fram til endelige organisasjonsmodeller. Målt i årsverk ligger ressursinnsatsen i gjennomsnitt på ca. 1 person i hver kommune. I tillegg bruker ordførererne og rådmennene tid på det næringspolitiske arbeidet.

8.4.7 Samarbeidsordninger

Næringslivsrådet for Oslo og Akershus ble etablert i 1995 som en prøveordning frem til utgangen av 1997. Erfaringene skal evalueres før det eventuelt tas stilling til om det skal etableres en mer slagkraftig organisasjon. Mandatet er å virke som kontaktforum mellom næringslivet og hhv. Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og andre deltakende kommuner. Rådet skal drøfte og gi råd om næringsspørsmål. Næringslivsrådet skal bidra til å markedsføre Oslo-regionen og arbeide for kontakt med og etablering av utenlandske bedrifter i samarbeid med SND, Norges Eksportråd og NORTRA. Næringslivsrådet har 12 medlemmer (8 fra næringslivet og 4 fordelt på politiske representanter fra Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og deltakende Akershus-kommuner). Sekretariatet består av 2 personer administrativt tilknyttet næringssekretariatet i Oslo kommune. Budsjettet for næringslivsrådet var i 1996 på 1,6 millioner kroner som finansieres med like deler på Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Næringslivsrådet fikk utarbeidet og besluttet i 1996 å iverksette en markedsføringsplan for Osloregionen.

I regi av Follorådet er Stiftelsen Follo i vekst etablert med deltakelse fra alle de 7 Follo-kommunene, Akershus fylkeskommune, banker og bedrifter i Follo. Asker og Bærum kommuner har inngått formalisert næringssamarbeid med de nærmeste Buskerud-kommunene. I regi av Romerike regionråd er det etablert næringssamarbeid mellom Romerike-kommunene og Akershus fylkeskommune. I tillegg er det etablert en rekke interkommunale selskaper som Øvre Romerike Næringsutbygging A/S med deltakelse fra Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Ullensaker, Nes og Gjerdrum kommuner og Akershus fylkeskommune, Campus Kjeller A/S med deltakelse fra Skedsmo kommune, Akershus fylkeskommune og forkningsinstitusjoner på Kjeller, Forskningsparken i Ås med deltakelse fra Ås kommune, Akershus fylkeskommune, forskningsinstitusjoner og bedrifter.

Oppland, Hedmark, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark fylkeskommuner og Oslo kommune har etablert et formalisert samarbeid «Kontaktutvalget for fylkeskommunene på Østlandet» med en sekretær, et lite felles basisbudsjett og forutsetning om ulike former for prosjektfinansiering. Kontaktutvalget prioriterer etablering av samarbeid med utenlandske regioner og næringssamarbeid.

8.4.8 Andre aktører i næringsutviklingsarbeidet

Norges Forskningsråd (NFR) som ble etablert i 1993 forvaltet i 1995 ca. 2,4 milliarder kroner som utgjør vel 25 prosent av de offentlige midlene til forskning. I strategiplanen for NFR er det en oppgave å bidra til økt konkurranseevne og lønnsomhet ved bruk av FOU. En hovedoppgave er å stimulere samspillet mellom universitets- og instituttsektoren og næringslivet. Målgruppen for NFR's virksomhet vil i økende grad være små og mellomstore bedrifter med teknologiske og internasjonale ambisjoner, men begrenset egenutført forskning. De ti største konsernene i Norge står for 60 prosent av den næringsrettede forskningen. Områder som anses å ha spesielle fortrinn på ressurs- og kompetansesiden er energisektoren, maritimsektor, transportsektoren, materialsektoren, næringsmiddelsektoren og fiskeri- og havbrukssektoren.

En betydelig andel av universitets-, høgskole og forskningsinstitutter som er av betydning for næringsutviklingsarbeidet, er lokalisert i Oslo- og Akershusregionen. Det omfatter bl.a. Universitet i Oslo, Norges Landbrukshøgskole, Universitetsstudiene på Kjeller, Bedriftsøkonomisk Institutt, SINTEF-gruppens avdeling i Oslo, Teknologisk Institutt, en rekke polytekniske enheter (som feks. Norges Byggforskningsinstitutt, Forsvarets forskningsinstitutt, Telenor Forskning, Institutt for energiforskning, Norsk institutt for luftforskning) og en rekke samfunnsfaglige institutter. Videregående skoler med yrkesfaglige studieretninger bør også kunne representere ressurser for det lokale næringslivet i kompetanseutviklingsarbeidet. NHO og LO har også egne regionkontor for Oslo og Akershus.

8.5 SAMORDNINGSBEHOV

8.5.1 Innledning

I dette avsnittet vil utvalget på bakgrunn av beskrivelsene foran, vurdere hvordan inndeling og oppgavefordeling påvirker næringsutviklingen i Oslo og Akershus. Hovedproblemstillingen er hvordan dagens organisering av offentlig oppgaveløsning i Oslo og Akershus legger tilrette for å føre en helhetlig næringspolitikk.

8.5.2 Kommunenes og fylkeskommunens betydning for næringsutviklingen

Et lønnsomt næringsliv og dermed økt verdiskaping i Oslo og Akershus kan oppnås ved vekst og utvikling av eksisterende bedrifter, ved nyetableringer og ved tilflytting av bedrifter til området. Utvalget konstaterer at et hovedansvar for næringsutviklingen ligger hos bedriftene selv, at de viktigste rammevilkårene for næringsutvikling settes av nasjonale myndigheter og at de nasjonale myndighetene forvalter mange av de tyngste virkemidlene som er rettet direkte mot næringslivet.

Som redegjort for i avsnitt 8.4 ivaretar kommunene, fylkeskommunen og statlige regionale etater en rekke oppgaver og virkemidler som har stor betydning for næringsutviklingen. De samordningsbehov som utvalget har påvist for den regionale oppgaveløsningen i Oslo og Akershus i de andre kapitlene i del II, har stor betydning for næringslivets verdiskapingsmuligheter.

De regionale politiske myndighetene er i ferd med å få større ansvar for å utforme retningslinjer og strategier for den offentlige næringspolitikken i regionen. Det gjelder først og fremst å utforme en politikk for bruk av SND-virkemidler i regionen og muligheten for å se disse ressursene i sammenheng med regionens eget ressursbruk til direkte næringsutvikling. Utvalget mener også at det er et behov for å utforme en felles næringspolitikk som kan se en større del av tilgjengelige virkemidler under ett, både virkemidler som påvirker næringslivets rammevilkår og

virkemidler som er rettet direkte mot næringsutvikling. I et slikt perspektiv mener utvalget at det blir viktigere å kunne utforme en samordnet næringspolitikk for både Oslo og Akershus og ikke en politikk for hver av de to fylkene. Her mener utvalget at det er et samordningsbehov.

Utvalget vil i det følgende utdype enkelte temaer i næringsutviklingsarbeidet der det antas å være et samordningsbehov. Det gjelder behovet for å samordne politikken med sikte på å møte utfordringene fra den internasjonale konkurransen, behovet for å samordne areal- og infrastrukturpolitikken og tiltak for kompetanseheving av næringslivet og utnyttelse av FOU-ressursene i regionen, samt behovet for å samordne det etablerte næringsutviklingsapparatet i regionen.

8.5.3 Internasjonaliseringen av næringslivet

Med dagens inndeling i hovedstadsområdet foregår en vesentlig del av konkurransen om næringsetableringer mellom kommuner i området. Mange kommuner satser mye på å tilrettelegge næringsareal og drive bedriftsakkvisisjon for å få nyetableringer i sin kommune. Når det blir kjent at større bedrifter skal flytte på seg innen regionen eller til regionen fra annen lokalisering i inn- og utland, er kommunene opptatt av å markedsføre seg og å drive påvirkningsarbeid. Konkurransen tilspisser seg ofte mellom kommunene i det tettest integrerte området i Oslo- og Akershusregionen, men også kommuner utenfor det bynære området deltar i konkurransen. Kommunenes konkurranse om å få Telenor og Coca Cola til å etablere seg i sin kommune er aktuelle eksempler. Inntektsmulighetene og ringvirkningene næringsvirksomhetene skaper synes å være et sentralt motiv for kommunenes næringspolitikk og en viktig forklaring på kommunal konkurranse om næringsetableringer.

Slik konkurranse mellom kommuner kan ha positive effekter. Næringslivet kan tilbys et bedre og større spekter av tilbud og får en mer lydhør og serviceinnstilt kommuneforvaltning enn de ellers ville ha fått uten en slik konkurranse. Dette kan bidra positivt i tilretteleggingen for lønnsomme bedrifter. Konkurransen kan også ha negative effekter, når offentlig ressursbruk til slik konkurranse blir unødig stor. Det vil gjennomgående ikke ligge noe samfunnsmessig gevinst i å flytte en bedrift fra en kommune til en annen kommune innen samme funksjonelle region. Tjenesteproduksjon som langt på vei resulterer i et nullsumspill mellom kommuner er antakelig ikke effektivt. Videre er det grunn til å tro at det offentliges interesser kan tape på forhandlingsspill, der kommunenes settes i en situasjon hvor de må overby hverandre for å vinne en konkurranse om næringsetablering. Bedrifter kan utnytte slike situasjoner til å oppnå egne fordeler.

Stilt overfor utfordringer i den internasjonale konkurransen mellom regioner om næringsetableringer og næringsutvikling gir dagens organisering ikke en tilstrekkelig samordnet innsats. I lokaliserings- og akkvisisjonspolitikken overfor internasjonale virksomheter vil det gi bedre resultater om de ulike politiske enhetene i Oslo og Akershus i større grad samordner innsatsen om en felles politikk for dette formålet. Markedsføringen av Oslo- og Akershusregionen i utlandet, oppfølgingen av internasjonale bedrifter som kan være interessert i å etablere seg i regionen, samt Oslo- og Akershusregionens muligheter til å kunne samhandle effektivt med andre utenlandske regioner om felles interesser, vil kunne styrkes og gi bedre resultater gjennom en sterkere samordning av politikk og ressurs- og virkemiddelbruk. Næringslivsrådet for Oslo og Akershus er som en prøveordning opprettet, for å ivareta markedsførings- og akkvisisjonsarbeidet i regionen. For at en slik frivillig samarbeidsordning skal gi resultater forutsettes det en konsensus og aktiv deltakelse fra mange kommunale enheter i den funksjonelle regionen.

8.5.4 Areal- og infrastrukturpolitikken

I punkt 7.6.4 om næringslokaliseringer i *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7 om arealforvaltning og miljøvern ble behovet for å samordne arealpolitikken drøftet ut fra mål om at regionale ressurs- og miljøhensyn skal kunne ivaretas ved lokalisering av næringsvirksomheter. Her skal det fokuseres på hvilken betydning areal- og infrastrukturpolitikk har for å kunne tilrettelegge for næringslivets verdiskapingsmuligheter og dermed lønnsomme bedrifter.

I en NIBR-analyse vises det til at fysisk nærhet mellom bedrifter og firma i en bransje (cluster) kan gi en rekke stimuli til konkurransedyktighet (Halvorsen, 1996). I rapporten pekes det på at denne muligheten bør kunne tilsi en felles regional næringspolitikk der det f.eks. satses på å tilrettelegge for en næringskonsentrasjon i tilknytning til:

- Kunnskapsparken i Oslo, hvor en allerede er tunge innen medisin, bioteknologi, IT - og informatikk, materialteknologi og media.
- Nydalen i Oslo som er sterke innen media, IT, generell kunnskapsintensiv virksomhet.
- Grorud, Rommen og Bånnkall i Oslo generelt for industri og service.
- Campus Kjeller i Skedsmo kommune når det gjelder informasjonsteknologi og energiteknologi.
- Forskningsparken i Ås kommune for matindustri.

Ved frigivelse av flyplassarealene på Fornebu og ved etablering av den nye hovedflyplassen på Gardermoen, arbeides det også for å kunne etablere konsentrasjon av fremtidsrettede næringsmiljøer. Betydningen av næringskonsentrasjoner for næringsutviklinger imidlertid faglig omdiskuterte (Porters teorier) og det er usikkert hvor mye slik konsentrasjon betyr for bedriftenes lønnsomhet. Det kan imidlertid være av betydning at arbeidet med å etablere og utvikle ulike former for konsentrasjon av næringsmiljøer, næringsparker o.l. i sterkere grad samordnes for regionen.

Som redegjort for i punkt 7.6.4 om næringslokaliseringer i kapittel syv, finner Agenda at i hvilken retning bedrifter flytter ut fra Oslo, er avhengig av type bedrift. Arealkrevende bedrifter flytter i retning av områder med lave arealkostnader. Transportkrevende bedrifter flytter til områder med gode kommunikasjoner og kompetansekrevende bedrifter flytter i retning av høy kompetansetetthet i befolkningen og utviklede fagmiljøer innenfor sine felt. De siste ti årene har dette ført til en segregering av utflyttingen fra Oslo, noe som har forsterket en regional spesialisering av næringslivet i regionen. Areal- og transportkrevende bedrifter har i overveiende grad flyttet fra sentrum østover mot Groruddalen, og i noe grad til Nedre Romerike. Kompetansekrevende bedrifter som har lite arealbehov og tåler høye arealkostnader, har i overveiende grad flyttet vestover til Skøyen og Lysaker. Det meste av denne utviklingen må antas å være markedsmessige tilpasninger til de muligheter som har foreligget for næringslivet. Dersom vi ser denne utviklingen i forhold til verdiskapingshensynet om å tilrettelegge for lønnsomme bedrifter, så er det vanskelig å vurdere om denne segregeringen av næringsmarkedet har vært optimal eller om en annen offentlig politikk for å tilrettelegge for lokalisering av bedrifter kunne ha gitt bedre resultater.

Undersøkelsen om bedrifters flytteønsker (Jf. avsnitt 8.2 foran om hovedtrekk ved til- og fraflytting av bedrifter til og fra Oslo) indikerer at Oslo og Akershus kan utfylle hverandre ved å kunne dekke ulike lokaliseringsønsker i næringslivet. Det synes som bedrifter flytter til Oslo for å komme nærmere markedet, mens utflyttingen til Akershus har sammenheng med behov for mer arealer for fortsatt vekst. Utflytting av bedrifter fra Oslo kan f.eks. muliggjøre innflytting av bedrifter som i større grad er avhengig av Oslolokalisering og som dermed kan representere en

fornyelse av Oslos næringsliv. Det sentrale for verdiskapingen er antakelig at Oslo kan fylle sin rolle som senter for vekst, innovasjon og utvikling i næringslivet. Det er av betydning for næringslivets kostnadsnivå og inntektsmuligheter om regionens ulike enheter kan styre tilbudet, slik at det kan tilbys et riktig tilpasset spekter av næringstomter etter størrelse og beliggenhet i forhold til transportårer, havn, terminaler, hovedflyplass, by-, regionale- og lokale sentra. Det er et behov for at regionens samlede arealmuligheter kan ses mer under ett i tilretteleggingen for næringsetableringer.

Videre vil utbyggingen av infrastrukturen generelt, men særlig utbyggingen av transportinfrastrukturen, ha stor betydning for næringslivets rammebetingelser. Oslo-regionen har stor betydning som transport- og kommunikasjonssentrum for næringsliv i landet. Av all trafikken på vegen anslås det at næringslivets transporter utgjør om lag 25-31 prosent av all trafikk i det sentrale Østlandsområdet (Transportbrukernes Fellesorganisasjon 1995). Transportbrukernes Fellesorganisasjon har gjort beregninger som anslår kostnadene for næringslivet ved flaskehalser bl.a. på stamvegene i Oslo og Akershus. I følge disse beregningene utgjør kapasitetsproblemene på stamvegene i hovedstadsområdet alene årlige kostnader på vel 200 mill kroner for næringslivet. Det er i kapittel ni om samferdsel påvist et samordningsbehov for samferdselssektoren som også har betydning for næringsutviklingen.

8.5.5 Kompetanseheving og FOU

Bortsett fra næringer basert på naturressurser, representerer Oslo-regionen i nasjonal sammenheng det mest komplette spekter av næringsvirksomhet. Det gjelder både størrelsen på og samspillet mellom ulike miljøer (industri, privat og offentlig tjenesteyting, finans, forskning og utvikling, utdanning mv.) og nettverkene som eksisterer mellom slike miljøer og tilsvarende miljøer i inn- og utland. Undersøkelser viser at innovasjonsprosesser i Oslo-regionen er viktige for utviklingen av nye prosesser og næringer for virksomheter som senere lokaliserer seg andre steder i landet (bl.a. NIBR's analyser for «Programmet for storbyrettet forskning»).

Oslo-regionen har i europeisk sammenheng, stor konsentrasjon av FOU-ressurser. Mye tyder likevel på at Oslo-regionen bør kunne utnytte disse ressursene bedre for å få til mer knoppskyting og ringvirkninger til det lokale og regionale næringslivet. Et funn fra en bransjeanalyse utført av NIBR er at kontakten mellom FOU-miljøene og næringslivet generelt er svak i Oslo-regionen, og at det er et problem at de sentrale statlige aktørene, SND og særlig Norges forskningsråd, har en uklar regional fokusering (Johnstad, 1995).

Bedrifter i de fleste bransjer har en tendens til å underinvestere i kompetanseutvikling (opplæring, FOU, markedsinformasjon mv.) og funksjoner som har karakter av fellesgoder. I tillegg er mange av bransjene i Oslo-regionen preget av små- og mellomstore bedrifter med begrensede ressurser hver for seg til å investere i kompetanseutvikling og nyskaping. Bedre samarbeid om slike fellesoppgaver vil kunne bidra til industriell utvikling og vekst. Det er også vanskelig for små og mellomstore teknologibaserte firma å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet. De fleste firmaene kommer til prototypestadiet, men har vansker med å komme over i produksjonsfasen pga. problemer med finansiering og den internasjonale markedsføringen. Det er antakelig behov for en mer aktiv og målrettet offentlig næringspolitikk som stimulerer til samarbeid mellom bedrifter ved å bruke utdanning, forskning og utvikling mer bevisst, samt offentlig ressursbruk på profilering og stimulering av nettverksbygging, nyskaping mm. Økonomisk støtte til enkeltbedrifter synes også være hensiktsmessig som virkemiddel.

En hovedutfordring er å integrere regionens store FOU-ressurser i den regionale næringsutviklingen og gjennom ulike tiltak bidra til nettverksbygging og kompetanseheving for små og mellomstore bedrifter, slik at det kan gi bedre resultater. Eksempler på nettverkspolitikk mellom aktuelle nærings- og FOU-miljøer er arbeidet som pågår bl.a. ved Forskningsparken i Gaustadbekkdalen, Campus Kjeller og Forskningsparken i Ås. Gjennom det såkalte FORNY-programmet er det f.eks. etablert et formalisert samarbeid med Norges forskningsråd og SND om å finansiere oppsøkende virksomhet etter forskningsideer som kan kommersialiseres. Innenfor slike områder kan det være av betydning å utforme en mer samordnet politikk for Oslo og Akershus.

8.5.6 Næringsutviklingsapparatet

Kommuner og fylkeskommuner har opprettet egne politiske og administrative næringslivsapparater som forvalter statlige virkemidler og yter av egne ressurser til direkte økonomisk støtte og veiledning for næringslivet. I tillegg har staten først og fremst gjennom SND opprettet egne apparater direkte rettet mot næringslivet. Det vises til redegjørelsen av dette apparatet i avsnitt 8.3.

Direkte støtte til enkeltbedrifter gjennom tilskudd, lån og faglig veiledning, deltakelse i utviklingsprogrammer og nettverk, kan ha betydning for arbeidet med å utvikle eksisterende bedrifter og i arbeidet for nyskaping. Denne arbeidsformen er også viktig for at det offentlige næringsapparatet skal kunne ha den nødvendig kontakt med brukergruppen og dermed ha kunnskap om de viktige utviklingstrekkene og behovene i næringslivet. Det bør antakelig føres en mest mulig ensartet og samordnet politikk for slik direkte bedriftsstøtte i Oslo og Akershus, slik at bedrifter innen samme funksjonelle region ikke blir stilt overfor ulike rammebetingelser.

Ut fra overordnede politiske prinsipper og prioriteringer av direkte virkemiddelapparat og virkemiddelbruk i næringsutvikling, må det antakelig legges til grunn at hovedstadsregionen får mer begrensede økonomiske virkemidler sammenliknet med andre fylker. Videre må det legges til grunn at arbeidet med næringsutvikling må konkurrere om knappe ressurser med en rekke lovpålagte og andre viktige oppgaver som fylkeskommunen og kommunene har. Resultatene i det direkte næringsutviklingsarbeidet må derfor i stor grad skapes gjennom en mer effektiv organisering, høyere kompetanse og bedre kontakt med næringslivet i regionen. Tar man utgangspunkt i det potensialet for økt verdiskaping som ligger i konkurranseutsatte og kunnskapsbaserte små og mellomstore bedrifter i regionen, f.eks. innen IT-/multimediefeltet, vil en økt andel av de statlige finansielle virkemidler - herunder også etablererstipend og bedriftsrådgivningsmidler - til bedrifter i Oslo-regionen skape relativt større verdier og arbeidsplasser som vil komme hele landets økonomi til del.

De mange ulike samarbeidsbestrebelsene i regionen er konkrete uttrykk for at de kommunale aktørene er opptatt av å finne fram til mer naturlige enheter i næringsutviklingsarbeidet enn det dagens kommuner og fylkeskommuner gir grunnlag for. Fordelingen av ansvaret for næringsutviklingen på så mange ulike instanser som i dag gjør det overveiende sannsynlig at det foreligger et potensiale for å forbedre apparatet. For det første er det sannsynlig at samling av apparatet på færre og større enheter enn i dag vil gi bedre effekter på de tiltak som settes igang, og at flere nødvendige eller ønskelige tiltak blir igangsatt. For det andre vil drift i færre og større enheter antakelig kunne gi muligheter til å bedre brukervennligheten. Undersøkelser har vist at bedrifter opplever at de må bruke unødvendig mye ressurser på å finne fram til rette instanser, at næringslivet har liten oversikt over og kjennskap til offentlige virkemidler og støtteordninger, og at offentlig saksbehandling ofte tar unødvendig lang tid.

8.6 OPPSUMMERING AV SAMORDNINGSBEHOVET

De samordingsbehov utvalget har påvist i de andre kapitlene i del II for den regionale oppgaveløsningen, har konsekvenser for effektiviteten og kvaliteten i den offentlige sektoren i Oslo og Akershus og dermed betydning for næringsutviklingen og verdiskapingen. Det er et potensiale i regionen for å kunne etablere et mer effektivt apparat som kan se de tilgjengelige statlige, fylkeskommunale og kommunale virkemidlene under ett, både de virkemidler som påvirker næringslivets rammevilkår, og de virkemidler som er rettet direkte mot næringsutvikling. Det er behov for et mer samordnet beslutningssystem som kan utarbeide en felles omforent næringspolitikk for alle de tilgjengelige virkemidlene og som kan være styrende for ulike berørte instansers disposisjoner.

Utfordringene i den internasjonale konkurransen mellom regioner vil sannsynligvis håndteres på en bedre måte gjennom en sterkere og mer målrettet samordning av innsatsen fra de ulike politiske enhetene i Oslo og Akershus enn slik tilfellet er i dag. I lokaliserings- og akkvisisjonspolitikken overfor internasjonale virksomheter vil det kunne oppnås bedre resultater om de ulike politiske enhetene i Oslo og Akershus i større grad samordner innsatsen om en felles politikk for dette formålet. Det gir gjennomgående ikke noen samfunnsøkonomisk gevinst for regionen at bedrifter flytter mellom kommunene. Det er grunn til å tro at de offentlige myndigheter samlet sett kan tape på forhandlingsspill om bedriftsetableringer. Derimot vil det kunne ha stor betydning i hvilken grad Oslo- og Akershusregionen kan tilrettelegge for at internasjonale bedrifter forblir i regionen og at nye virksomheter vil etablere seg her. Markedsføringen av Oslo og Akershusområdet i utlandet, oppfølgingen av internasjonale bedrifter som kan være interessert i å etablere seg i regionen, samt Oslo- og Akershusregionens muligheter til å kunne samhandle effektivt med andre utenlandske regioner om felles interesser, vil kunne styrkes og gi bedre resultater gjennom en stekere samordning av politikk og ressurs- og virkemiddelbruk mellom enhetene i Oslo og Akershus.

En samordnet politikk for regionen som legger til rette for at næringsvirksomheter av samme type konsentreres til utvalgte geografiske områder i regionen, kan gi effekter på verdiskapingen, men dette er vanskelig å dokumentere. Oslo og Akershus kan imidlertid til sammen utfylle hverandre ved å dekke ulike etableringsbehov. Det er derfor av betydning at regionen kan tilby et bredt spekter av tomter etter størrelse og beliggenhet i forhold til transportårer, havn, terminaler, hovedflyplass, by,- region- og lokalsentra, der regionens muligheter kan samordnes bedre og ses mer under ett, samt at politikken samordnes slik at kapasitetsproblemene i transportsystemet minimaliseres. Videre er det et potensiale for å få til mer knoppskyting og ringvirkninger for det lokale og regionale næringsliv ved å utnytte bedre de betydelige FOU-ressursene som er lokalisert i hovedstadsområdet. Det vil antakelig gi større effekter på offentlige tiltak og mer brukervennlighet med bedre samordning av de virkemidlene som kommunene, fylkeskommunen og staten i dag bruker på faglig veiledning og ulike økonomiske låne- og støtteordninger til bedrifter i Oslo og Akershus.

På det regionale plan i hovedstadsområdet er det en stor utfordring å samordne de fysisk/økonomiske oppgaver kommunene har ansvar for i næringspolitisk sammenheng. Utfordringen er hvordan man med kraft og effektivitet kan ta opp konkurransen internasjonalt om å få investorer og bedrifter til å fatte interesse for Osloområdet. Det er betydelige gevinster å hente i en tettere samordning innen arelaplanlegging og tilrettelegging av tomter til næringsformål, samt infrastruktur i tilknytning til slike tomter, når det skjer på tvers av kommunegrenser.

Konklusjon

Hovedkonklusjonen er at det foreligger et samordningsbehov i det offentlige næringsutviklingsarbeidet som følger av dagens inndeling og oppgavefordeling i Oslo og Akershus. Det er et potensiale for å kunne utforme en samordnet næringsutviklingspolitikk for kommunal, fylkeskommunal og statlig virkemiddelbruk i regionen. Dette er viktig for å kunne møte de utfordringer hovedstadsområdet står overfor i den internasjonale konkurrransen om næringsetableringer og næringsutvikling og den mulighet Oslo- og Akerhusregionen har til å kunne samhandle effektivt med andre regioner om felles interesser. Bedre samordning vil kunne gi større effekter på offentlige tiltak og mer brukervennlighet i utnyttelsene av de tilgjengelige ressursene. Til tross for det næringspolitiske samarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er utbygd på fylkeskommunalt nivå, gjenstår det mye på samarbeidsområder som knytter seg til kommunenes forvaltnings- og serviceområder som berører næringslivet, samt innen arealplanlegging og tilrettelegging av næringsarealer med tilknyttet infrastruktur hvor det er naturlig å se dette på tvers av kommunegrenser.

KAPITTEL 9

Samferdsel

9.1 INNLEDNING

Transportomfanget i hovedstadsområdet er stort og transportmønsteret er komplekst. Regionen danner et sammenhengende befolkningsområde med sterk integrasjon på tvers av kommune- og fylkesgrensene, noe som gjenspeiler seg i reisemønsteret i nærtrafikken. Transportbildet preges også av gjennomgangs- og fjerntrafikk som følge av at hovedstaden er nasjonalt trafikknutepunkt. Oslo havn er Norges største havn, Oslo Sentralbanestasjon er hovedknutepunkt for togtrafikken innenlands og togforbindelsene til utlandet, og landets hovedflyplass ligger i området.

9.1.1 Hovedproblemstillinger

I dette kapitlet vil utvalget vurdere hvordan inndeling og oppgavefordeling påvirker transportløsningene i hovedstadsområdet, og i hvilken grad det er behov for å samordne transportpolitikken i området bedre. Utvalget har lagt størst vekt på tilbudene innen persontrafikken, med særlig vekt på kollektivtilbudene. For godstrafikken er særlig spørsmålet om havnedriften vurdert.

Transportbehovene dekkes av en rekke forskjellige transportmidler. En helhetlig transportpolitikk forutsetter at de ulike delene av transportapparatet vurderes i sammenheng og at en rekke virkemidler avveies i forhold til hverandre. Både beslutninger om *investeringer* i infrastruktur (veier, T-baner, jernbane, havneanlegg, parkeringsplasser mm.), og beslutninger som påvirker *utnyttelsen* av det eksisterende transportsystemet inngår i en helhetlig transportpolitikk. I hovedstadsområdet er ansvaret for slike beslutninger i dag fordelt på en rekke organer og tildels plassert på forskjellige forvaltningsnivåer. Hovedproblemstillingen er derfor hvordan denne organiseringen påvirker utformingen av transportapparatet og muligheten til å føre en helhetlig transportpolitikk for hovedstadsområdet.

Problemstillingen er meget omfattende, og utvalget har ikke kunnet belyse den i sin fulle bredde. Konkret har utvalget vurdert samordningsbehovene med utgangspunkt i at Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, kommunene i Akershus, NSB og de statlige veimyndighetene har ansvar for ulike deler av virkemiddelapparatet som til sammen etablerer det samlede transportapparatet og utformer transportpolitikken i området.

9.1.2 Avgrensninger

Utvalget har valgt å avgrense presentasjonen av transportsektoren til de temaene som synes å være mest sentrale for å kunne vurdere samordningsbehovene i hovedstadsområdet.

Investeringer i infrastruktur

Infrastrukturen er en grunnleggende del av transportapparatet. Offentlige investeringer i veier, baner, gang- og sykkelveier, parkeringsanlegg, havner mm. etablerer det transportapparatet som transportbrukerne benytter. Utvalget vil belyse hvordan dagens ansvarsfordeling for investeringer i infrastrukturen i området påvirker utformingen av et samlet transportapparat.

Areal- og transportplanlegging

Utbyggingsmønsteret i hovedstadsområdet har betydning for transportbehovene. De fremtidige transportbehovene påvirkes derfor også av lokaliseringsbeslutninger og fremtidig arealdisponering i området. Samspillet mellom arealutnyttelse og transportbehov gjør det nødvendig å samordne den offentlige innsatsen innen areal- og transportplanlegging. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging tar sikte på å sikre slik samordning.

Utvalget vil i sin vurdering av samordingsbehovene vurdere i hvilken grad dagens forvaltningsorganisering legger til rette for en slik samordnet areal- og transportplanlegging. Utvalget er også opptatt av hvordan arealbruksutviklingen som er registrert rent faktisk har påvirket transportbehovene.

Drift av kollektivtransporten

Kollektivtransporten i hovedstadsområdet dekker en vesentlig del av transportbehovene i nærtrafikken. Kollektivandelen er betydelig høyere i hovedstadsområdet enn i landet for øvrig. Det overordnede ansvaret for kollektivtrafikktilbudet er fordelt mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten (NSB). Disse myndighetene har organisert selve utførelsen av kollektivtrafikken på forskjellige måter. Utvalget vil vurdere hvordan ansvarsforholdene påvirker muligheten til å uforme helhetlige og effektive kollektivtrafikktilbud innenfor hovedstadsområdet. Utvalget skiller mellom overordnede politiske prioriteringer om utforming av kollektivtilbudene på den ene siden («bestillerrollen», jf. tidligere omtale i *"Tolkning av mandatet og valg av vurderingskriterier"* i kapittel 4), og ansvaret for den diftsmessige utførelsen av kollektivtrafikken på den andre siden. Det er primært bestillerrollen som er i fokus for utvalgets vurdering. I selve presentasjonen legges det imidlertid også vekt på utførersiden.

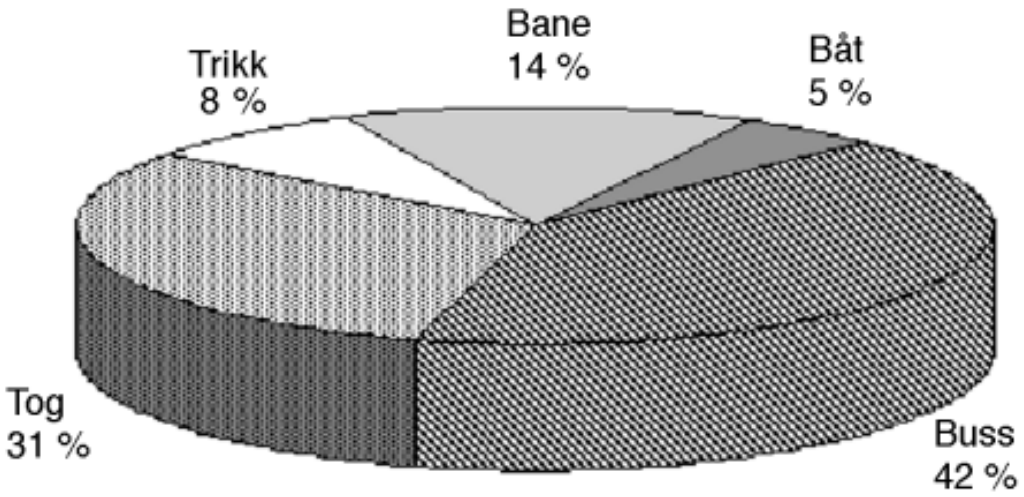
9.2 TRANSPORTMARKEDET I HOVEDSTADSOMRÅDET

Som grunnlag for utvalgets vurderinger presenteres først noen sentrale hovedtrekk ved transportsituasjonen i hovedstadsområdet. Opplysninger om persontrafikkens omfang, fordeling mellom ulike transportformer og reisemønsteret vises for å illustrere transportpolitikkens utfordringer i området. Godstransportens omfang og fordeling presenteres også.

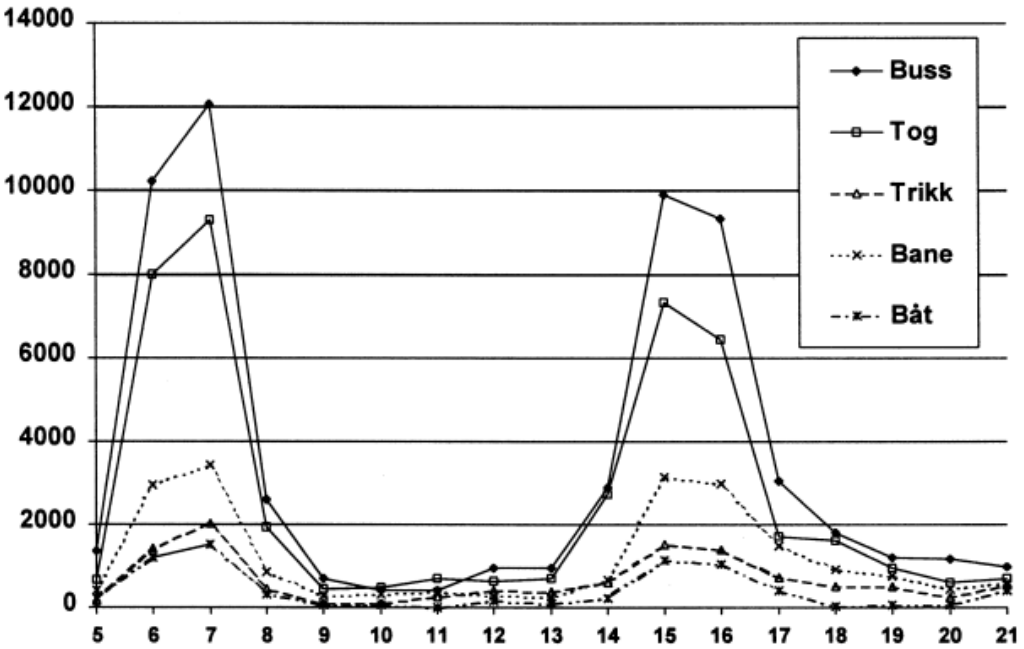
9.2.1 Persontransporten

Befolkningens mobilitet i landet sett under ett har vært økende i hele etterkrigstiden. Mesteparten av den økte reiseaktiviteten har skjedd med privatbil. Denne utviklingen har også hovedstadsområdet gjennomgått. Her har imidlertid kollektivreisene beholdt en høyere andel av den samlede mengden reiser enn i landet for øvrig. Reisevaneundersøkelser viser at kollektivreisene utgjør ca. 15 prosent av de daglige reisene i hovedstadsområdet. Andelen er imidlertid vesentlig høyere i rushtidstrafikken inn og ut av Oslo sentrum.

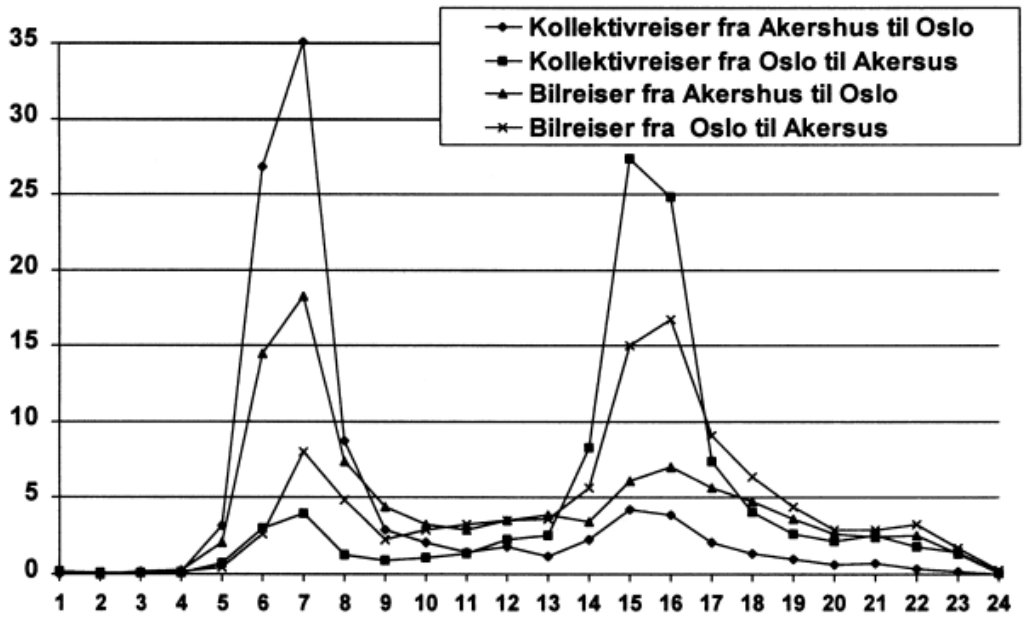
Figurene 9.1 til 9.4 viser hovedtrekkene i reisemønster og transportmiddelfordeling, slik de er kartlagt gjennom en større reisevaneundersøkelse som Transportøkonomisk Institutt (TØI) utførte i 1990.



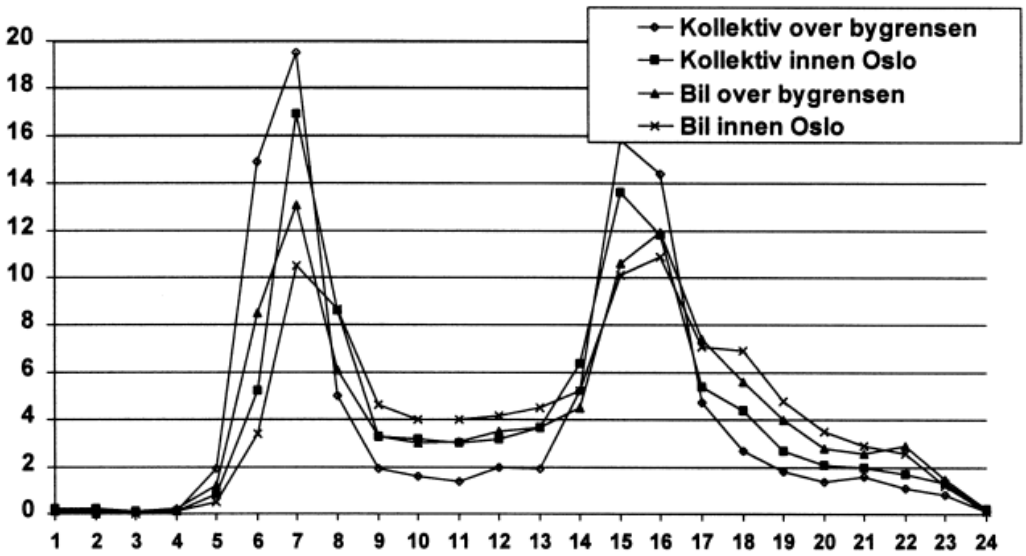
Figur 9.1 Kollektivreiser over bygrensen etter transportmiddel



Figur 9.2 Antall reiser i Oslo og Akershus, etter starttime og transportmiddel. Hverdager.



Figur 9.3 Andel av reiser over bygrensen etter starttime, retningsfordelt.



Figur 9.4 Andel av reiser på hverdager etter starttime

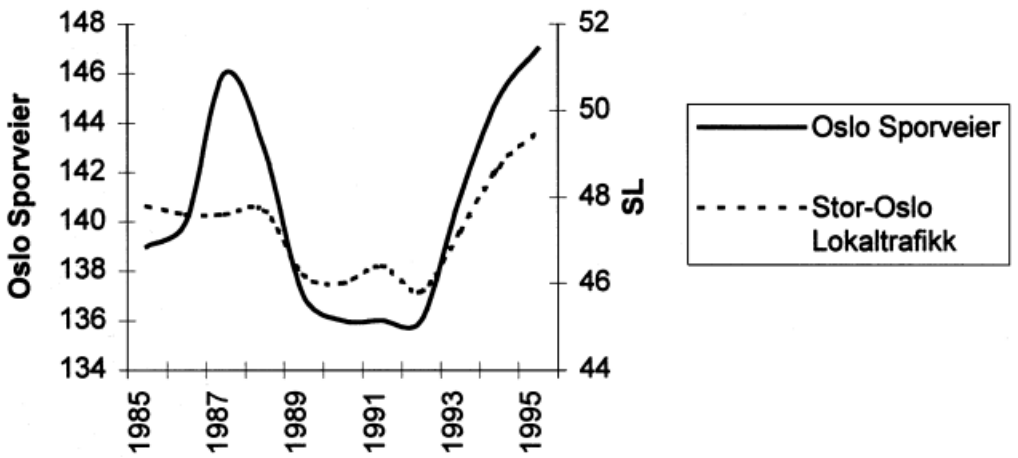
I følge TØI's reisevaneundersøkelse i 1990 var kollektivandelen i Oslo og Akershus i rushtidstrafikken om morgenen 21 prosent (jf. tabell 9.1). Kollektivandelen var høyest for reisende fra Follo til indre by i Oslo, med 83 prosent. Av alle reiser til indre by om morgenen utgjorde kollektivtrafikken 56 prosent.

Tabell 9.1: Kollektivreiser i Oslo og Akershus i prosent av motoriserte reiser kl. 7-8

	Reiser til						
	Oslo			Akershus			
Reiser fra	Indre by	Innenfor bomrin-gen	Utenfor bomrin-gen	Asker og Bærum	Romerike	Follo	I alt
Indre by	17	51	35	36	36	38	25
Innenfor bomringen	66	24	24	22	7	11	41
Utenfor bomringen	64	34	25	23	7	24	44
Asker og Bærum	64	38	28	21	11	10	37
Romerike	74	20	16	40	25	7	32
Follo	83	35	37	63	44	29	47
I alt	56	31	25	24	24	26	21

Kilde: Transportøkonomisk institutt. Data fra reisevaneundersøkelsen i 1990.

Den siste tiårsperioden har kollektivandelen holdt seg stabil i hovedstadsområdet, mens andelen kollektivreiser er redusert i landet for øvrig. Utviklingen innen kollektivtrafikken det siste tiåret fremgår av figur 9.5.



Figur 9.5 Trafikkutviklingen i Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. og AS Oslo Sporveier 1995-96.
Kilde: Statistisk årbok for Oslo 1996, tabell 7.1 og 7.8.

Hovedinntrykket fra figur 9.5 er at nivået på kollektivtrafikken har økt, både i Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. (SL) og i AS Oslo Sporveier fra begynnelsen av 1990-tallet til 1996.

I tabell 9.2 oppsummeres fordelingen av kollektivreiser i hovedstadsområdet på ulike transportmidler slik de er registrert i kollektivselskapene.

Tabell 9.2: Samlet transportomfang i SL, Oslo Sporveier og NSB 1995. Millioner reiser

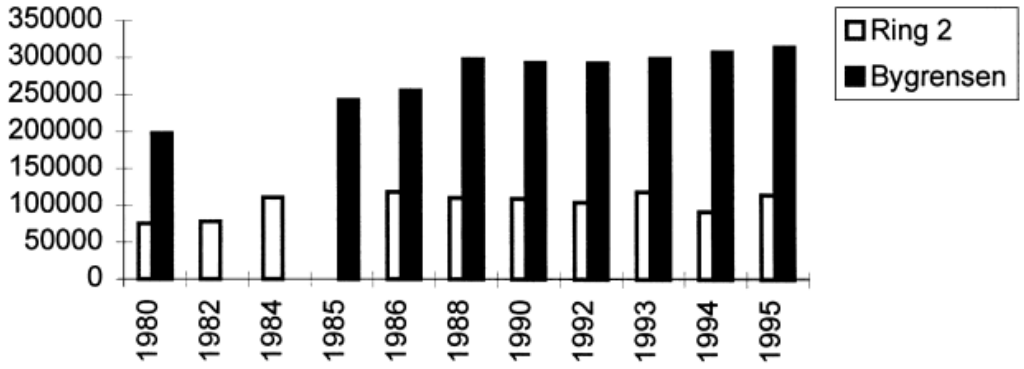
	Oslo Sporveier	SL	SUM
Trikk	31,5		31,5
T-bane	56		56
Busser	33	28,8	61,8
Tog		18,3	18,3
Båt		2,4	2,4
Sporveiens kontraktskjøring	26,5		26,5
TT	0,9		0,9
SUM	147,9	49,5	197,4

Kilde: Årsrapporter for 1995 fra AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s.

Innen Oslo utgjør kollektivreisene på trikk, buss og T-bane mesteparten av kollektivtransporten. I Akershus er det bussreiser og tog som danner størstedelen av kollektvtilbudet. Båttrafikken (Nesoddbåtene) er imidlertid også et vesentlig transportmiddel, selv om omfanget her ikke er stort. Tallene i tabell 9.2 omfatter trolig ikke alle persontransport med jernbane, siden SL's tall omfatter den togtransporten som inngår i SL-samarbeidet.

Det er også vanlig å inkludere drosjenæringen som en del av det samlede kollektivtrafikktilbudet. I 1993 var det tilsammen 1743 drosjer i Oslo og Akershus. Nær 60 prosent av disse hørte til i Oslo. Omsetningen i drosjenæringen i hovedstadsområdet utgjorde 750 millioner kroner i 1993. I Oslo ble det kjørt 12,5 millioner turer dette året.

Den registrerte biltrafikken i hovedstadsregionen har økt betydelig de siste 15 årene. Siden 1980 har trafikken over bygrensen til Oslo økt med 58 prosent, fra nær 200 000 kjøretøy pr. døgn i 1980 til over 315 000 i 1996. Trafikken innen Oslo by (over Kirkeveiringen) har økt med 53 prosent fra 1980 til 1996. Figur 9.6 viser imidlertid at trafikkveksten har flatet ut fra slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet.

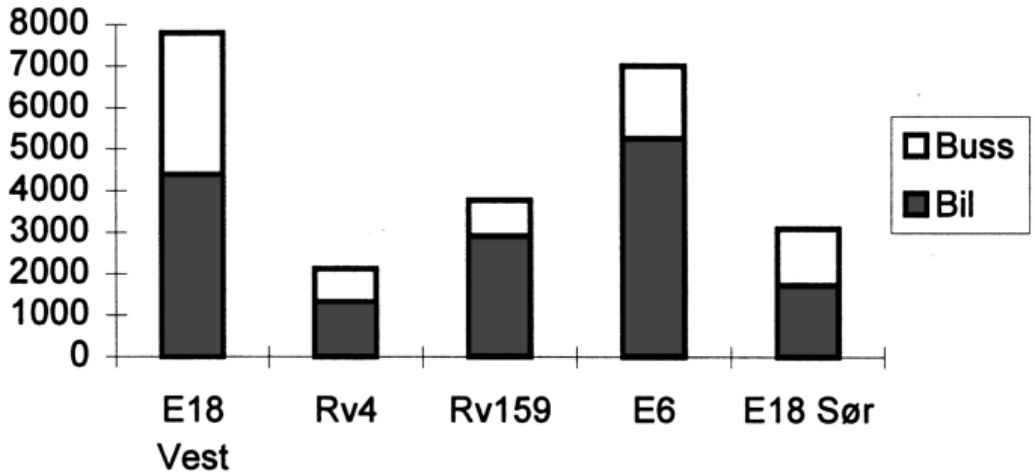


Figur 9.6 Biltrafikk i Oslo 1980-1995. Gjennomsnittlig årsdøgntrafikk.
Kilde: Statistisk Årbok for Oslo 1995 og 1996. Trafikktall for alle årstallene er ikke tilgjengelig.

Daglig passerte i 1995 gjennomsnittlig 219 000 biler gjennom bomringen. A/S Fjellinjen hadde ved årsskiftet 1995-/96 nær 208 000 abonnenter. Inntektene fra bomringen utgjorde 686 millioner kroner i 1995.

I trafikkprognosene som legges til grunn for veiplanleggingen i neste veiplanperiode, forventes det en trafikkvekst på 13,6 prosent i hovedstadsregionen frem til år 2001 (det vil si 1,8 prosent pr. år). I perioden 2001-07 forventes en årlig trafikkvekst på 1,4 prosent.

I årsrapporten fra Stor-Oslo Lokaltrafikk for 1994 vises det til trafikktellinger der rushtidstrafikken på veiene inn til Oslo er fordelt mellom buss og privatbil. Busstrafikken i morgenrushet inn til byen på E-18 fra vest transporterte i 1994 nesten like mange trafikanter i ett felt som biltrafikken gjorde i to felt. Figur 9.7 viser reisemiddelfordelingen på hovedfartsårene inn til Oslo, slik den er registrert i morgentrafikken mellom kl. 07.00 og 08.00.



Figur 9.7 Antall reisende med bil og buss til Oslo i morgentrafikken.
Kilde: Årsrapport for Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. 1994.

Det er vanskelig å anslå det økonomiske omfanget av persontransporten i hovedstadsområdet. Omsetningen i kollektivselskapene gir en god illustrasjon, men for NSB's nærtrafikk må tallene anslås, siden nøyaktige data ikke foreligger. I tabell 9.3 vises det at de samlede inntektene i Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk i 1995 utgjorde drøyt 2,8 milliarder kroner NSB har anslått omfanget av godtgjørelsen for statens kjøp av jernbanetjenster i hovedstadsområdet til ca. 300 millioner kroner. Når interne overføringer mellom SL og Oslo Sporveier trekkes fra (om lag 102 millioner kroner), kan den samlede omsetningen i kollektivtrafikken anslås til 2,6 milliarder kroner pr. år.

Tabell 9.3: Samlede inntekter i SL og Oslo Sporveier 1995. Anslag for NSB. Millioner kroner.

	Tilskudd	Billetter	Andre	SUM
Oslo Sporveier	519	866	90	1 475
SL	299	664	14	977
NSB*	300			300

Tabell 9.3: Samlede inntekter i SL og Oslo Sporveier 1995. Anslag for NSB. Millioner kroner.

SUM	1 118	1 530	104	2 752
Interne overføringer mellom SL og Sporveien				-102
Samlet omsetning i hovedstadsområdet				2 650

* Anslag

Kilde: Årsrapporter for 1995 fra AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s, samt fra samferdselsetaten i Akershus fylkeskommune.

9.2.2 Godstransporten

Om lag 80 prosent av alle godsmengdene i landet transporteres over korte avstander (under 50 km). Her har lastebilen den dominerende andelen. Tog og sjøstransport har fortrinn på lengre godstransporter, og for gods med stort volum og liten verdi pr vekt/volumenhet. Hovedtyngden (ca 75 prosent) av norsk godstransport på vei til og fra utlandet har Oslo og fylkene rundt Oslofjorden som utgangspunkt eller transittfylker.

Hele 94 prosent av all import og eksport av varer til Norge ble foretatt med skip i 1994. Oslo havn er landets største stykkgodshavn, med om lag 66 prosent av alt containergods.

Godstransporten på veier til adresser i Oslo ble i 1988 anslått til 10 millioner tonn. Om lag 60 prosent av dette godset var intern distribusjon innen Oslo, mens 13 prosent kom fra Akershus. Av all trafikken på veien anslås det at næringslivets transporter utgjør om lag 25-31 prosent av all trafikk i det sentrale østlandsområdet. (Transportbrukernes Fellesorganisasjon 1995). Transportbrukernes Fellesorganisasjon anslo i 1995 kostnadene for næringslivet ved flaskehalser bl.a. på stamveiene i Oslo og Akershus. I følge disse beregningene utgjør kapasitetsproblemene på stamveiene i hovedstadsområdet alene årlige kostnader på vel 200 millioner kroner for næringslivet.

Godstransporten på vei har en trafikktopp midt på dagen, da persontrafikken på vei og kollektivtrafikken er lavere.

9.2.3 Karakteristikk av transportmarkedet

Gjennomgangen ovenfor viser et integrert transportmarked i Oslo og Akershus. Kollektivtransporten utgjør en grunnleggende og vesentlig del av persontransporten i området, særlig i tilknytning til arbeidsreiser til og fra jobb. Kollektivandelen er høy i rushtidstrafikken til Oslo sentrum, men langt lavere på reiser til ytre deler av byområdet. Både vei- og kollektivsystemet er overbelastet i rushtiden, med store fremkommelighetsproblemene på enkelte veistrekninger. Kollektivandelen ser ut til å være økende. Veksten i kollektivtransporten de siste årene ser ut til å ha vært vært sterkere enn veksten i biltrafikken.

Befolkningen i Akershus tilbringer flere timer på reise til og fra arbeid enn i noe annet norsk fylke.

Reisende fra Akershus betjener seg i stor grad av NSB og Oslo Sporveiers tilbud, mens reisende fra Oslo i stor grad reiser internt, og dermed benytter Oslo Sporveiers tilbud.

Det overordnede kollektivnettet er utformet med sikte på å kunne betjene store transportmengder i persontransporten inn til byen i rushtidsrafikken. Banenettet (jernbane og T-bane) danner grunnstammen i dette kollektivnettet, og har det største transportomfanget for Oslo og Akershus samlet. Busslinjene transporterer imidlertid flesteparten av de som skal fra Akershus til Oslo, samtidig som tverrforbin-

delser med buss skal supplere banenettet. Overgangsmuligheter og knutepunkter skal sikre muligheter for videretransport mellom ulike transportmidler. Den lavere kollektivandelen på en del strekninger som ikke går til sentrum kan illustrere vanskene med å få til slike effektive kollektivløsninger.

Hovedstadsområdet er nasjonalt knutepunkt for godstransport i tillegg til å betjene regionens interne godstransport. På veinettet og over Oslo havn transporteres store deler av landets samlede godstransport.

9.3 SAMFERDSELSPOLITISKE MÅL

9.3.1 Nasjonale mål

Den statlige samferdselspolitikken utformes som en del av den generelle økonomiske politikken og skal bidra til å realisere overordnede mål om økonomisk vekst, næringsutvikling, fordelingspolitikk, sysselsetting, miljøvern, bosetting og velferd. I samferdselsmeldingen, St. meld. nr 32 (1995-96) «Om grunnlaget for samferdselspolitikken» fremholdes det at hovedmålet i statens samferdselspolitikk er å sikre god fremkommelighet og lavest mulig transportkostander i alle deler av landet, samtidig som hensynet til godt miljø og høy sikkerhet blir ivaretatt.

I meldingen understrekes det at dagens oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene skal føres videre. Samtidig trekkes det i meldingen frem at denne ansvarsfordelingen kan representere begrensninger i større byområder:

> «Spesielt i de større byområdene kan ansvarsdelingen medføre begrensninger når det gjelder å vurdere hele transportsystemet i sammenheng, og få til reelle avveininger mellom f.eks. transport- og miljøtiltak eller ulike investerings- og driftstiltak i transportsystemet som helhet.»

Systemet for statlig planlegging innen samferdselssektoren er under omlegging. For neste periode vil plansystemet bestå av fire stortingsmeldinger: En samferdselsmelding og de tre sektorplanene Norsk veg- og vegtrafikkplan, Norsk jernbaneplan og Norsk luftfartsplan. Sektorplanene har ti års planhorisont.

Samferdselsmeldingen som ble lagt frem våren 1996 omfatter alle transportformene under Samferdselsdepartementets ansvarsområde: Vei, jernbane og luftfart, samt havnesiden som sorterer under Fiskeridepartementet. Det sentrale utgangspunktet i meldingen er behovet for samordning med sikte på en helhetlig samferdselspolitikk. Det legges i meldingen vekt på å belyse de områder hvor det er viktig med samordning og koordinering av tiltak på tvers av sektorene, slik at ressursbruken i samfunnet og transportsektoren blir mest mulig effektiv.

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

Rikspolitiske retningslinjer (RPR) er gitt ved Kongelig resolusjon med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-1. Målet for retningslinjene er bl.a. at:

> «Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekrafig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.»

Et sentralt poeng i retningslinjene er at utbyggingsmønster og transportsystem bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet kan begrenses. Retningslinjene legger opp til at kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige myndigheter organiserer planleggingen slik at det kan skje en samordning av arealbruken og trans-

portsystemet. Retningslinjene legger opp til at det bør samarbeides i by- og tettstedområder slik at planleggingen i den enkelte kommune skjer innenfor omforente rammer etter retningslinjene.

Retningslinjene er ment som en konkretisering av statens politikk, og skal tjene som veiledning overfor kommunene. Retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelser fra bl.a statlige etater. Retningslinjene gjelder hele landet, og skal legges til grunn for all planlegging etter plan- og bygningsloven i kommuner og fylkeskommuner og for statlige myndigheters planlegging og forvaltning. Videre skal de ligge til grunn for utforming av nasjonale planer som Norsk veg- og vegtrafikkplan, Norsk jernbaneplan og Norsk luftfartsplan.

9.3.2 Mål for transporten i hovedstadsområdet

I fylkesplanen for Akershus (1996-99) pekes det på at utbyggingsmønsteret i regionen bør utvikles slik at bilbruken begrenses og kollektivtrafikken stimuleres. I planen trekkes det også frem at mer restriktive tiltak bør vurderes for å redusere bilbruken, særlig i rushtiden, kombinert med stimulerende tiltak overfor kollektivtrafikken. Det vises i planen til at økt satsing på kollektivtrafikk kan være samfunnsøkonomisk gunstig, men bedriftsøkonomisk ulønnsomt. I planen trekkes det frem at en form for veiprising bør vurderes, med sikte på å kunne dekke subsidier og utgifter til kollektivtrafikken. I planen foreslås det også at dagens bompengeinntekter bør vurderes brukt som driftstilskudd til kollektivtrafikken.

I planen pekes det videre på behovet for å samordne planlegging og tiltak innenfor hovedstadsområdet mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus. Det gjelder bl.a. målet om en felles regional parkeringspolitikk og en samlet kollektivplan for hele Oslo og Akershus. I planen trekkes det frem at hovedveiutbyggingen i hovedstadsområdet har forbedret veisystemet, samtidig som utviklingen av transportkorridorene vest og sør for byen har aktualisert spørsmålet om mer inngående vurderinger av hva som er tjenlige transportløsninger for hovedstadsområdet. Den videre kollektiv- og samferdselsplanleggingen i hovedstadsområdet må i følge fylkesplanen forankres i en egen fylkesdelplan.

I bystyremelding 1/1994 Oslo samferdselsplan pekte byrådet på at byens trafikksystem måtte tilpasses hovedveinettet i hovedstadsområdet når det er ferdig utbygd, og at et velfungerende kollektivnett er svært viktig i en slik sammenheng. Oslo kommunes samferdselspolitikk de siste årene har tatt sikte på å stimulere til økt kollektivbruk og dempe privatbiltrafikken til Oslo sentrum. Pendeldrift på T-banen, trafikksanerende tiltak i gatene og planleggingen av en egen ringbane er blant tiltakene som skal bidra til å realisere målene om økt kollektivtrafikk og dempet bilbruk.

I tilknytning til den økte aktiviteten i Gaustadområdet, bl.a. som følge av nytt Rikshospital, planlegger kommunen en egen trafikkterminal på Blindern, med forbedrede overgangsmuligheter mellom trikk, T-bane og buss. En slik terminal er tiltenkt en knutepunktrolle også for SL-busser til kommunene vest for byen. En tilsvarende terminal planlegges på Klemetsrud, også med overgangsmuligheter til jernbane, i forbindelse med forlengelsen av T-banen.

Det er stort sammenfall mellom Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes generelle målformuleringer om kollektiv trafikk og overordnede samferdselspolitiske prioriteringer.

9.4 INFRASTRUKTUREN FOR SAMFERDSEL

Med infrastruktur menes den fysiske transportinfrastrukturen som veier, baner, gang- og sykkelveier, parkeringsplasser, terminaler og andre anlegg. Nedenfor redegjøres det for hvilket ansvar de ulike myndighetene i hovedstadsområdet har for å planlegge, finansiere og vedta infrastrukturen.

9.4.1 Veinettet

Dagens ansvarsdeling i veisektoren er fastlagt i vegloven av 21. juni 1963. Vegloven definerer et tredelt ansvar for utbygging- og drift av veinettet. Staten har ansvaret for utbygging og drift av riksveiene, fylkeskommunene for fylkesveier og kommunene for kommunale veier.

Spørsmålet om endret klassifisering av veinettet er tatt opp ved flere anledninger, og ble sist drøftet i St. meld. nr. 32 (1994-95) «Om kommune- og fylkesinndelingen». Her konkluderte regjeringen med at den ikke fant det hensiktsmessig å arbeide videre med en eventuell todeling av veinettet. Det ble vist til til at en todeling av det offentlige veinettet ville redusere fylkeskommunenes mulighet til å foreta samlede politiske avveininger innen sine totale ansvarsområder, og bl.a medføre at fylkeskommunene vil miste virkemidler som er viktige i forhold til lokal transport.

Samferdselsdepartementet har delegert myndighet for vei- og veitrafikkspørsmål til Statens vegvesen, som er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratet utgjør den sentrale administrasjonen i Statenes vegvesen og har det overordnede ansvaret innenfor hele den statlige del av etatens ansvarsområde. Veikontorene i hvert fylke er utøvende ledd i etaten, og har ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av både riks- og fylkesveinettet. Vegsjefene i hvert fylke er med andre ord underlagt to myndigheter: I saker som gjelder generelle vei- og veitrafikkspørsmål er veisjefen underlagt Vegdirektoratet, mens i fylkesveisaker er veisjefen underlagt fylkeskommunen.

Tabell 9.4: Veinettet i Oslo og Akershus 1. januar 1996. Km

	Riks- veier	Fylkes- veier	Kommunale veier	SUM
Oslo	163	0	1 215	1 378
Akershus	983	1 093	2 148	4 224
SUM	1 146	1 093	3 363	5 602

Kilde: SSB, Statistisk Årbok 1996.

Oslos status som både kommune og fylkeskommune gjør at det er to ansvarsnivåer for veinettet i Oslo, mens ansvaret i Akershus er tredelt.

I løpet av 1995 er det gjennomført en større omorgansiering av Statens vegvesen. Den nye styringsmodellen innebærer at veivesenets produksjon i egen regi skilles organisatorisk og regnskapsmessig fra myndighetsoppgavene. Dette gjelder både på veikontorene og i Vegdirektoratet. Produksjonsvirksomheten har etter den nye modellen ansvaret for anleggs- og vedlikeholdsarbeider som utføres i egenregi på oppdrag fra myndighetssiden.

Fylkeskommunene vil også innenfor den nye styringsmodellen for veisektoren ha stor innflytelse på statens veipolitikk. Fylkeskommunen vil uttale seg både til strategi for stamveiutbygging og til veikontorenes strategiforslag, før Norsk veg- og vegtrafikkplan legges frem for Stortinget. Fylkeskommunene blir forelagt utkast til

handlingsprogram både for stamveinettet og det øvrige riksveinettet til uttalelse. Handlingsprogrammet inneholder de konkrete prosjektprioriteringene, og utarbeides av veivesenet etter at strategiplanen er behandlet i Stortinget. Det er nå innført et styringsmessig skille mellom stamveier og øvrige riksveier. Inndelingen av stamveinettet i ruter betyr at det blir en sterkere sentral styring av stamveinettet. Fylkeskommunen vil ha en særlig sterk innflytelse over øvrige riksveier.

Statens vegvesen Oslo skiller seg fra de øvrige veikontorene ved at det ikke har egen produksjonsavdeling, men kun myndighetsutøvelse ved Trafikk- og utbyggingsavdelingene, samt administrasjonsavdelingen. Produksjonsoppgavene i Oslo utføres av entreprenører, Oslo Vei og Statens vegvesen Akershus. Sistnevnte utfører en del driftsoppgaver i Oslo, blant annet for å få en enhetlig standard over fylkesgrensene og for å utnytte ressursene best mulig.

I Oslo kommune er det fra 1996 gjennomført et skille mellom produksjons- og myndighetsoppgaver innenfor samferdsel. Dette har resultert i opprettelsen av en egen samferdselsetat, samt en veibedrift, Oslo Vei (som består av deler av det tidligere Oslo veivesen). Bystyret vedtok i mai 1995 å etablere en ny kommunal bedrift som skal utføre drifts-, vedlikeholds- og investeringsoppgaver på veinettet i Oslo, samt andre tilsluttede oppgaver som bestemmes av kommunen. Direktøren i Oslo Vei vil være underlagt byrådets instruksjonsmyndighet. Oslo Vei skal være en selvfinansiert kommunal bedrift som ikke vil få direkte bevilgninger fra bystyret. Bedriften vil stå for egen inntjening ved salg av tjenester - enten til samferdselsetaten eller andre oppdragsgivere, som f.eks Statens vegvesen.

Tabell 9.5: Statlige bevilgninger og bompengeinntekter til veibygging i hovedstadsområdet 1994-97. Millioner 1997-kroner.

	Oslo	Akershus	SUM Mill. 1997-kr
Statlige investeringer*	972	2 098	3 070
Bompengemidler	1 269	889	2 158
SUM	2 241	2 987	5 228

* Inkludert forslag til bevilgning i statsbudsjettet for 1997.

Kilde: St. prp. nr. 1 (1996-97), Samferdselsdepartementet.

I løpet av fireårsperioden 1994-97 vil statlige bevilgninger og bompengeinntekter sørge for veiinvesteringer på tilsammen 5,2 milliarder kroner i hovedstadsområdet. Dette utgjør om lag 24 prosent av de samlede veiinvesteringene i landet som finansieres over statsbudsjettet og via bompenger i denne fireårsperioden.

Av de samlede midlene i veiplanperioden 1994-97 er det for Oslo foreslått 349 millioner kroner og for Akershus 153 millioner kroner til kollektivtrafikktiltak. I tillegg bevilges det penger til kollektiviltak gjennom alternativ anvendelse av riksveimidler og gjennom såkalte storbymidler (tidligere kap 1331 på statsbudsjettet).

Kommunesektorens egne driftsutgifter til veier i hovedstadsområdet utgjorde drøyt en milliard kroner i 1995.

Tabell 9.6: Kommunesektorens brutto driftsutgifter til veier i 1995. Millioner kroner.

	Mill. kr.
Oslo kommune	739,5
Akershus fylkeskommune	101,9
Kommunene i Akershus	190,6
SUM	1 032

Kilde: SSB, kommuneregnskapene for 1995.

Faktarute:Oslopakken : 12 milliarder kroner til hovedveiutbyggingen i Oslo og Akershus

Oslopakken (St. prp. nr. 96 (1987-88) Om hovedveiutbyggingen i Osloområdet) inneholder en samlet plan for bygging og finansiering av hovedveinettet i hovedstadsområdet. Finansieringen skjer dels gjennom statlige bevilgninger og dels ved bompenger (55 prosent av finansieringen). Bompengeinntektene har gjort en forsert utbygging mulig, og fører til at trafikkproblemene løses vesentlig raskere enn om finansieringen utelukkende skulle ha skjedd over statsbudsjettet. Ved bedre fremkommelighet på hovedveinettet dreneres også trafikken på det lokale vei- og gatenettet bedre, med betydelige trafikksikkerhets- og miljøgevinster.Oslopakken innebærer totalt en utbygging på ca. 12 milliarder frem til år 2007. Det er lagt opp til at ca. 20 prosent av midlene innenfor Oslopakken skal gå til tiltak for kollektivtrafikken.

Utbyggingen er basert på at veinettet skal bygges fra sentrum og utover i korridorene. I tillegg vil det bli bygget viktige prosjekter lenger ut i korridorene. Utbyggingsplanen var basert på en fordeling med 70 prosent til anlegg i Oslo og 30 prosent til anlegg i Akershus. For planperioden 1994-97 skal fordelingen være 60/40.

Arbeidet med Oslopakken koordineres gjennom Samordningsutvalget hvor Statens vegvesen, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og AS Fjellinjen deltar. Samferdselsdepartementet er observatør. Utvalget tar opp spørsmål som bompengetakster, fordelingen av bompengemidler mellom Oslo og Akershus, prioritering av prosjekter osv. Utvalget er et uformelt organ som skal samordne vedtak i Oslo og Akershus før Vegdirektoratet sender forslag til Samferdselsdepartementet.

Driftsselskapet for bompengeringen, A/S Fjellinjen eies av Oslo kommune (60 prosent) og Akershus fylkeskommune (40 prosent). Selskapet hadde i 1995 en omsetning på 686 millioner kroner.

9.4.2 Kollektiv infrastruktur

Ansvaret for kollektiv infrastruktur er delt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. I praksis finansierer statlige investeringsmidler i stor grad investeringene i kollektiv infrastruktur på vei og bane i hovedstadsområdet.

Ansvaret for kollektivtiltak i tilknytning til veiene følger det normale tredelte veiholderansvaret. Staten har ansvaret for kollektivtiltak langs riksveiene, fylkeskommunene langs fylkesveiene og kommunene langs kommunale veier. Slike kollek-

tivtiltak kan være bygging av busslommer, terminaler og leskur, og sikring av gangforbindelser til disse, samt bygging av ramper, kollektivfelt o.l.

Ansvaret for utbygging av T-baner og trikk ligger hos Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. All T-baneutbygging frem til 1970-tallet ble i sin helhet finanisert av Oslo kommune. Ved ombyggingen av Sentrum T-banestasjon til Stortinget stasjon på 1980-tallet, var staten for første gang medfinansieringskilde. T-baneutbyggingen på 1980- og 90-tallet er i stor grad finanisert med statlige investeringsmidler. I årsrapporten for 1995 legger Oslo Sporveier til grunn at en årlig finansieringstakt på 150 - 300 millioner kroner skal føres videre, bevilget over kommunale og statlige budsjetter.

Det gis over statsbudsjettet særskilte tilskudd til investeringer for kollektivtransport i de fire største byområdene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger). Formålet med denne ordningen er å styrke kollektivtrafikken gjennom tiltak som bedrer fremkommeligheten og øker kapasiteten. Det legges vekt på å vurdere tiltak på tvers av de ulike forvaltningsnivåenes ansvarsområder. Midlene kan gå til investeringer for kollektivtransport på riks-, fylkes- og kommuneveier og til lokale trikk- og banestrekninger. Det er også gitt tilskudd til terminalanlegg. I de første årene av veiplanperioden (1994,1995 og 1996) er det bevilget ca 250 millioner kroner til Oslo, og ca 140 millioner kroner til Akershus. Rundt 200 millioner kroner av disse midlene er gått til utbedringer av Røabanen.

Både statlige riksveimidler og bompenger kan brukes til investeringer i infrastruktur for kollektivtrafikk (bane) dersom det kan godtgjøres at dette samlet gir en bedre transportløsning enn ved å bruke midlene til veiutbygging (alternativ bruk av riksveiemidler). Det er i NVVP 1994-97 foreslått 97 millioner kroner i alternativ bruk for Oslo. Til T-bane til Søndre Nordstrand er det i 1996 bevilget 82 millioner kroner og foreslått 56 millioner kroner for 1997.

Parkeringsanlegg i tilknytning til kollektivtrafikterminaler utgjør også en del av den kollektive infrastrukturen. Gjennom styringsgruppen for kollektvtrafikk i Akershus er det etablert større finansierinspakker for investeringer i innfartsparkeringsplasser og kollektivterminaler. I denne styringsgruppen deltar representanter for Samferdselsetaten i Akershus fylkeskommune, Vegsjefen, SL-sjefen og direktøren for NSB Persontrafikk Øst. I kraft av bl.a. reguleringsmyndigheten er kommunene også med i samarbeidet om de konkrete prosjektene. De senere årene er det opparbeidet over 3 000 innfartsparkeringsplasser ved de viktigste jernbanestasjonene i Akershus, for å gi et attraktivt tilbud til trafikantene. Til sammen er det nå ca 7 000 slike parkeringsplasser i Akershus. Disse investeringene er finansiert av Akershus fylkeskommune og staten i fellesskap.

Stortinget vedtok i november 1996 å omdanne NSB's trafikkdel til et selskap organisert etter egen lov fra 1. desember 1996 (NSB BA), jf St. prp. nr 2/Ot. prp. nr 2 (1996-97). Omdanningen innebærer ingen styringsmessige endringer for kjøreveien, som vil bli videreført som et ordinært forvaltningsorgan under navnet Jernbaneverket. Drift, vedlikehold og investeringer i Jernbaneverket vil fortsatt bli dekket ved ordinære, årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Omdanningen har heller ikke betydning for ordningen med offentlig kjøp av persontransporttjenester. Særlovselskapets budsjetter vil ikke være en del av statsbudsjettet og investeringer i selskapet skal finansieres i det private lånemarkedet.

NSB BA betaler avgift for å bruk kjøreveien. Avgiften skal uttrykke kostnader ved å bruke kjøreveien, inkludert miljø- og ulykkeskostnader, og bidra til inntekter som kan dekke kostnadene ved å opprettholde og bygge ut kjøreveien. I dag er det bare NSBs godstrafikk som betaler kjøreveiavgift. Siden bussene er fritatt for autodieselavgift er også NSBs persontrafikk unntatt kjøreveiavgift.

NSB Gardermobanen AS som er et heleid datterselskap av særlovselskapet NSB trafikkdelen, har ansvar for planlegging og utbygging av Gardermobanen. Samferdselsdepartementet har i St. prp. nr. 2 (1996-97) lagt til grunn at det integrerte bane- og trafikkselskapet NSB Gardermobanen AS skal videreføres når banen åpner for trafikk 4. oktober 1998. Gardermobanen bygges fra Etterstad i Oslo, via Lillestrøm til hovedflyplassen på Gardermoen og videre til Eidsvoll. Den nye dobbelsporede banen bygges for en hastighet på 200 km/t med en total banelengde på 67 km.

Mellom Oslo Sentralbanestasjon og Gardermoen legges det opp til en frekvens på seks flytog i timen, hvorav tre vil gå fra/til Asker. Dagens hovedbane får tilknytning til Gardermobanen ved Lillestrøm, Kløfta og Eidsvoll og vil muliggjøre at også Inter-City-, fjern- og lokaltog kan nyttiggjøre seg den nye banen. Den nye banen vil bidra til en vesentlig styrking av det generelle kollektivtilbudet i Romeriksområdet.

Gardermobanen er i sin helhet (både kjørevei og trafikkdel) lånefinansiert, og tilbakebetalingen av lånene skal skje med overskudd fra driften gjennom billettprisene som passasjerer betaler på tog som benytter banen. Flytogene som skal drives av NSB Gardermobanen AS vil få billettpriser som fastlegges på et forretningsmessig grunnlag. Billettprisene på flytogene vil ikke inngå i takstsamarbeidet mellom NSB og SL. For de øvrige togene som trafikkerer Gardermobanen vil billettprisene innen Akershus fortsatt bli samordnet gjennom avtaler med SL, på en måte som sikrer at alle brukere av den nye banen bidrar til nedbetalingen i henhold til Stortingets forutsetninger.

9.4.3 Havnesituasjonen

Havnene på Østlandet

Spørsmålet om bedre havnesamarbeid på Østlandet har vært diskutert de senere årene. Kontaktutvalget for fylkeskommunene på Østlandet tok i 1994 initiativ til en utredning for å bedre oversikten over godsstrømmer og trafikk ved havnene langs Oslofjorden. Konsulentfirmaet Fuglum A/S og NIBR ble engasjert, og la frem en forprosjektrapport i 1996.

Tabell 9.7: Havnene på Østlandet. Trafikk, godsmengde, omsetning og ansatte. 1994

	Skipsanløp	Omlastet gods. 1000 tonn	Omsetn. Mill. kr.	Antall ansatte	Avstand fra Oslo. Km.
Halden	942	960	4	6	114
Borg (Fredrikstad og Sarpsborg)	2 946	3 300	66,2	20	89
Moss	2 317	1 300	15,6	6	59
Oslo	6 104	5 900	191	189	
Bærum (Sandvika og Lysaker)	300	320	1,6	1	15
Drammen	1 614	1 400	25,8	20	41
Holmestrand	200	40	1,2	1	70
Borre (Horten)	1 200	76	13,1	4	85
Tønsberg	2 000	9 700	4	3	97
Sandefjord	400	268	4,3	3	116
Larvik	1 114	850	13,8	17	129
Grenland (Bamble, Porsgrunn og Skien)		9 000	30	24	
SUM	19 137	33 114	370,6	294	

Kilde: Fuglum A/S og NIBR, forprosjektrapport 1996.

Tabell 9.7 viser at den samlede omsetningen i de 12 havnedistriktene på Østlandet i 1994 utgjorde 370 millioner kroner, hvorav omsetningen ved Oslo havn utgjorde over halvparten. Oslo havn hadde også den største trafikken, med over 6 000 skipsanløp. Den samlede godsomlastingen var størst ved havnene i Tønsberg og Grenland. Disse havnene er imidlertid utpregede industrihavner med stor andel private kaianlegg, der omlastingen av gods til eller fra virksomheter i havnens umiddelbare nærhet er stor.

Oslo havn er landets største offentlige havn, med rundt 2/3 av alt containergods i landet. I diskusjonen om havnesamarbeid er det først og fremst muligheten til å legge til rette for at det flyttbare godset kan fordeles mellom flere havner som har vært diskutert. Fra havnebrukerne er det imidlertid fremhevet at det økonomiske grunnlaget for effektiv og rasjonell terminalvirksomhet ved Oslo havn ville svekkes hvis trafikken skulle spres til flere havner i Oslofjordområdet, med betydelige miljømessige og transportøkonomiske konsekvenser. Betydningen av å ha en hovedhavn med internasjonal status understrekes også (Transportbrukernes Fellesorgan, 1994). NIBR og Fuglum påpeker i sin rapport at muligheten til å oppnå en annen fordeling av transporten mellom havnene avhenger av en rekke uavklarte forutsetninger. Det vises bl.a. til at Oslo havn har en rekke fortrinn som andre havner vanskelig vil kunne konkurrere med, og som trolig er av vesentlig betydning for transportbrukerne og for den samfunnsøkonomiske ressursbruken.

Som følge av økt container- og skipstrafikk i fremtiden vil kapasitetspresset på Oslo havn forsterkes. Behovet for mer samordnet drift av havnene i Indre Oslofjord, med mulighet for større spesialisering, er derfor trukket frem som et tiltak som kan legge et bedre grunnlag for å møte den ventede veksten på en økonomisk og miljømessig rasjonell måte.

Nærmere om Oslo havn

Oslo havn ligger geografisk sett meget sentralt plassert innerst i Oslofjorden, og havnens betydning for Osloregionen er stor. Virksomheten på Oslo havn er meget variert, fra lokaltrafikk med ferger og charterbåter til internasjonal trafikk med store passasjerferger, cruiseskip og containerfartøy. I tillegg kommer en meget betydelig eiendomsforvaltning på land. Noen av Oslo havnevesens viktigste oppgaver er styring av skipstrafikken, utbygging og vedlikehold av havneanlegg, krandrift og eiendomsforvaltning. For øvrig utfører private virksomheter etablert på havnen en rekke oppgaver på rent forretningsmessig basis.

Totalt sysselsatte Oslo havn omtrent 3 000 personer hvorav ca. 190 i havnevesenet. I tillegg kommer sysselsettingen innenfor havneavhengige virksomheter som kan anslås til ca. 3 700 personer. Dette gir et tall på ca 6 700 personer som er sysselsatt i havneavhengig virksomhet som også skaper ringvirkninger til andre næringer. Tallene er hentet fra NIBR's rapport om Oslo havn, som ble utført på oppdrag for havnevesenet (Johansen 1991). Havnen krever store arealer og har en samlet sjølinje på 39 km, og nesten 12 km kaianlegg. De totale arealene i havneområdet utgjør 1,1 km^2.

Virksomheten på Oslo havn gir betydelige regionale ringvirkninger, noe som vises gjennom den regionale fordelingen av transportene over Oslo havn. Om lag 43 prosent av all godsmenge som omlastes i Oslo havn har mottaker eller avsender innen Oslo, mens 25 prosent gjelder transport til eller fra Akershus. Litt over halvparten av den øvrige godsmengden gjelder transport til og fra Hedmark og Oppland, mens det resterende er transport til og fra øvrige deler av landet (Johansen 1991).

Total godsmengde over Oslo havn har de siste årene ligget på mellom 5 og 6 millioner tonn. I tillegg kommer passasjertrafikken og særlig passasjerfergene til Danmark og Tyskland og de store cruiseskipene i sommersesongen. Antall passasjerer i fergetrafikken har ligget på drøyt to millioner de siste årene og er stigende. Passasjertrafikken gir betydelige ringvirkninger til handelsnæringen og restaurantbransjen i Oslo.

Oslo havnevesen har i henhold til budsjettet for 1996 driftsinntekter på ca 180 millioner kroner og et resultat (eksklusiv avskrivninger) på ca 60 millioner kroner. Gjeldsbelastningen er forholdsvis lav. Havneavgiftene utgjør ca. 75 millioner kroner av driftsinntektene, mens vederlag (eiendomsforvaltning) utgjør hoveddelen av de resterende 105 millioner kroner.

Oslo havnevesen er etablert som kommunal bedrift under byrådsavdeling for miljø og samferdsel i Oslo kommune (pr. januar 1997). Havnevesenets virksomhet er regulert gjennom havne- og farvannsloven som fastsetter særskilte bestemmelser om bl.a. styring og økonomi for havnedriften. Fiskeridepartementet har i medhold av loven gitt forskrifter om sammensetning av styret i havnevesenet. Representanter for Hedmark, Oppland og Akershus fylkeskommuner er medlemmer av styret. Begrunnelsen er at virksomhetene ved Oslo havn har regionale ringvirkninger utenfor Oslo og først og fremst i disse fylkene. Også brukerrepresentanter er med i styret både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I tillegg er bransjeorganisasjoner innen transportnæringen representert.

Kommunens virksomhet etter loven utøves innenfor havnedistriktet. Inntektsgrunnlaget for havnen er bl.a. avgifter som havnevesenet krever inn og som i følge havne- og farvansloven bare skal brukes til havneformål. Begrunnelsen for denne lovreguleringen er at havneutgiftene skal finansiere tjenester og infrastruktur for havnedriften, og dermed være til nytte for havnens brukere. Avgiftene skal ikke være et mulig finansieringsgrunnlag for øvrig kommunal virksomhet. Hoveddelen av havnens inntekter utgjøres imidlertid av vederlag for utførte tjenester innen eiendomsforvaltning, bl.a. utleie av kontorer, lagerplass, parkeringsplasser m.v.

Oslo kommune har trukket frem at kommunen som eier ikke får avkastning på den kapitalen som er bundet i havnevesenet, bl.a. fordi kommunens kostnader ved kapitalbruken ikke inngår som et element i avgiftsfastsettelsen. Dermed avspeiler ikke avgiftene de fulle kostnadene ved driften av Oslo havn, slik at kommunens egenkapital kan sies å være stilt til fri disposisjon for havnens brukere. Prinsippene for å fastsette havneavgifter innebærer dermed at kommunen taper kapitalinntekter i forhold til om egenkapitalen hadde vært plassert i alternativer som hadde gitt bedre avkastning.

Havnevesenet har årlig et driftsmessig resultat på ca 60 millioner kroner, som først og fremst relaterer seg til eiendomsforvaltningen. Midlene kan i dag benyttes til havneutbygging og andre havneformål. Det er imidlertid begrensede utviklings- og investeringsmuligheter for havnevirksomhet i Oslo kommune, slik at prosjekter med lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan bli aktualisert.

Arealene på Oslo havn er begrensede og eies for det meste av Oslo kommune. Kommunen er også arealmyndighet for disponeringen av havneområdet. Begrensningene ved Oslo havn gjør at konkurrerende havner kan vinne markedsandeler for flyttbart containergods som forventes å øke i årene fremover. Dette kan få negative konsekvenser for Oslo havns konkurransemessige posisjon og miljø- og kostnadssider ved godstransporten i det sentrale østlandsområdet.

Manglende krav til kapitalavkastning og prinsippene for å fastsette havneavgifter innebærer at omfanget av virksomheten på Oslo havn blir lite optimal sett fra kommunens side. I sine tilpasninger stilles ikke havnevesenet overfor de reelle kostnadene ved arealbruken. Konsekvensen kan være at arealbruken blir for høy i forhold til bruken av andre innsatsfaktorer, slik at løsningen blir lite samfunnsøkonomisk optimal.

9.5 DRIFT AV KOLLEKTIVTRANSPORT

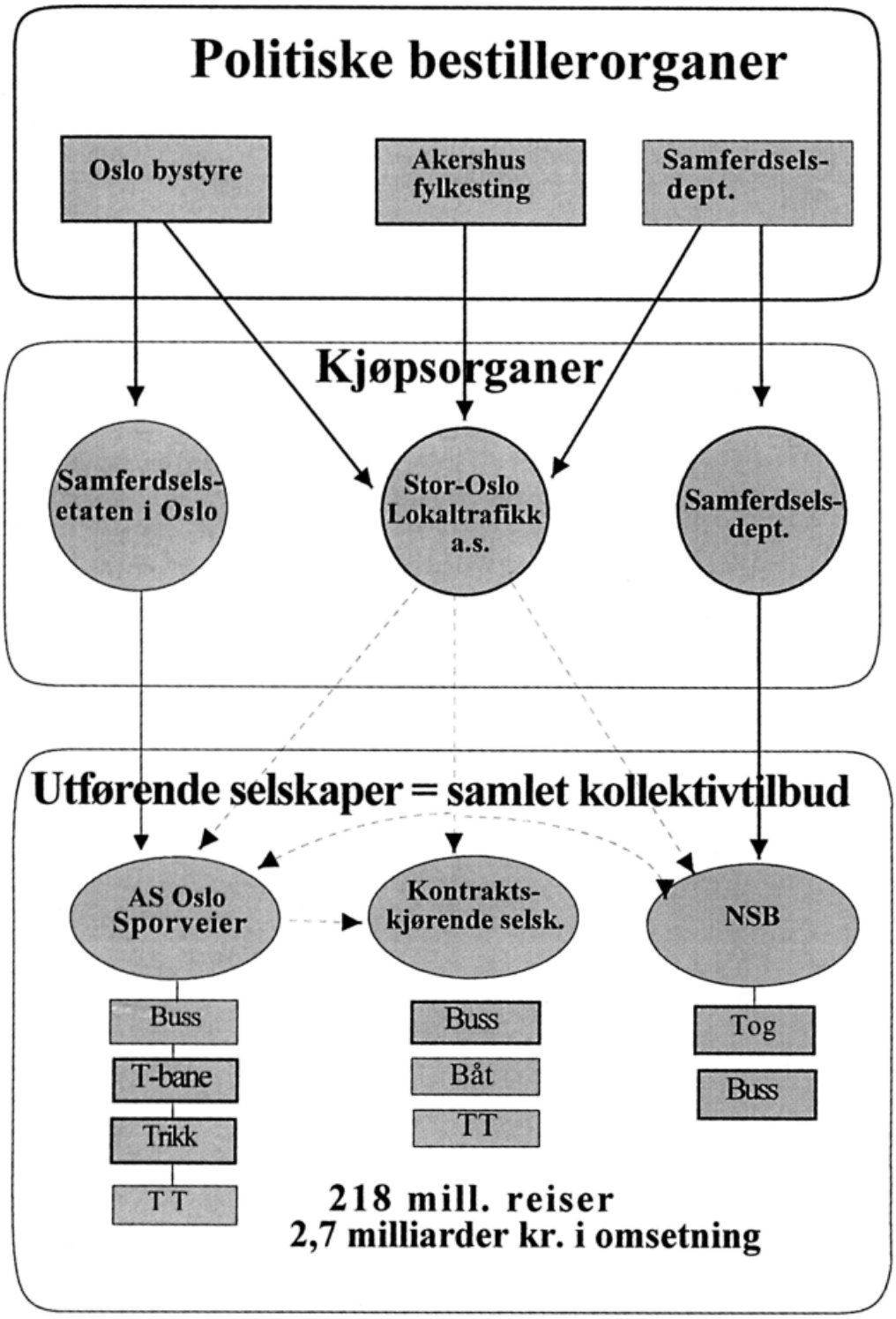
9.5.1 Oversikt over ansvarsforhold og organisering

De viktigste beslutningstakerne innen drift av kollektivtrafikk i hovedstadsområdet er vist i figur 9.8. Figuren fanger ikke opp alle detaljer i hvordan kollektivtilbudene fastsettes, men er ment som en skisse som illustrerer noen sentrale hovedtrekk. I figuren er det skilt mellom de politiske organenes rolle som bestillerorganer for kollektivtransport, og selve utførelsen av transporten, som skjer i ulike transportselskaper. Etter samferdselsloven fastlegger bestillerorganene overordnede rammer for kollektivdriften, slik som offentlige tilskudd, takstnivå, dekning og frekvens av ulike strekninger og fordeling av løyver. Det er imidlertid et politisk spørsmål hvor detaljert de politiske organene bør utforme «bestillingen». Innenfor rammene som er trukket opp av de politiske oppdragsgiverne produserer så transportselskapene sine tjenester.

Mellom bestiller- og utførerrollen ligger det en innkjøpsfunksjon som i hovedstadsområdet er ivaretatt på forskjellig måte. I Akershus er Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. ansvarlig for all kontraktsinngåelse med private busselskaper og andre transportleverandører. I Oslo er all myndighet etter samferdselsoven delegert til samferdselsetaten, med unntak av tildeling av konsesjoner, fastsettelse av antall drosjeløyver og fastsettelse av det overordnede takstnivået. Oslo kommune yter et tilskudd til AS Oslo Sporveier, som er kommunalt deleid utførende selskap, for kjøp av tjenester. AS Oslo Sporveier kjøper også tjenester fra andre transportselskaper.

For togtjenester er rollene fordelt på en tredje måte. I prinsippet er Stortinget det overordnede bestillerorganet. Samferdslsdepartementet ivaretar imidlertid den konkrete politiske bestillerfunksjonen, og er derfor plassert i figuren som bestiller-

organ. Departementet inngår også avtale med NSB om kjøp av persontrafikktjenester, både på landsbasis og i hovedstadsområdet.



Figur 9.8 Ulike roller i utformingen av samlet kollektivtilbud i hovedstadsområdet.

9.5.2 Statlig politikk for kollektivtrafikk

Statens hovedoppgave overfor utformingen av det lokale kollektivttrafikktilbudet er å legge rammebetingelser som gir grunnlag for rasjonelle avgjørelser lokalt, og som kan bidra til samordning av den lokale kollektivtrafikken. Staten yter årlige tilskudd til delvis dekning av fylkeskommunenes utgifter til rutedrift og fylkesveier. Tilskuddet blir tildelt gjennom inntekssystemet for kommuner og fylker, og er vist i tabell 9.8.

Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvar for kjøp av lokale kollektivtrafikktjenester. For persontransport med tog har staten fortsatt direkte ansvar for alle typer rutetilbud som ikke kan drives på et bedriftsøkonomisk grunnlag. Dette skjer gjennom ordningen med statlige kjøp av persontrafikktjenester fra NSB.

Tabell 9.8: Utgifter til samferdselsformål, bruttokostnader i tilskuddberettiget rutedrift (i tusen kroner) og tilskuddsandel i prosent i Oslo og Akershus. 1995.

	Tilskudd til rutedrift	Brutto kostnader rutedrift	Tilskuddsandel rutedrift
Akershus	208 800	555 200	37,6
Oslo	454 000	1 385 300	32,8
SUM	662 800	1 940 500	34,16

Kilde: St. prp. nr. 1 (1996-97) Samferdselsdepartementets budsjettforslag

9.5.3 Jernbanetransporten i hovedstadsområdet

Persontransporttilbudet med jernbane i hovedstadsområdet omfattes av avtalen mellom staten og NSB om offentlig kjøp av persontransporttjenester. Tilbudet fastsettes gjennom forhandlinger, på lik linje med jernbanetilbudet i øvrige deler av landet. NSB utformer sitt tilbud, som danner basis for forhandlingene med staten, på bakgrunn av etterspørselen i markedet, men innenfor de rammer produksjonsapparatet og infrastrukturen setter.

Samarbeid med Akershus fylkeskommune og Oslo kommune skjer gjennom høring av forslag til rutetabeller, og samordning av overganger på trafikknutepunkter. I tillegg kommer billett- og takstsamarbeidet gjennom SL (Stor-Oslo Lokaltrafikk AS). Samferdselsdepartementet betaler NSB for å oppfylle det avtalte transporttilbudet for de forskjellige produktgruppene. NSB på sin side garanterer oppfyllelse av det fastsatte transporttilbudet. NSB har frihet til å definere tilbud ut over minstetilbudet. NSB har videre ansvaret for de økonomiske resultatene for de transporttilbudene som det offentlige betaler for. Det vil si at NSB må dekke et eventuelt underskudd i driften av det avtalte rutetilbudet og at NSB beholder et eventuelt overskudd.

For hovedtogene (dvs. fjerntog fra Oslo til Stavanger, Bergen og Trondheim) har NSB takstfrihet, samt frihet til selv å fastsette rutetilbudet. Dette tilbudet har imidlertid ingen betydning for den interne trafikken i hovedstadsområdet.

Offentlig kjøp av persontransporttjenester med tog utgjorde i 1996 til sammen 900 millioner kroner for hele landet. Der er vanskelig å fastslå eksakt hvor stor andel av offentlig kjøp som gjelder Oslo og Akershus, men NSB anslår et beløp på ca. 300 millioner kroner for alle togslag. Nærtrafikktilbudet utgjør størsteparten av dette beløpet. Region- og lokaltog utgjør resten av beløpet og gjelder særlig den del av Gjøvikbanen som betjener hovedstadsområdet. Inter City-tilbudet betjener ikke

strekninger internt i hovedstadsområdet. (Selv om det er grunn til å regne med at noen reisende stiger på togene til Oslo på Asker og Ski stasjoner).

Tilbudet av togtjenester fastsettes altså på bakgrunn av forhandlinger mellom staten og NSB. Fylkeskommunen har imidlertid adgang til å kjøpe tjenester fra NSB ut over det statlige tilbudet. I hovedstadsområdet skjer dette ved at Akershus fylkeskommune (gjennom SL) yter et eget tilskudd til NSB for å oppnå takstharmonisering med øvrige lokale ruter. Dette tilskuddet var på ca. 25 millioner kroner i 1995.

9.5.4 Regionalt ansvar og organisering av kollektivtransporten

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er de politisk ansvarlige organene for lokal kollektivtransport i hovedstadsområdet, bortsett fra jernbanetrafikken.

I Akershus er det samferdselstyret som utøver ansvaret for kollektivtrafikken. Samferdselssjefens kontor er sekretariat for samferdselsstyret. I Oslo er det byråden for miljø og samferdsel som står ansvarlig for den politiske utøvelsen av kommunens transportoppgaver. I dette ligger oppgaver knyttet til person- og godstransport på sjø og land.

Bystyret i Oslo vedtok i mai 1995 å opprette en samferdselsetat som skal få forvaltnings- og planleggingsoppgaver for kommunale veier, vei- og kollektivtransport. Forvaltningsoppgaver innen samferdselssektoren som utføres i andre kommunale enheter skal overføres til den nye etaten.

AS Oslo Sporveier er et kommunalt deleid aksjeselskap med ansvar for driften av rutetransport i Oslo. Busstransporten drives på grunnlag av et områdeløyve som gjelder innenfor Oslo bys grenser. Sporveien står også for T-bane, sporvogn- og båtdrift i Oslo, og selskapet har også noen ruter inn i Akershus. På de skinnebaserte driftsartene utfører aksjeselskapet all aktivitet, mens buss- og båtdriften dels utføres av sporveien og dels av selskaper som har inngått kontrakt med sporveien om å utføre transporten. Schøyens Bilcentraler A/S og Oslo og Follo Busstrafikk A/S har egne strekningsløyver i Oslo med forrang til sporveiens områdeløyve.

Stor-Oslo lokaltrafikk a.s. koordinerer all kollektivtrafikk i Akershus og mellom Oslo og Akershus. Aksjene i selskapet er likt fordelt mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten ved Samferdselsdepartementet. SL har områdekonsesjon for Akershus og strekningskonsesjoner for rutene til Oslo. SL har kontrakter og avtaler med 12 utførende busselskaper og båtselskap.

Tildeling av løyver

Ansvaret for tildeling av løyve for drosje og turvogn (busstransport utenfor rute) ble ved lov overført til fylkeskommunene i 1989. Tidligere var myndigheten basert på delegering fra Samferdselsdepartementet. Fra 15. april 1994 ble turvognløyver deregulert, dvs. at enhver som oppfyller visse krav til vandel, visse kvalifikasjonskrav og som kan stille økonomisk garanti, vil kunne få løyve. En som fyller kravene til å få turvognløyve fyller samtidig kravene til å kunne delta i anbud på rutetransport.

Ruteløyvene er fortsatt behovsprøvde. Myndigheten for å tildele ruteløyve innen et fylke ble ved lov overført til fylkeskommunene i tilknytning til at adgangen til å bruke anbud ble iverksatt i april 1994. Tidligere lå myndigheten formelt i departementet, men var delegert til fylkeskommunen. Forskjellen er at det tidligere var adgang til å påklage vedtak om ruteløyve til departementet (ikke takster og rutegodkjennning). For fylkesoverskridende ruter er Samferdselsdepartementet fortsatt løyvemyndighet. I hovedstadsområdet er Oslo kommune og Akershus fylkeskommune løyvemyndighet i hvert sitt fylke.

AS Oslo Sporveier har områdekonsesjon innenfor Oslo bys grenser, mens Oslo og Follo Busstrafikk A/S og Schøyens Bilcentraler A/S har egne strekningkonsesjoner med intern Oslo-trafikk. I Akershus har Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. alle løyver. Bussrutene som kjører på løyver som innehas av SL har som hovedregel ikke rett til å ta med passasjerer mellom destinasjoner i Oslo på de grensekryssende rutene, med mindre det er enighet mellom partene om dette.

Anbudssystemet

Fylkeskommunene fikk i april 1994 adgang til å legge rutetransport ut på anbud, med hjemmel i samferdselsloven § 3 nr. 1. Den som etter anbudskonkurranse tildeles ruteløyve, gis i avtaleperioden enerett til å trafikkere strekningen. Med andre ord foretar fylkeskommunene fortsatt behovsprøving for rutetransport, men det er åpnet for at inntreden i markedet kan skje etter konkurranse. I Oslo kjøres to bussruter på anbud, og kommunen forbereder å legge ut flere ruter. I Akershus har SL foreløpig lagt ut fire ruter på Romerike, servicelinjen i Asker og Bærum og skoletransporten på Romerike og i Follo på anbud. Det er ikke aktuelt å legge flere ruter ut på anbud før i 1999, pga. allerede inngåtte kontrakter.

Innføringen av anbudsprinsippet kan klargjøre rollefordelingen mellom fylkeskommunen som kjøper av tjenester og transportselskapene som selgere av transporttjenester.

9.5.5 Samarbeid mellom Oslo og Akershus

Samarbeidet om kollektivtransport i Oslo og Akershus skjer gjennom samarbeidsavtaler mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk, Oslo Sporveier og NSB, gjennom Samarbeidsutvalget for Akershus og Oslo og gjennom to felles selskaper; AS Billettsystemer og Oslo og Akershus Trafikkservice («Trafikanten»). Da Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s. ble etablert i 1974 var formålet at selskapet skulle samordne kollektivtrafikken i hele Oslo og Akershus. Selskapet skulle gjennom områdekonsesjon og kontrakter med driftsselskapene ha ansvaret for det totale tilbudet og det økonomiske resultatet overfor politisk valgte organer. Oslo kommune ønsket imidlertid ikke at AS Oslo Sporveier skulle underlegges et slikt regionalt samordningsorgan. Opprettelsen av SL innebar likevel store forbedringer i takstsystemer og overgangsmuligheter mellom de ulike transportleverandørene. SL er imidlertid ikke et overordnet administrativt styringsorgan for kollektivtrafikken i hele regionen, men inngår kontrakter med kollektivselskapene i Akershus, mens Oslo Sporveier har ansvaret for å drive rutetransporten innen Oslo.

Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Staten har en tredjedel av aksjene hver i SL. Samferdselsdepartementet varslet i 1994 de øvrige aksjonærene at staten vil trekke seg ut av eierposisjonen. Begrunnelsen var at departementet ikke anså det som en naturlig oppgave for staten å delta på eiersiden i regionale trafikkselskaper.

9.5.6 Vurderinger av felles kollektivselskap i hovedstadsområdet

Det ble i 1989 opprettet en prosjektorganisasjon med formål å vurdere den fremtidige organisasjonsstrukturen for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Styringsgruppen for nærtrafikk i Oslo og Akershus (NOA) la frem sin anbefaling i en egen utredning i 1991. Styringsgruppen var sammensatt av representanter for Oslo Sporveier, SL, NSB, Norges Transportforbund, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune.

I utredningen ble det konkludert med at et nytt aksjeselskap (SOL) med Oslo og Akershus som eiere burde opprettes. Selskapet skulle ha ansvar for all trafikk utenom jernebanetrafikken. Mellom det nye selskapet og NSB skulle det inngås en

rammeavtale om takst- og rutesamordning. Forslaget forutsatte at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune delegerte beslutningsmyndighet til SOL, som selv skulle fastlegge takster og ruter innenfor gitte rammebetingelser. Det ble også forutsatt at en egen avtale skulle inngås om fordeling av det økonomiske ansvaret mellom Oslo og Akershus.

Den administrative styringsgruppen, den felles politiske styringsgruppen og Akershus fylkeskommune har gått inn for å danne et felles selskap etter denne hovedmodellen. Saken er ikke gitt politisk behandling i Oslo kommune. Bystyret vedtok imidlertid å gjenoppta NOA-arbeidet i sammenheng med at samferdselsetaten i Oslo ble opprettet. Det foreligger i februar 1997 ikke noen formell avklaring på hvordan Oslo kommune og Akershus fylkeskommune ønsker å organisere nærtrafikken i hovedstadsområdet.

9.6 SAMORDNINGSBEHOV I TRANSPORTPOLITIKKEN

9.6.1 Innledning

Gjennomgangen i avsnittene foran viser et komplisert samferdselspolitisk system for hovedstadsområdet. Selve transportavviklingen og fordelingen mellom ulike transportformer fastlegges gjennom trafikantenes individuelle valg, innenfor det transportapparatet som er tilgjengelig og utfra kostnadene trafikantene stilles overfor. Det samferdselspolitiske systemet som er beskrevet foran, fastlegger valgmulighetene som trafikantene stilles overfor. I målformuleringene som er referert, blir det både nasjonalt og lokalt/regionalt fremhevet at økt kollektivtrafikk bør stimuleres i persontrafikken.

Samferdselsmyndighetene i området skal innenfor sine rammebetingelser utforme transporttilbudene. I tabell 9.9 oppsummeres skjematisk noen sentrale virkemidler som inngår i en slik samferdselspolitikk. Virkemidlene regulerer ikke transporten direkte, men påvirker viktige rammer for transportmarkedet og dermed tilpasningene som finner sted i markedet.

For å oppnå målene om et rasjonelt og effektivt transportapparat, som også ivaretar miljøhensyn, bør de forskjellige virkemidlene dimensjoneres riktig i forhold til hverandre. Utvalget vil nedenfor drøfte hvordan den eksisterende organiseringen av transportsektoren i hovedstadsområdet påvirker de faktiske transportløsningene. Det overordnede spørsmålet er om det er behov for bedre samordning mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten, for å kunne bedre oppgaveløsningen innen transportsektoren.

Tabell 9.9: Offentlige virkemidler som påvirker reising og transportmiddelvalg i hovedstadsområdet

Myndighet	Transportformer			
	Vei	Jernbane	Buss/bane/trikk	Båt
Staten	Investeringer og vedlikehold av riksveiene Bompenger Kjøretøyavgifter	Investeringer, drift og vedlikehold av jernbanenettet Kjøp Takster Ruter	Investeringer i riksveier (inkl. kollektivtiltak) Alternativ anvendelse av riksveimidler og bompenger Tilskudd til investeringer	Investeringer og drift av riksveisamband for bilførende ferger og fergeleier. Konsesjon for fylkesgrensekryssende båtruter

Tabell 9.9: Offentlige virkemidler som påvirker reising og transportmiddelvalg i hovedstadsområdet

Fylkes- kommunen		Investeringer og vedlikehold av fylkesveiene		Takstavtale SL-NSB Konsultasjon om ruter		Takster Tilskudd til drift Investeringer i baner og materiell Konsesjon på ruter Vedlikehold		Takster Konsesjon Tilskudd til drift av lokale fergesamband
		Fylkesplanrosessen som regional samordning						
Oslo kommune		Arealregulering Parkeringspolitikk Lokalisering av arbeidsplasser og bolig Trafikkregulering Investeringer og vedlikehold av kommunale veier		Takstavtale Oslo Sporveier - NSB Konsultasjon om ruter		Takster Tilskudd til drift Investeringer i baner/ sporvogn og materiell Konsesjon på ruter Vedlikehold Rutefrekvenser og strekninger Arealregulering		Takster Konsesjon Tilskudd til ruter i Oslo
Kommunene i Akershus		Investeringer og vedlikehold av kommunale veier Arealregulering Parkeringspolitikk Lokalisering av arbeidsplasser og bolig Trafikkregulering		Regulering og parkering ved stasjonene		Reguleringsmyndighet for traseer Trafikkregulering for busser Konsultasjon om ruter		Nesodden kommune har aksjemajoriteten i Nesodden-Bundefjord DS

Utvalgets vurdering av samordningsbehovene er avgrenset til de hovedtemaene som ble trukket opp innledningsvis i kapitlet; investeringer, samordnet areal- og transportpolitikk, og drift innen kollektivtrafikk.

9.6.2 Investeringer

Utvalget har tatt initiativ til en utredning ved Transportøkonomisk Institutt (TØI) om mulige samordningsbehov innen samferdsels infrastruktur (Fosli 1996). I utredningen er analysen avgrenset til å undersøke mulige samordningsbehov i tilknytning til følgende investeringsavveininger:

– Veiinvesteringer på tvers av fylkesgrensene
– Investeringer i vei kontra T-bane og trikk
– Investeringer i vei kontra jernbane
– Investeringer i bane på tvers av administrative grenser
– Bygging av kollektivterminaler og parkeringsplasser

Begrunnelsen for en slik avgrensning er at disse avveiningene oppfattes som sentrale i en helhetlig transportpolitikk. Utvalget vil nedenfor gi en omtale av de forhold som står sentralt i utredningen.

Veiinvesteringer på tvers av administrative grenser

Oslopakken har ført til en rask hovedveiutbygging i Oslo-området, som berørte parter i hovedstadsområdet har oppsummert som hensiktsmessig. I følge TØI's undersøkelse har det ikke kommet frem interessemotsetninger mellom utbyggingsønsker på tvers av de administrative grensene mellom Oslo og Akershus. Det har vært trukket frem at utbyggingsrekkefølgen kunne ha vært en annen, dersom den ikke hadde vært låst fast til en 60/40-fordeling mellom Oslo og Akershus (opprinnelig 70/30). Det synes imidlertid ikke som denne fordelingen har begrenset muligheten til å fordele utbyggingsprosjektene innenenfor pakken på en transportf-

aglig hensiktsmessig måte. Bomringen har sørget for et stabilt finansieringsgrunnlag og samordningsutvalget har prioritert prosjekter innenfor den rammen som ble trukket opp i Oslopakken. Det er imidlertid et spørsmål hvordan større veiinvesteringsprosjekter i området skal styres og finansieres etter at Oslopakken avvikles i 2007.

Akershus fylkeskommune ønsker at bompengeinntektene fra Osloringen også skal kunne benyttes til investeringer i fylkesveier, men siden dette ikke ligger innenfor de statlige forutsetningene som ble lagt til grunn i Oslopakken, har slik anvendelse ikke skjedd.

Det nye styringssystemet for veisektoren legger opp til at fylkeskommunenen skal få betydelig innflytelse over statens prioritering av riksveiene, særlig innenfor såkalte øvrige riksveier. Dette skulle gi Oslo kommune og Akershus fylkeskommune muligheter til å trekke deler av riksveinettet inn i sine transportplaner.

Det synes ikke å være samordningsbehov knyttet til kommunale veier. I tilfeller med grensekryssende kommunale veier løses samordningsbehovene i et konkret sak til sak samarbeid.

Avveining mellom investeringer i vei og T-bane/trikk

Spørsmålet om effektiviteten i transportapparatet, transportbrukernes valgmuligheter og miljøvirkninger av transportvirksomheten vil påvirkes av hvordan trafikktilbudene for de ulike transportformene er utformet. Avveiningen mellom investeringer i veistrekninger kontra baner, forbedringer av kapasitet og standard innenfor vei- og banenett er derfor sentrale spørsmål som har betydning for disse sidene ved transporten.

Staten har ansvar for investeringer i riksveier. Ansvaret for kollektivtrafikken er lagt til fylkeskommunene, dvs. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Den overveiende del av investeringer i kollektivtrafikkens infrastruktur skjer i Oslo (T-bane og trikk). Formelt er det ikke etablert et system for felles vurdering av veiinvesteringer og investeringer i kollektivtrafikken. I praksis blir derfor avveiningene foretatt i forbindelse med forslag om alternativ anvendelse av riksveimidler og bompenger, og ved fastsettelse av ramme og fordeling av storbymidler. Lokale myndigheter fremmer forslag overfor veikontoret både ved anvendelse av riksveimidler og storbymidler til investeringer i T-bane og trikk.

Når det investeres i riksveier i hovedstadsområdet er det ikke for å tiltrekke seg mer trafikk, men for å få trafikksystemet til å fungere bedre, og på en miljømessig tilfredsstillende måte. Satsing på kollektivtrafikk har som mål å tiltrekke seg flere trafikanter. Undersøkelser har imidlertid vist at konkurranseflatene mellom biltrafikk og kollektivtrafikk i praksis ikke er så store. Det er derfor den samfunnsmessige nytten av marginale investeringer i vei eller bane som er realiteten i avveiningsproblemet.

Siden større investeringer i både baneutbygging og hovedveier i hovedstadsområdet i praksis kommer i stand gjennom statlige bevilgninger, vil avveiningene mellom bane og vei *formelt* bli avgjort på statlig nivå. Gjennom samarbeids- og kontaktorganer mellom staten på den ene siden og Oslo kommune og Akershus fylkeskommune på den andre siden, har disse lokale samferdselsmyndighetene likevel *reell* adgang til å påvirke avveiningen av disse investeringsformålene. Hvorvidt denne påvirkningsadgangen danner et hensiktsmessig grunnlag for å utforme en helhetlig transportpolitikk i hovedstadsområdet, forankret i lokalt vedtatte transportstrategier, er imidlertid usikkert. Den formelle avgjørelsemyndigheten for viktige deler av den lokale transportpolitikken i hovedstadsområdet ligger gjennom dette systemet i staten og ikke i de lokale/regionale folkevalgte organene som også er samferdselsmyndigheter i området.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har formelt mulighet til å vurdere om de skal bevilge midler til investeringer i henholdsvis fylkesveier og kommunale veier eller kollektivtiltak som f.eks. baner. I realiteten ser det imidlertid ut til at de ordinære økonomiske rammene som disse to enhetene opererer innenfor ikke gir rom for å vurdere større samferdselspolitiske investeringspakker som en helhetlig utbygging av bane og vei i hovedstadsområdet krever.

Investeringer i vei kontra jernbane

Det nasjonale systemet for planlegging av infrastruktur for vei og jernbane er forankret i Norsk veg- og vegtrafikkplan og Norsk jernbaneplan. Overordnede vurderinger om fordeling av investeringsprosjekter innen og mellom disse to planene avgjøres derfor på sentralt statlig nivå. I hovedstadsområdet er imidlertid vesentlige deler av trafikken på riksveiene og jernbanen nærtrafikk innen hovedstadsområdet, med andre konkurranseflater mellom bil og jernbane enn det som er tilfellet ellers i landet. Det er derfor behov for å vurdere investeringer i jernbane og vei innen hovedstadsområdet i sammenheng. Trafikkfordelingen mellom vei og jernbane vil ha betydning for effektiviteten i transportapparatet og miljøhensyn knyttet til trafikk og konkurranseforholdet vil påvirke transportbrukernes valgmuligheter mellom disse transportformene.

I forbindelse med de større utbyggingsprosjektene langs tranportkorridorene, som nå er under planlegging inn til Oslo (Sørkorridoren og Vestkorridoren) deltar Jernbaneverket og Statens Vegvesen både i Oslo og Akershus i planleggingen. I følge TØIs utredning viser erfaringene så langt at selve organiseringen av disse planleggingsprosessene har betydning for hvordan vei og jernbane vurderes i sammenheng. Disse store utbyggingsprosjektene vil gi erfaringsgrunnlag for å vurdere hvordan en hensiktsmessig avveining mellom jernbane- og veibygging skal sikres.

Investeringer i bane på tvers av fylkesgrensene

Det eksisterer ingen formelle fora som har ansvar for å vurdere infrastruktukturen for den lokale kollektivtrafikken i sammenheng i hele hovedstadsområdet. Oslo Sporveiers baner og trikkelinjer strekker seg i dag inn i Bærum kommune i Akershus (Kolsåsbanen, Røabanen og Lilleakerbanen). Akershus fylkeskommune er tilskuddsmyndighet for Akershusdelen av trafikken på disse banene. Uenighet mellom Oslo og Akershus om kostnadsfordelingen for trafikken på de grensekryssende banene ser ut til å være en begrensende faktor for muligheten til å forlenge T-banene inn i Akershus. Forlengelse av Kolsåsbanen til Rykkin er foreløpig ikke planlagt, selv om Oslo Sporveier og Bærum kommune anser en slik baneforlengelse som ønskelig. Selv om transportfaglige motforestillinger mot en slik baneforlengelse også kan være en del av forklaringen på at den foreløpig ikke er realisert, viser eksemplet at ulike interesser mellom Oslo og Akershus kan representere en barrriere for slike baneforlengelser over fylkesgrensen.

Kollektivterminaler og parkeringsplasser

I Akershus er det i regi av Styringsgruppa for kollektivtrafikk etablert en rekke kollektivterminaler og innfartsparkeringsplasser. Det ser ut til at dette systemet har fungert tilfredsstillende i Akershus gjennom et samarbeid mellom fylkeskommunen, Vegsjefen, SL og NSB.

Parkeringspolitikk omfatter imidlertid også arealplanlegging til parkeringsformål. Dette trekkes ofte frem som et vesentlig ledd i en helhetlig transportpolitikk. I hovedstadsområdet har det i liten grad vært gjort forsøk på å utforme en felles parkeringspolitikk. I Akershus fylkesplan trekker fylkeskommunen dette frem som en svakhet ved transportpolitikken i området. Det finnes ikke formelle fora eller mekanismer som kan sikre en felles parkeringspolitikk i området.

Havnepolitikk

Oslo havn har en meget sentral plassering i Osloregionen. I tillegg til Oslo betjener havnen også nabokommunene og fylkene Akershus, Hedmark og Oppland. Havnevirksomhet har betydelige økonomiske og regionale ringvirkninger. Det er viktig å legge til rette for at Oslo havn kan utvikles i takt med de regionale utviklingsbehovene og havnebrukernes behov for å utvikle sin virksomhet. Det er derfor viktig å gi havnen best mulig samfunnsøkonomiske rammebetingelser og tilstrekkelig ressurser til å løse oppgavene. Riktig prising av ressurser er viktig i denne forbindelse.

Havnekapasiteten i indre Oslofjord ser ut til å ha nådd en kapasitetsgrense som følge av økte arealbehov pga. den økte transportmengden innen særlig stykkgodstrafikken. Oslo havn er en regional havn med nasjonal betydning, samtidig som dagens organisering gjør at havnevesenet må søke løsninger på sine behov innen Oslo kommunes grenser. Det ser ut til å være behov for å finne frem til en havnepolitisk styring som tar utgangspunkt i at havnedriften i indre Oslofjord løses innenfor et større geografisk område enn den enkelte kommunes havnedistrikt.

Havnearealene i Oslo er meget verdifulle både økonomisk sett og for byens innbyggere, og bruken av havnearelaene har en høy alternativ kostnad. Det kan derfor være rimelig at en andel av det havnearealene kaster av seg blir benyttet til andre formål, til beste for befolkningen.

Utvalgets vurdering

På bakgrunn av de utredninger som er foretatt ser det ut til at det eksisterende systemet for å planlegge og vedta investeringer i infrastruktur i hovedstadsområdet har gitt mulighet til en helhetlig transportpolitisk styring av store og viktige investeringbeslutninger på vei og innenfor T-banenettet, som Hovedveiutbyggingen og T-baneutbyggingen i Oslo. Det kan likevel pekes på enkelte forhold som innebærer visse begrensninger for muligheten til å sikre at transportinvesteringer inngår i en helhetlig transportpolitikk for hovedstadsområdet. Følgende forhold kan indikere et samordningsbehov:

- Det eksisterer ikke et permanent organisatorisk grunnlag basert på et samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune for å styre større utbyggingsprogrammer i veisektoren i hele hovedstadsområdet, når Oslopakken er avviklet i år 2007.
- Fylkesgrensen kan representere en barriere for å gjennomføre ønskede baneforlengelser i Akershus.
- I dagens system avgjøres avveiningene mellom investeringer i T-bane og trikk kontra riksvei formelt av staten, og er bare indirekte uttrykk for lokale transportpolitiske prioriteringer om nærtrafikken i hovedstadsområdet.
- Det har ikke eksistert formelle fora for å vurdere jerbaneinvesteringer i forhold til veibygging, som ledd i en transportstrategi for nærtrafikken i området. Prosjektorganisasjonene for utbyggingen i Vest- og Sørkorridoren er eksempler på å få til slik samordning.
- Det eksisterer ikke arenaer for å utforme en felles parkeringspolitikk, som ledd i en helhetlig transporstrategi for området.

9.6.3 Kollektivtrafikk

Styringssystemet for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet ble skissemessig vist i figur 9.8. Figuren illustrerer mange relasjoner som kan gi opphav til samordningsbehov i kollektivtrafikken. I figuren fremheves de vertikale styringsrelasjonen innen kollektivtransporten, under henholdsvis Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Samferdselsdepartementet. For utvalget står imidlertid de samordnings-

behovene som fremkommer som horisontale relasjoner i figuren, som viktigst å vurdere.

På alle de tre nivåene kan det være behov for horisontal samordning. De overordnede prioriteringene omkring kollektivtrafikken i hovedstadsområdet treffes av de politiske organene i området. Den videre gjenomføringen og produksjonen skal samsvare med disse prioriteringene. For selve kjøpet av transporttjenester innen kollektivtransporten kan det også tenkes samordningsbehov. Til slutt kan en også finne samordningsbehov innen den utførende delen av kollektivtrafikken. Her vil det imidlertid i større grad være transportbedriftene i markedet som besørger «samordning». (Posisjoneringer og oppkjøp innen f.eks. rutebilbransjen kan betraktes som en slik form for markedsmessig samordning).

Samordningsbehovene bør etter utvalgets oppfatning bedømmes ut fra hvordan den politiske bestillerrollen blir ivaretatt i dagens system. Her eksisterer det to parallelle fylkeskommunale samferdselsmyndigheter (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune) og en statlig myndighet, som alle tre styrer utviklingen av tilbudene innenfor det samme transportmarkedet. Disse bestillerorganene fastsetter nivået på tilskuddene til kollektivtrafikken, graden av konkurranse om kollektivtransport, takstnivået, krav til kollektivnettet og eventuelle andre forhold som det måtte være politisk ønskelig å styre (frekvens, konkrete strekninger m.v.). Organene fatter også overordnede beslutninger om kollektivtiltakene i sammenheng med andre tilgrensende politikkområder, som parkeringspolitikk, arealbruk og investeringer.

Konsekvensene av at det overordnede politiske ansvaret for kollektivtrafikken er organisert på denne måten, vil kunne etterspores på flere måter. Både ivaretakelsen av kjøpsfunksjonen og egenskapene ved selve transporttilbudene i området vil kunne spores tilbake til organiseringen av denne politiske bestillerrollen. For å analysere konsekvensene for selve kollektivtilbudene har utvalget engasjert TØI til bl.a. å utrede hvor godt samordnet driften innen kollektivtransporten i hovedstadsområdet er (Spangen 1996). En antakelse vil være at lite samordnet politikk for kollektivtrafikk vil komme tilsyne i form av et lite samordnet kollektivtilbud. Analysen har særlig lagt vekt på takster, ruter og informasjon overfor publikum.

Utvalget har også bedt TØI drøfte konsekvensene av det statlige ansvaret for å kjøpe jernbanetjenester fra NSB (Renolen 1996). Hovedspørsmålet er hvordan det statlige ansvaret påvirker muligheten til en integrert og samordnet kollektivtrafikk mellom NSB og SL/Oslo sporveier. I utredningen drøftes også fordeler og ulemper ved en eventuell overføring av ansvaret for å kjøpe jernbanetjenester fra Samferdselsdepartmentet og til fylkeskommunen.

Samordnet kollektivtrafikk

Innenfor hovedstadsområdets kollektivtransport praktiseres *ulike takstsystemer*. I Oslo er det et enhetstaktssystem, som innebærer at de reisende betaler den samme prisen, uansett hvor lang reisestrekningen er. I SL er det et soneinndelt takstsystem, avhengig av reisestrekningen. NSB har også et sonedelt takstsystem, men innenfor SL- og Sporveisområdet betaler de reisende henholdsvis SL- og Sporveistakst. Selskapene opererer også med ulike systemer for rabatter, månedskort og overgangsmuligheter. De ulike taktssystemene gir opphav til kompliserte oppgjørsforhandlinger mellom NSB, SL og Oslo sporveier.

For brukerne kan de ulike takstsystemene virke forvirrende, og de gir opphav til forskjeller i billettpriser. I hovedsak er likevel takstsystemet oversiktlig og greit for de som daglig benytter kollektivtrafikken i området. I et integrert transportmarked skaper de ulike taktssystemene imidlertid behov for et økonomisk oppgjør mellom selskapene, som både er komplisert og fremstår som lite rasjonelt. Oppgjøret fastsettes gjennom forhandlinger mellom selskapene, der både antall

reisende som det skal betales oppgjør for og det økonomiske omfanget er forhandlingstema. Planene om et nytt elektronisk billetteringssystemet vil kunne gjøre disse forhandlingene enklere, men det er usikkert når et slikt system blir tatt i bruk.

Utredningen ved TØI viser at *rutetilbudet* mellom Sporveien og SL synes å være rimelig godt samordnet. Det pågår imidlertid en diskusjon om busser fra Akershus skal få anledning til å transportere passasjerer innen Oslo. Fra Akershus' side argumenteres det for at SL-bussene kunne ha lengre ruter innen Oslo, noe som kunne føre til bedre utnyttelse av materiellet og innebære forbedringer for de reisende fra Akershus som skal lenger enn til Oslo sentrum. Fra Oslos side fremholdes det imidlertid at SL-bussene fra Akershus egner seg dårlig som rutebuss i bytrafikken, og at det heller ikke er transportfaglig rasjonelt. Her foreligger det en interessekonflikt mellom Oslo og Akershus. Spørsmålet ville trolig fått en annen håndtering dersom det utelukkende hadde dreid seg om transportfaglig ruteplanlegging, og ikke om inntektsfordeling mellom Oslo Sporveier og SL.

Det overordnede kollektivnettet som er bygd ut i hovedstadsområdet fremstår som rasjonelt. Det skinnegående nettet inn til sentrum frakter de fleste kollektivreisende, mens supplerende bussruter til sentrum og på tvers bidrar til fremkommeligheten. Det er imidlertid kapasitetsproblemer innen kollektivnettet. I NSB's nærtrafikk er kapasiteten i rushtiden tildels sprengt. Kollektivtiltak som innfartsparkering til knutepunktstasjoner hos NSB, for å stimulere kollekitvtrafikken, motvirkes av kapasitetsproblemene i NSB. NSB endrer også avgangstider uten en samordnet planlegging med de øvrige kollektivselskapene (Renolen 1996).

I TØI-notatet om organisering av drift av kollektivtrafikken (Spangen 1996) vises det også at den samlede *informasjon og markedsføring* av kollektivtransporten er uensartet mellom de tre transportleverandørene. Informasjonen overfor publikum kunne vært bedre og lettere tilgjengelig. Korrespondanser mellom de ulike selskapene er ikke direkte tilgjengelig i rutetabeller o.l. Men for de daglige trafikantene er slike spørsmål neppe noe vesentlig problem.

TØI-notatet om av *kjøp av jernbanetjenester* (Renolen 1996) viser at NSB's nærtrafikk kunne samordnes bedre med kollektivtilbudene som leveres av de øvrige kollektilselskapene i hovedstadsmrådet. Rapporten fremhever at kundene må forholde seg til flere selskaper, som praktiserer ulike takst- og informasjonssystemer. Med tre beslutningstakere og finansieringsmyndigheter som på ulike tidspunkt fatter beslutninger om taktsnivå og ruteplaner, begrenses muligheten til samordning og effektivitetsprøving av driftsartene. Bedriftsøkonomiske hensyn innen NSB begrenser også utvekslingen av informasjonen om trafikktall o.l. som naturlig inngår i en helhetlig planlegging av kollektivtilbudene i et felles marked. Kapasitetsproblemene for NSB i Oslo-området utgjør en flaskehals for videre samordning mellom SL/Oslo Sporveier og NSB. Dette er særlig knyttet til Oslotunnelen. Disse problemene vil i stor grad bli eliminert gjennom den pågående utbyggingen av Skøyen og Nationaltheatret stasjoner. Etter at utvidelsen er ferdig vil potensialet ved nærmere samordning mellom NSB's nærtrafikk og de øvrige kollektivselskapene imidlertid kunne være større.

Andre hensyn enn nærtrafikken i hovedstadsområdet gjør imidlertid at det fortsatt kan være sterke grunner til å videreføre det statlige ansvaret for å kjøpe jernbanetjenester fra NSB. Ved statlig ansvar kan det lettere sikres ett nasjonalt togtilbud. Det argumenteres også med at rammebetingelsene for togdrift sannsynligvis vil være mer stabile med staten som kjøper, enn med fylkeskommunen, samt at det er en fordel med felles ansvar for drift av og investeringer i jernbanen.

Utvalgets vurderinger

Det kan ikke pekes på konkrete mangler i samordningen av rutetilbud og trafikknett i hovedstadsområdet, ut over at det ikke eksisterer tilfredsstillende

rutiner for å sikre samordning mellom NSB's nærtrafikk og øvrig kollektivtrafikk i området. TØI-notatet om organisering av driften av kollektivtransporten viser imidlertid at det knytter seg ulemper til dagens forskjellige takstsystemer og at informasjonen til publikum og markedsføringen av kollektivtrafikken i hele området kunne bli bedre.

Oppdelingen i tre politiske myndigheter for kollektivtransporten begrenser den felles driftsplanleggingen på tvers av fylkesgrensen og mellom staten og de to regionale samferdselsmyndighetene. Hvis slik planlegging omfatter hele regionen og alle driftsartene samlet, er trolig grunnlaget bedre for å etablere et rasjonelt rutenett for hele området, enn når denne planleggingen foregår med utgangspunkt i to geografiske delområder innen transportmarkedet og med tre myndighetsorganer. Omfanget av slike forbedringer er det imidlertid ikke mulig å fastslå.

Systemet for anbud innen kollektivtrafikken åpner for at større deler av dagens kollektivmarked i hovedstadsområdet blir konkurranseeksponert. Som følge av dagens organisering er kjøperfunksjonen delt mellom Oslo og Akershus. En samordning av kjøperfunksjonen vil øke markedsmakten på etterspørselsiden. Kombinert med muligheten til å styrke kompetansen innen forhandlinger og kontraktsinngåelse, vil sannsynligvis en slik samordning kunne føre til større effekt av en eventuell konkurranseeksponering, enn når kjøperfunksjonen er organisatorisk splittet i to (tre) organer. En slik samordning vil kunne bidra til bedre utnyttelse av de samlede ressursene som bevilges til kollektivtrafikk, fremme mer kostnadseffektiv produksjon innen kollektivbedriftene, og samlet sett føre til mer effektive transporttilbud. Det kan tenkes at slike samordningsgevinster vil bli større hvis kjøpet også omfatter jernbanetjenester.

Det er i dag få forskjeller mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i den overordnede kollektivpolitikken. Tilskuddsnivået er om lag på samme nivå, og det ser ut til å være liten avstand mellom taktsnivåene, selv om taktssystemene er ulike. Det kan imidlertid være problematisk å gjennomføre en samordning av henholdsvis bestiller- og kjøpsfunksjonen hvis det foreligger interessekonflikter om utformingen av kollektivtrafikken mellom Oslo og Akershus (f.eks. om tilskuddnivå, takstpolitikk, hvilke type tilbud som skal prioriteres, hvilke geografiske områder som skal tilgodeses osv.). En samordning kan komme til å svekke eller tilsidesette interesser som ivaretas innenfor dagens system, og slik sett oppleves som uønsket. På den annen side vil samordningen kunne føre til at viktige hensyn som i dag ikke blir fanget opp, blir bedre ivaretatt gjennom samordningen. Håndteringen av slike interessekonflikter vil avhenge av hvilken politisk arena som er etablert for å løse dem. Når skillelinjene følger fylkesgrensen, vil interessene bli best ivaretatt innenfor dagens politiske enheter. Hvis skillelinjene går på tvers av dagens grenser, vil samordning på tvers av Oslo og Akershus kunne styrke disse interessene og hensynene.

Utvalget vil vise til at kollektivtransporten i Oslo og Akershus legger beslag på store ressurser til investeringer og drift. I 1995 var den samlede omsetningen i underkant av 3 milliarder kroner. Det offentliges tilskudd til driften utgjorde mer enn 1,1 milliard kroner. Kollektivtrafikken i Oslo og Akershus dekker et betydelig transportbehov innen et felles geografisk område for boliger, fritidsktiviteter og næringsliv. I transportsammenheng bør Oslo og Akershus ses mest mulig under ett. Den store ressursbruken til kollektivtransport medfører et potensiale for besparelser og forbedringer dersom færre myndigheter har ansvar for bestiller- og kjøpsfunksjonene. I tillegg kan det lettere oppnås bedre allokering av investeringer og forbedringer i takstsystemer, rutetilbud og utnyttelse av materiell.

Utvalget mener at spørsmålet om å overføre ansvaret for kjøp av lokale jernbanetjenester fra staten til fylkeskommunen bør utredes. En eventuell overføring vil

bidra til mer enhetlig styring og prioritering av kollektivtransporten, særlig hvis den lokale kollektivtrafikken i Oslo og Akershus organiseres felles. En slik samordning vil bety at den lokale kollektivtransporten i utgangspunktet styrkes. En utredning av saken må veie slike hensyn mot behovene til NSB BA.

Statens ansvar for et relativt omfattende riksveinett og fylkeskommunenes ansvar for kollektivtrafikken gjør det vanskelig å se veipolitikk og kollektivtransport i fullgod sammenheng. Dette gjelder både forholdet til kollektivtrafikkens infrastruktur og til driften. Utvalget mener at spørsmålet om å nedklassifisere riksveier, f.eks de riksveiene som ikke er stamveier, til fylkesveier bør utredes. En eventuell nedklassifisering vil styrke fylkeskommunenes styring av regional samferdselspolitikk og gjøre det lettere å vurdere kollektivtrafikk og veipolitikk i sammenheng.

Utvalget er kjent med at Stortinget har vedtatt at det skal utarbeides en kollektivplan for Oslo og Akershus. Etter utvalgets syn kan en slik plan bli et redskap for å lette de samordningsbehovene som eksisterer, men dette bør ikke hindre at mer grunnleggende og varige reformer i oppgavefordeling og administrativ inndeling blir utredet. Utvalget vil også understreke at dagens skille mellom Oslo og Akershus gjør det vanskeligere å utarbeide og oppnå enighet om en slik plan, enn om hovedstadsområdet hadde hatt en mer enhetlig administrativ og politisk organisering.

9.6.4 Samordnet areal- og transportpolitikk

Forholdet mellom arealbruk og transportløsninger har stor betydning for muligheten til å ivareta miljø og ressurshensyn i fremtiden. Tradisjonelt har ikke offentlig politikk for transport og arealbruk vært institusjonelt koblet. Det er heller ikke mulig å si hva som kommer først, utbyggingsmønsteret eller transportinfrastrukturen. Ofte er lokalisering langs transportlinjer motivert ut fra at transportmulighetene er gode. I Oslo har utbyggingen tradisjonelt vært sterkt knyttet til transportnettet. Holmenkollbanen og T-banenettet ble bygget ut før boligbyggingen. Omvendt er det også mange eksempler på at nye transporttilbud er opprettet, ut fra et ønske om å bedre transporten innenfor et allerede etablert utbyggingsmønster.

I hovedstadsomådet har arealbruk og transportnett historisk utviklet seg i et vekselspill, uten at planleggingen har vært særskilt koordinert. Det er vanskelig å si at hovedtrekkene i dagens utbyggings- og transportmønster i hovedstadsområdet ville vært annerledes med en sterkere samordning av areal- og transportpolitikken. Byutviklingen følger de tre hovedtransportårene ut av byen; mot vest, nord og sør, med bebyggelse som har rimelig god adgang til baner og veier som dekker hovedstrømmene i transportretningene. Det er også eksempler på enkeltstående utbygginger som ikke harmonerer med intensjonene om samordnet areal- og transport. Utbyggingspresset i regionen vil trolig øke behovet for en slik koordinering.

Transportveksten har økt de negative indirekte virkningene av transporten, særlig i de trafikkbelastede områdene langs transportårene og i sentrum av Oslo. Ett bidrag til å begrense slike negative virkninger ved transport, vil være å legge til rette for en videre arealbruksutvikling i hovedstadsområdet som kan bidra til å begrense de totale transportbehovene og som kan sikre mer miljøvennlige transportløsninger. Konsentrert bosetting og utbygging rundt knutepunkter fremholdes som mål for en slik politikk.

I hovedstadsområdet vil en politikk for samordnet areal- og transport måtte ta utgangspunkt i *hele* hovedstadsområdet. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging skal bidra til at offentlige myndigheter i en tidlig fase kobles, som et grunnlag for å oppfylle intensjonene med en samordnet areal- og transportutvikling. En slik samordning vil bl.a. omfatte investeringer i vei, bane,

utvikling av havnene i området og planlegging av arealer til bolig, næring og friluftsformål.

Det eksisterer i dag ikke institusjonelle mekanismer i hovedstadsområdet som i seg selv sikrer at disse virkemidlene blir sett i sammenheng gjennom samordnet areal- og transportpolitikk. De rikspolitiske retningslinjene har heller ikke eksistert lenge nok til at det er mulig å bedømme de langsiktige effektene av dem. Det skjer imidlertid forsøk på å koordinere utbyggingsprosjektene bedre, blant annet i forbindelse med samferdselsutbyggingene i Vest- og Sørkorridoren. Erfaringene så langt viser imidlertid at disse utbyggingene ikke i tilstrekkelig grad har vært forankret i en overordnet plan for transportløsninger og arealbruk.

I en vurdering av den administrative strukturen i hovedstadsområdet, er det derfor viktig å legge vekt på muligheten til at areal- og transportpolitiske tiltak i større grad kan vurderes i sammenheng. Siden de sterkeste drivkreftene som påvirker både arealutviklingen og transportbehovene i hovedstadsområdet virker på tvers av fylkesgrensen, tilsier dette hensynet en koordinering av virkemiddelbruken på tvers av denne grensen.

9.6.5 Konklusjoner

På bakgrunn av momentene som er trukket frem om samferdsel i dette kapitlet, kan det oppsummeres svakheter som følge av eksisterende inndelings- og ansvarsforhold i hovedstadsområdet. Rammebetingelsene ser ut til å innebære begrensninger for muligheten til å utforme en helhetlig transportpolitikk som kan sikre fremkommelighet, effektiv utnyttelse av tranportapparatet, samordnet kollektivtransport og til å ivareta miljøhensyn innenfor området som helhet.

1. Mer samordnet politikk for infrastrukturinvesteringer

Den fremtidige styringen av overordnet veinett i hovedstadsområdet er ikke forankret i en permanent organisasjon som prioriterer ut fra lokalpolitiske transportstrategier. Investeringer i bane og vei blir ikke fullt ut avveid i forhold til hverandre. Det eksisterer få mekanismer som kan sikre en felles parkeringspolitikk i hovedstadsområdet. Usikkerhet om driftsansvar for baner hemmer muligheten til å gjennomføre investeringer i baneforlengelse fra Oslo til Akershus.

Utvalget mener at spørsmålet om å nedklassifisere riksveier, f.eks de riksveiene som ikke er stamveier, til fylkesveier bør utredes. En eventuell nedklassifisering vil styrke fylkeskommunenes styring av regional samferdselspolitikk og gjøre det lettere å vurdere kollektivtrafikk og veipolitikk i sammenheng.

2. Bedre samordning av areal- og transportpolitikk

Kommunene planlegger arealbruk til boliger, næringsformål osv, mens transportløsningene kommer i stand gjennom fylkeskommunale og statlige beslutninger og prioriteringer. Havnepolitikken utformes med utgangspunkt i det enkelte havnedistrikt. Denne arbeidsdelingen legger ikke godt nok til rette for å sikre et utbyggingsmønster med gode transportløsninger.

3. Mer effektiv kollektivtrafikk

I transportpolitikken er det viktig å se investeringer i infrastruktur i sammenheng med drift og innkjøp av materiell for kollektivtransporten. Dagens ansvars- og oppgavefordeling på dette feltet tilsier et reformbehov.

Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten kjøper transporttjenester av transportleverandører i regionen. Utøvelsen av denne bestiller- og innkjøpsfunksjonen har virkning på samlet ressursbruk, ressursallokeringen og effektiviteten i transportarbeidet i kollektivmarkedet.

Bestillerorganenes innkjøpsfunksjon kan bli mer effektiv, med bedre og mer effektive kollektivtilbud til de reisende som resultat. Det store volumet på kollek-

tivmarkedet i området, tilsier at effektivisering kan gi betydelige innsparinger og forbedringer. Samordningen av ruter og takster mellom Oslo, Akershus og NSB's tilbud kan også forbedres.

Utvalget mener at spørsmålet om å overføre ansvaret for kjøp av lokale jernbanetjenester fra staten til fylkeskommunen bør utredes. En eventuell overføring vil bidra til mer enhetlig styring og prioritering av kollektivtransporten, særlig hvis den lokale kollektivtrafikken i Oslo og Akershus organiseres felles. En slik samordning vil bety at den lokale kollektivtransporten i utgangspunktet styrkes. En utredning av saken må veie slike hensyn mot behovene til NSB BA.

En samordnet politikk for kollektivtrafikk i hovedstadsområdet, vil legge bedre tilrette for at behov og hensyn på tvers av fylkesgrensen blir bedre ivaretatt. Den omfattende og voksende trafikken over bygrensen tilsier at det bør legges til rette for å ivareta slike hensyn.

4. Utfordringer fremover

Utsiktene til sterk befolkningsvekst i området, de store utbyggingsbehovene fremover og økende miljøkrav, vil trolig øke de samordningsbehovene som det er vist til ovenfor. Perspektivene fremover tilsier derfor også et behov for å legge rammebetingelsene bedre til rette for å utforme en helhetlig transportpolitikk i området.

KAPITTEL10

Tekniske tjenester

10.1 INNLEDNING

Kommunene og fylkeskommunene i hovedstadsområdet spiller på ulike vis en rolle i produksjonen av tekniske tjenester som vannforsyning, avløpsrensing, renovasjon og energiforsyning. Tilsammen omfatter disse tjenestene en virksomhet med betydelig økonomisk omfang. Løsningen av disse tjenestene påvirker viktige sider ved befolkningens velferdsnivå, muligheten til å ivareta sentrale miljøhensyn og rammebetingelsene for næringslivet i hovedstadsområdet.

I dette kapitlet presenteres organisering og oppgaveløsning innenfor de tekniske tjenestene. Betydningen av administrativ inndeling og oppgavefordeling diskuteres for hvert tjenesteområde.

10.2 VANNFORSYNING

10.2.1 Innledning

Spørsmålet om integrert drikkevannsforsyning i hovedstadsområdet har stått på dagsorden i minst 30 år. I 1968 la Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA) frem en analyse av vannforsyningen for hele Oslo-området, på oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Bakgrunnen var at vannforsyningssituasjonen ble oppfattet som svært dårlig, med meget begrenset tilgang på vann fra vannkildene i Oslo og en del nabokommuner. NIVA konkluderte med at det både økonomisk, beredskapsmessig og miljømessig ville innebære store fordeler å knytte den fremtidige vannforsyningen i hovedstadsområdet sammen i et felles vannforsyningssystem, basert på vannkilder med bortimot ubegrenset kapasitet, som store innsjøer eller elver. Holsfjorden, Glomma, Øyeren, Randsfjorden, Hurdalssjøen og Mjøsa ble vurdert som mulige kilder for en slik integrert vannforsyningsløsning.

Korenutvalget anbefalte i sin innstilling i 1972 at NIVA's konklusjoner ble lagt til grunn for et videre arbeid med sikte på å sikre en felles vannforsyning i hele hovedstadsområdet. Utvalget konkluderte med at planleggingen og utbyggingen av et slikt vannforsyningssystem måtte gjøres av et eget organ som hadde ansvar for hele hovedstadsområdet.

Tiltakene som ble foreslått på 1960- og 70-tallet for å sikre et pålitelig og felles vannforsyningssystem for hele hovedstadsområdet ble ikke realisert. Det regionale samarbeidet om vannforsyning har imidlertid økt, men fortsatt er mulighetene til gjensidig vannforsyning mellom vannverk og over kommunegrensene begrensede. Fortsatt diskuteres tiltak som kan bedre den gjensidige forsyningssikkerheten. Den aktuelle vannforsyningssituasjonen i 1996 viste at den eksisterende sikkerheten kan være sårbar. I Oslo ville en forlengelse av den nedbørsfattige perioden ut over høsten 1996 og vinteren 1997 gjort det nødvendig å tappe ned vannforsyningskildene under minste regulerte vannstand. I Akershus ble også forsyningssituasjonen kritisk i flere kommuner, som følge av de små nedbørsmengdene fra sommeren 1995 til høsten 1996. Restriksjoner ble iverksatt og øvrige krisetiltak vurdert. I andre kommuner som er tilknyttet ubegrensede kilder, var forsyningssituasjonen meget god.

Tradisjonelt er drikkevann i tettbygde strøk levert av kommunale vannverk, mens innslaget av privat og kooperativ vannforsyning har vært større utenfor byer og tettbygde strøk. I hovedstadsområdet får størstedelen av befolkningen i dag

drikkevannet fra kommunale vannverk. I enkelte av omegnskommunene spiller fortsatt den private vannforsyningen en betydelig rolle.

10.2.2 Lovgrunnlag

Det alt vesentlige av vannforsyningen skjer i kommunal regi. I tillegg har det offentlige ansvaret for visse tilsyns-, kontroll- og godkjenningsfunksjoner knyttet til vannforsyningen. Ansvaret for å etablere og drive vannforsyningsanlegg er ikke fastlagt i lovgivningen, slik at vannforsyning dermed ikke er en pålagt driftsoppgave for kommunene. Den offentlige myndigheten i forhold til vannforsyning er fastlagt i flere lover og forskrifter. Drikkevannsforskriften (Forskrift om vannforsyning og drikkevann mm. fra 1. januar 1995), gitt av Sosial- og helsedepartementet i medhold av kommunehelstetjenesteloven, næringsmiddelloven og lov om helsemessig beredskap presiserer myndighetsforholdene og kvalitetskravene innen vannforsyning. Forskriften er i samsvar med EU's direktiv om kvalitetskrav til drikkevann.

I følge forskriften er kommunene pålagt å føre tilsyn med vannverk og vannforsyningsanlegg. Det kommunale næringsmiddeltilsynet skal kontrollere at drikkevannet tilfredsstiller drikkevannsforskriftens kvalitetskrav. Fylkesmannen er godkjenningsmyndighet for vannverk som forsyner befolkningen i flere kommuner, mens Sosial- og helsedepartementet godkjenner vannverk som forsyner flere fylker. Fylkesmannen er i tillegg ekspropriasjonsmyndighet for vassdrag, etter vassdragsloven, og godkjenner at det tas ut drikkevann fra vannkildene.

10.2.3 Organisering av vannforsyningen

Romerike

På Romerike (inkludert Enebakk) sørger de kommunale og interkommunale vannverkene for vel 91 prosent av vannforsyningen mens private vannverk organisert som andelslag dekker ni prosent av befolkningen. I enkelte av kommunene står imidlertid de private vannverkene for hele eller mesteparten av forsyningen. Det er registrert 30 små og store vannverk på Romerike. Ett stort interkommunalt vannverk forsyner befolkningen i seks kommuner på nedre Romerike (Nedre Romerike Vannverk) med ca 110 000 personer tilknyttet. Tilsammen forsyner 22 private vannverk om lag 16 000 personer, mens sju kommunale vannverk forsyner ca 60 000 personer.

Nedre Romerike Vannverk (NRV) ble etablert i 1971, som et andelslag for kommunene Lørenskog, Rælingen, Skedsmo, Fet, Sørum og Nittedal. Andelslaget ledes av et styre med en representant for hver deltakerkommune og et representantskap på 26 medlemmer. Representantskapet velges fra kommunene, der hver kommune får én representant pr. påbegynt 5 000 innbygger. Beslutninger treffes med alminnelig flertall i styre og representantskap.

Hovedvannkilden for NRV er Glomma. Ullensaker og Nannestad har gått sammen om etableringen av UNIVANN i forbindelse med Gardermoenutbyggingen. Ut over NRV og UNIVANN er det i liten grad vannleveranser på tvers av vannverkene eller kommunegrensene på Romerike. For øvrig har Nes vannforsyning fra Sør Odal kommune i Hedmark. Nannestad og Gjerdrum samarbeider om Gimilvann andelsvannverk. Utveksling av vann mellom Oslo og Romerike forekommer normalt ikke, men det er inngått avtale mellom Oslo og NRV om at Oslo kan levere sikkerhetsvann til Lørenskog og Nittedal. På samme måte kan NRV levere mindre mengder vann til Oslo.

Indre Oslofjord

Rundt indre Oslofjord er det tilsammen registrert 16 små og store kommunale og interkommunale vannverk, inkludert vannverkene i Hurum og Røyken kommuner i Buskerud. Enkelte av Akershuskommunene rundt Oslofjorden samarbeider med kommuner i nabofylkene om vannforsyning.

Oslo henter alt drikkevann fra egne vannkilder i Marka; Maridalsvannet og Langlivann i Nordmarka, Alunsjøen i Lillomarka og Elvåga i Østmarka. Maridalsvassdraget er den desidert største forsyningskilden for befolkningen i Oslo. De ulike vannkildene utgjør naturlige forsyningsområder i byen, mens pumpestasjoner og høydebasseng kan sørge for vannleveranser på tvers av forsyningsområdene.

På 1970-tallet ble det tatt initiativ til å sikre en felles vannforsyning i Follokommunene, men forsøkene førte ikke frem til konkrete resultater. I stedet har kommunene i Follo valgt individuelle løsninger for vannforsyningen, dels basert på bilaterale avtaler med andre kommuner. Vestby kjøper vann fra Moss og Rygge kommuner i Østfold. Ski kjøper vann fra Oslo, med Elvåga i Østmarka som vannkilde. Ås kjøper vann fra Oppegård kommune, som også forsyner egen befolkning fra eget vannverk. Frogn kommune kjøper vann fra Glitre vannverk, og får vannet ført i ledning over fjorden, i tillegg til at noe vann hentes fra egen kilde. Nesodden kommune henter vann fra egen kilde på Nesoddlandet med begrenset kapasitet, slik at reservevann må kjøpes fra Asker og Bærum vannverk og føres i ledning over fjorden fra Fornebu.

Asker og Bærum kommuner henter vann fra Holsfjorden i Buskerud, i tillegg til at vannverkene henter vann fra egne kilder innenfor sine kommunegrenser. Asker eksporterer noe vann til Røyken kommune.

10.2.4 Utredninger om fremtidig vannforsyning

Drikkevannsforskriften krever at det skal utarbeides beredskapsplaner for å sikre drift og vedlikehold av vannforsyningssystemene under krig eller krise. I tillegg spesifiserer forskriften som nevnt kvalitetskrav til vannet som leveres til forbrukerne. I løpet av 1995 ble det lagt frem to uavhengige utredninger om den fremtidige vannforsyningssituasjonen i hovedstadsområdet. Begge utredningene baserer seg på gjeldende krav til vannforsyning og analyserer mulighetene til å oppnå ulike nivåer for forsyningsberedskap. Begge utredningene skiller mellom tre nivåer for slik beredskap:

1. Permanent forsyning til alle innbyggere med vann av tilfredsstillende kvalitet
2. Reservekilde som kan sikre alle innbyggere vann av tilfredsstillende kvalitet i tre måneder dersom hovedvannkilden skulle falle ut
3. Krisekilde som permanent kan forsyne befolkningen med tiltrekkelige mengder vann hvis hovedkilden faller ut.

Den ene utredningen ble initiert av Romerike Regionråd og utført av Akershus fylkeskommune med konsulentbistand. Formålet med utredningen var å analysere behovet for drikkevann på Romerike de neste 50 årene, samt å foreslå tiltak som kan bedre leveringssikkerhet og kvalitet i den fremtidige drikkevannsforsyningen i regionen. I regi av Fagrådet for vann- og avløpsteknisk samarbeid i indre Oslofjord ble en tilsvarende utredning gjennomført om vannforsyningen i kommunene rundt Oslofjorden de nærmeste 30 årene. Tilsammen analyserer disse to utredningene den langsiktige vannforsyningssituasjonen og behovet for tiltak i hele hovedstadsområdet.

Vannforsyningen på Romerike i et 50-årsperspektiv

I utredningen om Romerike (inkludert Enebakk) legges det til grunn en meget sterk befolkningsvekst, med anslått befolkning i 2030 på hele 330 000 innbyggere. Dette er langt høyere enn SSB's siste fremskrivning (hele 100 000 over byråets hovedalternativ for folkemengden på Romerike i år 2020) og enn Akershus og Oslos egne fremskrivninger. På grunnlag av befolkningsveksten og Gardermoenutbyggingen anslås det i utredningen at vannforbruket på Romerike bortimot vil fordobles frem mot 2030 sammenlignet med forbruksnivået i 1995. I utredningen vises det til en større utbygging (Bjertnessjøen) som vil øke forsyningskapasiteten og bedre leveringssikkerheten på Øvre Romerike, men som i følge utredningen vil ha begrenset kapasitet, slik at en ny kilde må finnes innen 20 år.

I utredningen konkluderes det med at de eksisterende vannkildene og forsyningssystemene på Romerike ikke har kapasitet til å dekke det fremtidige forsyningsbehovet eller tilfredsstille kravene til kvalitet og forsyningssikkerhet. Utredningen dokumenterer at kravene til vannkvalitet i dag bare tilfredsstilles i fem av de 30 vannverkene på Romerike. Ut fra denne situasjonsanalysen drøftes ulike strategier for å bedre sikkerhet og kvalitet for den fremtidige vannforsyningen. Ulike vannkilder, sammenkoplingsmuligheter mellom verk, og utbedringer av eksisterende anlegg diskuteres i forhold til vannkvalitetskravene, forsyningssikkerhet og økonomiske kostnader. Videre vurderes fire alternativer som fremtidig hovedvannkilde for Øvre Romerike; Mjøsa, Vorma, Hurdalssjøen og grunnvann. Av økonomiske årsaker utelukkes Mjøsa og Vorma, mens Hurdalssjøen og grunnvann rent kostnadsmessig fremstår som likeverdige alternativer. På grunn av grunnvannets kvalitet og usikkerhet omkring fremtidig forurensning av grunnvannet, konkluderes det med at Hurdalssjøen vil være beste fremtidige hovedvannkilde for Øvre Romerike. I utredningen anbefales derfor Hurdalssjøen som hovedkilde for et nytt Øvre Romerike vannverk (ØRV) når UNIVANNs forsyning fra Bjertnessjøen blir for liten. Utredningen anbefaler også en samkjøring mellom NRV og ØRV der disse to vannverkene er gjensidige reservevannverk. De eksisterende mindre vannverkene i området kan være krisekilder for dette forsyningssystemet. Investeringsomfanget anslås til 71 millioner kroner for å kunne levere 280 l/s nordover fra NRV ved Frogner, og vannprisen fra Nedre til Øvre Romerike er fra NRV tilbudt til kroner 3 pr. m3. Det anbefales et etappevis utbyggings- og investeringsprogram som i en overgangsperiode knytter sammen fem større vannverk og at disse senere sluttes sammen til de to store verkene.

Samkjøringen mellom NRV og ØRV gjør det nødvendig med en ny hovedvannledning mellom Frogner og Jessheim, som i utredningen anslås til 43 millioner kroner. Det utarbeides nå en fylkesdelplan for vannforsyningen på Romerike, der utredningens anbefalinger tas opp til drøfting.

Vannforsyning i Indre Oslofjord

Fagrådet for vann- og avløpsteknisk samarbeid i Indre Oslofjord omfatter kommunene i Follo (unntatt Enebakk), Asker, Bærum, Oslo, samt Hurum og Røyken i Buskerud. Fagrådet la i 1995 frem en utredning om samkjøringsmuligheter mellom vannverkene rundt Oslofjorden, vannkvaliteten i vannforsyningen og kostnader ved å forbedre forsyningssikkerheten (Berdal Strømme 1995, Rådgivende Ingeniører).

I utredningen vises det til at bare én av kommunene vil kunne få problemer med å tilfredsstille kravene til permanent vannforsyning frem mot år 2025 (Vestby), mens de fleste kommunene vil få problemer med reserveforsyningen. For å bedre sikkerheten for vannforsyning foreslås investeringer som kopler flere av vannverkene sammen. De eventuelle problemene som følger av at vann med ulik kvalitet på denne måten blandes sammen, vurderes i rapporten som håndterbare og akseptable.

Bare et fåtall av vannverkene i Indre Oslofjord leverer vann som ligger innenfor vannforskriftens krav til surhet. Blant annet i Oslo forårsaker surt vann korrosjon i ledningsnettet. Fagrådsrapporten anbefaler tiltak for å dempe slike problemer, men fastslår også at det vil være svært kostbart å oppfylle forskriftens intensjoner slik de er formulert gjennom veiledende verdier for surhetsgrad (som er snevrere enn de tillatte grenseverdiene).

De fleste vannverkene leverer vann med lavt bakterieinnhold, og nesten alle vannverkene har desinfeksjonsanlegg. Forskriften krever imidlertid ytterligere sikkerhet mot bakterier, noe som gjør at flere anlegg må innføre ytterligere vannbehandling. Fargetallet på vannet overstiger i perioder også tillatte verdier, blant annet i Oslo og Asker og Bærum.

Ledningsnettet i Oslo er tildels gammelt og dårlig. Lekkasjene representerer et betydelig problem. Det er løselig anslått at inntil 1/3 av Oslos vann forsvinner i lekkasjer i ledningsnettet. I fagrådsrapporten anslås «lekkasjer/annet forbruk» til 47 prosent av det samlede vannforbruket i Oslo. «Annet forbruk» omfatter bl.a. offentlig forbruk.

I rapporten skisseres følgende tiltak som særlig aktuelle for å bedre forsyningssikkerheten:

- Asker/Bærum koples sammen med Glittrevannverket med en ny ledning mellom Asker og Røyken gjennom Heggedal.
- Oslo Vest koples sammen med Bærum gjennom en ny/større ledning. I dag er det bare en liten vannledning med minimal kapasitet som forbinder Oslo Vest og Bærum.
- Vestby og Ås koples sammen i en ny ledning.

Av disse tiltakene er det bare forbindelsen mellom Asker og Røyken som er planlagt. Tilsammen anslås investeringskostnadene ved disse nye ledningsforbindelsene til ca 90 millioner kroner.

Disse tiltakene vil imidlertid ikke være tilstrekkelige for å sikre full reservedekning i Oslo. Fagrådsrapporten legger opp til at dagens fire vannkilder (Maridalsvassdraget, Alunsjøen, Elvåga og Langlivann) skal være gjensidige reservekilder for hverandre i Oslo, i tillegg til at fjernvann fra Holsfjorden blir reservekilde for Maridalsvannet. Den aktuelle situasjonen med fare for vannmangel og restriksjoner på vannforbruket i Oslo i 1996 illustrerer behovet for slikt reservevann i tillegg til de nåværende vannkildene i Oslo. I dag er det i praksis liten mulighet til å avhjelpe vannmangelen i Oslo med reservevann fra f.eks. Nedre Romerike eller Holsfjorden. Når vannmengden i alle de fire hovedvannkildene for Oslo blir liten samtidig, begrenses verdien av dem som reservekilder for hverandre.

For å sikre full reservevannsdekning i Oslo skisserer Fagrådsrapporten investeringer i størrelsesorden 550-600 millioner kroner. Dette omfatter nytt vannbehandlingsanlegg ved Maridalsvannet (Oset), tunnel med overføringsmulighet mellom et nytt anlegg på Vettakollen (Langlivann) og Maridalsvannet, samt nytt vanninntak og pumpestasjon ved Holsfjorden og en 25 km tunnel som kan føre Holsfjordvannet til Oslo.

På grunn av den vanskelige vannforsyningssituasjonen i 1996 revurderer nå Oslo kommune behovet for fremtidige råvannskilder.

10.2.5 Vannforsyningens økonomi

Det foreligger ingen samlet oversikt over vannforsyningens økonomiske omfang i hovedstadsområdet. I tabell 10.1 vises gebyrinntekter og gebyrnivå, som også kan

være økonomiske *indikatorer* for sektorens omfang og kostnadsforskjellene innen tjenesten.

Tabell 10.1: Den kommunale vannforsyningens økonomi i hovedstadsområdet. Gebyrinntekter og gebyrsatser 1995.

	Gebyr- inntekter 1 000 kr.	Gebyrsatser	
		Pr. m^3	Bolig 110 m^2
Bærum	46 111	4,65	947
Asker	21 246	3,37	1 150
Vestområdet	67 357	4,24	1 011
Vestby	7 368	9,9	2 435
Ski	23 509	10,25	2 205
Ås	10 943	6,5	1 661
Frogn	9 482	14,12	3 474
Nesodden	8 125	11,84	2 092
Oppegård	12 748	4,75	1 460
Enebakk	0		
Follo	72 175	9,15	2 125
Sørum	7 433	8,99	2 763
Fet	7 352		
Rælingen	13 833	16,9	3 118
Lørenskog	25 779	11,7	2 159
Skedsmo	34 028	10,1	1 988
Nittedal	16 944	10,15	2 768
Gjerdrum	1 577		
Nedre Romerike	106 946	11,31	2 390
Aurskog-Høland	9 605	7,15	2 263
Ullensaker	13 770	6,2	1 258
Nes	7 141	10,3	2 534
Eidsvoll	9 812	6,38	1 727
Nannestad	0		
Hurdal	703	10	
Øvre Romerike	41 031	7,54	1 893
Akershus	287 509	7,88	1 798,53
Oslo	183 721	2,58	582
Hovedstadsområdet	471 230	5,09	1 157,82

Kilde: SSB, kommuneregnskapene 1995. Huseiernes Landsforbund. Rapport nr. 2 1995.

Gjennomsnittstallene som i tabell 10.1 er oppgitt for hver delregion, fylkene og hele hovedstadsområdet er veide gjennomsnitt (vektet med befolkningstallene) og utelukkende ment som illustrasjoner på variasjoner i avgiftsnivå mellom de ulike regionene.

Det samlede økonomiske omfanget for den kommunale vannforsyningen i hovedstadsområdet var 471 millioner kroner i 1995. Dette er de samlede gebyrinntektene, som i prinsippet skal dekke både driftsomkostninger og kapitalutgifter innen kommunal vannforsyning. I tillegg kommer de private verkene som forsyner om lag 16 000 personer på Romerike.

Det er meget stor variasjon i gebyrsatsene mellom de ulike vannverkene i området. I følge forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer, fastsatt av Miljøverndepartementet 10. januar 1995, skal gebyrene «ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren», det såkalte selvkostprinsippet. Praktiseringen av denne forskriften er kritisert av forbrukerorganisasjoner og Huseiernes Landsforbund. De mener forskriften gir mulighet for å fastsette gebyrer som overstiger de reelle kostnadene ved å levere vann.

Hvis det antas at gebyrsatsene som er oppgitt i tabellen stort sett gjenspeiler reelle kostnadsforskjeller innen vannforsyning, må konklusjonen bli at dagens vannforsyningssystem i hovedstadsområdet er svært kostbart enkelte steder. For de forbrukerne som betaler etter forbrukt vannmengde varierer prisen fra 2,58 kroner pr. kubikkmeter i Oslo til 16,90 kroner i Rælingen. Gjennomgående må abonnentene som er tilknyttet NRV betale en høyere pris for vannet enn forbukerne ellers i hovedstadsområdet. Vannprisen i Frogn og på Nesodden kommer nærmest det høye prisnivået på Nedre Romerike.

Også årsgebyrene for en gjennomsnittlig enebolig på 110 kvm. varierer betydelig, etter samme mønster som enhetsprisen på vann. Spredningen er imidlertid mindre enn for årsgebyrene.

Foran ble det referert til utredningen om vannforsyning på Romerike. Der ble kvaliteten og organiseringen i NRV omtalt som vellykket, og en tilsvarende organisering foreslås som modell for vannforsyningen på Øvre Romerike. Den høye prisen som forbukerne i dag må betale til NRV gir imidlertid grunnlag for å vurdere kostnader og nytte ved slike store utbygginger kritisk. Den høye enhetsprisen kan til en viss grad forklares med overkapasitet i NRV. Det er for få forbrukere å fordele de faste kostnadene på (stordriftsfordelen utnyttes ikke til forbrukernes beste). Med Glomma som vannkilde for NRV er kapasiteten nærmest ubegrenset, men bare 110 000 personer er tilknyttet verkets forsyningssystem. Kostnadene ved å knytte flere personer til nettet er trolig lave, men eierstrukturen gjør at det ikke er mange potensielle abonnenter å verve innenfor dagens eierkommuner.

Dette illustrerer et generelt problem. Dagens vannverkstruktur i hovedstadsområdet begrenser kanskje i seg selv muligheten til å utnytte stordriftsfordelene innen større deler av vannforsyningen. Virksomheten kjennetegnes av store faste kostnader i form av ledningsnett, vanninntak og renseanlegg. Jo flere abonnenter som koples til et forsyningssystem, desto lavere blir gjennomsnittskostnaden for vannet og prisen som abonnentene må betale. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved vannverkenes investeringer ville øke hvis flere abonnenter enn de som i dag tilhører verkenes forsyningsområde kan koples til. Dette forutsetter imidlertid at investeringsbeslutninger i tilgrensende vannverk foretas koordinert, slik at den samlede nytten av investeringene kan øke.

Dersom argumentet om stordriftsfordeler ikke er riktig, og at fordelene f.eks. allerede uttømmes ved dagens størrelse på verkene, gjenstår imidlertid et annet generelt poeng som takstene fra NRV også illustrerer. Vannverkene har få økonomiske insentiver til å dimensjonere utbyggingene samfunnsøkonomisk riktig i forhold til størrelsen på sitt forsyningsområde, eller til å effektivisere driften. Verkenes naturlige monopolstilling gjør at kostnadene i prinsippet kan veltes over på abonnentene gjennom gebyrene og vannprisen. Forbrukerne kan ikke bytte vannleverandør. Prismekanismen fungere ikke som uttrykk for abonnentenes behov, slik

at deres interesser må artikuleres gjennom de politiske beslutningsprosessene i kommunene.

10.2.6 Samordningsbehov

Gjennomgangen foran har vist at kommunegrensene i hovedstadsområdet har medført et utbyggingsmønster for vannforsyningen som neppe er optimalt. Mange av disse investeringene hemmer i dag muligheten til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som kunne forbedret situasjonen. Det er f.eks. usikkert om utbyggingen og samkjøringen mellom Nedre og Øvre Romerike Vannverk kan realiseres, fordi det i disse to regionene hver for seg allerede er planlagt alternative sikringstiltak som medfører at samkjøringen kanskje ikke lar seg finansiere.

Investeringsbeslutningene på 1970-tallet baserte seg gjerne på vurderinger av forsyningsbehov og akseptabelt investeringsomfang i egen kommune eller innen eget forsyningsområde. Overføringsmuligheten til nabokommunenen er dermed blitt små mange steder, som følge av en slik utbyggingsform. Med en annen kommuneinndeling ville forsyningssystemet i hovedstadsområdet sannsynligvis ikke vært organisert slik det er i dag. Erfaringene viser at vannforsyning har regional karakter, og at beslutninger i flere kommuner med fordel bør vurderes i sammenheng.

Fylkesinndelingen kan i liten grad sies å ha etablert en barriere. Mangelen på utvekslingsmulighet mellom Oslo og Akershus skyldes kommunegrensene mellom Oslo og nabokommunene og ikke fylkesgrensen.

Utredningene som er referert viser at det foreligger forbedringsmuligheter innen vannforsyningen, både i området rundt Indre Oslofjord og på Romerike. Kvaliteten på drikkevannet kan forbedres, forsyningssikkerheten økes. De store gebyrvariasjonene kan indikere store kostnadsforskjeller som kan være uttrykk for at det også foreligger effektiviseringspotensiale.

Utredningene som er referert identifiserer også nødvendige tiltak som kan føre til vesentlige forbedringer i vannforsyningen. Behovet for investeringer i ledninger og renseanlegg er beskrevet tydelig og kan kostnadsberegnes ganske treffsikkert. Det ser ut til å være mulig å oppnå betydelige forbedringer i forsyningssituasjonen. Rundt Indre Oslofjord skisseres investeringer på rundt 90 millioner kroner og på Romerike anslagsvis 120 millioner kroner for å samkjøre et Nedre Romerike vannverk med et fremtidig Øvre Romerike vannverk.

Høringsrunden blant kommunene på Romerike viser at det i hovedsak er enighet om de prinsippene som foreslås for fremtidig forsyning på Øvre Romerike. Det fremkommer imidlertid også skepsis til de økonomiske kalkylene som presenteres i utredningen. En vannpris fra Nedre til Øvre Romerike på 3 kroner pr. kubikkmeter oppfattes av enkelte som urealistisk, siden vannet fra NRV i dag koster kroner 6,50.

Hvilke utbyggingsalternativer som sikrer den fremtidig forsyningen i hovedstadsområdet best, bør trolig utredes grundig. Hovedpoenget i denne sammenheng er at det kreves beslutninger på tvers av dagens administrative grenser.

I hvilken grad kan så de rammebetingelsene utvalget skal vurdere bidra til å utløse forbedringspotensialet som er antydet ovenfor? Primært har kommunene et tilsyns- og godkjenningsansvar for vannforsyningsanleggene. Selve vannverksdriften er en frivillig kommunal oppgave. Endringer i kommunenes rammebetingelser vil derfor ikke uten videre påvirke organiseringen av vannforsyningen direkte. I praksis er imidlertid de fleste kommunene i hovedstadsområdet vannverkseiere, noe som gjør at eventuelle statlige krav eller stimulanser overfor kommunene også vil påvirke løsningen av vannforsyningsoppgaven.

Utvalget vil på denne bakgrunn konkludere med at vannforsyningen bør samordnes bedre mellom kommunene i hovedstadsområdet. I den grad kommunene kan bli enige om felles tiltak gjennom frivillig samarbeid, vil vannforsyningen kunne forbedres. Her foreligger det trolig et ikke utnyttet forbedringspotensiale. Vurdert ut fra erfaringene gjennom de siste tiårene kan det imidlertid ikke forventes at frivillig samarbeid alene er tilstrekkelig for å sikre den nødvendige samordningen. Utvalget vil derfor i del III av innstillingen vurdere hvordan det kan legges bedre til rette for å ivareta disse samordningsbehovene på en bedre måte enn i dag.

10.3 AVLØP OG RENSING

10.3.1 Innledning

Avløpssektoren i hovedstadsområdet er omfattende. Om lag 950 000 innbyggere er tilknyttet ett av regionens 63 renseanlegg for avløpsvann. Også avløpssituasjonen ble diskutert i Korenutvalgets innstilling og anbefalingen var større regional samordning for å bøte på de store forurensningproblemene som kloakkutslippene medførte for vassdragene og Oslofjorden. Siden den gang er situasjonen på avløpssektoren vesentlig forbedret, både som resultat av store investeringer i renseanlegg, større interkommunale avløpsanlegg, og som følge av generell bedring i teknologi og kompetanse. Miljøtilstanden i vassdragene og fjorden er derfor atskillig bedre i dag.

Gjennom pålegg og tilskudd har staten bidratt til at kommunene har kunnet redusere forurensningene fra avløpssektoren betydelig sammenlignet med situasjonen for noen tiår siden. Tilskuddene har vært utformet med sikte på å stimulere til interkommunale løsninger.

Forurensningsloven med tilhørende forskrifter er det sentrale lovverket for avløpsektoren. Avløpsrensing er ikke en lovpålagt kommunal oppgave, men kommunen kan i medhold av forurensningsloven pålegges ansvar for avløpsanlegg i egen kommune. Fylkesmannen er delegert ansvaret for å gi utslippstillatelser og godkjenner de enkelte avløpsanleggenes utslipp. Gjennom forurensningsloven stilles det krav til vannverkseierne.

Plan- og bygningsloven regulerer rett og plikt for husholdninger og bygg til å knyttes til avløpsledninger. Regelen er at bygg skal tilknyttes avløpsledning hvis disse ligger i nærheten, med mindre spesielle forhold eller uforholdsmessig store kostnader tilsier at slik tilknytning er uhensiktsmessig.

10.3.2 Oppgaveløsningen i avløpssektoren

I følge fylkesmannens årsrapport om avløpssektoren for 1994 har de 63 renseanleggene i hovedstadsområdet en kapasitet på 1,4 millioner personer. Om lag 59 000 innbyggere i området er registrert tilknyttet små enkeltanlegg eller anlegg for spredt bebyggelse. I området er det ca. 5 500 km avløpsledninger. Over 90 prosent av befolkningen i hovedstadsområdet er tilknyttet avløpsanlegg, men andelen varierer mellom de ulike delregionene innen hovedstadsområdet. På Romerike er over 25 prosent av befolkningen ikke tilknyttet renseanlegg (jf. tabell 10.2).

Tabell 10.2: Andel av befolkningen som ikke er tilknyttet renseanlegg. Prosent.

Hovedstadsområdet	8,7
Asker og Bærum	3,9
Oslo	1
Follo	18,5
Romerike	25,9

Kilde: Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Årsrapport 1994 for avløpssektoren.

De tre største renseanleggene fanger opp nær 85 prosent av befolkningen i hovedstadsområdet som er tilknyttet et renseanlegg. Vestfjorden Avløpsselskap (VEAS) ble etablert i 1976 og er et samarbeid mellom Oslo, Bærum og Asker kommuner. Renseanlegget ligger ved Slemmestad i Røyken, og ble satt i drift i 1982. Avløpsvannet fra bebyggelsen vest for Akerselva i Oslo og fra Asker og Bærum behandles ved dette renseanlegget. Avløpsvannet fraktes gjennom en 42 km. lang tunnel fra Oslo til Slemmestad. Bekkelaget renseanlegg dekker de øvrige delene av Oslo, samt nordlige deler av Oppegård kommune. RA2 er et samarbeid mellom kommunene Lørenskog, Rælingen og Skedsmo. I Follo og på Romerike er det en rekke mindre anlegg, men som oversikten ovenfor viser er det her en vesentlig større befolkningsandel som ikke er tilknyttet renseanlegg. I forbindelse med Gardermoenutbyggingen samarbeider Ullensaker og Nannestad kommuner om et felles anlegg som også innebærer at flere av de mindre og gamle renseanleggenes avvikles.

Tabell 10.3: Personer tilknyttet store anlegg

RA	276 000
VEAS	462 000
Bekkelaget	261 000

Et av de viktigste driftsproblemene i renseanleggene og den viktigste årsaken til dårlig renseeffekt og eventuelt for store utslippsmengder, er fremmedvann som mottas gjennom utette ledningsnett. I hovedstadsområdet varierer mengden fremmedvann mellom de ulike anleggene. Renseeffekten i renseanleggene er ut fra gjennomsnittsbetraktninger forholdsvis god. 77 prosent av alt fosfor blir renset og 72 prosent av organiske stoffer. Rensingen varierer imidlertid mellom de 63 anleggene. Kvaliteten på de største renseanleggene vurderes som god, inkludert Bekkelaget renseanlegg når det blir ferdig.

Tilsammen produseres 650 tonn fosfor i hovedstadsområdet, hvorav 21 prosent slippes ut i vassdragene (140 tonn). Av dette skriver 31 prosent av utslippene seg fra ledningsnettet. Samlet produksjon av kloakkslam i hovedstadsområdet er 90 800 kubikkmeter, hvorav 2/3 benyttes til jordbruksformål. Det statlige pålegget om å innføre nitrogenrensing har vært omstridt og er blitt utsatt ved Bekkelaget renseanlegg. Staten yter 50 prosent tilskudd for å dekke utgiftene ved å etablere nitrogenrensing. Bekkelaget renseanlegg planlegges utbedret og skal også få nitrogenrenseanlegg. VEAS' anlegg har allerede innført nitrogenrensing og ved RA2 skal nitrogensrensingen være klar innen år 2000.

Tabell 10.4 viser hvordan avløpssystemet i hovedstadsområdet drenerer avløpsvann og utslipp til ulike resipienter. Oslofjorden er resipient for avløpsvann fra vel 760 000 innbyggere fra Oslo og Akershus.

Tabell 10.4: Hvor renner avløpene ut?

	Personer
Haldenvassdraget	5 355
Glomma	153 464
Hobøl	2 091
Oslofjorden	760 840
Sum hovedstadsområdet	921 750

10.3.3 Avløpsøkonomi

Statistisk Sentralbyrå har offentliggjort analyser av de økonomiske sidene ved den kommunale avløpssektoren (Essilfie 1996). Data fra samtlige kommuner er samlet inn gjennom et elektronisk spørreskjema SSB benytter i en årlig kartlegging av økonomiske og produksjonsmessige forhold i avløpssektoren. I tabell 10.5 gjengis undersøkelsens tall for hovedstadsområdet.

Avløpssektorens samlede samfunnsøkonomiske kostnader i hovedstadsområdet var 865 mill. kroner i 1994. Dette omfatter forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader. I Oslo alene er kostnadene ved avløpssektoren over en halv milliard kroner.

Tabell 10.5: Nøkkeltall for avløpsøkonomien i hovedstadsområdet. Kostnader, dekningsgrad og gebyrer. 1994

	Årskostnader		Deknings-grad Prosent	Antall abonn.	Årsgebyr	
	1000 kr.	Pr. ab.			Pr. m^3	Bolig
Bærum	91 802	2 324	72	39 500	6,85	1 440
Asker	30 135	1 706	64	17 667	3,75	938
Vestområdet	121 937	2 133	70	57 167		
Vestby	6 795	2 192	126	3 100	11,25	2 250
Ski	15 520	1 942	136	7 993	9,05	1 448
Ås	8 500	2 429	113	3 500	11,5	2 120
Frogn	15 178	4 016	24	3 779	13,89	2 778
Nesodden	9 250	2 388	106	3 873	....	1 925
Oppegård	13 731	1 615	81	8 500	6,95	2 432
Enebakk	6 707	4 442	63	1 510	11,75	2 814
Follo	75 681	2 346	98	32 255		
Sørum	10 176	4 468	47	2 278	8,99	2 620
Fet	6 986	3 171	90	2 203	11,15	3 122
Rælingen	13 857	3 023	84	4 584	14,7	3 087
Lørenskog	22 166	2 136	98	10 377	10,3	1 549
Skedsmo	29 236	1 733	94	16 867	9,75	1 950
Nittedal	11 972	1 645	63	7 277	5,8	1 218
Gjerdrum	3 346	3 937	39	850	6,9	1 287
Nedre Romerike	97 739	2 200	85	44 436		
Aurskog-Høland	10 659	5 388	83	1 978	8,9	2 025
Ullensaker	12 058	1 998	76	6 037	10	2 100
Nes	12 031	3 593	109	3 349	.....	3 515
Eidsvoll	16 456	3 111	50	5 290	8,93	2 500
Nannestad	5 032	3 682	75	1 367	.....	2 716
Hurdal	1 868	4 151	40	450	12,3	2 460
Øvre Romerike	58 104	3 146	65	18 471		
Akershus	353 461	2 320	80	152 329		
Oslo	511 769	2 424	98	211 133	6,05	1 080
Hovedstadsområdet	865 230	2 381	90	363 462		

Kilde: Essilfie 1996, Rapport 96/2, SSB.

Tabell 10.5 viser at kostnadene pr. abonnent (som ikke må forveksles med gebyrer) varierer betydelig i regionen. Tallene uttrykker avløpssektorens faktiske årlige kostnader pr. abonnent. Lavest er kostnadene i Oppegård kommune, med 1 615 kroner pr. abonnent. Det veide gjennomsnittet for hele hovedstadsområdet var 2 381

kroner. Kostnadene er høyest i Frogn kommune, med 4 016 kroner pr. abonnent, eller nær 70 prosent høyere kostnader enn hovedstadsområdet under ett.

Dekningsgraden er et uttrykk for hvor stor del av de faktiske kostnadene som dekkes gjennom gebyrer (både tilknytnings- og årsgebyr). For hovedstadsområdet under ett er dekningsgraden 90 prosent I enkelte kommuner er gebyrinntektene høyere en kommunens faktiske kostnader. Høyest ligger Ski kommune med gebyrinntekter som ligger 36 prosent over de faktiske kostnadene ved å drive avløpstjenesten. Frogn kommune ligger lavest og får bare dekket 24 prosent av sine kostnader gjennom gebyrene. (Dette gjenspeiles i de årsgebyrene Frogn krever inn, der satsene ikke ligger særlig over nivået ellers i regionen).

Prisen for forbruk varierer, i likhet med variasjonene som ble vist for vannprisen i tabell 10.1. Frogn kommune har høyest gebyr etter målt forbruk, med 13,89 kroner pr. kubikkmeter. Asker ligger lavest med 3,75 kroner pr. kubikkmeter. Årsgebyrene for en bolig med bruksareal på ca. 140 kvm. varierer fra 938 kroner i Asker til 3515 kroner i Nes.

De kommunene som deltar i de store interkommunale avløpssamarbeidene har kostnader som til dels ligger under det samlede kostnadsnivået i hele hovedstadsområdet. Tendensen er imidlertid ikke entydig.

10.3.4 Samordningsbehov

I størstedelen av hovedstadsområdet blir avløpsvannet behandlet i renseanlegg med høy kvalitet. Avløpsrensing blir stadig mer en kompetansekrevende teknologivirksomhet. Miljøkravene i fremtiden vil fortsatt være høye. Tilsammen tilsier disse forholdene ytterligere konsolidering av de mest vellykkede og store anleggene, gjennom sammenkopling av flere ledningsnett. Renseeffekten i fremtiden vil trolig kunne økes ved å nedlegge enkelte eldre og umoderne renseanlegg ved slik nettsammenkopling.

Oslo har tatt opp med Asker og Bærum om det avløpet som i dag føres til Bekkelaget på permanent basis, kunne overføres til VEAS. Dette har Asker og Bærum gått imot. Erfaringen er at dagens system med frivillig samarbeid ikke fører frem ved større investeringsprosjekter hvor det er uenighet mellom kommunene.

De økonomiske stordriftsfordelene tilsier at sammenkopling mellom avløpsnett kan bidra til reduserte kostnader. Det ser imidlertid ikke ut til at det i økonomisk forstand er store gevinster å hente. Kommunene som f.eks. er tilknyttet RA2 og VEAS har ikke vesentlig lavere kostnader enn andre kommuner i hovedstadsområdet. I hovedstadsområdet er allerede 85 prosent av abonnentene i området tilknyttet de tre største anleggene, noe som innebærer at ytterligere samordning trolig vil representere marginale forbedringer sett i forhold til omfanget av den samlede aktiviteten for hele området. For de kommunene som i dag har høye kostnader kan likevel slike samordningsgevinster være svært verdifulle, og særlig for abonnentene i disse kommunene utgjøre klare velferdsforbedringer.

De største utbyggingene som ble diskutert tidlig på 1970-tallet for å sikre bedre samkjøring, er altså gjennomført. Ytterligere samordningsinnsats bør trolig rettes inn mot å redusere utslippene og heve kvaliteten i en del av de små anleggene med lavest renseevne. Arbeidet med å knytte en større del av bebyggelsen i Follo og på Romerike til renseanlegg bør trolig føres videre, men avhenger ikke av den administrative strukturen i hele hovedstadsområdet. Dette dreier i større grad om å finne frem til fellesløsninger mellom berørte kommuner i Akershus' delregioner.

På bakgrunn av denne presentasjonen og drøftingen vil utvalget konkludere med at den administrative inndelingen eller oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ikke har vært til hinder for store interkommunale utbygginger med til-

fredsstillende miljøstandard innen avløpssektoren, når kommunene har vært enige om utbyggingene. Ved uenighet fungerer imidlertid ikke dagens ordning tilfredsstillende. Innenfor dagens ordning har det f.eks. ikke i tilstrekkelig grad ligget til rette for å gjøre helhetlige vurderinger av om VEAS burde bygges ut fremfor Bekkelaget renseanlegg. De statlige tilskuddsordningene har imidlertid bidratt til at prosjekter er blitt realisert. Hele hovedstadsområdet omfattes i dag ikke av fullgode løsninger. Det ser ut til å foreligge et samordningspotensiale i delregionene Follo og Romerike, i tillegg til at det trengs et bedre styringssystem for avløpsinvesteringer i Oslo og nabokommunene rundt fjorden.

10.4 RENOVASJON

10.4.1 Innledning

I dette avsnittet vil utvalget vurdere hvordan inndelingen og oppgavefordelingen påvirker løsningen av renovasjonsoppgaven i hovedstadsområdet og i hvilken grad det er behov for å samordne politikken bedre. De viktigste utøvende oppgavene innen renovasjonssektoren er lagt til kommunene. Kommunene har med hjemmel i forurensningsloven ansvaret for innsamling og behandling av forbruksavfall (i hovedsak husholdningsavfall), samt å innføre ordninger for sortering av avfallet. Det er også et kommunalt ansvar å etablere ordninger for innsamling og mottak av visse grupper av spesialavfall. Produksjonsavfallet, dvs. det meste av avfallet fra næringslivet, er i utgangspunktet avfallsprodusentens eget ansvar. Håndteringen av produksjonsavfallet har til nå i stor grad vært styrt av markedskreftene uten noe spesielt kommunalt ansvar, bortsett fra tilrettelegging og rådgivning. Kommunene er ikke pliktige til å ha et behandlingsanlegg for produksjonsavfall. Det er imidlertid utarbeidet forskrifter for hvordan produksjonsavfallet skal håndteres. Kommunene vil kunne få økt ansvar også for produksjonsavfallet.

Som grunnlag for å analysere samordningbehovene innen renovasjonssektoren, blir det grovt redegjort for hvilke avfallsmengder regionen må håndtere og hvordan avfallet behandles (10.4.2). Deretter redegjøres det for hvilke mål og utfordringer som gjelder (10.4.3) og hvordan oppgaveløsningen faktisk håndteres i Oslo og Akershus (10.4.4). Til slutt drøftes det i hvilken grad det er et samordningsbehov og hva dette går ut på (10.4.5).

10.4.2 Avfallsmengdene og behandlingsmåte

Tabell 10.6: Avfallsmengder og behandlingsmåte i Oslo og Akershus, 1995.

Kommuner/ region/ fylke	Husholdn-ings- avfall Tonn	Nærings-avfall Tonn	Sum avfall Tonn	Andel av avfallet Prosent	Husholdn-ingsavfall pr. innbyg-ger Kilo	Gjenvin-ning av husholdn-ings- avfal-let Prosent
Vestby	4 094	2 704	6 798	1,1	360	12
Ski	7 006	0	7 006	1,1	291	19
Ås	3 419	320	3 739	0,6	273	17
Frogn	2 933	0	2 933	0,5	248	22
Nesodden	4 306	38	4 344	0,7	304	21
Oppegård	5 990	0	5 990	0,9	272	19
Enebakk	2 007	0	2 007	0,3	246	22
Follo	29 755	3 062	32 817	5,2	290	17
Bærum	33 591	16 056	49 647	7,8	346	39
Asker	15 958	6 459	22 417	3,5	352	22
Vestområdet	49 549	22 515	72 064	11,4	350	33
Aurskog-Høland	2 628	2 760	5 388	0,9	213	25
Sørum	3 005	0	3 005	0,5	262	26
Fet	2 513	0	2 513	0,4	288	25
Rælingen	3 877	1 466	5 343	0,8	277	25
Lørenskog	7 571	3 477	11 048	1,7	269	27
Skedsmo	11 153	25 094	36 247	5,7	309	18
Nittedal	4 428	0	4 428	0,7	262	24
Gjerdrum	1 169	0	1 169	0,2	296	29
Ullensaker	4 366	4 320	8 686	1,4	234	27
Nes	3 299	5 169	8 468	1,4	210	11
Eidsvoll	3 631	4 239	7 870	1,2	216	21
Nannestad	1 972	1 942	3 914	0,6	242	21
Hurdal	856	632	1 488	0,3	333	17
Romerike	50 467	49 099	99 566	15,7	260	23
Akershus	129 772	74 675	204 447	32,2	295	26
Oslo	130 778	299 084	429 862	67,8	268	20
Oslo/Akershus	260 550	373 759	634 309	100	280	23

Kilde: Innhentede fylkes- og kommunetall fra SSB.

Det er knyttet usikkerhet til de innhentede tallene fra SSB som er vist i tabell 10.6, bl.a. mht. hvordan kommuner rapporterer inn tall. F.eks. er flere kommuner ikke registrert med næringsavfall. Statistikken tar heller ikke hensyn til at det i Oslo og Akershus foregår en utbredt «grensekryssende» transport og behandling av avfall. For utvalgets formål er det imidlertid tilstrekkelig med en forholdvis grov situasjonsbeskrivelse.

I 1995 er det registrert 634 309 tonn avfall i Oslo og Akershus. Det er en økning på 35 prosent i forhold til avfallsmengden som ble registrert i 1992. Mengdene av husholdningsavfall er rimelig godt kartlagt. Kunnskapen om næringsavfall, spesielt bygge- og rivningsavfall og utgravningsmasser er imidlertid mangelfull, både om avfallsmengder, -typer og sluttdisponering. Avfallsmengdene har økt på landsbasis, og i følge fylkesmannens miljøvernavdeling synes det samme å være tilfelle for Oslo og Akershus. Fylkesmannen anslår avfallsmengdene i 1995 totalt til ca. 800 000 tonn.

Oslo og Akershus har 23 prosent av den registrerte avfallsmengden og 21 prosent av landets befolkning. De registrerte mengdene i Oslo og Akershus fordelte seg med om lag to tredeler på Oslo og en tredel på Akershus. Romerikes andel av avfallet er 16 prosent (mot 21 prosent av befolkningen), Vestområdets andel 11 prosent (mot 15 prosent av befolkningen) og Follos andel 5 prosent (mot 11 prosent av befolkningen).

Den store mengden avfall i Oslo skyldes konsentrasjonen av næringsvirksomheter. I Oslo utgjør i følge ovennevnte statistikk næringsavfallet 70 prosent av den totale avfallsmengden, mot 37 prosent i Akershus. I Follo utgjør andelen næringsavfall 9 prosent For Vestområdet var andelen næringsavfall 31 prosent Romerike har den høyeste andelen næringsavfall i Akershus, med en andel på litt under halvparten av den totale avfallsmengden. Oslo har imidlertid noe lavere mengde husholdningsavfall i gjennomsnitt pr. innbygger (268 kg) enn Akershus (295 kg). De tilsvarende tallene for Follo, Romerike og Vestområdet var hhv. ca. 290 kg, 260 kg og 350 kg.

Gjenvinningen av husholdningsavfallet i Oslo og Akershus har økt de siste årene (over 50 prosent i perioden 1992 - 1995), men er i likhet med resten av landet fortsatt lav. Gjennomsnittet for Oslo og Akershus er at 23 prosent av husholdningsavfallet gjenvinnes. Gjenvinningen av husholdningsavfallet er noe høyere i Akershus (26 prosent) enn i Oslo (20 prosent). Gjenvinningsgraden i Akershus er høyest i Vestområdet (33 prosent) og lavest i Follo (17 prosent). Bærum skiller seg klart ut og gjenvinner 39 prosent av husholdningsavfallet. Deretter følger Gjerdrum (29 prosent), Lørenskog (27 prosent) og Ullensaker (27 prosent). Gjenvinningsandelen er lavest i Nes (11 prosent) og Vestby (12 prosent).

Tar en hensyn til at Oslo energigjenvinner 87 prosent av husholdningsavfallet, blir bildet på gjenvinningsandelen et annet enn det som er beskrevet ovenfor. Også kommunene i Vestområdet og Follo sender avfall til forbrenning. I 1993 ble det i Oslo utnyttet 391 GWh eller 69 prosent av energien i husholdningsavfallet. Det er bare Oslo kommune som har investert i forbrenningsanlegg (Klemetsrud og Brobekkveien). Oslo-anleggene har installert effektiv røykgassrensing og leverer betydelige mengder fjernvarme og elektrisk energi. Forbrenningsanleggene mottar forbruksavfall fra Oslo kommune, samt Oppegård, Ski, Nesodden, Frogn og Asker kommuner, i tillegg til Øvre Eiker kommune i Buskerud. Bærum og Vestby kommuner sender forbruksavfall til forbrenningsanlegg i Fredrikstad. Under halvparten av regionens avfall gikk i 1992 til forbrenning. Andelen i Oslo var to tredeler, mens den i Akershus var på 15 prosent. På Romerike gikk ikke noe av avfallet til forbrenning.

10.4.3 Mål og utfordringer

I formålsparagrafen til forurensningsloven (Lov av 13. mars 1981 nr. 6) heter det at *Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse*.

I § 2. pkt. 4 om retningslinjer for hvordan loven skal gjennomføres står det videre at *avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes der dette ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurshensyn og økonomiske forhold er berettiget.*

Den overordnede nasjonale renovasjonspolitikken er senest behandlet ved Stortingsmelding nr. 44 (1991-1992) «Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling». Regjeringens hovedstrategi er for det første å hindre at avfall oppstår og redusere mengden av skadelige stoffer i avfallet, for det andre å fremme ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse og for det tredje å sikre en forsvarlig sluttbehandling av restavfallet.

Ved endringen av forurensningsloven i 1993 er det innført flere nye bestemmelser, bl.a. hjemmel til å kunne pålegge gjenvinning, krav om kommunale avfallsplaner og nye bestemmelser om avfallsgebyr som gir plikt til å sørge for full kostnadsdekning på avfallssektoren. Avfallsplanen skal gjennomgås av fylkesmannen. Fylkesmannen legger opp til å medvirke gjennom informasjon og holdningsskapende arbeid til at differensierte avfallsgebyrer benyttes for å stimulere til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.

Myndighetene kommer også med en rekke signaler om at produsenter, importører og distributører skal få økt ansvar for avfall fra sine produkter. Mye av dette er allerede fulgt opp i konkrete forskrifter. Unnlater en bedrift å imøtekomme krav etter loven, kan bedriften bli ilagt et forurensningsgebyr. I visse tilfeller vil kommunen ha anledning til å ilegge et slikt gebyr. Etter en spesiell delegasjon fra Miljøverndepartementet har f.eks. Oslo kommune, gjennom en ny kommunalforskrift, fått en viss adgang til og et ansvar for å styre produksjonsavfallet til godkjente mottaksanlegg og til en viss sortering og gjenvinning av avfallet. Kommunene vil etter hvert kunne få økt ansvar for styring av produksjonsavfallet.

10.4.4 Oppgaveløsningen i Oslo og Akershus

Tabell 10.7: Nøkkeltall og opplysninger for løsning av renovasjonsoppgaven i Oslo og Akershus.

Kommuner	Organisering	Innbyggere 1995	Leverer til hovedanlegg	Gebyr inntekter (mill.kr) 1995	Gebyr (kr) 1995
Oslo	Kommunal (Oslo Renholdsverk)	483 401	Grønmo (fyllplass) Klemetsrud og Brobekkveien (forbrenning)	227,3	1114
Vestby	Interkommunalt (MOVAR)	11341 (bare Vestby)	Leverer til eget anlegg (MOVAR)	4,4	897
Ski	Interkommunalt (FolloReN)	83 109	Leverer til Oslo	7,4	776
Ås				7	1 150
Frogn				5,9	1 167
Nesodden				7,3	1 322
Oppegård				6,7	780
Bærum	Kommunalt	95 548	Isi (fyllplass)	28	675
Asker	Kommunalt	44 396	Yggeset (fyllplass)	14,5	720
Sørum	Interkommunalt (ROAF)	126 002	Bøler (fyllplass)	3,3	747
Fet				2,4	730
Rælingen				4	643
Enebakk				2,5	912
Lørenskog				9	838
Skedsmo				9,6	706
Nittedal				4,7	751
Gjerdrum				1,1	765
Ullensaker	Interkommunalt (ØRAS)	46 122	Dal Skog (fyllplass)	5,8	905
Eidsvoll				5,1	827
Nannestad				2,8	980
Hurdal				1,1	796
Aurskog-Høland	Kommunalt	12 292	Spillhaug (fyllplass)	4,6	830
Nes	Kommunalt	15 641	Esval (fyllplass)	4,5	767
Sum	9 avfallsområder	917 852	8 fyllplasser og 2 forbrenningsanlegg	368,7	860 (gjennomsnitt)

Kilde: Innhentede fylkes- og kommunetall fra SSB, Fylkesmannens miljøvernavdeling i Oslo og Akershus.

10.4.4.1 Kommunene i Oslo og Akershus

Tabell 10.7 viser at de samlede gebyrinntektene for renovasjonssektoren i 1995 utgjorde 368 millioner kroner i hovedstadsområdet. I Oslo utgjorde inntektene 227 millioner kroner, mens de var 141 millioner kroner i Akershus. Det samlede gebyrgrunnlaget, som omfatter direkte og indirekte drifts- og kapitalkostnader, fratrukket drifts- og kapitalinntekter, var på 429 millioner kroner, fordelt med 297 millioner kroner på Oslo og 132 millioner kroner på Akershus. Det store avviket mellom gebyrgrunnlag og -inntekter i Oslo skyldes bl.a. at Oslo kommune har store driftsinntekter på avfallsvirksomheten fra andre kommuner.

Den gjennomsnittlige satsen på gebyret for de 23 kommunene var 860 kroner. De tilsvarende gjennomsnitstallene for Follo-kommunene var om lag 1 000 kroner, for kommunene i vestområdet 700 kroner og kommunene på Romeriket 790 kroner. Gebyrsatsen for Oslo var på 1 114 kroner. Rælingen hadde den laveste gebyrsatsen med 643 kroner, og lå dermed 25 prosent under gjennomsnittet for hovedstadsområdet. Nesodden hadde det høyeste gebyret, med 1 322 kroner, noe som er 50 prosent over gjenomsnittet for området.

Oslo og Akershus er med drøye 900 000 innbyggere delt opp i ni avfallsområder. Avfallsbehandlingen er organisert gjennom tre interkommunale avfallsselskaper som omfatter i alt 17 av regionens 23 kommuner. I de øvrige seks kommunene ivaretas denne behandlingen kommunevis. Asker og Bærum kommuner har imidlertid et visst samarbeid, men dette er ikke formalisert. Det er forholdsvis store forskjeller på avfallsområdenes størrelse. Ansvarsområdet til Oslo kommune har nesten fire ganger så mange innbyggere som ROAF-området, som det nest største området. Det største området i Akershus rommer om lag 10 ganger flere innbyggere enn det minste. I alle kommunene skjer innsamling av husholdningsavfall etter innhenting av anbud. Miljøtransport AS, der Oslo kommune eier alle aksjene, deltar i denne konkurransen på lik linje med sine konkurrenter.

Det er i alt åtte fyllplasser i drift i Oslo og Akershus. To av disse fyllplassene drives i interkommunal regi, fem er kommunale fyllplasser og en er drevet i privat regi. Oslo kommune eier to forbrenningsanlegg (Klemetsrud og Brobekkveien). I perioden 1992 - 1995 er i alt syv fyllplasser stengt for mottak av avfall og en er stengt i 1996. Det betyr at antall fyllinger er halvert i perioden 1992 - 1996. Alle de åtte fyllplassene som fortsatt skal være i drift har fått nye og skjerpede utslippstillatelser. Av disse har seks tillatelser trådt i kraft, mens to tillatelser er sendt anleggseierne og berørte parter til uttalelse. Tillatelsene inneholder bl.a. skjerpede krav i forhold til sigevannshåndtering, uttak av deponigass og type avfall som tillates deponert. For et flertall av fyllplassene er de tyngste investeringene allerede gjennomført, mens det for en fyllplass gjenstår store investeringer før anlegget er oppgradert og kan tilfredstille de nye og skjerpede kravene. De åtte operative anleggene mottok totalt 255 000 tonn avfall i 1995 (ekslusive slam).

Det er for Oslo og Akershus konsesjonsbehandlet 15 anlegg for sortering og omlasting av avfall. Fylkesmannens miljøvernavdeling vurderer dette som et tilstrekkelig antall for å ivareta regionens behov for sentral sortering av næringsavfall for gjenvinning. Gjenvinningsgraden anslås til 25 prosent i gjennomsnitt. I alle kommunene er det etablert minst en gjenbruksstasjon for mottak av sortert avfall fra husholdninger og småbedrifter. Det er innført system for kildesortering av spesialavfall, papir/papp og glass for de fleste husholdninger i alle kommunene. Innsamlingen foregår dels ved direkte hentesystem og dels ved ved at abonnentene bringer avfallet til sentralt plasserte mottak. I flere kommuner er det også etablert mottak for brukte tekstiler.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har i 1996 gjennomført en spørreundersøkelse i alle kommunene for å kartlegge omfanget av ulovlige fyllinger. 16 av

kommunene har god oversikt over omfanget. Fire av disse har gjort systematiske registreringer. Totalt er det registrert 62 ulovlige fyllinger, hvor omtrent halvparten klassifiseres som «større» saker. 40 prosent av de registrerte fyllingene er i aktiv bruk. Det foreligger mistanke om at rundt halvparten av de registrerte fyllingene inneholder avfall.

Det er også i 1996 gjennomført en kartlegging av kommunenes mottakssystem for spesialavfall. Alle kommunene i regionen har innsamlingsordninger for spesialavfall. Totalt dreier det seg om 130 mottaksstasjoner, hvorav 13 er betjente. Omtrent halvparten av mottaksstasjonene er i Oslo. I følge vurderingen til fylkesmannens miljøvernavdeling er ikke dagens mottakssystem for spesialavfall tilfredsstillende. Svært få kommuner har mottakstilbud for mindre næringsvirksomheter, slik de er pålagt gjennom loven.

Status i 1996 er at 21 kommuner har oversendt første generasjons avfallsplaner til fylkesmannens miljøvernavdeling. To kommuner hadde ikke sendt inn avfallsplan i det hele tatt og tre kommuner har ikke behandlet planen politisk. I følge fylkesmannens miljøvernavdeling er 15 av avfallsplanene i samsvar med lovens krav til minimumsinnhold.

10.4.4.2 Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommunes engasjement innen avfallssektoren har utgangspunkt i oppgaven som regional planmyndighet. Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus har tatt initiativ til å etablere et eget avfallsråd for å gi råd om samordnet håndtering av avfallet i Oslo og Akershus. Fylkeskommunen har ansvar for å organisere og finansiere sekretariatet til avfallsrådet, og etablererer en database for å kunne holde løpende oversikt over avfallsmengder og -strømmer i regionen. Databasen opereres i samarbeid med fylkesmannens miljøvernavdeling. Fylkeskommunen bidrar for øvrig til ulike faglige utrednings- og utviklingstiltak som etablering av avfallsselskapet i Follo, tømmestasjoner for bobiler, kompetanse og økonomiske tilskudd til en rekke komposteringsforsøk.

10.4.4.3 Regional statsforvaltning

Fylkesmannens miljøvernavdeling har oppgaver som myndighetsutøver og bindeledd/formidler mellom sentrale myndigheter og kommunene og sektormyndigheter på regionalt nivå. Myndighetsutøvelsen omfatter konsesjon og krav i forbindelse med oppgradering av fyllplasser. Fastsettelse av rammevilkår er prioritert fremfor detaljkrav. Miljøvernavdelingens oppgaver er for øvrig knyttet til å være pådriver og koordinator, gi informasjon og resultatkontroll og oppfølging overfor kommunene. Fylkesmannens miljøvernavdeling samordner og gir prioritert innspill til Statens forurensningstilsyn (SFT), Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Miljøverndepartementet (MD) i forbindelse med statlige tilskudd på avfallssektoren. I tillegg er miljøvernavdelingen ansvarlig for at rapportering fra de ulike prosjektene blir foretatt, samt sikring av forsvarlig utbetaling av midlene. Fylkesmannens miljøvernavdelingen har også oppgaver knyttet til oppfølging av miljøbasert næringsutvikling i samarbeid med fylkesmannens landbruksavdeling. Fylkesmannens miljøvernavdeling har i samsvar med signalene fra SFT/MD avsatt to årsverk til avfallsfeltet.

10.4.5 Samordningsbehov

Siktemålet med dette avsnittet er å vurdere hvordan inndelingen og oppgavefordelingen påvirker løsningen av renovasjonsoppgaven i Oslo og Akershus og i hvilken grad det er behov for å samordne politikken bedre. Krav til kommunenes avfallshåndtering øker som resultat av voksende avfallsmengder. Disse mengdene skal håndteres på en måte som kan minimalisere forurensningsproblemene. Samtidig stilles det strengere miljøkrav til de løsningene som velges. Det innebærer at kriteriet miljøhensyn er særlig betydningsfullt i vurderingen. De økte kravene til renovasjonssektoren har også betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser, slik at behovene for kostnadseffektive løsninger må forventes å bli enda viktigere. Det innebærer at kriteriet kostnadseffektivitet er viktige i analysen. Muligheten til å kunne gi mest mulig likeverdige tilbud vil også kunne være et viktig kriterium.

Antall fyllplasser i hovedstadsområdet er halvert siden 1992. Reduksjonen har bl.a. sammenheng med opprettelsen av interkommunale selskaper. Det samlede tilgjengelige fyllplassvolumet i hovedstadsregionen er tidsbegrenset. Kapasiteten vil kunne være oppbrukt om forholdsvis kort tid, dersom det ikke skjer endringer i de avfallsmengder som i dag blir deponert. Med økt gjenvinning er det et forbedringspotensiale i regionen som både er knyttet til lavere deponeringsmengder og økt brukstid for de eksisterende anleggene. Gjenvinningsandelen i Oslo og Akershus er økende, men det er også avfallsmengdene.

Miljøstandarden ved fyllplassene har vært varierende. Nye minstekrav er gitt med krav om tiltak bl.a. mot sigevann, for uttak og forbrenning av deponigass, for kildesorterte avfallsfraksjoner, for økt gjenvinningsgrad, for utsortering av matavfall mm. For et flertall av fyllplassene er de tyngste investeringene allerede gjennomført, men for en fyllplass gjenstår det store investeringer før anlegget er oppgradert og kan tilfredstille de nye og skjerpede kravene. Gjennomføring av minstekravene vil muligens kunne utjevne noe av forskjellene i miljøstandard mellom anleggene, men for en del eldre fyllingsområder kan det være vanskelig å opprette effektive anlegg (oppsamling og behandling av sigevann og deponigass). Det er f.eks. vanskelig å forsikre seg mot ukontrollerte gass- og sigevannsutslipp fra eldre deponier. Nedlagte fyllinger krever oppfølgingstiltak.

De nye fyllplassene vil i fremtiden fremstå som avfallsanlegg med flere funksjoner og med et betydelig større behov for driftsoppfølging. Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold må derfor også forventes å øke, spesielt for de plassene som hittil har drevet meget enkelt. Fylkesmannens miljøvernavdeling vurderer f.eks. at dagens mottakssystem for spesialavfall ikke er tilfredsstillende. Svært få kommuner har mottakstilbud for mindre næringsvirksomheter, slik de er lovpålagt.

Avfallets innhold av ulike materialer og stoffer er avgjørende for hvilke miljøproblemer som kan oppstå i avfallsbehandlingen. De ulike fraksjonene i avfallet vil gi delbidrag til miljøbelastningene. En fremtidig miljøstrategi kan baseres på en fraksjonering av avfallet, slik at hver fraksjon går til den mest optimale løsningen tilpasset de lokale rammebetingelsene. Også andre strategier for håndtering av avfallet kan bli aktuelle. Det er imidlertid grunn til å tro at utviklingen vil gå i retning av løsninger som krever både økte investeringer og økt kompetanse.

Det foregår en omfattende transport av næringsavfall i Oslo og Akershus fra bedrifter, delvis via sorterings- og omlastingsanlegg, til ulike behandlingsanlegg. Store mengder av næringsavfallet fra Oslo sendes til Nes og Røyken kommuner. I tillegg foregår en rekke mindre transporter både innenfor Oslo og Akershus og ut av fylkene til Fredrikstad og Karlskoga i Sverige. Ut fra miljømessige hensyn er det samfunnsmessig sett ønskelig å redusere det betydelige transportarbeidet ved innsamling av avfall.

De private renovatørene i bransjen styrer avfallet til rimelige fyllinger med variabel miljøstandard. Det er store forskjeller i leveringsgebyrene ved fyllplassene. Flere fyllinger har betydelige bedriftsøkonomiske overskudd, men da er ikke alle reelle samfunnsøkonomiske kostnader definert inn i regnskapet. Lave leveringsgebyrer ved en del fyllplasser i og utenfor regionen fører til at betydelige mengder privat innsamlet avfall transporteres til fyllplasser med lave gebyrer, uten at de samfunnsmessige miljøhensynene kommer tilstrekkelig med i betraktningen. Sortering og gjennvinning gir liten lønnsomhet når avfallet alternativt kan sendes til rimeligere fyllinger. Flere sorteringsanlegg har derfor fungert hovedsakelig som omlastingsstasjoner.

Miljøvernmyndighetene legger nå opp til i større grad å motvirke de ovennevnte negative konsekvensene av dagens organisering av avfallshåndteringen. Kravene om oppgradering av de kommunale avfallsfyllingene vil heve miljøstandarden og kostnadsnivået, og kravene om full kostnadsdekning vil i noen grad kunne utjevne gebyrforskjellene. Det vil fortsatt være forskjeller knyttet til ulike lokale geologiske forhold for fyllplassene, og fyllplasseiere kan fortsatt inngå avtaler om mottak av mer næringsavfall.

Det vil derfor være behov for en sterkere samordning mellom de ulike anleggseierne i regionen om utvikling av felles avfallsstrategier som kan sikre en mest mulig effektiv anleggsstruktur, styringssystemer som kan motivere for at anlegg med de laveste miljøkostnadene brukes først og for at anleggseiere blir motivert til å investere i stadig mer miljøvennlige anlegg. En bedre samordning av gebyrpolitikken kan være et viktig virkemiddel.

Det er i dag betydelige forskjeller i renovasjonsgebyrene som kommunene krever inn fra husholdningene for å dekke renovasjonskostnadene. Det er vanskelig å si hvordan endringene i renovasjonspolitikken gjennom høyere kvalitetskrav til anleggene og kravet om full kostnadsdekning vil påvirke gebyrforskjellene på lengre sikt. Det er imidlertid grunn til å anta at større samordning enn det som følger av dagens kommuneinndeling vil kunne føre til mer reelle avveininger av flere hensyn mht. miljømål og kostnadseffektivitet, og utjevning av pris- og kvalitetsforskjeller mellom husholdningsabonnentene, dersom det er politisk ønskelig.

Konklusjon

Utvalget vil konkludere med at det foreligger et behov for en mer samordnet renovasjonspolitikk mellom kommunene i hovedstadsområdet, for å kunne oppnå både mer miljøvennlige og kostnadseffektive løsninger. Det synes som overveiende sannsynlig at stordriftsmulighetene i Oslo og Akershus bør kunne utnyttes bedre. Det er behov for en sterkere samordning mellom de ulike anleggseierne i regionen om utvikling av felles avfallsstrategier som kan sikre en mest mulig effektiv anleggsstruktur, styringssystemer som kan motivere for at anlegg med de laveste miljøkostnadene brukes først og for at anleggseiere blir motivert til å investere i stadig mer miljøvennlige anlegg. En bedre samordning av gebyrpolitikken kan være et viktig virkemiddel.

10.5 ENERGIVIRKSOMHET

Energivirksomheten har tradisjonelt vært en kommunal aktivitet nært knyttet til den kommunale forvaltningen. De kommunale energiverkene har i praksis hatt monopol på å levere elektrisitet i sitt område. I dag er også en vesentlig del av energivirksomheten fortsatt kommunalt eid, men i større grad drevet gjennom aksjeselskap. En vesentlig del av virksomheten er fortsatt monopol og i den markedsdefinerte delen av energivirksomheten er det fortsatt praktiske begrensninger for mange forbrukere til å utnytte konkurransemulighetene.

Energi er en vare av grunnleggende betydning for husholdningene og all øvrig samfunnsvirksomhet. Energivirksomheten skal fortsatt tjene overordnede samfunnsmål som økonomisk vekst, full sysselsetting, vern av miljø og forsvarlig ressursforvaltning. Energisektoren er forvaltere av betydelige ressurser. I Oslo og Akershus har energiverkene en omsetning på nær seks milliarder kroner, og energiprisen har betydning for den enkelte husholdnings økonomi.

Fra 1. januar 1991 trådte den nye energiloven i kraft. Med den nye energiloven er nye prinsipper og rammebetingelser innført ved at deler av energivirksomheten skal konkurrere i et marked og at energiverkene skal drives i større grad etter forretningsmessige prinsipper.

Utviklingen i Norden går i retning av færre og større enheter både mht. produksjon og distribusjon av kraft. Etter fem år med markedsbasert energisystem er antall enheter i Akershus i denne perioden redusert fra 22 til 13 og ytterligere prosesser for eventuelle sammenslutninger er i gang. Det kan antakelig fortsatt være behov for ytterligere strukturrasjonaliseringer av energivirksomheter i Akershus. Dette er en utvikling som bl.a. er stimulert av rammebetingelsene i energiloven og stordriftsfordeler ved produksjon og distribusjon av kraft. I Oslo er nå kraftvirksomheten omorganisert ved etablering av eget distribusjonsselskap (Oslo Energi Nett AS), mens kraftproduksjonen (Oslo Energi Produksjon AS) er lagt under et holdingselskap. Akershus Energiverk ble i 1996 omdannet til et konsern bestående av morselskapet Akershus Energi AS og datterselskapene Akershus Kraft AS og Akershus Nett AS. Det er dermed lagt et godt grunnlag for ytterligere rasjonalisering og for økt konkurranse som vil komme kundene til gode.

Når det gjelder den videre utviklingen i bransjen, må det forventes at det i stor grad vil være markedet, dvs. samspillet mellom produsent, distributør og kjøper, som styrer utviklingen. I tillegg vil staten bl.a. som konsesjonsmyndighet være med å styre utviklingen. Energiloven har lagt opp til et klart skille mellom nettvirksomheten som er et naturlig monopol og produksjon og omsetning av energi som er konkurranseutsatte virksomheter. Konsesjonsmyndigheten vil hindre sammenslutninger der monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet har mulighet til kryss-subsidiering. Myndighetene ser det likevel som hensiktsmessig med strukturrasjonaliseringer av hhv. nettvirksomhetene og produksjons- og omsetningsvirksomhetene.

Det vil være lettere for eierne av energiselskapene å styre utviklingen og samordne virksomhetene på dette området ved en enklere kommunestruktur enn dagens. Organiseringen av kommunesektoren kan sies å være av en viss betydning for utviklingen i kraftbransjen i den forstand at en fragmentert struktur kan hemme en rasjonell utvikling.

Utvalgets konklusjon er at det vil være enkelte samordningsgevinster på eiersiden og lettere å få til rasjonalisering og videreutvikling av selskapene ved en annen og enklere organisering av kommunesektoren enn i dag. Men det er ikke behov for politisk styrt samordning av politikken. Rammebetingelser knyttet til endringer i inndeling og oppgavefordeling er imidlertid ikke så avgjørende for utviklingen av energisektoren. Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å gå nærmere inn på denne sektoren.

10.6 OPPSUMMERING

Tekniske tjenester som vannforsyning, avløpsrensing, renovasjon og energivirksomhet er i dette kapitlet beskrevet som oppgaver av regional karakter. Det vil si at oppgavene i stor grad finner sin løsning på tvers av kommunegrensene i hovedstadsområdet, mens det er den enkelte kommune som har ansvaret for at tjenestene blir

løst på en forsvarlig økonomisk og miljømessig måte, til beste for innbyggerne. Utvalget har konkludert med at samordningsbehovene innen energivirksomhet ikke bør tillegges betydelig vekt i vurderingen av inndeling og oppgavefordeling.

Gjennomgangen har avdekket behov for bedre samordning mellom kommunene i hovedstadsområdet i løsningen av vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon. Styrken i samordningsbehovet varierer imidlertid noe mellom sektorene, og mellom ulike deler av hovedstadsområdet. Ut fra de økonomiske indikatorene som er presentert i kapitlet utgjør det samfunnsøkonomiske omfanget av aktiviteten på disse tre sektorene tilsammen om lag 1,7 milliarder kroner årlig i hovedstadsområdet. Det kan ligge til rette for effektiviseringsgevinster innen både vannforsyning og renovasjon, og til dels innen avløpssektoren. I lys av det aktivitetsomfanget disse tjenestene har, vil slike gevinster kunne ha et samfunnsøkonomisk omfang av betydelig interesse.

Alle de tre tjenestene har stor betydning for muligheten til å sikre overordnede mål om miljøvennlig og bærekraftig utvikling. I gjennomgangen er det vist til at manglende samordning i oppgaveløsningen mellom de ulike enhetene i hovedstadsområdet kan ha uønskede virkninger for muligheten til å nå slike overordnede miljømål. Dette gjelder særlig renovasjonssektoren, som står foran store utfordringer som følge av at avfallsmengden øker raskt samtidig som kravene til miljøvennlig håndtering skjerpes. Men også for avløpssektoren kan løsningene innen deler av hovedstadsområdet bli mer miljøvennlige enn de er i dag.

Innen vannforsyningen er utfordringen å sikre et bedre gjensidig forsyningssystem på tvers av kommunegrensene, slik at befolkningen i hele området kan være sikret reservevannforsyning hvis den permanente vannkilden skulle falle ut. Vannforsyningssituasjonen i 1996 viste at den eksisterende forsyningssikkerheten kan være sårbar. Utredninger viser i tillegg at reservevannsdekningen ikke er tilfredsstillende for deler av hovedstadsområdet. Integrerte forsyningssystemer på tvers av dagens kommungrenser kan motvirke denne situasjonen, og i tillegg gi kvalitetsforbedringer for husholdningene.

Til sammen mener utvalget at de forholdene som er beskrevet i dette kapitlet indikerer forbedringsmuligheter innen tekniske tjenester som bør kunne realiseres gjennom sterkere samordning mellom kommunene i området. I del III av innstillingen drøfter utvalget hvordan det kan legges bedre til rette for å realisere slike samordningsgevinster.

KAPITTEL11

Helsesektoren

11.1 INNLEDNING

Organiseringen av tjenestetilbudet innenfor helsesektoren i hovedstadsområdet har bl.a. følgende kjennetegn:

– tre forvaltningsnivåer
– to helseregioner
– tre offentlige og flere private sykehuseiere
– høy sykehustetthet

11.1.1 Hovedproblemstillinger

Utvalget vil i dette kapitlet kartlegge og drøfte ulike sider ved dagens inndeling og oppgavefordeling som kan tenkes å begrense muligheten for å oppnå et godt og helhetlig helsetjenestetilbud til befolkningen i hovedstadsområdet. En god helsetjeneste vil bl.a. være kjennetegnet av fornøyde brukere, god behovsdekning, lett tilgjengelighet, likeverdig og rettferdig behandling, høy kvalitet, god service og effektiv ressursutnyttelse.

I en diskusjon om hvordan de samlede helseressursene i hovedstadsområdet kan utnyttes mest mulig kostnadseffektivt og til beste for brukerne, er samordning et viktig stikkord. Bedre samordning kan bl.a. oppnås gjennom endringer i funksjonsfordeling, og større vektlegging på spesialisering og sentralisering av tilbud.

Arbeidet med å effektivisere sykehusene i hovedstadsregionen, og da i særlig grad de somatiske, har pågått over flere år. Dette har gitt resultater som vises i form av flere behandlede pasienter, tildels for de samme eller lavere kostnader. Liggetiden har gått ned og et økende antall pasienter behandles poliklinisk og i dagavdelinger. Ventelister og behandlingskøer er imidlertid fortsatt en del av hverdagen for mange pasienter, også i hovedstadsområdet. For mange vil dette være et sterkt argument for å hevde at dagens organisering av sykehustjenestene ikke er tilfredsstillende.

Fremtidige nasjonale utfordringer knyttet til den medisinske og teknologiske utviklingen, endringer i sykdomsbildet i befolkningen og endringer i alderssammensetningen, hvor økningen i antall eldre utgjør en viktig faktor, vil føre til at behovet for sykehustjenester øker.

Det er derfor nødvendig å rette oppmerksomheten mot mulige effektiviseringspotensialer. Mer effektiv ressursbruk vil bety «mer helse for hver krone» som igjen vil innebære et bedre tilbud til brukerne, både kvantitativt og kvalitativt. Det er i hvilken grad organiseringen i hovedstadsområdet kan være av betydning i en slik sammenheng, utvalget drøfter i dette kapitlet.

11.1.2 Avgrensninger

Det er de regionale oppgavene som er hovedtema for utvalgets drøfting av gjeldende inndeling og oppgavefordeling i hovedstadsområdet. Med dette som utgangspunkt har utvalget i dette kapitlet valgt å legge hovedvekten på problemstillinger knyttet til organiseringen av de *somatiske sykehustjenestene* i hovedstadsområdet. Betydningen av å ha tre sykehuseiere, to forvaltningsnivåer og to forskjellige

helseregioner i et område som i mange sammenhenger betraktes som et geografisk hele, vil bli belyst og drøftet.

I tillegg til de somatiske spesialisthelsetjenestene, vil utvalget også drøfte problemer og samordningsmuligheter innenfor psykiatrien og den regionale statsforvaltnings ansvarsområde.

Oslo kommune har som ett forvaltningsnivå ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver innen helsesektoren, mens organiseringen i Akershus er basert på delt ansvar mellom fylkeskommunen og 22 kommuner. Det har i denne sammenheng vært hevdet at Oslo kommune, i kraft av å være både kommune og fylkeskommune, har bedre muligheter til å utforme sammenhengende tjenester enn Akershus. Utvalget vil se nærmere på dette forholdet.

Helseregioninndelingen legger de overordnede rammene for organiseringen av helsetjenestetilbudet i landet. Dagens inndeling med Oslo og Akershus i to forskjellige helseregioner oppleves av mange som en kompliserende faktor når det gjelder muligheten for å få til samordning innenfor ulike deler av helsetjenesten i hovedstadsområdet.

Effektivisering av sykehustjenesten kan skje på mange plan. Utvalget vil i denne sammenheng avgrense problemstillingen slik at det er effektiviseringsmuligheter som har direkte sammenheng med organiseringen i hovedstadsområdet som vil bli vektlagt. Det legges videre til grunn at en kapasitetsmessig ubalanse *i seg selv* ikke er et relevant hensyn å tillegge vekt når organiseringen av helsesektoren i dette området skal vurderes. Dagens problemer må imidlertid tillegges vekt dersom de har oppstått som en følge av den nåværende organisering i området, eller dersom de er unødig vanskelig å løse innenfor dagens forvaltningsmessige struktur.

11.2 MÅL OG UTFORDRINGER

I St.meld. nr. 41 (1987-88) «Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan», er det formulert følgende hovedmål for helsetjenesten i landet:

- Rimelig ressurtilgang
- Tilpasning til brukernes behov
- Effektiv ressursutnyttelse
- Rimelig kvalitet
- Rimelig geografisk fordeling

I lys av disse målene pekes det i stortingsmeldingen på noen store nasjonale utfordringer innen helsesektoren i årene fremover. Dette gjelder særlig i forhold til den økende eldreandelen i befolkningen som vil innebære en økning i pleie- og behandlingsbehovet og etterspørselen etter helsetjenester. Det vil videre bli vanskeligere å rekruttere kvalifisert personell samtidig som de økonomiske rammebetingelsene vil bli stramme i forhold til oppgavene som skal løses. Disse utfordringene vil kreve at det settes et kritisk søkelys på ressursutnyttelsen.

I St.meld. nr. 50 (1993-94) «Samarbeid og styring - (Helsemeldingen)», er det nedfelt følgende mål:

> «Regjeringens mål er å sikre hele befolkningen uavhengig av alder, kjønn og bosted, god tilgang på helse- og omsorgstjenester av god kvalitet i en offentlig styrt helse- og omsorgssektor.»

I Helsemeldingen pekes det også på en rekke utfordringer og utviklingstrekk som vil stille store krav til fremtidig ressursbruk innenfor helsesektoren:

- Den *medisinske og teknologiske utviklingen* går raskt fremover og gir nye

behandlingsmuligheter for lidelser som det tidligere ikke var mulig å behandle.
- *Sykdomsbildet* i befolkningen er under endring. Vi vil få relativt flere med kroniske og sammensatte lidelser, samtidig som den eldste del av befolkningen vil øke.
- *Sykehusenes driftsformer* er under endring. Omlegging til økt poliklinisk aktivitet fører til at sengeavdelingene gjennomgående blir mer spesialiserte samtidig som de behandler tyngre og mer komplekse pasientgrupper.
- Mangel på *kvalifisert helsepersonell* er et problem. Spesialisthelsetjenesten i fylkeskommunene bør derfor utnyttes bedre ved et tettere samarbeid mellom sykehusspesialister og spesialister med fylkeskommunal driftsavtale.
- *Lange ventetider og pasientkøer* er kjente problemer innenfor helsesektoren. Samarbeid mellom sykehusene om inntak av ventelistepasienter bør være en forutsetning for å utnytte kapasiteten, oppnå kortest mulig ventetid for prioriterte grupper og likhet i ventetid for samme pasientgrupper uansett bosted.

Den største utfordringen når det gjelder organiseringen av det fremtidige sykehustilbudet på *nasjonalt* plan, vil derfor være å ivareta kravene til faglig kvalitet og befolkningens behov for en tilgjengelig helsetjeneste, samtidig som det legges best mulig til rette for en effektiv ressursutnyttelse.

I et *regionalt* perspektiv betyr dette at det bør legges til rette for at befolkningen skal kunne utnytte de fylkeskommunale tjenestetilbudene som geografisk ligger nærmest og at fylkesgrensene og helseregioninndelingen ikke bør dele opp naturlige opptaksområder for sykehus. Korte avstander og gode kommunikasjonsforhold gir i utgangspunktet befolkningen i området god tilgjengelighet til samtlige av hovedstadsregionens sykehus.

Både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har formulert sine egne mål for helsetjenesten. Oslo kommunes hovedmål er å sikre befolkningen et best mulig helsetilbud innenfor tilgjengelige ressurser. Et av virkemidlene for å få til en effektiv ressursutnyttelse vil være å sørge for en så rasjonell funksjonsfordeling som mulig mellom sykehusene og mellom nivåene i helsetjenesten. Akershus fylkeskommune har i sin økonomiplan for 1996-99 fremhevet regional samordning som et satsningsområde. Samordning og samarbeid på ulike nivåer i organisasjonen mot kommuner, andre fylkeskommuner og staten blir pekt på som viktig i arbeidet mot en mer effektiv total tjenesteproduksjon for befolkningen.

11.3 HELSEREGIONINNDELINGEN

Oppbyggingen av sykehusvesenet i Oslo og Akershus følger det nasjonale systemet for sykehusorganisering, basert på prinsippet om et regionalisert helsevesen. Grunnlaget for dette prinsippet ble lagt i lov om sykehus mv. av 19. juni 1969. Senere utredninger og stortingsmeldinger har i en viss grad videreutviklet regionaliseringsprinsippet og støttet opp under de prinsipper som sykehusloven fastslår.

Dagens helseregioninndeling innebærer at Oslo er plassert i helseregion 1, mens Akershus inngår som en del av helseregion 2.

11.3.1 Historisk tilbakeblikk

Sykehusloven

I sykehusloven fastslås det som et generelt prinsipp at enhver fylkeskommune selv skal sørge for planlegging, oppføring og drift av bl.a. somatiske sykehus, slik at befolkningens behov for undersøkelse, behandling og institusjonsopphold blir dekket innen området. To eller flere fylkeskommuner skal kunne samarbeide om

løsningen av disse oppgavene, og Kongen er gitt myndighet til å påby slikt samarbeid dersom dette er påkrevet for å sikre helsetjenesten i enkelte områder.

Forholdene omkring landsfunksjoner og Rikshospitalets og de øvrige statlige helseinstitusjonenes spesielle situasjon i relasjon til lovens bestemmelser om fylkekommunal planlegging, bygging og drift, ble ikke diskutert i særlig grad i lovens forarbeid. Som følge av den myndighet Kongen fikk i henhold til sykehusloven, var det behov for å sikre at de enkelte fylkesplaner ble vurdert ut fra et helhetsperspektiv med utgangspunkt i landets totale behov. Stortinget forutsatte derfor at det ble utarbeidet en landsplan for sykehusutbygging som de respektive fylkesplaner kunne tilpasses.

St.meld. nr. 9 (1974-75) «Sykehusutbygging m.v. i et regionalisert helsevesen»

St.meld. nr. 9 (1974-75) er selve grunnlagsdokumentet for regionaliseringen av helsevesenet. Stortingsmeldingen er på samme tid en prinsipplan, en landsplan for sykehusutbygging og en oppsummering av virkningene av sykehusloven.

Bakgrunnen for meldingen var bl.a. at effektivitets- og kvalitetshensyn betinget en klassifisering av sykehusene og en fordeling av oppgaver mellom dem i tråd med pasientgrunnlag og medisinsk kompetanse. Det ble lagt vekt på å

- stabilisere ressurskravet innenfor helsesektoren
- bedre koordineringen av de enkelte ledd innen helsetjenesten
- fastsette en enhetlig struktur og en felles organisatorisk ramme for alle helsetjenester

For å møte disse kravene, ble prinsippet om *regionalisering* av sykehussektoren med en inndeling av landet i fem helseregioner, ansett som den beste organiseringsmåten. Det ble lagt opp til at helsetjenesten innen regionene skulle struktureres i tre hovednivåer; distriktshelsetjeneste (nå kommunehelsetjeneste), fylkeshelsetjeneste og regionhelsetjeneste. Innen hver helseregion skulle det være ett regionsykehus som ivaretok region-, flerregion- og/eller landsfunksjoner. Behandlingen skulle organiseres i samsvar med det såkalte LEON-prinsippet, dvs. med utgangspunkt i laveste effektive omsorgsnivå.

Det ble videre foreslått å utarbeide regionplaner og etablere regionale helseutvalg for hver helseregion. Disse skulle ha som formål å ivareta de regionale samarbeidsoppgavene.

Stortinget sluttet seg til meldingens prinsipper for regionalisering, (Innst. S. nr. 236 (1974-75)), og hadde heller ikke bemerkninger til plasseringen av de respektive regionsykehus. Det er imidlertid verdt å merke seg at det i stortingsmeldingen ble foreslått en annen inndeling enn den som gjelder i dag. Helseregion 1 skulle bestå av Østfold, Oslo og østre deler av Akershus med Ullevål som regionsykehus. Helseregion 2 skulle omfatte vestre del av Akershus (Asker/Bærum), Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder med Rikshospitalet som regionsykehus.

Denne inndelingen ble begrunnet som hensiktsmessig fordi Oslo ble betraktet som et kommunikasjonsmessig knutepunkt for alle de nevnte fylkene. Det ble dessuten pekt på som nødvendig at Akershus fylkeskommune ble involvert i regionalt samarbeid med både Oslo, Østfold, Hedmark og Buskerud pga. bosettingsmønsteret og kommunikasjonsstrukturen i området.

Dette forslaget til inndeling fikk imidlertid ikke gjennomslag i Stortinget. Stortinget ga under behandlingen av meldingen også uttrykk for at hensiktsmessigheten av å ha to regionsykehus i Oslo by burde utredes. Det ble vist til usikkerheten vedrørende Rikshospitalets fremtidige stilling, og det ble forutsatt at disse spørsmålene ville bli forelagt Stortinget som egen sak.

St.meld. nr. 43 (1977-78) «Rikshospitalets funksjoner og eierforhold»

Med bakgrunn i Stortingets behandling av St.meld. nr. 9 (1974-75), ble det ved kongelig resolusjon av 10. oktober 1975 opprettet et utvalg (Hvashovdutvalget) for å utrede hvorvidt Rikshospitalet og en del andre tilhørende sykehus skulle få status som regionsykehus for helseregion 2, eller om det fortsatt skulle være et «Rikshospital». Utvalget avga sin innstilling 11. januar 1976 (NOU 1976:35).

Regjeringen fulgte opp denne innstillingen i St.meld. nr. 43 (1977-78), der det ble foreslått å gi Rikshospitalet formell status som regionsykehus. Det ble videre foreslått at helseregion 1 skulle bestå av Oslo, Østfold, Hedmark og Oppland med Ullevål som regionsykehus. Helseregion 2 skulle omfatte Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark, Vest-Agder og Aust-Agder med Rikshospitalet som regionsykehus. Om eierforholdet til Rikshospitalet ble det slått fast at staten inntil videre skulle stå ansvarlig for driften, men at dette skulle vurderes på nytt når Akershus fylke, eller helseregion 2 samlet, disponerte en så stor del av sykehusets kapasitet, at formell overføring av sykehuset syntes rimelig.

Meldingen ble behandlet av Stortinget i april 1978, (Innst. S. nr. 213 (1977-78)). Rikshospitalets rolle som regionsykehus ble stadfestet, men sosialkomiteen var uenig i regjeringens forslag til selve regioninndelingen. I stedet for å ha to helseregioner i dette området med hvert sitt regionsykehus, mente komiteen at hele sør- og østlandet burde ses under ett. Komiteen pekte videre på at dersom prinsippet om regionalisering skulle følges helt ut, ville det i dette området, hvor det forelå en rekke etablerte institusjoner bygget lenge før regionaliseringsprinsippet ble slått fast, kunne oppstå situasjoner der den ene regionen hadde overkapasitet på et enkelt område, men mangel på andre, mens det kunne være omvendt i den andre regionen. Komiteen mente at dette kunne føre til dobbeltinvesteringer og uhensiktsmessig bruk av felles ressurser, hvilket ville kunne komme til å skade hele landets utbygging av helsetjenester.

St.meld. nr. 57 (1981-82) «Om regionhelsetjenesten i helseregion 1 og 2»

I det videre arbeidet med regionaliseringen i helseregion 1 og 2 ble St.meld. nr. 57 (1981-82) lagt frem. Meldingen tok utgangspunkt i St.meld. nr. 9 (1974-75) og St.meld. nr. 43 (1977-78).

Meldingen ga en skjematisk fremstilling av nåværende og fremtidig virksomhet ved Rikshospitalet og Ullevål sykehus. Det ble foreslått at helseregion 1 skulle bestå av Oslo, Hedmark og Oppland med Ullevål sykehus som regionsykehus. Helseregion 2 skulle omfatte Akershus, Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder med Rikshospitalet som regionsykehus.

Det ble i meldingen opplyst at det pågikk forhandlinger mellom staten og Akershus fylkeskommune om fylkeskommunens bruk av Rikshospitalet. Disse forhandlingene la grunnlaget for den såkalte «Akershusavtalen» som stadfester Rikshospitalets ansvar for å yte tjenester på lokal- og sentralsykehusnivå til Akershus eller deler av Akershus innenfor nærmere definerte spesialiteter.

Stortingsmeldingen konkluderte også med at det burde opprettes et administrativt samarbeidsorgan mellom Rikshospitalet og Ullevål sykehus for spesielt å utrede funksjonsfordeling etc. mellom regionsykehusene (senere benevnt som «Samarbeidsutvalget» mellom Oslo kommune og staten).

Stortingets behandling av meldingen, Innst. S. nr. 284 (1981-82), stadfestet denne regioninndelingen som også er dagens inndeling i helseregion 1 og 2. Komiteen bemerket imidlertid at det var viktig at den endelige funksjonsfordeling mellom Ullevål og Rikshospitalet la til grunn en best mulig ressursutnyttelse, slik at funksjoner som i hovedsak utføres ved ett av sykehusene ikke etableres ved det andre. Komiteen forutsatte også at samarbeidet mellom Rikshospitalet og Ullevål ble videreutviklet slik at det til enhver tid skal kunne være mulig å utnytte eventuell ledig kapasitet ved sykehusene.

Dagens helseregioninndeling

Dagens inndeling i 5 helseregioner bygger på de tre omtalte stortingsmeldinger, og har følgende fylkesvise fordeling med tilhørende regionsykehus:

Tabell 11.1:

- Helseregion 1:	Oslo, Oppland, Hedmark Innbyggertall 1.1.95: 853 311 Regionsykehus: Ullevål sykehus
- Helseregion 2:	Akershus, Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder Innbyggertall 1.1.95: 1 517 842 Regionsykehus: Rikshospitalet
- Helseregion 3:	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane Innbyggertall 1.1.95: 884 627 Regionsykehus: Haukeland sykehus
- Helseregion 4:	Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Møre- og Romsdal Innbyggertall 1.1.95: 624 001 Regionsykehus: Regionsykehuset i Trondheim
- Helseregion 5:	Nordland, Troms, Finnmark Innbyggertall 1.1.95: 468 696 Regionsykehus: Regionsykehuset i Tromsø

11.3.2 Statens engasjement i helseregionene

Fordeling av region- og landsfunksjoner

Med behandlingen av St.meld. nr. 41 (1987-88) «Nasjonal helseplan», ble staten gitt myndighet til å avgjøre funksjonsfordelingen mellom helseregionene. En ny bestemmelse om statens myndighet ble tatt inn i sykehusloven (§ 9 a). Staten bestemmer etter dette fordelingen av oppgaver mellom regionsykehusene og om en oppgave er å anse som regional, flerregional eller landsdekkende. Beslutningen tas av Sosial- og helsedepartementet etter faglig tilråding fra Statens helsetilsyn og behandling i Statens sykehusråd som gir råd om prioritering, dimensjonering og plassering.

Sosial- og helsedepartementet sender ut en årlig oversikt over plasseringen av region- og landsfunksjoner. Departementet er også tillagt myndighet til å fordele det særlige funksjonstilskuddet som følger med en region- eller landsfunksjon.

Regional helseplanlegging

Det overordnede målet med regional helseplanlegging er at befolkningen skal sikres et likeverdig og kvalitativt godt og tilgjengelig helsetjenestetilbud.

I St.meld. nr. 50 (1993-94) (Helsemeldingen) ble det lagt opp til en styrking av helseregionenes funksjon, bl.a. ved å gi de regionale helseutvalgene en mer aktiv rolle i planleggingen av det fremtidige helsetjenestetilbudet. Samarbeidet innenfor helseregionene var fra starten av i hovedsak knyttet til regionfunksjonene, og i liten grad et samarbeid om de samlede sykehusressursene i regionen. I helsemeldingen ble behovet for å forsterke samarbeidet på tvers av fylkesgrensene understreket. Samtidig ble fokus rettet mot ønsket om å legge til rette for bedre funksjonsfordeling mellom sykehus i helseregionen og faglig samarbeid i nettverk mellom sykehus og mellom sykehus og primærhelsetjenesten. Nytt i denne sammenheng var også at det ble stilt økonomiske midler til rådighet for iverksetting av den regionale helseplanleggingen.

Arbeidet med regional helseplanlegging skal forankres i de regionale helseutvalgene som skal være rådgivende organer for fylkeskommunene innen helseregionen i spørsmål som angår planlegging, utbygging og organisering av helsetjenesten. Sosial- og helsedepartementet har gitt følgende anbefaling når det gjelder sammensetning av utvalgene:

– En folkevalgt fra hver fylkeskommune
– Fylkeshelsesjefen fra hver fylkeskommune
– Fylkeslegen i hver fylkeskommune
– Direktør for regionsykehuset

Samarbeidet om regional helseplanlegging baseres på frivillighet og konsensus fra fylkeskommunene som ansvarlig forvaltningsnivå for sykehussektoren. Helseregionen har ikke egen styrings- eller bindende beslutningsmyndighet. Sosial- og helsedepartementet skal godkjenne de regionale helseplanene.

Samarbeid i nettverk mellom sykehus

Begrepet nettverkssamarbeid introduseres i St.meld. nr. 50 (1993-94). Nettverkstenkningen i helsesektoren er utviklet i Sosial- og helsedepartementet og helseregionene som et mulig svar på hvordan det kan skapes mer effektive og rasjonelle organisasjons- og styringsformer for sykehussektoren.

Målet med nettverkssamarbeid er å utvikle bedre samordnede tiltakskjeder mellom primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten utenfor sykehus, lokalsykehus, sentral- og regionsykehus. Som en del av nettverksmodellen er det viktig at spesialistene i større grad ser behandlingsoppgavene i hele fylkeskommunen/helseregionen som sitt ansvarsområde, og deres oppgaver i mindre grad knyttes til drift av egne avdelinger. På denne måten vil kapasitet og funksjoner bli fordelt på en effektiv måte, og til beste for brukerne av helsevesenet.

Helseregionene er de geografiske enhetene nettverksorganiseringen skal skje innenfor. Nettverksamarbeid innebærer ikke at det etableres et nytt forvaltningsnivå, jf. omtale av regional helseplanlegging over. Beskrivelsen og samordningen av nettverkssamarbeidet skal ivaretas i de regionale helseplanene.

Status for arbeidet med regionale helseplaner i helseregion 1 og 2

Sosial- og helsedepartementet har bedt landets fem regionale helseutvalg om å utarbeide helseplaner for sine respektive regioner. Dette arbeidet er nå igang i alle regioner, men har kommet ulikt langt.

Arbeidet med regional helseplan for helseregion 1 startet opp i juni 1995. Pr. juni 1996 forelå det en statusrapport basert på delinnstillinger fra 12 faggrupper som har foretatt en gjennomgang av dagens organisering og gitt faglige anbefalinger for fremtidig struktur, organisering og funksjonsfordeling. Kort oppsummert går anbefalingene ut på at det er behov for en endring i sykehusstrukturen gjennom større grad av sentralisering og funksjonsfordeling mellom sykehusene. Videre blir etablering av større og færre enheter innad i fylkene, og i samarbeid mellom fylkene, pekt på som nødvendig for å tilfredsstille kravene til medisinsk-faglig kvalitet, samtidig som innbyggerne i regionen skal oppleve trygghet, god tilgjengelighet og nærhet til tjenestene.

Regional helseplan for helseregion 2 ble overlevert Sosial- og helsedepartementet i desember 1996. Planen vil bli politisk behandlet i helseregionens syv fylkeskommuner i løpet av 1. halvår 1997. Sterkere samarbeid mellom sykehus/fylkeskommuner og sentralisering av vaktberedskap til færre sykehus er eksempler på tiltak som foreslås.

11.4 FYLKESHELSETJENESTENS ORGANISERING OG OMFANG

Fylkeshelsetjenesten omfattes av spesialisthelsetjenester innen somatiske sykehus og psykisk helsevern, legespesialister og psykologer med fylkeskommunal driftsavtale, tannhelsetjeneste, spesialsykehjem, ambulansetjeneste, sykehusapotek samt gjestepasientoppgjør og refusjonsordninger for private laboratorier og røntgeninstitutt.

Tabell 11.1 viser at det, målt i brutto driftsutgifter, ble brukt ca. 3,7 milliarder kroner til *somatisk sykehusdrift* i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i 1994. Dersom de statlige sykehusene Rikshospitalet og Radiumhospitalet inkluderes, blir tallet ca. 5,5 milliarder kroner.

Tabell 11.2: Brutto driftsutgifter til somatiske sykehustjenester, 1994 (Tall i 1000 kr)

1994	Oslo	Akershus	Staten [1])	Sum
Somatiske sykehus	2 613 547	1 058 030	1 811 319	5 482 896

[1]) Omfatter Rikshospitalet (inkl. Statens senter for ortopedi og Oslo sanitetsforenings revmatismesykehus) og Radiumhospitalet

Kilde: SINTEF-NIS, samdata rapport 3/95

Tabell 11.2 viser aktivitetsomfanget innen *voksenpsykiatrien og barne- og ungdomspsykiatrien* i Oslo, Akershus og de statlige sykehusene samlet, som målt i brutto driftsugifter var på i underkant av 1,6 milliarder kroner i 1994.

Tabell 11.3: Brutto driftsutgifter til psykiatriske institusjoner og poliklinikker, 1994 (Tall i 1000 kr)

1994	Oslo	Akershus	Staten [1])	Sum
Voksenpsykiatrien	983 441	345 419	4 287	1 333 147
Barne- og ungdomspsykiatrien	102 420	63 767	83 744	249 931
Sum	1 085 861	409 186	88 031	1 583 078

[1]) Omfatter poliklinisk virksomhet ved Rikshospitalet og Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri

Kilde: SINTEF-NIS, samdata psykiatri rapport 1/96

11.4.1 Lovgrunnlag

Lov om sykehus m.v. (1969) er en rammelov/fullmaktslov som stadfester statens overordnede styringsansvar for sykehusene i landet. Loven pålegger den enkelte fylkeskommune å sørge for planlegging, utbygging og drift av følgende tjenester:

– Sykehus, sykestuer, fødehjem, sykehjem og sykehoteller
– Kliniske legespesialisttjenester og kliniske psykologspesialisttjenester
– Medisinske laboratorier og røntgeninstitutt som var i drift før 1.4.94
– Ambulansetjeneste
– Medisinsk nødmeldetjeneste

Lov om psykisk helsevern (1961) omfatter bestemmelser om planlegging og drift, men innehar i tillegg bestemmelser som direkte regulerer pasientens rettsstilling. Videre gir loven anvisninger om undersøkelse, innleggelse og utskriving, og beskriver samtidig hvordan tilsyn, kontroll og overprøving skal organiseres. Loven redegjør også for hva det psykiske helsevern omfattes av (forvern, undersøkelse, behandling og pleie og ettervern).

Lov om helsetjenesten i kommunene (1982) trådte i kraft 1. januar 1984 og legger det formelle grunnlaget for kommunenes ansvar for primærhelsetjenesten. Loven beskriver hvilke oppgaver som skal løses samt de rettigheter den som oppholder seg i kommunen har. Ansvaret for tiltak og tjenester for psykisk

utviklingshemmede, med unntak av spesialisthelsetjenesten, ble overført til kommunene fra 1. januar 1991.

I tillegg til de ovenfor nevnte lover, utgjør lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene (1982) og lov om tannhelsetjenester (1983) en del av lovgrunnlaget for helsesektoren. Lov om barneverntjenester (1992) og lov om sosiale tjenester (1991) er også aktuelle lover som det gis en nærmere omtale av i kapittel 12 Sosialsektoren.

11.4.2 Særtrekk ved hovedstadsområdet

Helsesektoren er i utgangspunktet forankret i tre forvaltningsnivåer; stat, fylkeskommune og kommune. Statens rolle er i første rekke knyttet til styring og planlegging som skjer gjennom bruk av ulike virkemidler som spenner fra lover og forskrifter om organisering, godkjenning av planer og nye spesialiteter, kontroll og tilsyn etc., til fastsetting av takster og øremerkede tilskudd. Ansvaret for selve oppgaveløsningen innen helsesektoren er hovedsakelig delt mellom det kommunale- og det fylkeskommunale forvaltningsnivå. I hovedstadsområdet er det to spesielle forhold som avviker fra denne modellen:

For det første er Rikshospitalet, som et statlig eiet sykehus, tillagt region-, sentral- og begrensede lokalsykehusoppgaver for Akershus fylkeskommune. Det andre særtrekket ved hovedstadsregionen er at Oslo kommune, som ett forvaltningsnivå, har ansvar for både kommunale- og fylkeskommunale oppgaver innen helsesektoren. I Akershus er disse oppgavene organisert som i landet forøvrig med delt ansvar mellom fylkeskommunen og 22 kommuner.

Figur 11.1 gir en oversikt over sykehusenes lokalisering i hovedstadsområdet. Oslo og Akershus er den regionen i landet med høyest sykehustetthet (Stadaas/Dolva 1995). Sykehusene dekker tilsammen så godt som hele spekteret av medisinske tilbud. Ullevål sykehus og Rikshospitalet er regionsykehus for henholdsvis helseregion 1 og 2. Flere av sykehusene er knyttet til Universitetet i Oslo og har undervisning og forskning som viktige oppgaver. Statens institusjoner brukes ulikt av Oslo og Akershus. Akershus er storforbruker, mens Oslo har etablert egne tilbud på de fleste områder, og benytter følgelig de statlige sykehusene mindre.

Figur 11.1 Kart over sykehus i hovedstadsområdet.

11.4.3 Organisering

I *Oslo kommune* skal byrådsavdeling for helse og eldre, som sekretariat for byrådet og ansvarlig administrativ instans for kommunens helse- og eldrepolitikk, drive overordnet og strategisk planlegging innenfor kommune- og fylkeshelsetjenesten. Byrådsavdelingen er organisert i to seksjoner; én for kommunehelsetjenesten som

ledes av kommunehelsesjefen og én for fylkeshelsetjenesten som ledes av fylkeshelsesjefen (pr. januar 1997). Kommunaldirektøren er avdelingens administrative leder. Helse- og eldrebyråden er avdelingens øverste leder og har direkte instruksjonsmyndighet.

Byrådet er gitt myndighet til å fatte vedtak i saker innenfor helsesektoren som ikke er av prinsipiell karakter og som er i tråd med bystyrets delegasjonsvedtak. Byrådet har innenfor visse rammer videredelegert sin vedtaksmyndighet til helse- og eldrebyråden.

I saker hvor byrådet ikke har delegert fullmakt til å fatte vedtak, avgis det en innstilling til bystyret. Denne type saker behandles først i Helse- og sosialkomiteen, og i enkelte tilfelle også i Finanskomiteen, som har ansvar for å forberede sakene til endelig behandling i bystyret.

I *Akershus fylkeskommune* er Helse- og sosialdirektørens kontor organisert med fire fagavdelinger, som ivaretar ansvaret for somatiske spesialisthelsetjenester, tannhelsetjenester, psykiatriske helsetjenester og rusmiddeltiltak og fylkeskommunale barneverntjenester. Hver avdeling ledes av en avdelingssjef. Koordinering av plan- og økonomioppgaver, personal- og organisasjonsoppgaver samt felles kontortjeneste er organisert som stabsfunksjoner. Helse- og sosialdirektøren forholder seg administrativt direkte til fylkesrådmannen.

Helse- og sosialstyret er det politiske organ som har ansvar for planlegging og samordning av fylkeskommunens helse- og sosialtilbud. Helse- og sosialdirektørens kontor er sekretariat for helse- og sosialstyret. Under helse- og sosialstyret ligger fire driftsstyrer, ett for hvert av fagfeltene som er underlagt helse- og sosialdirektøren.

11.4.4 Somatiske sykehus

Aktivitetsomfang og ressursinnsats

I tabell 11.3 presenteres noen nøkkeltall for aktivitet og ressursinnsats for den somatiske sykehusdriften i Oslo kommune, Akerhus fylkeskommune og for de statlige sykehusene Rikshospitalet og Radiumhospitalet som representerer en viktig del av sykehustilbudet til befolkningen i hovedstadsområdet.

Tabell 11.4: Nøkkeltall for somatiske sykehus i Oslo, Akershus og de statlige sykehusene Rikshospitalet og Radiumhospitalet, 1994

1994	Oslo	Akershus	Rikshospitalet[2])	Radiumhospitalet
- Antall effektive senger, med./kir. spes.	1 814	679	459	359
- Antall årsverk	6 706	2 812	2 468	1 109
- Totale netto driftsutgifter (1000 kr) [1])	1 751 875	1 137 318	777 456	392 610
- Antall sykehusopphold	62 613	39 710	22 673	11 490
- Antall liggedager	576 796	235 520	127 642	100 359
- Antall polikliniske konsultasjoner	318 861	187 111	118 196	24 499
- Effektive senger pr. 1000 innbyggere [1])	3,41	2,59	-	-
- Antall årsverk pr. 1000 innbyggere [1])	12,69	10,82	-	-
- Netto driftsutgifter pr. innbygger [1])	3 624	2 618	-	-

Tabell 11.4: Nøkkeltall for somatiske sykehus i Oslo, Akershus og de statlige sykehusene Rikshospitalet og Radiumhospitalet, 1994

- Netto driftsutgifter pr. sykehusopphold	31 722	22 099	33 775	34 170
- Netto driftsutgifter pr. liggedag	3 443	3 726	5 999	3 912
- Beleggsprosent	87,1	95	76	87
- Gjennomsnittlig liggetid	9,2	5,9	5,6	8,7

[1]) Korrigert for gjestepasienter og alderssammensetning
[2]) Tallene for Rikshospitalet omfatter ikke Statens senter for ortopedi og Revmatismesykehuset

Kilde: SINTEF-NIS, samdata sykehus rapport 3/95

Antall effektive senger pr. 1000 innbygger, viser at Akershus har en sengefaktor som er ca. 20 prosent lavere enn landsgjennomsnittet. Akershus har med dette landets laveste egendekning av sykehussenger og er følgelig i stor grad avhengig av å kjøpe sykehustjenester. Oslo har på sin side høy egendekning av somatiske sykehussenger, 90 prosent, og kjøper derfor i liten grad sykehustjenester.

Ressursinnsatsen, målt i netto driftsutgifter pr. innbygger, viser at Akershus ligger nederst på skalaen med 19 prosent under landsgjennomsnittet, mens Oslo ligger 11 prosent over landsgjennomsnittet. I 1994 hadde Oslo (sammen med de tre nordligste fylkene) flest årsverk pr. 1000 innbyggere. Oslo hadde imidlertid (sammen med Vest-Agder) den største reduksjonen i personellinnsatsen fra 1993 til 1994 med 2,9 prosent.

Kostnadsnivået, målt i netto driftsutgifter pr. sykehusopphold, viser at Akershus ligger 10 prosent under landsgjennomsnittet. Her ligger Oslo høyest blant samtlige fylker, 30 prosent over landsgjennomsnittet. Målt i løpende priser har netto driftsutgifter pr. sykehusopphold økt med 6,3 prosent fra 1993 til 1994 for Oslo. For Akershus har økningen vært 3,4 prosent og for de statlige sykehusene 5,8 prosent.

Netto driftsutgifter pr. liggedag viser motsatt tendens: Akershus ligger fire prosent over landsgjennomsnittet, mens Oslo ligger fire prosent under landsgjennomsnittet. Rikshospitalet og Radiumhospitalet har høyere netto driftsutgifter pr. liggedag og pr. sykehusopphold enn både Oslo og Akershus.

Det er store fylkesvise variasjoner i gjennomsnittlig liggetid, med Oslo på topp med 9,2 dager, mens Akershus er blant de fylkene som har lavest gjennomsnittlig liggetid med 5,9 dager. Både Oslo og Akershus har hatt en nedgang i liggetiden fra 1993 til 1994 på henholdsvis 2,2 og 2,6 prosent. Gjennomsnittlig liggetid for Rikshospitalet og Radiumhospitalet var på hhv. 5,6 og 8,7 dager i 1994.

Beleggsprosenten i Oslo var på 87,1 og i Akershus 95,0. Gjennomsnittlig beleggsprosent for hele landet var 84,3. For Rikshospitalet og Radiumhospitalet var beleggsprosenten på henholdsvis 76 og 87.

Oslo kommunes sykehustilbud

Oslo kommune har tilsammen fem sykehus på sin helseplan. Dette er:

- Ullevål sykehus
- Aker sykehus
- Lovisenberg diakonale sykehus
- Diakonhjemmets sykehus
- Sunnaas sykehus

Diakonhjemmets sykehus og Lovisenberg diakonale sykehus er begge private institusjoner (stiftelser) som inngår på Oslos helseplan.

Oslo har en hovedstruktur innen somatiske sykehustjenester som tar utgangspunkt i lokalsykehusfunksjonene til de fire *sektorsykehusene* Ullevål, Aker, Diakonhjemmets sykehus og Lovisenberg diakonale sykehus. I tråd med bydelsorganiseringen i Oslo, forvaltes primærhelsetjenestens oppgaver av 25 bydeler som er politiske, administrative og geografiske enheter. Bydelene er igjen fordelt på de enkelte sektorsykehusene. Intensjonen bak denne bydels- og sektortilhørigheten er at samarbeidet mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten skal fungere best mulig i forhold til den enkelte pasient. Kontinuitet, god pasientflyt i behandlingsrekken og tydelig ansvarsplassering er viktige argumenter som Oslo kommune mener taler for sektoriseringsprinsippet. Oslo mener videre at sektoriseringsordningen gjør det mulig å styre og fordele ressursene på en måte som sikrer utjevning og resultatlikhet for befolkningen.

Oslo kommune vedtok ved bystyrets behandling av byrådsak 34/95 «Om valg i sykehusbehandlingen» at sektoriseringsordningen skulle gjøres mer fleksibel. Dette innebærer at pasienter med uheldige opplevelser knyttet til eget sektorsykehus, eller ut fra andre særlige grunner, gis anledning til å skifte til annet sykehus på Oslos helseplan. En slik oppmykning skal stimulere til å utnytte fordeler ved et friere valg, samtidig som de primære fordeler ved sektoriseringsordningen opprettholdes. I forbindelse med bystyrets behandling av budsjettet for 1996 ble det også fattet vedtak om videre utredning av spørsmål knyttet til fritt sykehusvalg.

Sykehus på Oslo kommunes helseplan

Ullevål sykehus dekker de fleste medisinske spesialiteter bortsett fra organtransplantasjon og enkelte andre lands- og flerregionale funksjoner. Sykehuset har vakt og beredskap på de fleste områder og spesiell kompetanse når det gjelder akuttfunksjoner innen kirurgi og indremedisin. Etter at legevakten (akuttetaten) ble lagt til Ullevål, har sykehuset ansvar for å gi et døgnåpent tilbud om akutthjelp innenfor allmenmedisin og skadekirurgi samt psykiatrisk og sosial vakttjeneste. Ullevål er lokalsykehus for 185 000 innbyggere i Oslo (bydelene 1, 4, 7-13, 15 og 22) og har sentralsykehusfunksjoner for hele Oslo med en befolkning på ca. 481 000 innbyggere. Ullevål er regionsykehus for helseregion 1 (Oslo, Hedmark, Oppland) med et befolkningsgrunnlag på ca. 870 000. Sykehuset har regionansvar for helseregion 2 innen infeksjonsmedisin, pasienter med ryggmargsskader, og sterkt skadde (multitraume). Som universitetssykehus skal Ullevål delta i utdanning av medisinsk personell, og er derfor praksisplass for utdanning av de fleste kategorier helsepersonell. Aker sykehus er akuttsykehus med døgnberedskap innen indremedisin, kirurgi, pediatri, gynekologi og fødselshjelp. Aker er lokalsykehus for Aker sektor med en befolkning på ca. 130 000 innbyggere (bydelene 14 og 16-21). I tillegg er Aker lokalsykehus i kirurgi for Lovisenberg sektor med et befolkningsgrunnlag på ca. 70 000 (bydelene 3, 5 og 6). Aker er sentralsykehus for sektorene Aker og Lovisenberg. Innen gynekologi/obstetrikk dekker sykehuset også sentralsykehusfunksjon for Diakonhjemmet sektor. Aker sykehus har regionsykehusfunksjoner for helseregion 1 innen enkelte fagområder. Sykehuset er også universitetssykehus og driver grunn- og videreutdanning av leger, sykepleiere og en rekke andre helsefaggrupper.Lovisenberg diakonale sykehus ble etablert 1.1.93 som et resultat av fusjonen mellom Menighetssøsterhjemmets sykehus og Lovisenberg sykehus. Sykehuset inngår på Oslos helseplan, men er organisert som et aksjeselskap eiet av de private diakonale stiftelsene Diakonissehuset og Menighetssøsterhjemmet. Lovisenberg er lokalsykehus med sektoransvar for ca. 72 000 innbyggere (bydelene 3, 5 og 6).

Sykehuset har akuttberedskap i indremedisin og sentralsykehusfunksjon for hele Oslo innen elektiv ortopedisk kirurgi og øre-nese-hals kirurgi. Sykehuset driver også en byomfattende hospice-enhet for alvorlig syke og døende.Diakonhjemmets sykehus er en privat stiftelse. Sykehuset er lokalsykehus med sektoransvar i generell kirurgi og indremedisin for ca. 85 000 innbyggere (bydelene 2, 23, 24 og 25) og har akuttberedskap innenfor de samme områdene. Sykehuset har sentralsykehusfunksjon for hele Oslo og regionsykehusansvar for helseregion 1 innen revmatologi/revmakirurgi. Sunnaas sykehus er et spesialsykehus som gir utrednings-, behandlings- og oppfølgingstilbud til pasienter med store funksjonshemminger og omfattende behov for medisinsk rehabilitering. Fra 1989 har sykehuset hatt status som regionsykehus med funksjoner for helseregion 1 og 2 med tillegg av visse landsfunksjoner for spesialisert medisinsk rehabilitering. Sykehuset har en tredjelinjefunksjon der pasientene stort sett henvises fra fylkeshelsetjenesten etter nærmere fastsatte retningslinjer. Sykehuset har ikke akuttfunksjoner.

Sykehustilbudet i Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune har på sin helseplan tilsammen fem somatiske sykehus:

- Sentralsykehuset i Akershus (SiA)
- Bærum sykehus
- Ski sykehus
- Stensby sykehus
- Martina Hansens Hospital

Sykehus på Akershus fylkeskommunes helseplan

Sentralsykehuset i Akershus (SiA) er i samarbeid med Stensby sykehus lokalsykehus for Øvre Romerike med et befolkningsgrunnlag på ca. 74 000, for Nedre Romerike med en befolkning på ca. 116 000 innbyggere og i samarbeid med Ski sykehus for Follo med et befolkningsgrunnlag på ca. 90 000. SiA er sentralsykehus for Akershus fylke. Sykehuset har døgnkontinuerlig akuttberedskap. Lillestrøm sykehus er en poliklinisk, kirurgisk seksjon under SiA. Luftambulansen er stasjonert ved sykehuset. Bærum sykehus er lokalsykehus for Asker og Bærum med et befolkningsgrunnlag på ca. 136 000. Sykehuset har døgnkontinuerlig vaktberedskap innen kirurgi og indremedisin, og har egen avdeling for gynekologi/fødsel. For visse kirurgiske og medisinske disipliner har Bærum sykehus sentralsykehusfunksjon.Ski sykehus er lokalsykehus for ca. 90 000 innbyggere i Follo med vekt på poliklinisk aktivitet og dagbehandling. Sykehuset yter øyeblikkelig hjelp i poliklinikkenes åpningstider. Sykehuset har avdelinger for kirurgi og indremedisin. Det er etablert et utstrakt samarbeid med SiA, Rikshospitalet og Moss sykehus.Stensby sykehus er lokalsykehus for ca. 50 000 innbyggere på Øvre Romerike med vekt på polikliniske tilbud og dagbehandling innen kirurgi og indremedisin. Sykehuset yter øyeblikkelig hjelp 24 timer i døgnet. Det er etablert et utstrakt samarbeid med SiA innenfor enkelte spesialiteter. Martina Hansens Hospital eies av Martina Hansens legat som er en privat stiftelse. Sykehuset er et spesialsykehus med sentralsykehusfunksjoner innen ortopedi, revmakirurgi og revmatologi, og har samarbeidsavtaler med alle sykehusene i Akershus samt Rikshospitalet.

Statlige sykehus

Flere statlige sykehus er viktige bidragsytere for å løse oppgavene innenfor sykehussektoren i Oslo og Akershus. Følgende er lokalisert i hovedstadsområdet:
– Rikshospitalet[1]
– Det Norske Radiumhospital

Statlige sykehus

Rikshospitalet er universitetssykehus og hovedbase for den kliniske undervisningen ved universitetet i Oslo samtidig som sykehuset er nasjonalt senter for forskning. Rikshospitalet dekker en rekke landsfunksjoner, flerregionale funksjoner, regionsykehusfunksjoner for helseregion 2, sentralsykehusfunksjoner for Akershus og Buskerud fylker innen visse spesialiteter og begrensede lokalsykehusfunksjoner for Akershus. Lands- og regionfunksjonene utgjør ca. 80 prosent av virksomheten, mens de resterende 20 prosent omfatter lokal- og sentralsykehusfunksjonene. Det Norske Radiumhospital er landets spesialsykehus for diagnostikk og behandling ved kreftsykdom. Sykehuset driver forskning på høyt internasjonalt nivå, og er en drivkraft i forebygging av kreft og rehabilitering av kreftpasienter. Radiumhospitalet er universitetssykehus med ansvar for undervisningsoppgaver på ulike nivåer. Sykehuset har landsfunksjon og regionfunksjon for kreftpasienter i helseregion 1 og 2. Radiumhospitalet skal gi konsultativ bistand til sentralsykehusene i egen region og til regionsykehusene.Det kan også nevnes at Statens senter for epilepsi, som landets eneste spesialinstitusjon for epilepsiservice, har regionfunksjoner for helseregion 1 og 2. Senteret driver forskning og undervisning og samarbeider med Rikshospitalet og regionsykehusene om kompetanseutvikling.

I tillegg til det offentlige sykehustilbudet som er beskrevet ovenfor, er det i Oslo og Akershus etablert flere private sykehus som ikke inngår som en del av de fylkeskommunale helseplanene, men som representerer et tilbud og en viss kapasitet i helsetjenesten i hovedstadsregionen.

11.4.5 Pasientutveksling og samarbeidstiltak i hovedstadsområdet

Tabell 11.5: Antall sykehusopphold for pasienter bosatt i Akershus og Oslo fordelt på behandlingssted, 1994

Behandlet ved:	Akershuspasienter		Oslo-pasienter	
	Antall sykehus-opphold	Prosent	Antall sykehus-opphold	Prosent
Sykehus i eget fylke	38 829	72,4	56 835	90,8
Sykehus i andre fylker	3 111	5,8	1 959	3,1
Statlige sykehus	11 725	21,8	3 791	6,1
Totalt	53 665	100,0	62 585	100,0

Kilde: SINTEF-NIS, delrapport 1, 1996

1. Inkluderer tidligere Revmatismesykehuset og Statens senter for ortopedi

Tabell 11.4 viser at det er store forskjeller mellom Oslo og Akershus når det gjelder behandlingskapasitet i *egne* sykehus.

Oslo kommunes sykehus - Ullevål, Aker, Diakonhjemmet og Lovisenberg diakonale sykehus - dekker i utgangspunktet de aller fleste funksjoner i forhold til Oslos befolkning på lokal-, sentral- og regionsykehusnivå, i tillegg til regionfunksjonen for helseregion 1. Vel 90 prosent av sykehusoppholdene er knyttet til sykehus i eget fylke. På noen områder er det imidlertid inngått avtaler med statens sykehus om kjøp av tjenester. Dette gjelder fagfelt hvor Oslo kommune enten har begrenset kompetanse, eller der pasientgrunnlaget er lite og behandlingen så komplisert at det av faglige grunner er formålstjenlig å samle tilbudet. I forbindelse med bygging av Nytt rikshospital, legges det opp til en ytterligere funksjonsfordeling mellom Oslo kommune og staten på en del områder.

Oslo kommune har de siste årene praktisert en garantiordning for planlagte innleggelser i statens sykehus. Ordningen innebærer at Oslo kommune har avvist å betale for annet enn forhåndsgodkjente opphold. Ordningen har ført til at forbruket av kurdøgn i statlige sykehus er redusert fra ca. 43 000 i 1989 til ca. 25 000 i 1994. Oslos behov for kjøp av plasser i statens sykehus er under revurdering. I 1994 var 6,1 prosent av sykehusoppholdene knyttet til disse sykehusene.

Kommunens utgifter til kjøp av behandlingsplasser i andre fylkeskommuner gjelder primært øyeblikkelig-hjelp-innleggelser, og har vært stabile over tid. I 1994 var 3,1 prosent av sykehusoppholdene registrert til andre fylkers sykehus. I kraft av å ha regionsykehusansvar for Hedmark og Oppland fylkeskommuner i helseregion 1, selger Oslo kommune en rekke tjenester til disse fylkene. I tillegg har Oslo gjestepasientinntekter som følge av regionansvaret for multi-traume i helseregion 2.

Akershus fylkeskommune fremstår som et fylke med lav egendekning innenfor en rekke områder, og er derfor avhengig av et samspill med andre fylkeskommuner og statens sykehus for å etablere et tjenestevolum og -spekter som er adekvat i forhold til befolkningens behov for sykehustjenester. I underkant av 30 prosent av sykehusoppholdene i somatiske sykehus skriver seg fra institusjoner utenfor fylket. Dette fordeler seg med ca. 22 prosent på statlige sykehus og ca. seks prosent på sykehus i andre fylker.

Akershus fylkeskommunes bruk av eksterne sykehus er i stor grad regulert gjennom avtaler. Statens sykehus dekker regionfunksjoner for Akershus fylkeskommune. Bruk av regiontilbudet reguleres dels gjennom avtale og dels gjennom den etablerte henvisningsordningen, hvilket innebærer at det kun er Akershus' egne sykehus som kan henvise pasienter til behandling på regionnivå. I tillegg dekker Rikshospitalet, i henhold til avtale, viktige lokal- og sentralsykehusoppgaver for Akershus. Ved de årlige forhandlingene med staten legges det vekt på å inngå avtaler som ivaretar hensynet til å gi et likeverdig tilbud for befolkningen i de ulike regionene i Akershus. Når Nytt rikshospital står ferdig ved årsskiftet 1998/99, vil det nye sykehuset gi et mindre tilbud til lokal- og sentralsykehuspasienter innen enkelte spesialiteter enn hva det «gamle» sykehuset har gjort. Dette skyldes at Akershus egne sykehus på enkelte områder trapper opp aktiviteten.

Som følge av at Rikshospitalet er regionsykehus for Akershus fylkeskommune og samtidig skal yte lokal- og sentralsykehusfunksjoner til Akershusbefolkningen innenfor flere fagfelt, har Akershus fylkeskommune et langt mer forpliktende og omfattende samarbeid med de statlige sykehusene enn med Oslo-sykehusene. Avtalen om bruk av Oslo-sykehusene innebærer at Oslo bare skal motta pasienter som henvises fra Akershus' egne sykehus. I tillegg kommer øyeblikkelig-hjelp-pasienter. Da det kun er Sunnaas sykehus som dekker regionsykehusfunksjoner for Akershus, medfører dette et relativt lavt forbruk av planlagte tjenester ved Oslo-sykehusene.

Moss sykehus skal i henhold til avtale dekke lokalsykehusoppgaver for Akershus. Akershuspasienter har derfor rett til øyeblikkelig-hjelp-behandling og planlagt behandling både ved sykehusets sengeavdelinger og poliklinikker.

Det er inngått avtale mellom alle syv fylkeskommunene i helseregion 2 om fritt sykehusvalg på samme nivå. Dette innebærer at den enkelte pasient fritt kan velge behandling ved et hvilket som helst sykehus innenfor helseregionens fylker. Ordningen med fritt sykehusvalg trådte ikraft 1.6.94 og var i utgangspunktet en forsøksordning over to år. Etter anbefaling fra fylkeshelsesjefene i helseregionen vil ordningen bli forlenget med ytterligere 1 1/2 år.

Av konkrete samarbeidstiltak som er iverksatt mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune på *administrativt* nivå kan følgende nevnes:

- Fylkeshelseadministrasjonene i Oslo og Akershus har kvartalsvise møter hvor temaer av felles interesse tas opp. I møtene deltar kommunaldirektøren for sektoren i Oslo og helse- og sosialdirektøren i Akershus.
- Samarbeidsutvalget Oslo-Akershus ba høsten 1993 om at fylkesadministrasjonene i Oslo og Akershus utredet samarbeidspotensialet mellom de to fylkene innenfor somatisk sykehusdrift. Stadaas og Dolva avga 1.7.95 rapporten «Samarbeid somatisk sykehusdrift Oslo-Akershus».

11.4.6 Øvrige oppgaver innen somatisk spesialisthelsetjeneste

I tillegg til sykehusdrift, har fylkeskommunene ansvar for en rekke andre oppgaver innenfor den somatiske spesialisthelsetjenesten. I 1994 brukte Oslo kommune 351 kroner pr. innbygger til andre somatiske spesialisthelsetjenester. For Akershus var det tilsvarende tallet 324 kroner pr. innbygger. (SINTEF-NIS, samdata sykehus, rapport 3/95).

Spesialisthelsetjenesten for psykisk utviklingshemmede

Som følge av ansvarsreformen er fylkeskommunene tillagt ansvaret for å utvikle en spesialisert helsetjeneste for funksjonshemmede integrert i den ordinære fylkeskommunale 2. linjetjenesten. Habiliteringsarbeid overfor personer med sammensatte behov krever nært samarbeid mellom forskjellige enheter innen ulike sektorer og mellom forvaltningsnivåene.

I Oslo kommune er Ullevål sykehus tillagt det faglige og administrative ansvaret for habiliteringstjenesten for barn og voksne. Som en del av dette tilbudet ytes det tilskudd til tre private institusjoner, Nordre Aasen habiliteringssenter, Bleiker behandlingshjem og Kapellveien behandlingssenter. I 1996 var det i Oslo kommune budsjettert med 46,2 millioner kroner til habiliteringstjenesten.

Habiliteringstjenesten i Akershus består av tre enheter, en i hver region (Vest, Follo og Romerike). Fom. 1.1.96 er tjenesten vedtatt omorganisert, noe som betyr at det ikke lenger vil være døgninstitusjoner tilknyttet habiliteringsenhetene, men team som arbeider poliklinisk/ambulant. I 1996 var det budsjettert med 27,2 millioner kroner til denne tjenesten i Akershus.

Familievern

Oslo kommune har fire kommunale familierådgivningskontorer og to private som det ytes tilskudd til. I 1996 var det budsjettert med 2,0 millioner kroner til dette tilbudet. Familievernet i Akershus består av ett fylkeskommunalt familievernkontor, to kommunale og to private som det ytes tilskudd til. I 1996 var det budsjettert med 1,9 millioner kroner til denne tjenesten.

Ambulansetjeneste

Ansvaret for ambulansetjenestens 23 biler i Oslo er lagt til Ullevål sykehus etter overtakelsen av legevakten (akuttetaten). Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral

(AMK) er også lagt til Ullevål. Sentralens oppgaver er å formidle øyeblikkelig - hjelp og fungere som koordineringssentral for helse- og sosialtjenester ved større ulykker. I 1994 var det regnskapsført 37,5 millioner kroner i netto driftsutgifter til ambulansetjenesten i Oslo kommune (Samdata sykehus, rapport 3/95).

Ambulansetjenesten i Akershus består av 10 driftsenheter, 9 fylkeskommunale og 1 drevet av Falken. Det er knyttet tilsammen 21 kjøretøyer til ambulansetjenesten i Akershus. Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK) og legevaktsentral (LV) er etablert på Sentralsykehuset i Akershus og på Bærum sykehus. I 1994 var det regnskapsført 44 millioner kroner i netto driftsutgifter til ambulansetjenesten i Akershus fylkeskommune (Samdata sykehus, rapport 3/95).

Spesialsykehjem

Oslo kommune yter driftstilskudd til fire private somatiske spesialsykehjem. Institusjonene er et byomfattende botilbud til sterkt funksjonshemmede med omfattende behov for medisinsk tilsyn, pleie og omsorg hele døgnet. Botilbudene planlegges tatt ut av Oslos helseplan og omgjort til boform med heldøgns omsorg og pleie under lov om helsetjenesten i kommunene. I 1994 var det regnskapsført 37,5 millioner kroner i netto driftsutgifter til somatiske spesialsykehjem i Oslo kommune (Samdata sykehus, rapport 3/95).

Fire institusjoner er godkjent som spesialsykehjem på Akershus fylkeskommunes helseplan. I tillegg disponeres 26 langtidsplasser i spesialsykehjem utenfor fylket og i statlige institusjoner. I 1994 var det regnskapsført 30,9 millioner kroner i netto driftsutgifter til somatiske spesialsykehjem i Akershus fylkeskommune (Samdata sykehus, rapport 3/95).

Privatpraktiserende legespesialister, røntgeninstitutt og laboratorier

Både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune yter *tilskudd til private legespesialister* med fylkeskommunal avtale. Akershus hadde 29 budsjetterte avtalehjemler i 1996. For Oslo kommune var det tilsvarende tallet 126, hvorav 70 innen psykiatri/psykologer. I 1994 medgikk det i Akershus fylkeskommune 11,2 milloner kroner i netto driftsutgifter til dette. Det tilsvarende tallet for Oslo kommune var 17,7 millioner kroner (Samdata sykehus, rapport 3/95). Det er etablert refusjonsordninger mellom Oslo og Akershus for bruk av spesialisthelsetjenester på tvers av fylkesgrensene.

Oslo og Akershus bruker relativt store beløp til *kjøp av laboratorie- og røntgentjenester* utenom egne sykehus. I 1994 brukte Oslo kommune 57 millioner kroner til dette. Tilsvarende beløp for Akershus var 50,5 millioner kroner. I St.meld. nr. 50 (1993-94) ble det bebudet en omlegging av finansieringsordningen med sikte på å øke fylkeskommunens styringsmuligheter. En slik omlegging er iverksatt fom. 1. juli 1996.

Tannhelsetjenester

I henhold til lov om tannhelsetjenester er det fylkeskommunens ansvar å sørge for at tannhelsetjenester i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Oslo kommune budsjetterte med 48,4 millioner kroner i netto driftsutgifter til tannhelsetjenesten i 1994. Det tilsvarende tallet for Akershus fylkeskommune var 86,3 millioner kroner.

11.4.7 Psykisk helsevern

Behandlingstilbudet innen psykiatrien i hovedstadsområdet er forankret i det fylkeskommunale og det kommunale forvaltningsnivå og ivaretas av to sykehuseiere, Oslo kommune, og Akershus fylkeskommune. Psykiatrien i Oslo og Akershus er i dag ulikt organisert.

Aktivitetsomfang og ressursinnsats innen voksenpsykiatrien

I tabell 11.5 presenteres noen nøkkeltall for aktivitet og ressursinnsats innen voksenpsykiatrien i Oslo og Akershus.

Tabell 11.6: Nøkkeltall for voksenpsykiatrien i Oslo, Akershus og landet, 1994

1994	OSLO	AKERSHUS
- Heldøgnsplasser i voksenpsykiatrien¡ [1])	980	538
- Antall årsverk totalt i voksenpsykiatrien [1])	2 348	1 040
- Totale netto driftsutgifter [3])	944 980	423 450
- Antall heldøgnsplasser pr. 10 000 innbyggere totalt [2])	29,9	10,9
* sykehus	12,2	4,4
* bo- og behandlingssentra	0,5	0,0
* sykehjem	8,3	6,5
* andre voksenpsykiatriske institusjoner	1,8	0,0
- Antall årsverk pr. 10 000 innbyggere, 18 år og eldre [1])	59,9	31,5
- Netto driftsutgifter pr. innbygger, 18 år og eldre	2 193	1 106
- Netto driftsutgifter pr. oppholdsdøgn	2 029	2 014
- Beleggsprosent	92	85
- Gjennomsnittlig oppholdstid	147	111

[1]) Korrigert for gjestepasienter
[2]) Ikke korrigert for gjestepasienter
[3]) Omfatter både voksenpsykiatri og barne- og ungdomspsykiatri

Kilde: SINTEF-NIS, samdata psykiatri rapport 1/96

Det er store forskjeller mellom Oslo og Akershus i forbruksnivå og ressursinnsats i psykiatrien. Bildet som avtegnes for det psykiatriske helsetjenestetilbudet har mange likhetstrekk med det somatiske, men de fylkesvise forskjellene er enda mer markert innen psykiatrien.

Akershus er blant de fylkene i landet som har den laveste dekningen av heldøgnsplasser, totalt 10,9 plasser pr. 10 000 innbyggere. Oslo har på sin side den høyeste dekningen av heldøgnsplasser med 29,9 plasser pr. 10 000 innbyggere. Personelldekningen viser den samme profilen, med Akershus nederst på skalaen og Oslo i særklasse øverst, hele 56 prosent over landsgjennomsnittet.

Ressursinnsatsen, målt i netto driftsutgifter pr. innbygger viser at Akershus, med utgifter på 1 100 kroner pr. innbygger, er blant de fylkene som har lavest utgifter til voksenpsykiatrien, hele 17 prosent under landsgjennomsnittet. Oslo er i særklasse det fylket som har de høyeste utgiftene til voksenpsykiatrien. I 1994 brukte Oslo i underkant av 2 200 kroner pr. innbygger, hvilket er 65 prosent over nivået på landsbasis. Akershus bruker altså bare halvparten så mye på voksenpsykiatrien som Oslo gjør.

En gjennomsnittlig oppholdstid i Akershus på 111 dager ligger tett opp til landsgjennomsnittet. Oslo er det fylket som har lengst gjennomsnittlig oppholdstid, 147 dager. Beleggsprosenten i Oslo på 92 prosent er blant landets høyeste. Akershus ligger her på den nedre del av skalaen med 85 prosent.

Voksenpsykiatrien i Oslo

Bystyret i Oslo vedtok 26.4.89 «Psykisk helsevern og psykiatrisk helsetjeneste i Oslo - utviklingsplan mot år 2000» (Psykiatriplanen). Med dette vedtaket ble det lagt klare føringer for en omstrukturering og endring av de voksenpsykiatriske helsetjenestene i Oslo.

Psykiatrireformens hovedmål er videreutvikling, allminneliggjøring og behovstilpasning av tilbudene innenfor det psykiske helsevern, samtidig som kvalitet og rettferdig fordeling skal sikres. Psykiatriske og somatiske spesialisthelsetjenester skal være administrativt integrert innenfor felles sektorgrenser. Et sentralt element i psykiatriplanen er flytting av virksomhet fra Dikemark sykehus i Asker til Oslo.

Primærhelsetjenesten, dvs. bydelene, skal ha ansvar for det allmene psykiske helsevernet. Kompetanse til dette sikres ved konsultasjon og veiledning fra spesialisthelsetjenesten.

De psykiatriske helsetjenestene i Oslo er spesialiserte 2. linjetjenester fordelt på tre nivåer:

– Distriktspsykiatriske sentra (DPS) med poliklinikk, dagtilbud og differensierte bo- og omsorgsenheter.
– Spesialiserte sykehustjenester for hver sektor (akuttavdeling for øyeblikkelig hjelp, intermediær og langstidsbehandlingsavdelinger, alderspsykiatri o.l.)
– Høyspesialiserte og differensierte tjenester der behovets volum er mindre og kravet til ressurser og kompetanse er stort. Slike tjenester skal dekke mer enn én sektor, eventuelt hele Oslo, regionen eller landet.

Med utgangspunkt i psykiatriplanens mål om å alminneliggjøre og bedre tilgjengeligheten til tjenestene, vedtok bystyret den 28.6.95 Byrådsak 394/94 «Organisering og styring av den sektorbaserte psykiatrien». Vedtaket innebærer bl.a. at de psykiatriske sykehusene Dikemark, Gaustad og Psykiatrisk klinikk, Vinderen ble avviklet som egne etater fom. 1.1.96. Den nye strukturen for psykiatrien i Oslo er fra dette tidspunkt administrativt forankret i de enkelte sektorsykehusene. For Lovisenberg og Diakonhjemmet sektor er det etablert en egen psykiatrietat.

Ullevål sykehus er fra 1.1.96 tillagt totalansvaret for psykiatrien i *Ullevål sektor*. Dette innebærer et ansvar for gjenværende virksomhet ved Dikemark sykehus, herunder avdeling for særlig ressurskrevende pasienter. Sykehuset har videre ansvaret for alderspsykiatrisk avdeling, allmenpsykiatrisk avdeling, tre distriktspsykiatriske sentra (DPS), fire psykiatriske sykehjem, ett ettervernhjem, ett langtidspensjonat samt privatpleien for sektoren. I tillegg kommer de to psykiatriske avdelingene som var integrert i sykehusets virksomhet fra tidligere.

Ansvaret for psykiatrien i *Aker sektor* er administrativt og faglig underlagt Aker sykehus. Dette innebærer ansvar for fire sykehusavdelinger ved Gaustad sykehus, sikkerhetsavdelingen ved Dikemark sykehus, tre distriktspsykiatriske sentra, psykiatrisk ungdomsteam, alderspsykiatrisk poliklinikk, fem psykiatriske sykehjem og ett ettervernhjem.

For å ivareta psykiatritilbudet i *Lovisenberg og Diakonhjemmet sektorer* er det fra 1.1.96 etablert en ny psykiatrietat. Etaten har ansvaret for virksomheten ved Psykiatrisk klinikk, Vinderen, Vor Frue Hospital, Geitemyrsveien 67 (Markushjemmet), avdeling Lien og to distriktspsykiatriske sentra. Gjennom tilskudd og behandlingsavtaler vil etaten også ha et faglig og økonomisk ansvar for seks private psykiatriske sykehjem, psykiatrien ved Lovisenberg diakonale sykehus og Oslo Hospital.

I tillegg til eget tilbud innenfor voksenpsykiatrien, kjøper Oslo kommune plasser ved Modum Bads Nervesanatorium.

Voksenpsykiatrien i Akershus fylkeskommune

Voksenpsykiatrien i Akershus omfatter følgende tiltak:
- To psykiatriske sykehus med poliklinikker samt en selvstendig poliklinikk
- Seks psykiatriske sykehjem
- Seks psykiatriske avdelinger i kommunale sykehjem
- 25 avtalehjemler for privatpraktiserende lege- og psykologspesialister
- 15 avtaler med privatforpleiere

Blakstad sykehus og den psykiatriske avdelingen ved Sentralsykehuset i Akershus representerer begge tilbud med døgnplasser, dagplasser og poliklinikk. Folloklinikken VOP har døgnplasser i sykehjem, dagplasser og poliklinikk. Behovet for akuttinnleggelser i Akershus ivaretas av Blakstad sykehus og psykiatrisk avdeling ved SiA.

De seks psykiatriske sykehjemmene Sikta, Storenga, Lurud, Elvestad, Moenga og Finstadtunet har samtlige døgnplasser, men i varierende grad dagplasser. Det psykiatriske avdelingene i kommunale sykehjem gir tilbud om døgn- og dagplasser.

Akershus har ikke etablert egne fylkeskommunale sikkerhetsavdelinger. Tilbudet til denne pasientgruppen blir i hovedsak dekket ved kjøp av plasser i regionale sikkerhetsavdelinger, eller ved at Blakstad sykehus etablerer spesialopplegg for enkeltpasienter i lukket langtidsavdeling.

Akershus har i de senere år kjøpt et betydelig antall plasser ved Modum Bads Nervesanatorium som et viktig supplement til egne tilbud.

Barne- og ungdomspsykiatrien

Ansvaret for barne- og ungdomspsykiatrien i *Oslo kommune* er fom. 1.1.96 overført fra Ullevål sykehus til en ny etat for barn og familier. Etaten skal gi et samordnet og helhetlig tilbud til barn, unge og deres familier, og er et resultat av et forsøk igangsatt i regi av Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet. I Oslo omfatter forsøket primært barne- og ungdomspsykiatrien og de fylkeskommunale barneverntjenestene. Målet er å oppnå en mer rasjonell og fleksibel bruk av ressursene og samtidig sikre et helhetlig ansvar for barn og ungdom som både har et omsorgsbehov og et psykiatrisk behandlingsbehov. Et viktig element ved denne organiseringen er at bydelene og andre etater får én ansvarlig instans å forholde seg til i saker hvor behovet for spesialistjenester fra både barnevern og barne- og ungdomspsykiatrien er tilstede.

Organiseringen av barne- og ungdomspsykiatrien i Oslo er nærmere beskrevet i kapittel 12 Sosialsektoren, i sammenheng med barnevernet.

Barne- og ungdomspsykiatrien i *Akershus* omfatter følgende tiltak:
- Tre selvstendige poliklinikker
- En akuttinstitusjon for ungdom
- Tre behandlingshjem

Asker og Bærum BUP, Nordbyhagen BUP og Folloklinikken BUP driver kun poliklinisk aktivitet. Ungdomspsykiatrisk klinikk representerer et tilbud med døgnplasser. Sammen skal disse institusjonene dekke øyeblikkelig-hjelp-funksjonen. De tre behandlingshjemmene, Bråten, Bjerketun og Østbytunet har både døgn- og dagplasser. I tillegg til egne tilbud, kjøper Akershus plasser ved Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri (SSBU).

11.5 TIDLIGERE UTREDNINGER

Organiseringen av helsesektoren i hovedstadsområdet er et tema som har vært drøftet i flere utredninger. Nedenfor gis det en oversikt over de viktigste. Det gis også en kort oppsummering av innholdet i sentrale helsepolitiske dokumenter som

legger overordnede rammer for organiseringen av helsesektoren på nasjonalt plan, hvilket også er av betydning for organiseringen i hovedstadregionen. NOU 1996:5 «Hvem skal eie sykehusene?» er et eksempel på sistnevnte.

Norbomutvalget

I 1986 avga det departementsoppnevnte Norbomutvalget sin innstilling hvor det ble gitt konkrete anbefalinger vedrørende bruken av de samlede ressursene innen den somatiske helsetjenesten i Oslo-Akershusområdet. Utvalget vurderte også betydningen av eierforhold og styringsformer, og mente at Oslo og Akershus burde betraktes som en naturlig enhet både geografisk og kommunikasjonsmessig. Det ble pekt på at tre sykehuseiere og to forvaltningsnivåer medfører samordningsproblemer som bl.a. kan føre til uhensiktsmessig utbygging av tjenestetilbud. Det ble også fremhevet som uheldig at fylkeskommunene, som brukere av statens sykehus, ikke hadde innflytelse på planlegging, drift og kostnadsutvikling i disse sykehusene som de var avhengige av å bruke.

Utvalget foreslo samordning og flytting av en rekke funksjoner og anbefalte at Rikshospitalet skulle ha 700 senger og betjene Akershus med lokal- og sentralsykehusfunksjoner i samsvar med gjeldende avtale. Utvalget mente også at en overføring av Rikshospitalet til Akershus fylkeskommune burde vurderes dersom en gjennom forhandlinger kom frem til en utvidet bruk av Rikshospitalet som lokalsykehus for Akershus.

ROAR-prosjektet (Ressursfordelingen i Oslo og Akershus)

I forbindelse med det såkalte ROAR-prosjektet, ble det i delrapport 4 om «Sykehustjenester i Oslo og Akershus» vurdert muligheter for å utnytte sykehusressursene i Oslo og Akershus mer effektivt gjennom samordning på tvers av fylkesgrensene og på tvers av forvaltningsnivåene. Ved beregning av effektiviseringspotensialet ble det forutsatt at pleiepasienter i sykehus kunne flyttes ut for å gi plass til pasienter fra Oslo og Akershus som behandles ved Rikshospitalet og Moss sykehus. Det ble forutsatt at pleiepasientene fikk et omsorgstilbud utenom sykehus.

Gitt at pleiepasienter i gjennomsnitt opptar 255 senger pr. dag, ble det beregnet et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden ca. 40 millioner kroner (1991). Dersom det legges til grunn at sengetallet er 135, ville det tilsvarende effektiviseringspotensiale være ca. 10 millioner kroner.

Stadaas/Dolva-utredningen

I Stadaas/Dolvas utredning om «Samarbeid somatisk sykehusdrift Oslo - Akershus, 1995» lanseres en rekke tiltak ut fra siktemålet om et bedret pasienttilbud og mer kostnadseffektive løsninger i hovedstadsområdet.

Tiltakene som foreslås forutsetter en samordning og oppgavefordeling mellom sykehusene i Oslo og Akershus, og kan oppsummeres som følger:

- Det er grunn til å tro at det er relativt lite å oppnå ved en ytterligere effektivisering av sykehusene enkeltvis. Endring av sykehusstruktur, samarbeid og oppgavefordeling mellom institusjonene synes å ha større muligheter for å bedre pasienttilbudet ut fra målsettingen om kortere ventetider og økt kvalitet.
- Små sykehus har ikke faglig bredde til å ta selvstendig ansvar for øyeblikkelighjelpfunksjoner på en forsvarlig måte. Disse oppgavene bør derfor konsentreres til tre, maksimalt fire sykehus mot dagens åtte. Færre akuttsykehus vil også kunne gi reduserte driftskostnader slik at de frigjorte ressursene kan anvendes til å styrke effektivitet og kontinuitet i planlagt drift på områder som i dag har køer og lang ventetid, eller hvor det medisinske tilbudet er for dårlig.
- Oslo og Akershus har flere sykehus som tilbyr de samme tjenester og som har tildels konkurrerende virksomhet. Dette kan ha positive sider, men dublering av funksjoner kan også gå ut over effektivitet og kvalitet. Pasienttallet kan bli lite på hver avdeling, og enkelte fag vil derfor med fordel kunne samles. Det

skisseres forslag til oppgavefordeling mellom sykehusene i Oslo og Akershus innenfor konkrete fagområder og spesialiteter.
- Spesialisthelsetjenesten i fylkene bør utnyttes bedre og styrkes gjennom et tettere samarbeid mellom sykehusspesialister og spesialister med fylkeskommunal driftsavtale. Rekruttering til enkelte spesialiteter er mindre enn behovet. Samling av spesialenheter blir derfor viktig for å sikre driften og øke utdanningskapasiteten. Arbeidsordninger som omfatter ambulerende tjeneste og rotasjonsordninger vil sannsynligvis være nødvendig.
- Det vil være påkrevet med et tett politisk og administrativt samarbeid for å styre, finansiere og drive et somatisk sykehusnettverk med så mange og forskjelligartede oppgaver. Sammenslåing av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune nevnes som den teoretisk sett enkleste løsningen.
- Regioninndelingen i helseregion 1 og 2 må vurderes med tanke på at Oslo og Akershus bør tilhøre samme helseregion.

Rapporten er pr. desember 1996 ikke politisk behandlet, verken i Oslo kommune eller Akershus fylkeskommune. Samarbeidsutvalget for Oslo - Akershus har imidlertid fattet vedtak om at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i rapporten skal avklares, og nødvendig initiativ i forhold til dette er tatt.

NOU 1987:25 (Eilertsenutvalget)

I NOU 1987:25 «Sykehustjenester i Norge. Organisering og finansiering», konkluderer flertallet i utvalget med at sykehusdrift bør forankres på ett og samme forvaltningsnivå, og at dette bør være fylkeskommunalt. Utvalgets flertall la hovedvekten på at fylkeskommunen er resultat av et omfattende reformarbeid med desentralisering, demokratisering og effektivisering som mål, og anså det som lite aktuelt å gjennomføre store forvaltningsmessige endringer i strid med desentraliseringspolitikken. Det ble også pekt på at det ville være vanskelig å tenke seg opprettholdelse av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå dersom den skulle bli fratatt ansvaret for institusjonshelsetjenesten. Alternativet med statlig overtakelse ble vurdert som en svekkelse av den folkevalgte kontroll med institusjonshelsetjenesten fordi avstanden mellom den politiske styring og virksomheten ville øke. Flertallet i utvalget mente imidlertid at statssykehusene burde integreres sterkere i det fylkeskommunale forvaltningsapparat. Rikshospitalet ble foreslått overført til Akershus fylkeskommune i kraft av å være den dominerende bruker av sykehuset. Det ble pekt på at ansvaret for forskning og undervisning ved Rikshospitalet fortsatt burde å være en statlig oppgave.

Utvalgets *mindretall* gikk inn for statlig overtakelse av ansvaret for sykehusvesenet, og begrunnet sitt standpunkt med at statlig sykehusdrift ville lette samordnings- og prioriteringsproblemene innenfor helsevesenet. Statlig overtakelse ville etter deres syn også bidra til utvikling av likhet i tjenestetilbudet uavhengig av bosted.

St.meld. nr. 41 (1987-88) (Nasjonal helseplan)

I St.meld. nr. 41 (1987-88) «Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan» trekkes det opp hovedretningslinjer for fremtidig organisering, ressursfordeling og beslutninger om styringsformen i helsetjenesten. Norge har sluttet seg til Verdens helseorganisasjons (WHOs) målsetting «Helse for alle innen år 2000». I Nasjonal helseplan presenteres mål, utfordringer og strategier for å ivareta denne hovedmålsettingen.

I forbindelse med Stortingets behandling av Nasjonal helseplan, Innst. S. nr. 120 (1988-89), ble behovet for å samordne og prioritere allerede eksisterende ressurser innen sykehusvesenet trukket frem. Stortinget fremhevet at den nåværende regionalisering av helsevesenet skulle opprettholdes og at dagens desentraliserte

struktur med fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten i store trekk skulle videreføres. Det ble imidlertid understreket at staten burde ta et mer direkte ansvar for sykehusvirksomheten og samordne investeringer og kompetanseoppbyggingen bedre.

St.meld. nr. 50 (1993-94) (Helsemeldingen)

I St.meld. nr. 50 (1993-94) «Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste», slås det fast at dagens sykehusstruktur og oppgavefordeling ikke er godt nok tilpasset de krav og muligheter som den moderne medisinen gir. Mange lidelser har blitt enklere å behandle. Pasienter som tidligere måtte legges inn ved sykehus behandles nå poliklinisk, eller i kommunehelsetjenesten. På den andre siden er det åpnet for behandlingsmuligheter som stiller større krav til spesialisering og kompetanse. Dette skaper behov for bedre samarbeid og en sterkere funksjonsfordeling mellom sykehusene, både innen den enkelte fylkeskommune og innen helseregionen.

Statlig overtakelse av sykehusene diskuteres i meldingen. Det legges imidlertid vekt på at fylkeskommunal drift gir befolkningen innflytelse over utformingen av sykehustjenestene. Nærhet og god kjennskap til lokale forhold er viktig for å kunne etablere gode og lokalt tilpassede samarbeidsløsninger mellom primærhelsetjenesten og sykehusene. Det konkluderes derfor med at hovedtrekkene i dagens oppgavefordeling i helsesektoren mellom stat, fylkeskommuner og kommuner skal legges til grunn. Fylkeskommunene skal fortsatt eie og drive sykehusene, men statens rolle i styringen skal klargjøres og forsterkes.

For å styrke samordningen av ressursene og få til samarbeid og en bedre funksjonsfordeling foreslås det at helseregionene skal tillegges en sterkere rolle i planleggingen av sykehusvirksomheten. Regional helseplanlegging og nettverksorganisering introduseres som virkemidler.

Forslag til ny lov om spesialisthelsetjenesten drøftes med utgangspunkt i behovet for å sikre rasjonell struktur, prioritering og ressursutnyttelse. En egen lovhjemmel for kommunal betalingsplikt for ferdigbehandlede pasienter ved somatiske sykehus i særlige tilfeller foreslås. Forslag til ny lov om pasientrettigheter blir også drøftet.

NOU 1996:5 (Hellandsvikutvalget)

Både Eilertsenutvalget, Helsemeldingen og tildels Nasjonal helseplan drøfter spørsmål knyttet til sykehusenes eierskap. I forbindelse med Stortingets behandling av Helsemeldingen, Innst. S. nr. 165 (1994-95), ble det vedtatt å be om en utredning av alternative modeller for nasjonal styring/eierskap av sykehusene. NOU1996:5 «Hvem skal eie sykehusene?» ble lagt frem 13. mars 1996.

Innstillingen var tredelt mht. valg av modell, men det var enighet om bl.a. følgende:

- Ønsket om bedre samordning mellom fylkene i hver helseregion skal ligge til grunn for valg av fremtidig modell.
- Alle sykehus bør tilhøre det samme forvaltningsnivå. Hva dette vil bety for Rikshospitalet vil bl.a. avhenge av hvilken modell som blir valgt for eierskap av sykehusene.
- Dagens «frivillige regionsamarbeid» er ikke tilstrekkelig for en effektiv regional utnyttelse av sykehusressursene.

I utvalgets innstilling presenteres følgende tre modeller:

1. Regionalisert sykehusvesen med fylkeskommunen som eier - løst formalisert samarbeid. Modellen bygger på dagens system med rammeoverføringer, fylkeskommunal finansiering og organisering av sykehusene som det bærende element. Den regionale samordningen skal, som i dag, ivaretas av de regionale

helseutvalgene, men det pekes på noen områder som særlig bør forbedres. Fylkeskommunen bør bl.a. få økte styringsmuligheter ved at flest mulig av de øremerkede tilskuddene til sykehussektoren legges inn i rammeoverføringene til fylkeskommunene. Det er nødvendig med en sterkere forankring av det regionale samarbeidet ved at fylkeskommunene forpliktes til å samarbeide. Videre bør økt statlig styring, bl.a. gjennom mål- og resultatstyring vektlegges.

2. Formalisert interfylkeskommunalt samarbeid - organisert i interfylkeskommunalt selskap. Modellen forutsetter at fylkeskommunene i en helseregion sammen skal eie og drive sykehusene i regionen gjennom interfylkeskommunalt selskap. Sykehusenes pasientbehandling skal fortsatt finansieres av fylkeskommunene. En slik modell vil bl.a innebære at det legges til rette for etablering av et skille mellom bestillere og utførere av helsetjenester. Lokale muligheter for prioriteringer mellom ulike tjenestetyper beholdes og det blir mulig å løse strukturproblemene der de eksisterer - på et regionalt nivå. Det legges vekt på at modellen vil gi gode muligheter for kostnadskontroll samtidig som den legger til rette for fritt sykehusvalg.
3. Regionalisert sykehusvesen med staten som eier. Denne modellen forutsetter at staten overtar alle sykehus, og at det opprettes et forvaltningsorgan med spesielle fullmakter, kalt Statens sykehusforvaltning. Det hevdes bl.a. at modellen vil sikre en helhetlig nasjonal helsepolitikk og overordnet politisk styring kombinert med stor institusjonell frihet. Modellen samler eierskap og finansiering for universitetene og sykehusene, og sikrer dermed en samordning mellom kompetanseutvikling og pasientbehandling. I tillegg til de utredninger og stortingsmeldinger som her er nevnt, er det både i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune de senere årene fattet en rekke vedtak som har hatt, og vil få, betydning for organiseringen av det samlede tilbudet innen helsesektoren i hovedstadsregionen.

11.6 SAMORDNINGSBEHOV

Behovet for samordning av ressursene innenfor helsesektoren i hovedstadsområdet har vært satt på dagsorden i en rekke sammenhenger de siste 10 årene. Bedre samordning har vært sett på som en mulighet for å sikre

- en mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressursene, både utstyr og personell
- bedre ivaretakelse av brukernes behov for medisinsk-faglig gode og lett tilgjengelige tilbud
- en likeverdig og rettferdig behandling

Utvalget har i sine vurderinger valgt å ta utgangspunkt i- og bygge videre på- en del av den kunnskapen som foreligger i form av tidligere utredninger. Utvalget har i tillegg, i samarbeid med SINTEF-NIS, fått utarbeidet fem rapporter som har bidratt til å belyse følgende konkrete problemstillinger nærmere:

- Hva betyr inndelingen (to fylker, to ulike helseregioner) og oppgavefordelingen (to forvaltningsnivåer, tre sykehuseiere) for muligheten til å oppnå mer kostnadseffektive og brukertilpassede løsninger i hovedstadsområdet?
- I hvilken grad høster Oslo kommune, som ett forvaltningsnivå, fordeler av å ha ansvaret for både kommunale og fylkeskommunale helseoppgaver, sammenliknet med Akershus fylkeskommune hvor ansvaret er delt mellom fylkeskommunen og 22 kommuner?
- Hvilket omfang har problemene? Er de av en slik karakter at omfattende endringer i rammebetingelsene synes å være påkrevet?

11.6.1 Helseregioninndelingen

Dagens helseregioninndeling, hvor Oslo er plassert i helseregion 1 og Akershus i helseregion 2, er et resultat av ikke mindre enn tre stortingsmeldinger og en utredning fra et regjeringsoppnevnt utvalg.

I forbindelse med diskusjonen om hvilke fylkeskommuner som skulle inngå i henholdsvis helseregion 1 og 2, ble det bl.a. pekt på som viktig at Akershus ble involvert i regionalt samarbeid med Oslo pga. bosettingsmønsteret og kommunikasjonsstrukturen i området. Det ble videre hevdet at to helseregioner i hovedstadsområdet med hvert sitt regionsykehus lett ville kunne føre til dobbeltinvesteringer og uhensiktsmessig bruk av ressurser. Det ble derfor foreslått at hele øst- og sørlandsområdet skulle ses under ett og at pasientene skulle kunne legges inn på det sykehus som var best tjenelig ut fra medisinske behov. Til tross for disse argumentene, ble nåværende inndeling i helseregion 1 og 2 vedtatt i 1982.

Helseregionene er ikke et eget forvaltningsnivå. Dette innebærer at fylkeskommunene stilles overfor tildels store utfordringer på samarbeidssiden når planlegging av helsetjenestene skal skje på tvers av fylkesgrensene. Det har i flere sammenhenger vært hevdet at det er behov for et mer forpliktende regionalt samarbeid for å møte utfordringene som helsesektoren står overfor. Etablering av samarbeidsordninger og gjennomføring av strukturendringer må kunne skje enkelt og effektivt, selv om den enkelte fylkeskommune er uenig.

Det er hevet over tvil at det regionale samarbeidet til nå ikke har fungert smertefritt. Lokale forhold og prioritering av sykehus i eget fylke har ofte hatt en tendens til å dominere forslag og avstemninger når regionalt samarbeid har blitt drøftet, også når det har vært klare behov for felles løsninger. Endringer i sykehusstruktur, og spesielt nedlegging eller sammenslåing av sykehus har dessuten vist seg å være svært vanskelige saker å få gjennomslag for politisk.

I St.meld. nr. 50 ble det lansert et opplegg med sikte på å styrke helseregionenes funksjon, bl.a. gjennom å gi de regionale helseutvalgene en mer aktiv rolle i planleggingen av det samlede helsetjenestetilbudet. Etter initiativ fra Sosial- og helsedepartementet pågår det nå et arbeid med utarbeiding av regionale helseplaner i samtlige av landets fem helseregioner.

Det er fra flere hold kommet positive signaler når det gjelder initiativet som er tatt for å vitalisere arbeidet i de regionale helseutvalgene. I helseregion 2 er det bl.a. iverksatt flere gode samarbeidtiltak, og det synes å ha kommet til økt forståelse for behovet for regional samordning. Hellandsvikutvalgets innstilling var forøvrig enstemmig i forhold til at samarbeidet innenfor regionene burde styrkes, og at den overordnede planlegging og utvikling av sykehustilbudet bør skje på regionnivå.

Revitaliseringen av helseregionenes rolle og arbeidet med regionale helseplaner er en relativt nylig igangsatt prosess. De respektive fylkeskommuner har derfor ikke hatt tilstrekkelig tid og anledning til å prøve ut et reelt regionalt samarbeid i praksis. Det er også store variasjoner i hvor langt arbeidet er kommet i de respektive regioner.

Regional helseplanlegging og nettverkssamarbeid skal skje innenfor de enkelte helseregioner. I dette perspektivet er det åpenbart uhensiktsmessig at Oslo og Akershus, som både geografisk og kommunikasjonsmessig er så tett sammenvevd, skal tilhøre hver sin helseregion. Skal intensjonene med regional planlegging følges opp, vil dette, gitt dagens inndeling, medføre at planleggingen av sykehustilbudet i Oslo og Akershus primært blir tilpasset fylkene i de respektive helseregioner. Den interne samordning i hovedstadsområdet vil således lett kunne bli et sidehensyn.

Utvalget mener derfor at det er viktig at Oslo og Akershus plasseres i samme helseregion som et ledd i å legge forholdene tilrette for bedre samordning av helsetjenestetilbudet i hovedstadsområdet. En endring av helseregioninndelingen

vil imidlertid ikke bare berøre hovedstadsregionen, men også de øvrige fylkene som inngår i dagens helseregion 1 og 2. Foruten Oslo og Akershus, er dette Hedmark og Oppland i helseregion 1 og Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder i helseregion 2. I tillegg vil Ullevål sykehus, Rikshospitalet og Radiumhospitalet bli berørt som regionsykehus for de respektive helseregioner.

I kapittel 18 skisserer utvalget mulige alternative løsninger når det gjelder endringer i helseregioninndelingen.

11.6.2 Helhetlig planlegging av investerings- og utbyggingsprosjekter

Det er på det rene at det er sider ved dagens organisering av sykehustjenesten i Oslo og Akershus som ikke kan sies å fungere optimalt når det gjelder muligheten for å oppnå gode løsninger, både i forhold til ressursutnyttelse og ivaretakelse av brukernes behov. Dette er dels en følge av at Oslo og Akershus i dag planlegger sykehustilbudene hver for seg, og dels en følge av at Rikshospitalet eies av staten og at funksjonene ikke blir samordnet med de lokale behov på en hensiktsmessig måte. Denne manglende helhetlige planleggingen av sykehustjenesten i hovedstadsområdet vanskeliggjør dimensjonering og koordinering av nye tilbud i forbindelse med etablering av større investerings- og utbyggingsprosjekter.

Som tidligere nevnt er Oslo i dag så godt som selvforsynt med de fleste sykehustjenester, mens Akershus i større grad har valgt å samarbeide med eksterne sykehus, først og fremst Rikshospitalet, for å kunne tilby et tjenestevolum og -spekter som er adekvat i forhold til befolkningens behov for sykehustjenester.

Bygging av Nytt rikshospital på Gaustad innebærer at en betydelig del av sykehustilbudet i hovedstadsområdet konsentreres i et relativt lite område i Oslo, mens det befolkningsmessig er grunnlag for en utbygging på østsiden av byen. I forbindelse med diskusjonen om bygging av Nytt rikshospital, var ett av lokaliseringsalternativene i Folloregionen.

Nytt rikshospital er dimensjonert ut fra at sykehuset også i fremtiden skal dekke betydelige deler av Akershus' behov for sykehustjenester. Spørsmålet om sykehusbygging i Follo har vært diskutert siden 1970-tallet, og det har vært foretatt utredninger på mange områder, både om eierskap, lokalisering og funksjoner. I mars 1995 ble det imidlertid fattet et prinsippvedtak i fylkestinget i Akershus om planlegging og bygging av nytt lokalsykehus i Follo.

Erfaringene indikerer altså at det er vanskelig og svært tidkrevende å samordne interessene mellom de tre store sykehuseierne i hovedstadsområdet når det gjelder å få til en helhetlig og langsiktig planlegging av det samlede sykehustilbudet i hovedstadsområdet. Selv om Nytt rikshospital nå snart vil stå ferdig og prosjekteringen av nytt sykehus i Follo er i gang, vil det også i årene fremover investeres store beløp i sykehusene i dette området. Utvalget er av den oppfatning at disse investeringene i sterkere grad bør styres og planlegges med utgangspunkt i et regionalt perspektiv.

11.6.3 Fritt sykehusvalg og behandlingskapasitet

Samarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune innen somatiske helsetjenesteoppgaver foregår idag i et relativt begrenset omfang, og er hovedsakelig knyttet til inngåtte avtaler om kjøp av plasser. Det er også etablert enkelte samarbeidstiltak på administrativt nivå. Pasientutvekslingen mellom Oslo og Akershus kan betegnes som påfallende liten, og langt mindre enn det som er vanlig mellom nabofylker. I 1994 skjedde 1,2 prosent av sykehusinnleggelsene fra Akershus ved

Oslos sykehus, mens under 0,6 prosent av innleggelsene fra Oslo fant sted ved sykehus i Akershus (SINTEF-NIS, delrapport 4, 1996).

Det er i dag innført fritt sykehusvalg på samme nivå i helseregion 2. I Oslo kommune er det etablert en ordning med begrenset fritt sykehusvalg innenfor sykehusene på Oslos helseplan. To helseregioner i hovedstadsområdet, med Oslo og Akershus plassert i hver sin, begrenser muligheten for brukerne til å velge det sykehuset som geografisk ligger nærmest. Ut fra et brukersynspunkt vil tilbudet i Akershus kunne fremstå som bedre enn tilbudet i Oslo fordi valgfriheten i Akershus er større. I praksis viser det seg at muligheten til å velge sykehus på samme nivå i økende grad benyttes.

Det er viktig å være forberedt på at det kan bli åpnet for fritt sykehusvalg i større grad enn hva som er tilfellet i dag. I praksis vil dette innebære at det gis anledning til å velge sykehus på tvers av fylkesgrensene. Med dagens organisering i hovedstadsområdet, kan økt pasientflyt på tvers av de administrative grensene også skape problemer og større samordningsbehov. Dette skyldes bl.a. at Oslo og Akershus bruker sykehusene forskjellig. Sammenliknet med Akershus har Oslo rikelig sengekapasitet. Noe av denne kapasiteten brukes til pleie- og omsorgsfunksjoner. Dette er oppgaver som i Akershus og i landet for øvrig blir tatt hånd om i sykehjem.

Dersom det blir innført fritt sykehusvalg i området, og pasienter fra Akershus søker behandling i Oslo, vil det kunne bety økt press på kapasiteten i Oslo. I en eller annen form vil det følge penger med pasientene fra Akershus, og Oslo-sykehusene vil da kunne prioritere disse pasientene på bekostning av egne pleiepasienter. Dersom pleiepasientene presses ut av sykehusene, vil det, gitt dagens situasjon, oppstå kapasitetsproblemer i pleie- og omsorgssektoren i Oslo.

Utvalget mener derfor at det er viktig at konsekvensene av å gjennomføre fritt sykehusvalg i regionen ikke bare vurderes med utgangspunkt i hva som kan oppnås av samordning når det gjelder behandlingskapasitet i *sykehusene isolert* sett. Avhengig av i hvilken grad brukerne vil benytte seg av valgfriheten, vil innføring av fritt sykehusvalg med stor sannsynlighet kreve en mer restriktiv utskrivning av pleiepasienter fra sykehusene i Oslo, hvilket vil bety et sterkere press på primærhelsetjenesten, både i institusjons- og hjembasert omsorg. Hvilke effekter dette vil ha totalt sett, må gjøres til gjenstand for en grundig vurdering.

På denne bakgrunn vil utvalget understreke at det er viktig å vurdere samordningen av sykehustjenestene i hovedstadsområdet i sammenheng med pleie- og omsorgstilbudet. Dette er spesielt viktig for Oslo kommune som har et samlet ansvar for primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

11.6.4 Funksjonsfordeling, spesialisering og horisontal integrasjon

Stadaas/Dolva har i sin utredning «Samarbeid somatisk sykehusdrift Oslo - Akershus» gjennomgått den somatiske sykehustjenesten i Oslo og Akershus på et meget detaljert nivå. Hovedpunktene i utredningen er oppsummert i avsnitt 11.5.

Utredningen er basert på fylkeskommunale politiske vedtak og bystyrevedtak som har fastlagt funksjonsfordelingen og endringer i strukturen i somatisk sykehussektor i Oslo og Akershus. Det er imidlertid ikke foretatt en nærmere analyse av hvilke endringer som vil følge av fylkestingsvedtaket i Akershus om bygging av nytt sykehus for Folloregionen. Rikshospitalets funksjoner er heller ikke berørt. Utredningen gir derfor ikke et fullstendig og samlet bilde av aktørene og oppgavene innen sykehussektoren i hovedstadsområdet. Utvalget mener likevel at den gir gode indikasjoner på hvilke samordningsmuligheter som kan være aktuelle å vurdere nærmere.

Utvalget ser det ikke som sin oppgave å komme med konkrete faglige anbefalinger hva gjelder funksjonsfordelingen i hovedstadsområdet, men vil på et mer overordnet nivå drøfte hvilke potensialer som synes å foreligge.

Akuttberedskap

Stadaas/Dolvas rapport inneholder forslag til en rekke konkrete tiltak som vil kunne bidra til et mer effektivt sykehustilbud for hovedstadsområdet sett under ett. Det foreslås bl.a. en betydelig reduksjon i antall sykehus som skal motta øyeblikkelig-hjelp. Mens Oslo og Akerhus i dag har åtte sykehus som mottar øyeblikkelig-hjelp, foreslår Stadaas/Dolva at antallet reduseres til tre, eller høyst fire. Det pekes på at dette vil gi betydelige innsparinger og frigjøre arbeidstid for nøkkelpersonell slik at tilbudet til akuttpasientene kan forbedres ved de sykehusene som skal ta i mot øyeblikkelig hjelp.

I 1994 ble godt og vel 64 000 pasienter innlagt som øyeblikkelig-hjelp ved sykehus i Oslo og Akershus. Dette er nærmere 60 prosent av alle innleggelsene (SINTEF-NIS delrapport 1, 1996). Sykehus som skal ha full beredskap for øyeblikkelig-hjelp, må ha personell på vakt døgnet rundt syv dager i uken. Dette gjelder ikke bare vaktberedskap for leger ved de avdelinger hvor pasientene legges inn, men også som et minimum for operasjonsavdeling, anestesi, laboratorium og røntgen. Dette er ressurskrevende, både økonomisk og i forhold til anvendelse av nøkkelpersonell som er en knapphetsfaktor.

De fleste øyeblikkelig-hjelp-innleggelser skjer på dagtid, og bare 12 prosent skjer i tidsrommet fra midnatt til klokken 0800 neste morgen. I gjennomsnitt var det i hele hovedstadsområdet 21 slike innleggelser pr. natt i 1994. Åtte sykehus hadde beredskap for å ta i mot disse innleggelsene. Det betyr at hvert sykehus i gjennomsnitt hadde tre pasienter, anslagsvis to indremedisinske og en kirurgisk. 70 prosent av pasientene gikk imidlertid til tre av disse sykehusene.

Utvalget mener at disse tallene indikerer muligheter for effektivisering gjennom sterkere grad av samordning og sentralisering av akuttberedskapen i hovedstadsområdet, spesielt ved å se Vest-regionen og de vestlige delene av Oslo i sammenheng. Utvalget vil imidlertid peke på at Oslo og Akershus også hver for seg, uavhengig av samarbeid på tvers av fylkesgrensene, bør vurdere hvilke muligheter som foreligger mht. effektivisering av akuttberedskapen. Akuttberedskap ved færre sykehus vil bety reduserte driftskostnader og frigjorte ressurser som bl.a. vil kunne anvendes på områder som i dag har køer og lang ventetid, til beste for brukerne.

Generelle betraktninger om horisontal integrasjon

Stadaas/Dolva foreslår en rekke konkrete samordningstiltak innenfor de enkelte fagområder og spesialiteter. Siktemålet er dels å fjerne unødig dublering av kostnadskrevende og høyspesialiserte tilbud, og dels å sikre tilstrekkelig pasientgrunnlag for de mest spesialiserte tilbudene. Det pekes bl.a på at for å drive et somatisk sykehusnettverk med mange og forskjelligartede oppgaver, vil det være behov for et tett politisk og administrativt samarbeid. En sammenslåing av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune lanseres som den teoretisk sett enkleste løsningen, mao. full horisontal integrasjon av sykehusene i Oslo og Akershus.

Horisontal integrasjon som virkemiddel i effektiviseringsprosesser drøftes bl.a. i SINTEF-NIS delrapport 4, 1996. Horisontal integrasjon har i de siste 10-15 årene vært sett på som en viktig strategi for effektivisering av sykehustjenesten, og da kanskje særlig i USA, hvor en vesentlig del av sykehusene i løpet av noen år har sluttet seg til, eller blitt kjøpt opp av større selskaper eller kjeder. Det er særlig stordriftsfordelene som har vært fremhevet i denne forbindelse. Et selskap som eier flere sykehus innenfor samme område, kan redusere antallet parallelle tilbud gjennom såkalt «nisjespesialisering», unngå dublering av kostbare funksjoner og oppnå økt effektivitet gjennom bedre utnyttelse av fagmiljøer og kapitalintensivt utstyr.

Spørsmålet om sykehusdrift medfører stordriftsfordeler er faglig sett ikke avklart. Relatert til norske forhold, er det ingen sammenheng mellom sykehusenes størrelse og kostnadsnivå. Heller ikke når det gjelder spørsmålet om horisontal integrasjon i praksis fører til økt effektivitet, finnes det klare og entydige svar. I USA er det gjort undersøkelser som viser at sykehus som inngår i kjeder har samme kostnadsnivå som frittstående sykehus, og at de ikke har oppnådd effektiviseringsgevinster på kostnadssiden.

Norsk sykehusvesen er forskjellig fra sykehusvesenet i USA, og resultatene derfra kan ikke uten videre overføres til norske forhold. De illustrerer imidlertid at forventninger om effektiviseringsgevinster gjennom horisontal integrasjon ikke nødvendigvis slår til i praksis. Det er imidlertid et faktum at det i hovedstadsområdet ligger til rette for en langt sterkere spesialisering og sentralisering av tilbudene enn ellers i landet.

I tillegg til diskusjonen om økonomiske stordriftsfordeler, vil det også være kvalitetsmessige stordriftsfordeler som kan oppnås ved stort pasientvolum. Det er godt dokumentert at for få pasienter pr. år representerer en kvalitetsrisiko, men det er ikke dokumentert verken økonomiske eller kvalitetsmessige gevinster av å øke volumet ut over et visst nivå. Det er spesielt fra medisinsk hold at det argumenteres for sterk sentralisering, da dette hevdes å gi det beste grunnlaget for spesialisering, faglig utvikling og anskaffelse av det beste og nyeste innenfor medisinsk teknologi.

Utvalget mener at horisontal integrasjon ikke må betraktes som et virkemiddel som i seg selv fører til effektivisering. Den større sikkerhet som i enkelte tilfeller kan oppnås gjennom sterk sentralisering, må veies mot andre verdier. Det er f.eks. ikke alltid slik at sterk sentralisering er i pasientens interesse. Når en pasient kan få adekvat behandling på lokalsykehusnivå, er det ingen fordel at behandlingen skjer ved et regionsykehus. Innleggelse av en lokalsykehuspasient i et regionsykehus kan føre til mer omfattende utredning og behandling enn nødvendig, hvilket vil bety unødig ressursbruk samtidig som det vil innebære en merbelastning for pasienten. Selv om reiseavstandene i hovedstadsområdet er relativt små, er det tidvis en meget treg trafikkavvikling. Dette er forhold som også har betydning for tilgjengeligheten, og er således et argument i retning av at sentralisering ikke bør skje unødig.

Flere parallelle tilbud tilgjengelig samtidig vil også gi valgmuligheter for brukerne og åpner for en viss konkurrranse om pasienter. Under kontrollerte former kan det bidra både til bedre kvalitet og effektivitet. Også sårbarhetshensyn skulle tilsi at det er fordelaktig med flere parallelle tilbud i samme område.

Sykehusstruktur, geografi og befolkningsgrunnlag

Geografi og befolkningsgrunnlag er viktige premisser når sykehustilbudet skal planlegges. Den regionaliserte helsetjenesten er bygget opp rundt inndelingen i nivåer med lokalsykehus, sentralsykehus og regionsykehus. Det grunnleggende prinsipp er at tjenestene skal ytes så nær pasientens bosted som mulig, men at de spesialiserte tjenestene skal sentraliseres i den grad dette er nødvendig av hensyn til effektivitet og kvalitet. De årlige kostnadene for sykehustjenestene til befolkningen i Oslo og Akershus kan anslås til tre milliarder kroner.

Lokalsykehusfunksjonene i indremedisin og kirurgi er volummessig den største delen av sykehustjenesten, og utgjør 50 prosent eller ca. 1,5 milliarder kroner. Et lokalsykehus med bl.a. kirurgi og indremedisin må ha et befolkningsgrunnlag på 50 000 for å oppnå optimal utnyttelse av ressursene. Ut fra dette resonnement kunne Akershus og Oslo hatt henholdsvis syv og åtte lokalsykehus, mens de rent faktisk har fordelt lokalsykehusfunksjonene i indremedisin og kirurgi på fire sykehus hver, og har altså et langt større pasientgrunnlag for disse funksjonene enn det anbefalte minimum. Dersom lokalsykehusfunksjonene for Oslo og Akershus skulle planlegges under ett, er det sannsynligvis liten grunn til å forvente større effektiviserings-

gevinster som følge av stordriftsfordeler enn det Oslo og Akershus i dag kan oppnå hver for seg.

Sentralsykehusfunksjonen utgjør ca. en milliard kroner, eller vel 30 prosent av de samlede sykehuskostnadene i hovedstadsområdet. Typiske spesialiteter på dette nivået er øre-nese-hals, øye, nevrologi og pediatri. I tillegg kommer føde og gynekologi. Hvor stort befolkningsgrunnlag som kreves for å oppnå optimal drift kan diskuteres, og vil variere avhengig av spesialitet. Anslagsvis vil det ligge i området 100 000 til 250 000. Det betyr at Oslo og Akershus hver for seg har befolkningsgrunnlag for ett til to sentralsykehus, og at det heller ikke her kan antas å være vesentlige stordriftsfordeler å hente ved å se Oslo og Akershus i sammenheng.

Når det gjelder sentralsykehusfunksjonene, er det imidlertid nødvendig å se noe nærmere på geografien i hovedstadsregionen. Oslo deler Akershus fylke i to. Bærum sykehusområde, med tilsammen 138 000 innbyggere ligger vest for Oslo, mens resten av Akershus fylke, med et samlet folketall på 292 000, ligger på østsiden. Sentralsykehuset i Akershus skal fungere som sentralsykehus for Asker og Bærum med unntak av visse kirurgiske og medisinske disipliner som utføres ved Bærum sykehus samt øre-nese-hals og øye hvor Akershus benytter Rikshospitalet. Dette betyr at den delen av befolkningen fra Asker og Bærum som skal ha dekket sine sykehustjenester ved Sentralsykehuset i Akershus, må krysse Oslo fra vest til øst og passere en rekke sykehus underveis, hvorav flere kan tilby de aktuelle tjenestene. Ut fra et brukersynspunkt, hvor kravet til nærhet og tilgjengelighet står sentralt, virker dette åpenbart urimelig. Utvalget er imidlertid klar over at denne problemstillingen pr. i dag ikke ser ut til å være særlig omfattende.

Regionfunksjonene, inklusiv flerregionfunksjoner og landsfunksjoner, står for de siste 18 prosent av sykehuskostnadene, anslagsvis 0,6 milliarder kroner. Nødvendig befolkningsgrunnlag kan anslås til 500 000 og oppover. Verken Oslo eller Akershus alene har det befolkningsgrunnlaget som disse funksjonene krever. Tilsammen har imidlertid Oslo og Akershus et større befolkningsgrunnlag enn helseregion 1 har i dag, og tilstrekkelig for de aller fleste regionfunksjoner.

Sett i forhold til helseregionene som helhet har Rikshospitalet og Ullevål samme lokalisering og tilgjengelighet, og det er derfor ingen geografiske hensyn som tilsier at bestemte fylker må benytte det ene sykehuset fremfor det andre.

Før byggingen av Nytt rikshospital ble vedtatt, ble det bl.a. i regi av Ullevål sykehus utarbeidet en rapport som vurderte mulighetene for å integrere Rikshospitalet og Ullevål, og dermed også regionfunksjonene i helseregion 1 og 2, i nybygg ved Ullevål sykehus. I rapporten «Regionsykehuset i Oslo, 1986» konkluderes det med at en slik løsning ville gi store årlige driftsbesparelser, anslagsvis 420 millioner 1991-kroner. Innsparingene ville kunne hentes ut i form av stordriftsfordeler og som et resultat av at flere pasienter ville bli behandlet på riktig nivå.

Det er grunn til å anta at det også i dag foreligger et potensiale for besparelser gjennom en bedre samordning av høyspesialiserte tjenester mellom Ullevål sykehus og Rikshospitalet. I Stadaas/Dolvas utredning er det pekt på konkrete muligheter. I hvilken grad en slik samordning er hensiktsmessig totalt sett - og mulig, vil bl.a. avhenge av helseregioninndelingen, sykehusenes fremtidige eierstruktur og av samarbeidsformene som utvikles innenfor de respektive helseregioner.

Utvalget vil oppsummere med at gjennomgangen over indikerer at horisontal integrasjon i seg selv ikke kan forventes å gi store effektiviseringsgevinster. Oslo og Akershus har i dag hver for seg en horisontal integrert sykehustjeneste. En rekke av samarbeidstiltakene som bl.a. foreslås i Stadaas/Dolvas utredning, kan Oslo og Akershus gjennomføre uavhengig av hverandre. Utvalget vil likevel peke på at det foreligger et potensiale for bedre samordning mellom de vestlige delene av Aker-

shus (Asker/Bærum) og de vestlige delene av Oslo når det gjelder sentralsykehusfunksjoner og akuttberedskap. Videre mener utvalget at det foreligger et klart effektiviseringspotensiale gjennom horisontal integrasjon når det gjelder regionsykehusfunksjonene og for administrative funksjoner.

11.6.5 Finansiering og eierstruktur

Utvalgets diskusjon av samordningsbehov innenfor helsesektoren tar utgangspunkt dagens finansieringsordninger og eiersstruktur.

Debattene den senere tid om organiseringen av helsevesenet generelt og sykehusvesenet spesielt har i stor grad vært bygget opp rundt og inspirert av markedsbaserte modeller hvor det skilles mellom etterspørrer og produsent. Eksperimenter på dette området er gjort i flere land. Utvalget vil spesielt peke på Sverige i denne sammenheng, og viser til en nærmere omtale av de svenske erfaringene i kapittel 17.

Finansieringen av sykehusene i Norge har frem til nå i hovedsak vært basert på *rammefinansieringsprinsippet.* Hovedideen bak dette systemet er at den aktør som fordeler rammen skal vurdere alternative anvendelser av ressursene før rammene blir fordelt. Staten vurderer størrelsen på rammen til kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunen skal så i neste fase avveie ressursbruk til eksempelvis sykehus mot ressursbruk i videregående skoler. Dagens modell innehar imidlertid også elementer av stykkprisfinansiering gjennom statlige refusjonsordninger (poliklinikkinntekter) og gjestepasientinntekter. Rammefinansieringssystemet legger til grunn at det er én aktør, fylkeskommunen, som bestemmer omfanget av produksjonen, er produsent av helsetjenester og har det finansielle ansvaret.

En modell basert på *full stykkprisfinansiering* har en annen logikk. Modellen forutsetter at det eksisterer et skille mellom etterspørrere og tilbydere av tjenester. Basert på f.eks. en rammekontrakt som regulerer pris og eventuelt kvalitet, betaler etterspørreren for utførte tjenester. Kontraktene blir inngått på basis av konkurranse mellom ulike tilbydere om leveranser til lavest pris. Hovedideen er at tilbyderen av sykehustjenester gjennom konkurranse må tilfredsstille etterspørrerens behov. I de fleste land som praktiserer stykkprisfinansiering av sykehustjenester, skjer betalingen på basis av det såkalte DRG-systemet.

Som et ledd i å målrette innsatsen mot pasientbehandling og derigjennom redusere ventetiden for behandling i offentlige sykehus, ble det i St.meld. nr. 44 (1995-96) «Ventetidsgarantien - kriterier og finansiering», lagt frem et forslag til ny finansieringsmodell for somatiske sykehus basert på *innsatsstyrt finansiering*. Innsatsstyrt finansiering er en blandingsmodell, hvor intensjonen er at den skal ivareta de positive sidene ved rammefinansieringssystemet samtidig som elementet av aktivitetsbasert finansiering utvides. Modellen legger til grunn at fylkeskommunen har eier- og driftsansvar for sykehusene og at rammetilskuddet til fylkeskommunen fortsatt vil være det viktigste grunnlaget for finansieringen av sykehusene.

I statsbudsjettet for 1997 er det vedtatt å innføre denne finansieringsmodellen med virkning fra 1. juli 1997. Den statlige refusjonen som er satt til 30 prosent, vil bli tildelt den enkelte fylkeskommune på grunnlag av innsendte aktivitetsdata. Fylkeskommunene vil få refusjon for alle sykehusopphold som egne innbyggere har hatt, enten i fylkeskommunens egne sykehus, eller ved kjøp av tjenester i andre fylkeskommuner.

Utvalget mener det er grunn til å forvente at det vil skje viktige endringer i sykehusenes rammebetingelser de nærmeste årene. Endringer i finansieringsordningene er ett slikt element. Innføring av delvis stykkprisfinansiering kan være et første skritt i retning av å etablere mer markedsbaserte modeller hvor full stykkprisfinansiering og prinsippet om at «pengene følger pasienten» er bærende elementer. Et

annet trekk er at det er grunn til å anta at pasientene vil får større frihetsgrader når det gjelder valg av sykehus. Dersom utviklingen går i en slik retning, vil sykehusenes eierskap for fremtiden være av mindre betydning.

Mye er sagt og skrevet om statlig kontra fylkeskommual sykehusdrift opp gjennom årene: I St.meld. nr. 9 (1974-75) ble det hevdet at de statlige sykehusene etterhvert burde overføres til fylkeskommunene. I St.meld. nr. 43 (1977-78) om Rikshospitalets funksjoner og eierforhold, gis Rikshospitalet formell status som regionsykehus. Om eierforholdet ble det konkludert med at staten inntil videre skulle stå ansvarlig for driften, men at dette skulle vurderes på nytt når Akershus fylke, eller helseregion 2 samlet, disponerte så stor del av sykehusets kapasitet, at formell overføring av sykehuset syntes rimelig. I Eilertsenutvalgets utredning, NOU 1987:25, konkluderte flertallet med at sykehusdrift bør forankres på ett og samme forvaltningsnivå, og at dette bør være fylkeskommunalt. St.meld. nr. 50 (1993-94), (Helsemeldingen), følger opp dette og konkluderer med at fylkeskommunene fortsatt skal eie og drive sykehusene, men at statens rolle i styringen må forsterkes. Hellandsvikutvalgets utredning er foreløpig siste skudd på stammen hva gjelder utredninger som tar opp sykehusenes eierskap. Av innstillingen fremgår det at det var bred enighet om at alle sykehusene bør tilhøre samme forvaltningsnivå. Hvilket dette bør være, vil avhenge av løsningen som velges for sykehusene, fremtidige eierskap statlig eller fylkeskommunalt.

Utvalget går ikke videre inn i debatten om hvorvidt sykehusene bør være statlig eller fylkeskommunalt eid, men legger til grunn dagens situasjon. I hovedstadsområdet er ansvaret for den somatiske sykehustjenesten i dag fordelt på tre eiere, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten, og to forvaltningsnivåer, statlig og fylkeskommunalt.

Det er et faktum at staten ikke bare ivaretar én funksjon eller rolle. Staten forholder seg til fylkeskommunene med ulike utgangspunkt og funksjoner:

- Som økonomisk fordelingsorgan
- Som sykehuseier
- Som overordnet helsepolitisk myndighet
- Som ansvarlig for faglig tilsyn og kontroll av bl.a. helseinstitusjoner

For en fylkeskommune kan det være vanskelig å forholde seg til en motpart/samarbeidspartner som skifter mellom disse rollene. Dette kan påvirke muligheten for samordning av funksjoner mellom f.eks. Akershus fylkeskommune og Oslo kommune på den ene siden, og Rikshospitalet og Radiumhospitalet på den andre siden.

Dersom det legges til grunn at alle sykehus bør være på samme forvaltningsnivå, er det naturlig å ta utgangspunkt i at dette bør være fylkeskommunalt inntil det er fattet vedtak om noe annet. Det kan i denne sammenheng tenkes ulike alternativer for fylkeskommunal overtakelse av eieransvaret for de statlige sykehusene. Dette er nærmere drøftet i kapittel 18.

Fylkeskommunal overtakelse av eieransvaret for de statlige sykehusene Rikshospitalet og Radiumhospitalet vil isolert sett bety følgende for disse sykehusene:

- Fortsatt regionsykehus
- Sykehusene underlegges de samme økonomiske og administrative rutiner som gjelder for andre sykehus, herunder også disponering av de samme virkemidlene
- Politisk og økonomisk ansvar og beslutningsmyndighet legges til fylkeskommunalt nivå
- Antall aktører/sykehuseiere i hovedstadsområdet reduseres fra tre til to
- Staten ivaretar kun det overordnede helsepolitiske ansvar og unngår dobbeltrollen som sykehuseier

– Landsfunksjoner og forskning kan ivaretas også gjennom fylkeskommunale eierskap, jf. Ullevål sykehus i dag

11.6.6 Psykisk helsevern

Det psykiatriske helsetjenestetilbudet har tradisjonelt sett vært organisert på en annen måte enn det somatiske. Selve grunntanken innenfor psykiatrien har vært sammenhengende behandlingskjeder og kontinuitet. Spesialisering har følgelig vært av mindre betydning. Den faglige tradisjon har vært lokal og intern, med stor grad av autonomi for den enkelte institusjon.

Det er fra nasjonalt hold et uttalt ønske om å nedtone psykiatriens karakter av særomsorg. Mest mulig like organisasjonsmønstre og eierforhold for psykiatrisk og somatisk spesialisthelsetjeneste vil være viktig i en slik sammenheng. Styrkingen av samarbeidet mellom somatikk og psykiatri står derfor sentralt i dette arbeidet. Det er under arbeid en ny felles lov for spesialisthelsetjenesten som også vil være et virkemiddel for å oppnå større grad av integrasjon.

Årsaker til forskjeller mellom Oslo og Akershus i ressursinnsats og forbruksnivå

Det er flere forhold som indikerer at Oslo har behov for mer ressurser til den voksenpsykiatriske spesialisthelsetjenesten enn andre deler av landet. For å forsøke å forklare forskjellene mellom Oslo og Akershus, er det naturlig å se nærmere på aldersstruktur og flyttemønster.

Den skjeve *aldersfordelingen* i Oslo og Akershus kan bare i ubetydelig grad bidra til å forklare forskjellene i ressursinnsatsen mellom fylkene (SINTEF-NIS, delrapport 3, 1996). Beregninger som er foretatt viser at for Akershus er «forventet» dekning av heldøgnsplasser på 97 prosent av landsgjennomsnittet. For personell og driftsutgifter ligger forventningsverdiene en prosent under nivået på landsbasis. For Oslo ligger samtlige forventningsverdier en prosent over nivået på landsbasis. Når det gjelder *flyttemønsteret*, indikerer tallene for Oslo et merbehov på ca. 45 prosent av landsgjennomsnittet. For Akershus gir tilsvarende beregninger et mindrebehov tilsvarende ca. 30 prosent. «Storbyfaktoren», dvs. i den grad det kan sies å være høyere *psykiatrisk sykelighet* i storbyer, utgjør fem prosent for Oslo. Samlet sett kan merbehovet for Oslo anslås til ca. 50 prosent, mens mindrebehovet for Akershus kan anslås til vel 30 prosent. I en særskilt gjennomgang av Oslo-psykiatrien (Bergsland, Pedersen 1994) ble det pekt på de samme faktorene for å forklare skjevhetene mellom Oslo og Akershus.

Forholdet mellom 1. og 2. linjetjenesten (vertikal integrasjon)

Psykiatrien i Oslo og Akershus, både voksenpsykiatrien og barne- og ungdomspsykiatrien, er ulikt organisert. Dette er nærmere beskrevet i punkt 11.4.7. Det har i en del sammenhenger vært hevdet at den høye ressursbruken i Oslo-psykiatrien har sin bakgrunn i en annen arbeidsfordeling mellom 1. og 2. linjetjenesten enn ellers i landet. Med utgangspunkt i en slik påstand, ville det være rimelig å anta at Oslo hadde en høyere andel psykiatriske døgnpasienter som ideelt sett burde hatt et annet tilbud. I følge en analyse utført for utvalget (SINTEF-NIS, delrapport 3, 1996) peker imidlertid resultatene i motsatt retning. Mens 18 prosent av heldøgnspasientene på landsbasis ideelt sett burde hatt et kommunalt tilbud, er prosentsatsen 13 for Oslo, mens den er 25 for Akershus.

Dette indikerer at Oslo har en høyere andel av psykiatriske pasienter som er på «riktig» behandlingsnivå enn landsgjennomsnittet, mens Akershus har en noe høyere andel som er «feilplassert». Ut fra målet om at tilbudene skal være mest mulig tilpasset befolkningens behov, kan det synes som om dette i større grad blir ivaretatt i Oslo enn i Akershus. Utvalget mener det er rimelig grunn til å anta at disse for-

skjellene kan henføres til den ulike organiseringen av psykiatritilbudet i Oslo og Akershus, men også kulturforskjeller kan være av betydning i denne sammenheng. Utvalget vil imidlertid ikke uten videre tolke disse funnene dithen at styringsmodellen i Oslo er en tilstrekkelig forutsetning for økt satsing på psykiatri i 1. linjetjenesten, men registrerer at den åpner for muligheter til koordinering og omprioriteringer som Akershus ikke har.

Akershus fylkeskommune har sitt administrative hovedkvarter i Oslo, og har ingen spesiell avdeling i sentraladministrasjonen som arbeider med forhold i 1. linjetjenesten. Denne oppgaven ivaretas ute på de distriktspsykiatriske sentrene. I den grad noen instanser har en samordningsoppgave overfor kommunene i Akershus, er det fylkeslegen. Det kan imidlertid se ut til at verken fylkeslegen eller fylkeskommunen har hatt den tilstrekkelige påvirkningskraften overfor kommunene på dette området.

Horisontal integrasjon

Med gjennomføringen av omstruktureringen av psykiatrien i Oslo kommune, er hoveddelen av psykiatrien i hovedstadsområdet nå administrativt integrert med de somatiske spesialisthelsetjenestene. Unntaket er Blakstad sykehus i Akershus. Skepsisen til denne måten å organisere psykiatrien på har vært begrunnet med at psykiatrien ville bli den tapende part, både identitets- og ressursmessig. Ulik fagtradisjon, delvis ulik sykdomsforståelse og manglende kompetanse på tvers av grensene har vært trukket frem som argumenter i denne sammenheng. Erfaringene så langt viser at det er altfor tidlig å si noe om hvordan disse løsningene faktisk slår ut i Oslo. Svært mye av arbeidet har hittil gått med til å konsolidere stillingen innen psykiatrien.

Det er store mangler ved *kunnskapstilfanget* innen psykiatrien (SINTEF-NIS, delrapport 4). Effektivisering på dette området kan derfor ses på som et spørsmål om økt kompetanse og høyere kvalitet på tjenestene. En hovedutfordring for norsk psykiatri, og som hovedstadspsykiatrien har bedre forusetninger for å løse enn noe annet område på grunn av størrelse og geografi, er derfor å utvikle det faglige innholdet i psykiatrien gjennom forsøks-, forsknings-, og utviklingsarbeider. En slik fagutvikling vil imidlertid forutsette en samordning av de faglige ressursene og koordinering av behandlingsopplegg og tilbud på tvers av institusjoner og fylkesgrensen.

Det offentlige psykiatritilbudet i hovedstadsregionen står overfor store utfordringer når det gjelder *bemanningssituasjonen* for spesialister i psykiatri, kliniske psykologer og psykiatriske sykepleiere. Bare i Oslo er det antydet et behov for 350-400 psykiatriske sykepleiere i tillegg til eksisterende bemanning. Det er konstatert stor ulikhet mellom Oslo og Akershus når det gjelder bemanning. For alle personellgrupper innen psykiatrien ligger bemanningen i Oslo betydelig over Akershus. De geografiske avstandene i hovedstadsregionen er så små at det ville være en fordel dersom arbeidsmarkedet i hovedstadsområdet, med spesiell referanse til mangelpersonell innenfor helsesektoren, kunne vurderes mer i sammenheng enn hva som er tilfelle i dag.

Utvalget vil oppsummere med følgende når det gjelder psykiatrien: Det kan se ut til at Oslo kommunes organisasjonsmodell basert på vertikal integrasjon, er gunstigere enn en modell basert på delt ansvar mellom 1. og 2. linjetjenesten. Det er for tidlig å si noe om erfaringene med integreringen av det somatiske og psykiatriske helsetjenestetilbudet som er iverksatt i Oslo, men det er viktig å være klar over at en slik samordning vil føre til at de organisatoriske løsningene som velges for det somatiske helsetjenestetilbudet også i stor grad vil måtte gjelde for psykiatrien. Sterkere grad av horisontal integrasjon innen psykiatrien vil i første rekke ha positive effekter for fagutviklingen på området og for bemanningssituasjonen.

11.7 FORHOLDET MELLOM FYLKESHELSETJENESTEN OG KOMMUNEHELSETJENESTEN

Det har vært hevdet at Oslo kommune har bedre muligheter enn kommuner og fylkeskommuner i landet forøvrig, herunder også Akershus, til å se tjenestetilbudene innenfor helsesektoren i sammenheng. Ett forvaltningsnivå i Oslo legger i utgangspunktet til rette for at det kan foretas en samlet prioritering av innsatsen uten at flere administrative og politiske enheter må inn i bildet. I Akershus fattes beslutningene innenfor 1. og 2. linjetjenesten på to forvaltningsnivåer, i fylkeskommunen og i 22 enkeltkommuner, noe som i utgangspunktet kan synes å vanskeliggjøre en samlet prioritering av innsatsen.

Med støtte i studier utført ved SINTEF-NIS, har utvalget forsøkt å belyse noen sider knyttet til forholdet mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten i hovedstadsområdet. Det er lagt vekt på å få frem eventuelle forskjeller mellom Oslo og Akershus når det gjelder omfanget av langtidsopphold, sammenhengen mellom sykehusforbruk og pleie- og omsorgskapasitet samt innleggelsespraksis og utskrivningspraksis. Formålet er å forsøke å si noe om Oslo kommunes organisering, med ett forvaltningsnivå, kan sies å ha åpenbare fordeler sammenliknet med Akershus.

11.7.1 Bydelssystemet og organiseringen i Oslo

Siden bydelsreformen ble innført i Oslo kommune i 1988, har ansvaret for de primære helse- og sosiale tjenestene, sosialhjelp, tiltak for barn og unge, barnevern og tiltak for eldre og funksjonshemmede vært tillagt 25 bydeler.

Bydelene får tildelt sine budsjettrammer gjennom et kriteribasert budsjettfordelingssystem basert på en inndeling av bydelenes virksomhet i tre funksjonsområder:

- Funksjonsområde I: Tiltak for hele befolkningen
- Funksjonsområde II: Tiltak for barn og unge
- Funksjonsområde III: Tiltak for eldre og funksjonshemmede

I 1996 utgjorde bydelenes budsjetter ca. 40 prosent av Oslo kommunens totale sektorramme for drift (hovedkapitlene 1.1 - 1.7). Av dette utgjør ca. 20 prosent, eller ca. 2,8 milliarder kroner, helse- og omsorgstjenester.

Kommunehelsetjenesten omfatter helsesentervirksomhet, avtaleleger og avtalefysioterapeuter, forebyggende helsearbeid, alders- og sykehjem, servicehjem, dagsentre, trygdeboliger/omsorgsboliger, hjemmebaserte tjenester, eldresentre og avlastningstiltak for familier med funksjonshemmede barn.

I tillegg omfattes kommunehelsetjenesten i Oslo av etat for miljørettet helsevern og næringsmiddeltilsyn, byomfattende oppgaver innen omsorgen for eldre og funksjonshemmede, byomfattende oppgaver innen kommunehelsetjenesten, utenbys sykehjem, tilskudd til private organisasjoner og fire kommunale storkjøkken. Dette er virksomhet som inngår som en del av kommunens øvrige etatsapparat og som derfor ikke forvaltes av bydelene. I 1996 utgjorde dette ca. 128 millioner kroner.

Uavhengig av organisering, er det et mål at primærhelsetjenesten skal være fundamentet i en helhetlig helsetjeneste. Spesialisthelsetjenesten skal være et supplement der primærhelsetjenesten ikke strekker til. En slik målsetting stiller store krav på flere områder; motivasjon fra begge nivåer, ressursfordeling tilsvarende ansvar og oppgaver, kjennskap til hverandres områder, tilpasning av spesialisthelsetjenestens tilbud til det faktiske behov i primærhelsetjenesten, felles forståelse av hvilke oppgaver som skal prioriteres osv.

I debatter om samarbeid og samordning mellom primær- og spesialisthelsetjenesten blir fokus ofte rettet mot problemene knyttet til de utskrivningsklare pasientene i sykehus. Dette har og er fortsatt en meget aktuell problemstilling både i Akershus og i Oslo kommune. På grunn av manglende kapasitet innenfor primærhelsetjenesten har kommunene og bydelene ikke kunnet ta tilbake pasienter som pr. definisjon er ferdigbehandlet i sykehus. Dette bidrar til å forsterke problemene som sykehusene har, bl.a. i forhold til ventelister.

I Oslo kommune er antall ferdigbehandlede pasienter i sykehus redusert fra ca. 600 til ca. 100 over en periode på 10-12 år. Dette er et resultat av at det har vært iverksatt en rekke tiltak for å imøtegå problemet. Innføring av betalingsplikt for bydelene for ferdigbehandlede pasienter i sykehus er ett slikt tiltak som Oslo kommune har innført. Sosial- og helsedepartementet har oppfordret også andre kommuner og fylkeskommuner til å inngå slike avtaler på frivillig basis. I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 50 (Helsemeldingen) ble det imidlertid gitt klarsignal for å utarbeide en lovhjemmel for kommunal betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter.

Det er fattet et politisk vedtak i Oslo om at forsøk med bydelsfinansiering av sykehustjenester skal utredes videre. En slik ordning vil bl.a. innebære at bydelene i større grad enn i dag vil bli gitt et totalansvar for helsetjenestetilbudet til befolkningen, og må betraktes som et ledd i arbeidet med å få til en bedre samordning av primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

11.7.2 Omfanget av langtidsopphold i hovedstadsområdet

I tabell 11.6 gis det en oversikt over antall sykehusopphold, langtidsopphold, liggedager og langtidsliggedager ved sykehusene i Akershus, Oslo og de statlige sykehusene.

Tabell 11.7: Oversikt over langtidsopphold ved sykehusene i hovedstadsområdet, 1994

Sykehuseier	Antall sykehusopphold	Langtidsopphold [1])		Antall liggedager	Liggedager over trimpunkt [1])	
		Antall	Andel i %		Antall	Andel i %
Akershus	39 710	1 639	4,1	233 257	18 239	7,8
Oslo	61 668	5 225	8,5	532 524	85 087	16,0
Staten	28 015	1 398	5,0	169 634	13 317	7,9
Totalt	129 393	8 262	6,4	935 415	116 643	12,5

[1]) Trimpunkt er en statistisk fastsatt øvre grense for hva som kan karakteriseres som normalliggetid. Summen av liggedager utover trimpunktene for langtidsoppholdene betegnes som langtidsliggedager.

Kilde: SINTEF-NIS, delrapport 2, 1996

Tallene viser at det er relativt klare forskjeller i omfanget av langtidspasienter i Akershus og Oslo. Andelen langtidspasienter er betydelig høyere i sykehusene i Oslo enn i sykehusene i Akershus og i de statlige sykehusene. Dette gjelder både andel langtidsopphold og andel langtidsliggedager.

I Akershus var 57 prosent av langtidsoppholdene i gruppen kirurgiske spesialiteter, vel 40 prosent var medisinske spesialiteter og i underkant av tre prosent befant seg i gruppen andre spesialiteter. Tilsvarende tall for Oslo var litt under 40

prosent innen kirurgi, vel 60 prosent innen medisin og i underkant av to prosent for andre. En høyere andel av langtidspasientene i Oslo er altså å finne blant de medisinske spesialiteter enn hva som er tilfellet for Akershus. Denne tendensen forsterkes blant de eldste pasientene. I aldersgruppen over 80 år er 73 prosent av langtidsoppholdene for pasienter bosatt i Oslo knyttet til medisinske spesialiteter. Den tilsvarende andelen for pasienter bosatt i Akershus var 45,3 prosent. Forskjellene mellom Oslo og Akershus er noe mindre for aldersgruppen over 70 år.

Det kan være flere forklaringer på disse forskjellene. Ulik kultur ved sykehusene i de to fylkene når det gjelder liggetider generelt kan gi forskjeller i omfanget av langtidspasienter. Oslo-sykehusene har generelt sett lengre liggetider, også for sine normalpasienter, enn Akershus-sykehusene (SINTEF-NIS, delrapport 2, 1996). Forskjeller i kapasitet i pleie- og omsorgssektoren kan også gi ulikt omfang av langtidspasienter. Eksempler på dette kan være at ferdigbehandlede pasienter blir liggende i sykehus i påvente av sykehjemsplass og at eldre pleietrengende pasienter legges inn på sykehus uten egentlig å ha behov for sykehusbehandling. I begge disse tilfeller vil det være snakk om at pasientene blir langtidspasienter. Den første gruppen fordi liggetiden vil bli unødig lang, den andre gruppen fordi pasientene ikke nødvendigvis havner i DRG-grupper med lange liggetider, og dermed relativt raskt blir regnet som langtidspasienter.

Resultatene av undersøkelsene som er gjort for utvalget viser at det er grunn til å anta at det er en høyere andel ferdigbehandlede eldre pasienter i Oslo enn i Akershus. Omfanget er det imidlertid ikke mulig å si noe eksakt om med basis i det foreliggende datamaterialet.

11.7.3 Pleie- og omsorgskapasitet og forbruk av sykehustjenester

Utvalget har ønsket å studere nærmere om innleggelse på sykehus brukes som substitutt for et pleie- og omsorgstilbud og om det er en sammenheng mellom sykehusforbruk og kapasitet innen institusjons- og hjemmebasert omsorg. Hypotesen er at lav kapasitet innen institusjonsbasert omsorg fører til økt antall sykehusinnleggelser og flere liggedager på sykehus.

Bildet som avtegner seg når det gjelder forskjellene mellom Oslo og Akershus er sammensatt: *Sykehuskapasiteten* i 1994, målt i effektive senger pr. 1000 innbygger, var 3,41 i Oslo og 2,59 i Akershus (korrigert for gjestepasienter og alderssammensetning). Sykehusforbruket for de over 67 år målt i antall sykehusopphold pr. 1000 innbyggere, var i hovedsak høyere i Akershus enn i Oslo. Bare for kvinner over 80 år var antall opphold høyere i Oslo enn i Akershus. Dette bildet endrer seg imidlertid når sykehusforbruket måles i antall liggedager. Oslo har flest liggedager pr. 1000 innbyggere både for menn og kvinner over 67 år. Eldres sykehusforbruk i Oslo kan altså karakteriseres ved at det er forholdsvis få, men langvarige sykehusopphold.

Akershus har en stor andel av sine pasientopphold på Rikshospitalet. Dersom pasienter konsekvent overføres fra Rikshospitalet til lokalsykehuset når dette er hensiktsmessig, vil det isolert sett lede til at ett behandlingsopplegg registreres som to sykehusopphold. Dette kan føre til et høyere antall registrerte sykehusopphold i Akershus, og er et eksempel på fylkesspesifikke forhold som kan påvirke det registrerte sykehusforbruket. Det kan imidlertid også være slik at lav sykehuskapasitet og korte liggetider fører til at det blant Akershusoppholdene er flere reinnleggelser.

I 1995 hadde Oslo 242 plasser pr. 1000 innbygger over 80 år i *institusjonsbasert omsorg*, mens Akershus hadde 269. For innbyggere 67 år eller mer er dekningsgraden for institusjonsplasser høyere i Oslo enn i Akershus. Når antallet plasser ses i forhold til innbyggere over 80 år, endres dette bildet. Oslo har da en lavere dekn-

ingsgrad enn Akershus. Det samme bildet avtegner seg for antall årsverk i hjemmetjenesten i de to fylkene.

Resultatene av en analyse utført av SINTEF-NIS (Halsteinli 1996), viser at det generelt kan det sies at flere institusjonsplasser leder til færre liggedager på sykehus. Analysen viser imidlertid at det er ulik samvariasjon i Oslo og Akershus når det gjelder antall plasser i institusjonsbasert omsorg og antall liggedager på sykehus. Flere institusjonsplasser henger sammen med færre liggedager på sykehus for kommunene i Akershus, mens flere institusjonsplassser henger sammen med flere liggedager på sykehus i Oslo. Det er vanskelig å gi noen fullgod forklaring på hvorfor samvariasjonene er ulike, men det kan skyldes forskjeller i sengekapasitet i sykehusene.

Det synes å være forskjeller mellom Akershus og Oslo i forhold til hvilket press sykehusene legger på hhv. kommunene og bydelene når det gjelder å *ta pasientene ut av sykehusene*. Dette kan skyldes at det er etablert ulike tradisjoner i sykehusene som igjen kan ha sammenheng med sykehusenes størrelse og om det er ledig sengekapasitet eller ikke.

I Oslo går det 14 dager fra bydelene får melding om at en pasient er utskrivningsklar til bydelen må betale en døgnpris til sykehuset. Det har vært diskutert om hvorvidt disse 14 dagene skulle kortes ned, hvilket ville redusere bydelenes «gebyrfrie» planleggingstid. I Akershus har kommuner som ikke er omfattet av noen betalingsplikt, i praksis langt kortere frister å forholde seg til. Det kan dreie seg om 1-2 dager som det normale, noe som har ført til at kommunene har lært seg til å improvisere løsninger.

Det kan oppsummeres med at dersom sengekapasitet, beleggsprosent og gjennomsnittlig liggetid ved sykehusene i Akershus og Oslo sammenlignes, kan det se ut som om presset på kommunene i Akershus generelt sett er høyere enn det bydelene i Oslo opplever, til tross for betalingsordningen. Videre ser det ut til at innleggelsespraksis generelt er påvirket av institusjonskapasiteten. Det er ikke forskjeller i innleggelsespraksis mellom Oslo og Akershus, men det er en forskjell i utskrivningspraksis.

11.7.4 Erfaringer med vertikal integrasjon

Vertikal integrasjon legger i utgangspunktet til rette for å påvirke oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de ulike nivåene, til å balansere kapasiteten gjennom tilbudskjeden og til å påvirke koordinering og samarbeidsformer i ønsket retning.

Erfaringer fra andre land har vist at det i praksis kan være vanskelig å utnytte mulighetene til koordinering og prioritering som ligger i at primærhelsetjeneste og sykehus har samme eier. Trenden har i de senere årene beveget seg bort fra ideen om vertikal integrasjon (SINTEF-NIS, delrapport 4, 1996).

Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er i hvilken grad Oslo kommune har maktet å dra nytte av disse mulighetene. Utvalget er av den oppfatning at det her kan være vanskelig å trekke noen entydig konklusjon. Som det er nærmere beskrevet og omtalt i kapittel 12 kan det se ut til at Oslo kommunes organisering har gitt positive effekter innenfor barnevernet og rusmiddelomsorgen. Gjennomgangen i dette kapitlet viser også en tilsvarende tendens når det gjelder psykiatrien.

Mulighetene som ligger i vertikal integrasjon når det gjelder å se den somatiske delen av primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten i sammenheng, ser imidlertid ikke ut til å være utnyttet på en optimal måte i Oslo. Omfanget av langtidspasienter i sykehusene er én indikasjon som trekker i retning av en slik konklusjon. For mange av disse pasientene ville et tilbud innen primærhelsetjenesten vært en bedre løsning samtidig som det vil betydd en mer effektiv utnyttelse av ressursene.

At vertikal integrasjon ikke har hatt de ønskede effekter på dette området synes imidlertid i stor grad å kunne henføres til Oslo kommunes interne organisering og valg av virkemidler, og ikke til systemet som sådan.

Utvalget vil oppsummere med at vertikal integrasjon i seg selv ikke må betraktes som noen garanti for optimal samordning. Som det fremgår av de erfaringene som er høstet i Oslo, er suksess her i stor grad et spørsmål om valg av riktige og tilstrekkelige virkemidler.

11.8 REGIONAL STATLIG FORVALTNING

Helsetilsynet har det overordnede tilsynet med helsetjenesten i landet og skal gi råd og veiledning. På regionaltnivå ivaretas disse oppgavene av fylkeslegene som har tilsyns- og oppfølgingsfunksjonen overfor kommunene og fylkeskommunene.

11.8.1 Fylkeslegeembetene i Oslo og Akershus

Fylkeslegeembetene i hovedstadsområdet er organisert med én fylkeslege i Oslo og én i Akershus. De respektive fylkeslegekontorene er i dag fysisk lokalisert til samme sted, i Oslo sentrum. Flere av de øvrige regionale statsetatene er organisert med et felles kontor for Oslo og Akershus.

Utvalget mener at samordning og helhetsyn lettere vil kunne bli ivaretatt ved at fylkeslegeembetene i Oslo og Akershus ses i sammenheng. Oslos geografiske plassering og relativt korte avstander gjør at tilgjengeligheten til tjenestene som utføres ikke vil bli svekket ved en sammenslåing av de to fylkeslegeembetene.

11.9 OPPSUMMERING AV PROBLEMER OG SAMORDNINGSBEHOV

Utvalget vil kort oppsummere problemene og samordningsbehovet innen helsesektoren i hovedstadsområdet slik:

- *Manglende helhetlig planlegging* av sykehustjenesten i Oslo og Akershus vanskeliggjør dimensjonering og koordinering av tilbud. Området er funksjonelt å betrakte som en enhet, men planlegging av nye tilbud i form av utbygging og større investeringer er ikke godt nok samordnet. I årene fremover vil det investeres store beløp i sykehusene i hovedstadsområdet. Disse investeringene bør i sterkere grad styres og planlegges med utgangspunkt i et *regionalt perspektiv.*
- *Horisontal integrasjon* er ikke et virkemiddel som i seg selv fører til effektivisering. Potensiale for driftsmessig effektivisering og stordriftsfordeler gjennom samordning av fylkeshelsetjenesten i Oslo og Akershus, kan i første rekke knyttes til *regionsykehusfunksjonene*. Innen *akuttberedskap* og *sentralsykehusfunksjoner* er det i imidlertid et potensiale for effektivisering ved å se vest-regionen i Akershus og de vestlige delene av Oslo i sammenheng. Oslo og Akershus har hver for seg et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag som skulle legge til rette for optimal dimensjonering og rasjonell drift innen lokal- og sentralsykehusfunksjonene.
- Samordningen av sykehustilbudet og muligheten for å gjennomføre fritt sykehusvalg i hovedstadsområdet vanskeliggjøres av at Oslo og Akershus tilhører *hver sin helseregion*. Statens satsing og vektlegging på regionalt samarbeid, bl.a. gjennom etablering av regionale helseutvalg og nettverkstenkning vil ha liten effekt for hovedstadsområdet sett under ett så lenge Oslo og Akershus ikke er i samme helseregion.
- Samordningen av sykehustilbudet i hovedstadsområdet vanskeliggjøres av at *staten eier sykehus* som dekker betydelige deler av befolkningens behov for

sykehustjenester.

- Muligheten til å *velge sykehus* er større i Akershus enn i Oslo. Fritt sykehusvalg er innført i helseregion 2. I Oslo er det innført begrenset fritt sykehusvalg. I praksis har det vist seg at valgfriheten i økende grad benyttes. Manglende valgfrihet kan forhindre bruk av det tilbudet som for brukeren geografisk ligger nærmest. I hovedstadsområdet blir dette spesielt synlig når det er valgfrihet innenfor helseregion 2, mens det ikke er valgfrihet over fylkesgrensen.
- Økt samordning innenfor sykehussektoren i hovedstadsområdet må vurderes i lys av hvilke (negative) konsekvenser dette vil kunne få for Oslo. Fritt sykehusvalg over fylkesgrensen vil bl.a. kunne bety økt press på kapasiteten i sykehusene i Oslo, noe som i sin tur vil føre til et ytterligere press på primærhelsetjenesten.
- Mulighetene for samordning og utnyttelse av ressursene som ligger i at primærhelsetjenesten og sykehusene har samme eier *(vertikal integrasjon)*, vil i stor grad være et spørsmål om valg av riktige og tilstrekkelige virkemidler. Erfaringene med vertikal integrasjon i Oslo gir ikke et entydig bilde. Innen psykiatrien, barnevernet og rusmiddelomsorgen registereres det positive effekter som kan henføres til denne organiseringen. Når det gjelder det somatiske helsetjenestetilbudet kan det ikke sies at de foreliggende mulighetene er utnyttet.
- Det er store mangler ved *kunnskapstilfanget* innen psykiatrien. En sterkere grad av samordning av de faglige ressursene på tvers av institusjonene og fylkesgrensen vil kunne bidra til økt kompetanse og høyere kvalitet på tjenestene i hovedstadsområdet sett under ett. Tilvarende problemstilling gjelder *mangelen på fagpersonell* innen psykiatrien. Dette er et problem som ville kunne avhjelpes dersom arbeidsmarkedet i hovedstadsområdet i større grad ble sett i sammenheng.

KAPITTEL12

Sosialsektoren

12.1 INNLEDNING

I dette kapitlet vil utvalget vurdere om inndelingen og oppgavefordelingen påvirker oppgaveløsningen innen sosialsektoren i hovedstadsområdet, og om det er behov for en større grad av samordning når det gjelder organiseringen av tjenestetilbudet.

Sosialsektoren omfatter *barneverntjenesten, rusmiddelomsorgen og sosialkontortjenesten*. Oppgaveløsningen innenfor denne sektoren er delt mellom det kommunale og det fylkeskommunale forvaltningsnivå. Staten har ikke et direkte ansvar for tjenestetilbudet i hovedstadsområdet, men har en lovregulert styrings- og kontrollfunksjon vis a vis de kommunale og fylkeskommunale myndigheter. I tillegg har staten en funksjon som bevilgende myndighet, både gjennom det generelle rammetilskuddet og gjennom ulike øremerkede tilskuddsordninger.

Oslo kommunes spesielle stilling som ett forvaltningsnivå, med ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, er en del av situasjonsbildet innen sosialsektoren i hovedstadsområdet. I Akershus er oppgaveløsningen organisert som i landet for øvrig med delt ansvar mellom fylkeskommunen og kommunene.

I tråd med utvalgets mandat, vil situasjonsbeskrivelsen og drøftingen i dette kapitlet vektlegge de *fylkeskommunale oppgavene*. De kommunale oppgavene vil bare bli berørt i den grad dette er nødvendig for å beskrive samordningen og samhandlingen som foregår mellom kommunene i 1. linjetjenesten og fylkeskommunen i 2. linjetjenesten.

12.2 OPPGAVELØSNINGEN INNEN BARNEVERNET

12.2.1 Generelt

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992, og som trådte ikraft 1. januar 1993, har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven beskriver hvilke oppgaver innen barnevernet som er tillagt kommunenes og fylkeskommunenes ansvarsområde. I tillegg er det redegjort for statens oppgaver og myndighet:

Kommunenes ansvar:
- Gi råd og veiledning
- Treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak
- Forberede saker for behandling i fylkesnemnda
- Iverksette og følge opp tiltak

Fylkeskommunenes ansvar:
- Bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet
- Etablere og drive institusjoner, eventuelt spesialisttjenester
- Rekruttere fosterhjem
- Drive generell opplæring og veiledning av fosterforeldre

Statens ansvar og myndighet:
- Føre tilsyn med at loven og forskriftene anvendes riktig og i tråd med intensjonene
- Gi retningslinjer og instrukser, herunder sørge for at nødvendige endringer i regelverket blir gjennomført

– Sørge for et forsvarlig utdanningstilbud utarbeide informasjonsmateriell

Det er kommunene som har ansvaret for barnevernet utenfor institusjon, og som skal drive forebyggende arbeid og sørge for at konkrete tiltak blir iverksatt. Dette arbeidet krever samarbeid og samordning med fylkeskommunen som har et ansvar overfor kommunene når det gjelder å bistå i plassering av barn utenfor hjemmet, enten i institusjon eller i fosterhjem. På enkelte områder har 1. og 2. linjetjenesten et overlappende ansvar for å utføre oppgavene. Dette gjelder bl.a. rekruttering av fosterhjem. Ansvaret for å fatte vedtakene er imidlertid et kommunalt ansvar. Fylkeskommunen kan gi råd og anmode kommunen å endre et vedtak, f.eks. i forbindelse med alternative plasseringsmuligheter, men kommunen står fritt til å vurdere og ta endelig stilling til saken.

Fylkeskommunen har en plikt til å dekke utgiftene i forbindelse med plassering av barn og unge i institusjon eller fosterhjem. I barnevernloven er det tatt inn en bestemmelse om at den kommune som har søkt om inntak av barn i institusjon, skal yte delvis refusjon for oppholdsutgifter til fylkeskommunen etter satser som fastsettes i forskrifter utarbeidet av Barne- og familiedepartementet. I 1996 er denne egenandelen 10 000 kroner pr. måned uavhengig av tiltakets kostnad. Fordelingen av betalingsansvaret mellom kommune og fylkeskommune reguleres av egne retningslinjer til barnevernloven.

Som regional statlig instans, behandler Fylkesnemnda for sosiale saker i Oslo og Akershus barnevernvedtak om omsorgsovertakelse og tvangstiltak. Det vises til nærmere omtale under punkt 12.4.2.

12.2.2 Finansiering

Barnevernloven forutsetter at barnevernet skal være et felles ansvar for staten, fylkeskommunene og kommunene. Det fremgår at den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å kunne yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter loven. Tilsvarende bestemmelse gjelder for fylkeskommunens økonomiske ansvar for barneverntjenesten.

I tillegg til det generelle rammetilskuddet, bidrar staten også med ulike øremerkede tilskuddsordninger. Siden 1986 er det gitt øremerkede tilskudd på begge nivåer for å bedre kvaliteten på tjenestene og styrke bemanningen. I St.meld. nr. 72 (1984-85) «Om barne- og ungdomsvernet» la regjeringen frem en handlingsplan for barnevernet med øremerkede statstilskudd på 140 millioner kroner over en fireårsperiode. I 1991 ble regjeringens nasjonale utviklingsprogram for barnevernet igangsatt, med en årlig bevilgning på 500 millioner kroner over tre år. Tilskuddet er senere innlemmet i rammetilskuddet.

Finansieringen av barneverntjenesten i kommunene og fylkeskommunene skjer derfor både over det ordinære helse- og sosialbudsjettet og gjennom det statlige rammetilskuddet. I tillegg kommer eventuelle øremerkede tilskuddsordninger.

Loven gir også kommunen anledning til å kreve egenbetaling fra foreldre og barn ved oppfostring utenfor hjemmet.

12.2.3 Særtrekk ved barnevernet i hovedstadsområdet

Den norske barnebefolkningen utgjør ca 1 million barn under 18 år. I henhold til St.meld. nr. 39 (1995-96) «Om barnevernet» var det ved utgangen av 1995 ca. 2,27 prosent under tiltak av barneverntjenesten. I følge Statistisk sentralbyrås sosialstatistikk var det på landsbasis gjennomsnittlig 20 barnevernklienter pr. 1 000 barn under 18 år ved utgangen av 1994. Det er store fylkesvise variasjoner i tallene. Høy-

est lå Nord-Trøndelag med 27, Østfold 26 og Aust-Agder og Oslo med 25 barnevernklienter pr. 1 000 barn under 18 år. Lavest lå Akershus og Sogn og Fjordane med 15 barnevernklienter pr. 1 000 barn. Klientraten, dvs. andel barnevernklienter, er 25 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo mens den er 25 prosent under landsgjennomsnittet i Akershus.

Det er også store variasjoner internt i Oslo. Ved utgangen av 1995 hadde bydel Vinderen fem barnevernklienter pr. 1 000 barn under 18 år, tett etterfulgt av bydel Nordstrand med syv. Høyest lå bydel Sagene-Torshov med 79, bydel Helsfyr-Sinsen med 57 og Bydel Gamle Oslo med 55 barnevernklienter pr. 1 000 barn under 18 år (Oslo kommune - årsstatistikk for bydelene 1995).

I Akershus er variasjonen mellom kommunene betydelig mindre enn mellom bydelene i Oslo. Tall fra Statistisk sentralbyrå for 1995 viser at Gjerdrum kommune ligger lavest mens Hurdal har flest barnevernklienter pr. 1.000 barn under 18 år.

Klientarbeidet i barnevernet kan deles inn i fire faser: Melding, undersøkelse, tiltak og oppfølging. Barnevernet skal, etter loven, innen én uke avklare om en melding skal følges opp med undersøkelse. En eventuell undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder, unntaksvis seks måneder, og konkludere med om det er behov for iverksettelse av tiltak.

Tiltakene kan grovt sett deles inn i to kategorier:

– Frivillige hjelpetiltak i hjemmet - støttekontakt, avlastning, tilsyn, økonomisk hjelp, hjelp til barnetilsyn, henvisning til behandlingstiltak osv.
– Plasseringer og omsorgsovertakelser - fosterhjem og institusjonsplasseringer

På landsbasis mottar de kommunale barneverntjenestene meldinger på ca. 20 000 barn pr. år. Etter gjennomgang av meldingene og avsluttet undersøkelse iverksetter barneverntjenesten tiltak i ca. 50 prosent av de nye sakene (St.meld. nr. 39). Oslo kommune mottar årlig ca. 2 200 meldinger, hvilket innebærer ca. 11 prosent av det totale antall nye meldinger. I Oslo henlegges 24 prosent av de nye meldingene, mens henleggelsesprosenten for undersøkelsessakene isolert sett er på 56 prosent.

Tabell 12.1: Klienter under barneverntiltak, 1994

	I alt	Hjelpetiltak	Plasseringer/ omsorgstiltak
Landet	26 956	20 287 (75 %)	6 669 (25 %)
Akershus	2 223	1 788 (80 %)	435 (20 %)
Oslo	3 046	2 085 (68 %)	961 (32 %)

Kilde: Statistisk sentralbyrå, sosialstatistikk 1994

Barnevernbelastningen og bruk av tyngre tiltak i enkeltsaker illustrerer gjennom tallene i tabell 12.1. Mens Akershus ligger 5 prosent under landsgjennomsnittet for plasseringer/omsorgstiltak, er det tilsvarende tallet for Oslo 7 prosent over landsgjennomsnittet. Når det gjelder bruk av frivillige hjelpetiltak, er situasjonen motsatt: Akershus ligger over landsgjennomsnittet, mens Oslo ligger under.

Oslo har flere og større sosiale problemer enn landet for øvrig. Dette skyldes bl.a. at storbyer generelt har en overopphopning av sosiale problemer samtidig som de familie- og sosialrelaterte nettverk er svakere og i mindre grad rustet til å ta av for problemene. Dette fører til større belastninger på hjelpeapparatet og behov for økt ressursinnsats for å løse problemene.

12.2.4 Barneverntjenesten i Oslo kommune

I Oslo kommune ivaretas det kommunale ansvaret for barnevernet hovedsakelig av bydelene, mens de fylkeskommunale oppgavene er lagt til etat for barn og familier. Byrådsavdeling for barn og utdanning er sekretariat for byrådet og ansvarlig administrativ instans for kommunens barne-, ungdoms- og utdanningspolitikk.

I 1995 ble det opprettet undersøkelsessaker for 1 681 nye barn. Barnevernet i bydelene hadde ansvaret for undersøkelser for ialt 2 320 barn i 1 529 familier/husstander. Barnevernet satte i verk 682 frivillige tiltak i 1995, mot 632 i 1994. Av veksten på 50 saker var det 15 flere plasseringer i 1995. Antall nye omsorgsovertakelser var relativt stabilt med en økning på fire fra 1994.

Innslaget av innvandrerbarn utgjorde ved utgangen av 1995 ca. 28 prosent av det totale antall barn under barneverntiltak. Det er spesielt i de frivillige hjelpetiltakene at innvandrere er overrepresentert. For plasseringstiltak skiller de seg ikke fra befolkningen for øvrig, mens de er underrepresentert når det gjelder omsorgsovertakelser.

Fylkesnemnda behandlet i alt saker for 182 barn i Oslo i 1995, mot 149 i 1994 og 116 i 1993, dvs. en økning i saksmengden på over 20 prosent. Av de 182 sakene fylkesnemnda behandlet i 1995 var 138 tvangssaker mot tilsvarende 130 saker i 1994.

I 1993 forelå det for første gang opplysninger om bruk av private plasser som bydelene finansierer over egne budsjetter når kapasiteten i det byomfattende barnevernet er sprengt, eller når det ikke er mulig å skaffe et tilfredsstillende tilbud til, verken i barnevernet eller i barne- og ungdomspsykiatrien. I 1995 ble det foretatt 38 slike plasseringer, det tilsvarende tallet for 1994 og 1993 var på henholdsvis 32 og 35. I kroner utgjorde dette 17,3 millioner i 1995.

Helhetsbildet som avtegnes for barnevernet i bydelene viser en stabilisering av tilgangen på nye meldinger, samtidig som det er en økning i nye tiltak og plasseringer. Det er ikke lenger ventelister av betydning for undersøkelse. Dette kan tolkes i retning av at avdekningsevnen til barnevernet er tilfredsstillende, men at behovet for tiltak øker i enkeltsaker. Den årlige utgiftsveksten i barnevernet nådde en topp i 1991, men har deretter avtatt betydelig.

Utviklingen går i retning av at bydelene forestår en større del av fosterhjemsrekrutteringen selv. I 1995 rekrutterte bydelene fosterhjem for 43 av i alt 107 fosterhjemsplasseringer. Dette gir mer sammenheng og kontinuitet mellom undersøkelsesarbeid, plassering og oppfølging. På denne bakgrunn er det lagt vekt på å innføre retningslinjer som et stykke på vei standardiserer bydelenes praksis i forhold til de private omsorgsyterne.

I 1996 ble det fordelt ca. 300 millioner kroner til barnevern i *bydelene*, hvilket utgjør ca. seks prosent av bydelenes samlede budsjettramme. Bydelenes budsjetter tildeles gjennom det kriteriebaserte budsjettfordelingssystemet som tar utgangspunkt i en inndeling av bydelenes virksomhet i funksjonsområder. Funksjonsområde II: Tiltak for barn og unge er delt i to; Funksjonsområde IIa Tiltak for barn og ungdom og funksjonsområde IIb Barnevern.

Frem til 1.1.96 ble det *fylkeskommunale* ansvaret for barneverntjenesten i Oslo forvaltet av barnevernsekretariatet som et byomfattende tjenestetilbud. Fra 1.1.96 er ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet lagt til ny sentral enhet, etat for barn og familier.

Barne- og familiedepartementet og Sosialdepartementet igangsatte i 1992 forsøket «Organisering av de fylkeskommunale barne- og ungdomstjenestene». Oslo var en av seks fylkeskommuner som ble invitert til å delta i forsøket som ble begrenset til å omfatte barne- og ungdomspsykiatrien og det byomfattende fylkeskommunale barnevernet. Formålet med forsøket var å bidra til styrket samar-

beid mellom barnevern, barne- og ungdomspsykiatri, rusmiddelomsorg, pediatri og andre fylkeskommunale barne- og ungdomstjenester, slik at tjenesten som helhet skulle fremstå som mer brukervennlig og bedre istand til å yte riktig hjelp til rett tid. Det er lagt til grunn at forsøket skal evalueres over en periode på tre år, fra 1996-98.

Etat for barn og familier ble opprettet ved bystyrevedtak av 15.2.95 ut fra målsettingen om å gi et samordnet og helhetlig omsorgs- og psykiatrisk behandlingstilbud til barn, unge og deres familier. Foruten ønsket om å oppnå kvalitativt bedre løsninger for brukerne, var det viktig å sikre en mer rasjonell og fleksibel bruk av ressursene. Samtidig skulle samlingen av tjenestetilbudet skape bedre muligheter for felles fagutvikling og forsøk innen fagområder som berører begge tjenester. Det var også av betydning at bydelene, med ansvar for førstelinjetjenesten, skulle ha én ansvarlig instans å forholde seg til i sammensatte saker med behov for spesialisttjenester fra både barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien.

Etatens tjenestetilbud er organisert i to fagavdelinger; Én for de barne- og ungdomspsykiatriske helsetjenestene og én for det fylkeskommunale byomfattende barnevernet, jf. også kapittel 11. Etatens ivaretakelse av ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet omfatter følgende oppgaver:

- Rekruttering og opplæring av fosterhjem
- Juridisk, faglig og organisatorisk bistand til bydelene, spesielt i saker som skal til fylkesnemnda
- Drift av barnevernvakten ved Oslo politikammer som mottar henvendelser når det lokale barnevernapparatet er stengt
- Bistand til kommuneadvokaten i barnevernsaker som bringes inn for domstolene
- Mottak og oppfølging av enslige og umyndige flyktninger og asylsøkere
- Planlegging og drift av institusjoner

Etatens samlede brutto driftsutgifter var i 1996 på ca. 356 millioner kroner og innbefatter både det fylkeskommunale barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien. Institusjonstilbudet utgjør til sammen 335 plasser fordelt på 20 barnehjem og ungdomshjem, tre barnevernsentre og beredskapshjem samt spesialplasser for ungdom. Tilbudene omfatter både kommunalt eide institusjoner og private tiltak som Oslo kommune har inngått avtaler med. Oslo kommunes kjøp av gjesteplasser i andre fylkeskommuner skjer kun unntaksvis. Det er lagt til grunn 60 nye fosterhjemsplasseringer i regi av det fylkeskommunale barnevernet i 1996.

12.2.5 Barneverntjenesten i Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus

Ansvaret for tjenestetilbudet innen barnevernet i Akershus er, som i landet for øvrig bortsett fra Oslo, delt mellom det kommunale og det fylkeskommunale forvaltningsnivå.

De kommunale oppgavene som loven beskriver, ivaretas av fylkets 22 kommuner. Flere av kommunene i Akershus har etablert interkommunale samarbeidsordninger i forbindelse med drift av barnevernvakt.

Ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet i Akershus er lagt til en av fire fagavdelinger under helse- og sosialdirektørens kontor. Fylkesbarnevernets ansvar er knyttet til følgende oppgaver:

- Rekruttering og formidling av fosterhjem
- Opplæring og generell veiledning til fosterforeldre
- Råd og veiledning til kommunene
- Bistand til kommunene ved plassering av barn utenfor hjemmet

Fylkeskommunen har ansvar for å fremskaffe plasser når den kommunale barneverntjenesten har fattet vedtak om plassering utenfor hjemmet. Kun få barn blir plassert uten fylkeskommunens medvirkning. Fylkeskommunen har plikt til å betale for plasseringer i private tiltak dersom fylkeskommunen ikke kan fremskaffe tilsvarende tilbud i fylkeskommunens egne institusjoner.

Institusjonstilbudet i Akershus utgjorde i 1995 tilsammen 93 plasser, fordelt på tre barne- og ungdomshjem, tre ungdomshjem, ett barnevernsenter for barn med tilknyttede beredskapshjem og søskenhjem, to øyeblikkelig hjelp- og utredningssentre for ungdom og ett barne- og ungdomshjem med spesialisttjenester. Institusjonstilbudet omfatter både fylkeskommunalt eide institusjoner og private tiltak som Akershus fylkeskommune har inngått avtale med. Ca. 50 prosent av barna som er plassert i institusjon, er plassert i institusjoner i andre fylkeskommuner eller i private tiltak. Akershus fylkeskommune har inngått avtale med Oslo kommune om kjøp av åtte plasser ved mødrehjem og tre plasser i ungdomskollektiv.

I tillegg til dette ytes det polikliniske tjenester til kommuner og institusjoner fra Psykologisk barnevernteam.

Antallet fosterhjem har vært relativt stabilt de siste årene. Ved utgangen av 1995 hadde Akershus totalt 271 barn i fosterhjem. I tillegg kommer fosterhjem som har barn fra andre fylker. Selv om antall fosterhjem har holdt seg stabilt, registreres det en økning i antall forsterkede fosterhjem. I 1995 var tallet her 148.

Av kvartalsrapporteringene til fylkesmannen, fremgår det at det i kommunene i Akershus ble registrert 1 616 nye meldinger til barneverntjenesten i 1995. Av disse ble det opprettet undersøkelsessaker i 1 264 av meldingene.

Det fylkeskommunale barnevernets samlede utgifter økte fra 97 millioner kroner i 1994 til 125 millioner kroner i 1995. Akershus fylkeskommune har lav egendekning av institusjonsplasser, og sammenliknet med andre fylkeskommuner har Akershus landets høyeste forbruk når det gjelder private plasseringer av barn og ungdom. Denne situasjonen bidrar til at fylkeskommunen har store utgifter til kjøp av plasser, både i private tiltak og i andre fylkeskommuners institusjoner, men også i forbindelse med bruk av forsterkede fosterhjem. Ca. 40 prosent av det fylkeskommunale barnevernets budsjett i 1994 ble benyttet til kjøp av gjesteplasser.

Mange av tiltakene ligger geografisk langt fra Akershus. Arbeidet med familien og det lokale nettverket vanskeliggjøres derfor på grunn av stor avstand mellom barnet og lokalmiljøet. Denne problemstillingen gjør seg også gjeldende ved tilbakeføringen til kommunene i Akershus. Når kontakt har vært brutt over lengre tid, får barn og unge et tilleggsproblem i tilbakeføringsprosessen.

Akershus fylkeskommune har som mål å få kanalisert en større del av midlene som brukes på kjøp av plasser i andre fylkeskommuner og i institusjoner som ikke inngår på fylkeskommunens planer, over på drift av egne tiltak. Dette vil gi fylkeskommunen bedre mulighet for kontroll med kvaliteten på tiltakene, samt styrke den økonomiske kontrollen. Det er et generelt problem at fylkeskommunene ikke har innsyns- eller instruksjonsmyndighet, verken av faglig eller av administrativ karakter, over private tiltak som ikke inngår på de fylkeskommunale planene. Dette tilsynsansvaret påhviler i dag staten ved fylkesmannen.

12.3 OPPGAVELØSNINGEN INNEN RUSMIDDELOMSORGEN

12.3.1 Generelt

Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 trådte i kraft 1. januar 1993. Formålet med loven er å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling samt forebygge sosiale prob-

lemer. Loven skal også bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Lov om sosiale tjenester legger det lovmessige grunnlaget for et nært og forpliktende samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om tiltak for rusmiddelmisbrukere innenfor rammen av et desentralisert sosial- og helsevesen. Loven beskriver hvilke oppgaver som er tillagt kommunene innen sosialtjenesten generelt og hvilke som er tillagt fylkeskommunene med spesiell vekt på den institusjonsbaserte rusmiddelomsorgen. I tillegg er det redegjort for statens oppgaver og myndighet.

Sosialtjenesteloven legger hovedansvaret for tiltak for rusmiddelmisbrukere til *kommunene* som gjennom sosialtjenesten skal:

- Forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler gjennom råd og veiledning
- Drive oppsøkende og motiverende virksomhet
- Sørge for behandlingsopplegg, og dersom slik hjelp utenfor institusjon ikke er tilstrekkelig, skaffe plass i egnet behandlings- eller omsorgsinstitusjon
- Sørge for at ressurser i misbrukernes sosiale nettverk utnyttes for om mulig unngå institusjonsinnleggelse
- Følge opp rusmiddelmisbrukere i institusjon, planlegge og gi nødvendig tilbud etter institusjonsopphold, herunder botilbud
- Yte økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for eget livsopphold

Fylkeskommunen skal:

- Bidra til å forsterke kommunenes innsats gjennom veiledning og annen bistand
- Ha et poliklinisk behandlingstilbud og et akuttilbud for rusmiddelmisbrukere
- Ha ansvar for planlegging, etablering og drift av institusjoner
- Samordne tiltak innen rusmiddelomsorgen med tiltak på andre områder som psykisk helsevern og barnevern

Statens ansvar:

Statens oppgaver og myndighet innen rusmiddelomsorgen er tilnærmet identisk med det ansvar som staten har når det gjelder barneverntjenesten, jf. punkt 12.2.1.

Med den nye sosialtjenestelovens ikrafttreden, ble særomsorgen for rusmiddelmisbrukere avviklet, og grunnlaget lagt for videreutvikling av et differensiert og helhetlig tiltaksapparat på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I loven er det nedfelt at ansvaret for rusmiddelmisbrukere ligger i kommunene. Rusmiddelmisbruk skal primært forebygges og avhjelpes i nærmiljøet, og den spesialiserte fylkeskommunale institusjonstjenesten skal bistå kommunene i perioder der slike tiltak er nødvendige. Kommunen er forpliktet til å følge opp rusmiddelmisbrukere både før, under og etter institusjonsopphold. Dette vil i mange tilfeller måtte føre til et nært og langvarig samarbeid mellom kommunen og de fylkeskommunale institusjonene.

Omtrent parallelt med innføringen av ny sosialtjenestelov, la regjeringen frem St.meld. nr. 69 (1991-92) «Tiltak for rusmiddelmisbrukere». Formålet med meldingen var bl.a. å etablere et grunnlag for drøfting av organiseringen av behandlings- og hjelpetilbudene for rusmiddelmisbrukere med utgangspunkt i ansvarsfordelingen slik den fremgår av lov om sosiale tjenester.

I meldingen blir det understreket at en bedre og mer effektiv omsorg for rusmiddelmisbrukere må forankres i nærmiljøet og i kommunenes førstelinjeansvar. Primærhelsetjenesten (almenpraktiserende leger, helsestasjonene, hjemmesykepleien) og sosialkontortjenesten er viktige aktører i denne sammenheng. Spesielt fokuseres det på sosialkontortjenestens ansvar for forebyggende arbeid og dens funksjon som nederste sikkerhetsnett i velferdstaten. Mange sosialkontorer har

tradisjonelt vært lite aktive i forhold til rusmiddelmisbrukere. Hjelpetilbudet har i stor grad vært begrenset til utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Oppsøkende virksomhet i form av utekontakter, miljø- og feltarbeidertjenester fremheves som verdifulle tiltak i førstelinjetjenesten. Det samme gjelder sosial vakttjeneste som har vært operativ i Oslo gjennom flere år. I den grad kommunene er for små til å etablere tiltak alene, blir det oppfordret til etablering av interkommunale samarbeidsordninger.

Den institusjonsbaserte og spesialiserte omsorgen er underlagt det fylkeskommunale ansvarsområde. I St. meld. nr. 69 blir betydningen av å ha en sammenhengende tiltakskjede for rusmiddelmisbrukere vektlagt. Dette innbærer at kommunenes førstelinjetjeneste og fylkeskommunenes annenlinjetjeneste bør knyttes nært opp mot hverandre. De fylkeskommunale tjenestene er i realiteten ment å fungere som en forsterkning av førstelinjen, og består av akuttiltak, ulike poliklinikker og døgnbehandlingsinstitusjoner.

Fylkeskommunen har rett til å kreve delvis refusjon fra kommunene, hvilket innebærer at kommunen betaler en viss andel av utgiftene for klienter som oppholder seg i sosiale institusjoner som fylkeskommunen har ansvar for. Satsene for slik betaling reguleres av forskrifter.

Institusjonstiltak for rusmiddelmisbrukere kan grupperes i tre kategorier, i tillegg til et fjerde alternativ:

1. Sosiale institusjoner inntatt på fylkeskommunale planer. Dette omfatter private og offentlige institusjoner og kollektiver som drives etter avtale med fylkeskommunen, og som ikke er regulert i annen lov.
2. Institusjoner for rusmiddelmisbrukere regulert i annen lov, særlig lov om psykisk helsevern og sykehusloven.
3. Private institusjoner som drives uten særskilt avtale.
4. Alternativ «klientkarriere» for unge misbrukere, etablert gjennom barnevernet eller skolesektoren.

Sosial- og helsedepartementet har tatt initiativ til oppretting av et landsdekkende nett av kompetansesentra innen rusmiddelsektoren. Oslo og Akershus er vedtatt som kompetansesenterregion nr. 6.

På denne bakgrunn er det opprettet et kompetansesenter for rusmiddelrelatert arbeid for Oslo og Akershus. Tiltaket er et prøveprosjekt med statlig delfinansiering i 1997. Kompetansesenteret har fem stillingshjemler med hovedsete på Diakonhjemmet høgskolesenter. Rusinstitusjonene Folloklinikken, Akuttinstitusjonene Ullevål og A-senteret i Maridalsveien deltar i prosjektet og har hver blitt tilført en stilling tilknyttet kompetansesenteret. Kompetansesenteret ledes av et styre med tre representanter fra hvert fylke.

Kompetansesenteret skal være knyttet til sosialtjenesten, primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Foruten tilknytningen til et klinisk miljø, vil høgskoleforankringen bidra til muligheter for bred utveksling av kunnskap og erfaring med tiltak av forebyggende karakter og andre kliniske tiltak rettet spesielt mot barn og unge, men også mot befolkningen generelt.

12.3.2 Finansiering

I lov om sosiale tjenester omhandles finansiering og egenbetaling i et eget kapittel. Det økonomiske ansvaret for rusmiddelomsorgen er delt mellom staten, fylkeskommunen og kommunene. Rusmiddelomsorgen i kommunene og fylkeskommunene finansieres over det ordinære helse- og sosialbudsjettet. Gjennom rammetilskuddet

bidrar staten til delvis finansiering av de oppgaver som sosialtjenesteloven pålegger kommunesektoren.

Sosialdepartementet la i 1988 frem en egen handlingsplan mot stoffmisbruk. Målet var at det i femårsperioden 1988-92 skulle etableres 300-350 nye heldøgnsplasser for behandling og rehabilitering av stoffmisbrukere. Stortinget bevilget i de fem årene handlingsplanen varte tilsammen nesten 400 millioner kroner i øremerkede tilskudd til gjennomføringen. Alle landets fylkeskommuner ble invitert til å presentere sine planer for utvikling av behandlingstiltak, og fikk tilbud om statlig bistand til å gjennomføre planene. Av den statlige øremerkede bevilgningen som ble gitt i handlingsplanen, fikk Oslo kommune totalt i perioden 190 millioner kroner, mens Akershus fylkeskommune ble tildelt 27 millioner kroner. I løpet av perioden ble behandlingskapasiteten bygget ut i tråd med de avdekkede behov på landsbasis og i samsvar med departementets målsetting. Den øremerkede tilskuddsordningen ble innlemmet i det generelle rammetilskuddet fom. 1993.

Sosialtjenesteloven gir også kommunen anledning til å pålegge den som mottar tjenester etter loven å dekke kostnadene selv, helt eller delvis.

12.3.3 Særtrekk ved hovedstadsområdet

Et generelt trekk ved rusmiddelmisbrukere er at de trekkes mot større sentra der det sosiale miljøet er mindre gjennomsiktig. For stoffmisbrukere vil tilgjengeligheten til narkotika også være av avgjørende betydning for valg av bo- og oppholdssted. Disse forhold gjør at mange av landets rusmiddelmisbrukere betrakter Oslo som et ønsket sted å være. Det er grunn til å regne med at halvparten av landets sprøytemisbrukere oppholder seg, eller er bosatt i Oslo kommune.

Stoffmisbrukernes hverdag er preget av tungt rusmiddelmisbruk, bostedsløshet, sykdom, kriminalitet, prostitusjon, ustabile forhold og arbeidsløshet. Det befinner seg sannsynligvis flere tusen stoffmisbrukere i Oslo som har behov for et omfattende hjelpetilbud. Alkohol er likevel det rusmiddel som medfører størst helseskader. I Oslo er skadenivået over dobbelt så stort som landsgjennomsnittet. Det skjer ca. ett dødsfall pr. dag som kan tilskrives alkoholbruk, og ca. 80 prosent av all vold er alkoholrelatert. For Oslos sentrale bydeler representerer rusmiddelmisbrukerne derfor et betydelig miljø- og kriminalitetsproblem.

Oslo har innen rusmiddelsektoren en storbyvirksomhet som krever større innsats fra kommunale og statlige myndigheter når det gjelder forebygging, behandling og omsorg, enn i landet for øvrig. Oslo kommune har, i forhold til resten av landet, et godt utbygd hjelpe- og institusjonsapparat for rusmiddelmisbrukere, hvilket også kan ha betydning for rusmiddelmisbrukeres valg av bosted.

Lov om sosiale tjenester gir oppholdskommunene plikt til å yte sosialhjelp. Nabokommunene til Oslo vil derfor i utgangspunktet ha en økonomisk fordel av at rusmiddelmisbrukere oppholder seg i, og flytter til Oslo. Incitamentene til å motvirke en slik flytting er få eller ingen. I 1995 ble ni av nabokommunene til Oslo spurt om hvor mange personer de hadde bosatt på hospits i Oslo. Svarene viste at de aktuelle kommunene til enhver tid hadde mellom 20 og 30 klienter boende på hospits i Oslo kommune. De fleste av disse er rusmiddelmisbrukere med bostedadresse i andre kommuner, men som det er meget stor grunn til å forvente at vil bli værende i Oslo og på sikt også melde flytting. Oslo vil da måtte bære det økonomiske ansvaret for botrening, omsorg eller behandling av disse klientene.

12.3.4 Rusmiddelomsorgen i Oslo kommune

I Oslo kommune ivaretas det kommunale ansvaret for rusmiddelomsorgen av bydelene og det fylkeskommunale ansvaret av rusmiddelsekretariatet. Både sosialtjenesten i bydelene og rusmiddelsekretariatet er underlagt byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester.

Sosialkontortjenesten og ansvaret for utbetaling av økonomisk sosialhjelp er lagt til bydelene som tildeles midler til oppgavene gjennom kommunens kriteriebaserte budsjettfordelingssystem for funksjonsområde I Tiltak for hele befolkningen. Sosialhjelpsbudsjettet tildeles etter egne kriterier.

Den øvrige sosialtjenesten i Oslo kommune kan deles inn i tre grupper:

1. Handlingsplan for tiltak mot vold, seksualisert vold og prostitusjon
2. Sosial vakttjeneste
3. Rusmiddeltiltaksapparatet

Tiltakene innen sosialtjenesten omfatter både 1. og 2. linjeoppgaver. Gjennom aktive tiltak, spesielt sysselsettingstiltak, har Oslo arbeidet for å gjøre utsatte grupper mer selvhjulpne. Dette har bl.a. bidratt til en kraftig reduksjon i kommunens sosialhjelpsutgifter. Fra 1990 til 1996 er sosialhjelpsforbruket i faste priser redusert med 120 millioner kroner. Justert for økte utgifter til flyktninger, anslås den reelle besparelsen til å være nærmere 300 millioner kroner. Det har også vært lagt vekt på å styrke sosialsentervirksomheten med sikte på å bedre tilgjengeligheten, bl.a. gjennom utvidede åpningstider. Sosialtjenestens oppfølgings- og utviklingsteam gjennomfører kontinuerlige oppfølgings-, opplærings- og utviklingstiltak i bydelenes sosialtjeneste.

Handlingsplan for tiltak mot vold, seksualisert vold og prostitusjon ble første gang etablert i 1992, og er senere revidert og videreført i forbindelse med de årlige budsjetter. Høsten 1996 ble en ny handlingsplan for perioden 1997-2000 vedtatt. Hensikten med å samle tiltakene i en handlingsplan, er å gi omsorg, behandling og rehabilitering til både voldsofre og overgripere på en mest mulig effektiv måte. Planen omfatter både kommunale og private/frivillige tiltak. I 1996 var det tilsammen ni ulike tiltak som ble drevet i privat regi eller på frivillig basis med økonomisk støtte fra Oslo kommune. I tillegg ble fire tiltak drevet i kommunal regi og administrert av Ullevål sykehus og bydelene. Målgruppen for tiltakene er Oslos befolkning, men kommunene i Akershus er også brukere av tilbudene, uten at de tar aktivt del i finansieringen. De fleste tiltakene finansieres av Oslo kommune og staten i fellesskap.

Sosial vakttjeneste skal i henhold til lov om sosiale tjenester yte sosialfaglig bistand ved akutte sosiale, psykososiale eller sosialmedisinske problemer som oppstår utenom det ordinære hjelpeapparatets åpningstid. Tiltaket avlaster således både 1. og 2. linjetjenesten. Sosial vakttjeneste mottar årlig ca. 9 000 henvendelser, hvorav 50 prosent knytter seg til råd- og veiledningssamtaler og krisesamtaler, mens de øvrige 50 prosent gjelder akutt økonomisk bistand. En rekke av henvendelsene kan henføres til personer som er bosatt i nabokommunene til Oslo. Sosial vakttjeneste er samlokalisert med Legevakten i Storgt. 40. Brutto driftsbudsjett i 1996 var på 7,6 millioner kroner.

Rusmiddelsekretariatet ble etablert 1.1.94 og har ansvar for å administrere de fylkeskommunale tiltakene innenfor Oslo kommunes rusmiddelomsorg. Dette innebærer driftsansvar for kommunale og private behandlingsinstitusjoner for stoffmisbrukere og alkoholmisbrukere, rehabiliterings- og omsorgsinstitusjoner, akuttiltak og diverse prosjekter. Tilsammen utgjør dette nesten 60 tiltak med et samlet driftsbudsjett i 1996 på ca. 420 millioner kroner inkludert inntektene fra bydelene. Frivillige organisasjoner og frittstående stiftelser driver ca. halvparten av

behandlingstiltakene på Oslo kommunes plan. Rusmiddelsekretariatet har også ansvaret for fagutviklingen og kompetansehevingen innen feltet.

I tillegg kommer de psykiatriske ungdomsteamene som i dag er organisert som en del av psykiatrien under henholdsvis Ullevål sykehus, Aker sykehus og Etat for psykiatri.

Oslo kommune yter i stor grad gratis service til «tilfeldige» klienter fra Akershus. Dette skjer spesielt innenfor tjenester knyttet til Akuttinstitusjoner, Oppsøkende tjeneste, Overdoseteamet, Uteseksjonen og Sosial vakttjeneste.

Oslo kommune vil i løpet av 1. halvår 1997 legge frem en bystyremelding om rusmiddelpolitikk i Oslo og en plan for institusjoner i rusmiddelomsorgen. Disse dokumentene vil være retningsgivende for videre utvikling på dette området, både på 1. og 2. linjenivå.

12.3.5 Rusmiddelomsorgen i Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus

Ansvaret for rusmiddelomsorgen i Akershus er på samme måte som for barneverntjenesten, delt mellom det kommunale og det fylkeskommunale forvaltningsnivå. Oppgavene som i henhold til sosialtjenesteloven er definert som et førstelinjeansvar, ivaretas av de enkelte kommunene, primært gjennom sosialkontortjenesten.

De fylkeskommunale rusmiddeltiltakene som Akershus fylkeskommune har ansvaret for omfatter drift av fem døgninstitusjoner, tre poliklinikker, tre psykiatriske ungdomsteam og en akuttinstitusjon for stoffmisbrukere. De psykiatriske ungdomsteamene er faglig og administrativt en del av voksenpsykiatrien i hhv. Folloklinikken, Sentralsykehuset i Akershus og Blakstad sykehus. Akuttinstitusjonen for stoffmisbrukere er en del av den psykiatriske avdelingen ved Sentralsykehuset i Akershus.

Akershus fylkeskommune har et svakt utbygget behandlingstilbud for rusmiddelmisbrukere, spesielt i Romeriks- og Vest-regionen. Etterspørselen etter tjenester de siste årene har vært økende, og større enn tilbudet. Fylkeskommunen er derfor avhengig av å kjøpe tjenester i andre fylkeskommuner og i private institusjoner som det er inngått driftsavtale med. I tillegg er det avsatt midler til kjøp av plasser i institusjoner som ikke inngår på Akershus plan, dvs. uten driftsavtale. I 1994 ble det kjøpt 24 263 døgnopphold ved institusjoner utenfor Akershus. 57 prosent av utgiftene var knyttet til kjøp av plasser i Oslo kommune.

I budsjettet for 1996 var brutto driftsutgifter for rusmiddeltiltak ca. 72 millioner kroner. Av dette var det avsatt 16 millioner kroner til kjøp av institusjonsplasser i andre fylker. Fylkeskommunen disponerer tilsammen 104 plasser, hvorav 44 er plasser som eies og drives av Akershus, mens de resterende 60 knytter seg til institusjoner som det er inngått driftsavtale med.

12.4 REGIONAL STATLIG FORVALTNING

12.4.1 Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Barnevern

Barnevernlovens § 2-3 omhandler fylkesmannens plikt til å føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer bl.a. at fylkesmannen skal sørge for å gi råd og veiledning samt påse at kommunene og fylkeskommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter loven. Fylkesmannens tilsynsfunksjon omfatter også institusjonene direkte, uavhengig av om de inngår på fylkeskommunenes planer eller ikke. Fylkesmannen er også klageinstans i saker som ikke behandles av fylkesnemnda.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus dekker i dag disse funksjonene for barneverntjenesten i kommunene i Akershus, bydelene i Oslo samt den fylkeskommunale virksomheten i Oslo og Akershus.

Rusmiddelomsorg

Sosialtjenestelovens § 7-9 beskriver fylkesmannens plikt til å føre tilsyn med at institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester som inngår som en del av kommunens og fylkeskommunens planer, drives i samsvar med gjeldende lov og forskrifter. Dersom fylkesmannen finner at institusjonen eller boligen drives uforsvarlig, kan han gi pålegg om å rette opp forholdet. § 7-10 omhandler fylkesmannens tilsynsansvar for institusjoner som ikke er tatt inn i fylkeskommunens plan.

I lovens § 8-6 heter det at enkeltvedtak som sosialtjenesten har truffet kan påklages til fylkesmannen. Dette gjelder imidlertid ikke saker om tvangsbehandling, da disse hører inn under fylkesnemnda, jf. punkt 12.4.2.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus dekker i dag disse funksjonene for sosialtjenesten i kommunene i Akershus, bydelene i Oslo samt den fylkeskommunale delen av rusmiddelomsorgen i Oslo og Akershus.

12.4.2 Fylkesnemnda for sosiale saker i Oslo og Akershus

Det er 12 fylkesnemnder for sosiale saker i landet. I Oslo og Akershus er det én nemnd som dekker begge fylkene. Nemnda er lokalisert i Oslo og har 12 stillingshjemler. Budsjettet for 1996 var på 9,7 millioner kroner.

Fylkesnemndene er et nytt forvaltningsorgan som ble opprettet i 1993 i forbindelse med innføring av ny barnevernlov og ny sosialtjenestelov. Arbeidsområdet er i det alt vesentlige knyttet til avgjørelser som er truffet i medhold av lov om barneverntjenester. Alle omsorgsovertakelser og andre tiltak som skjer mot foreldrenes vilje skal behandles i nemnda som et ledd i tryggingen av barnas rettssikkerhet. I tillegg behandles saker etter lov om sosiale tjenester m.v., der nemnda avgjør tvangsplassering av rusmiddelmisbrukere. Nemnda avgjør også saker etter smittevernloven, en funksjon som er landsomfattende. Det er under vurdering om nemnda også skal tillegges avgjørelsesmyndighet i andre saker.

12.5 SAMORDNINGSBEHOV

12.5.1 Fylkesinndelingens betydning for oppgaveløsningen innen sosialsektoren

Omfanget av kryssleveranser og samhandling mellom Oslo og Akershus innen sosialsektoren er relativt lite. Akershus kjøper et begrenset antall plasser i mor/barninstitusjoner og kollektiver innen barnevernet. I ROAR-prosjektets sluttrapport 1994, fremgår det at Oslos kjøp av plasser i Akershus har et så begrenset omfang at tall ikke foreligger.

I dag flytter svært mange rusmiddelmisbrukere fra Akershuskommunene og inn til Oslo sentrum. En opphopning av rusmiddelmisbrukere i hovedstaden fører til et miljøproblem for byen, men er også en motivasjonsbremsende faktor for klientene selv. Med utgangspunkt i klientenes behov og muligheter for en vellykket behandling og rehabilitering, gis det fra Oslo kommunes side uttrykk for at en planlagt flytting av rusmiddelmisbrukere fra Oslo til kommuner i Akershus, bør vurderes. Videre ser Oslo det som ønskelig med et tettere samarbeid med nabokommunene når det gjelder bo-, rehabiliterings- og omsorgstilbud til rusmiddelmisbrukere.

I St.meld. nr. 32 (1994-95) ble det konkludert det med at inndelingen ikke ser ut til å representere vesentlige problemer for sosialsektoren i hovedstadsområdet, og at utfordringene innen denne sektoren i større grad knytter seg til hvordan tilbudene

kan organiseres hensiktsmessig innenfor rammene av de eksisterende forvaltningsorganer.

Med utgangspunkt i tilgjengelig materiale og synspunkter som er kommet frem bl.a. gjennom kartleggingene i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og de enkelte kommunene i Akershus, synes det ikke å foreligge noen klare holdepunkter for å hevde at dagens fylkesinndeling er til hinder for en effektiv ressursutnyttelse og rasjonell oppgaveløsning innenfor sosialsektoren i hovedstadsområdet. Eksisterende samarbeid mellom Oslo og Akershus ser ut til å fungere bra. Det er ikke pekt på problemer, verken i Oslo eller Akershus, som skulle tilsi at *fylkesinndelingen* legger hindringer i veien for et eventuelt utvidet samarbeid innenfor enkelte områder slik det er uttrykt ønske om fra Oslos side.

12.5.2 Oppgavefordelingen innen barnevernet

Samordningsproblematikken innen barnevernet, sett fra et nasjonalt perspektiv, har vært satt på dagsorden i ulike sammenhenger. Dette gjelder både i forhold til oppgavefordelingen mellom det kommunale og det fylkeskommunale nivå, og i relasjon til hvordan hjelpeapparatet for barn og ungdom som helhet kan og bør organiseres for å bli mest mulig brukervennlig og skikket til å yte riktig hjelp til rett tid.

Med utgangspunkt i dagens organisering og oppgavefordeling innen barnevernet, drøfter Storetvedt (1993) i en hovedoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap, samordningsproblemene mellom kommunene og fylkeskommunen. Det viser seg å være et generelt problem at fylkeskommunen har vanskelig for å oppfylle sitt ansvar for institusjonsplasser og formidling av fosterhjem, og at det lett kan oppstå uklarheter mht. til hvem som egentlig har ansvar for fosterhjem. Kommunene kan gjennom omsorgsvedtak skyve utgiftene over på fylkeskommunen ved at det forordnes hjelp på et høyere nivå enn det er behov for. Det er ikke nødvendigvis enighet mellom kommunen og fylkeskommunen om hvilke tiltak som gir best hjelp til klienten.

Som følge av samordningsproblemene nivåene imellom, finner det også sted en parallellutbygging av barneverntjenester og kompetanse i kommunene og fylkeskommunen. Forekomsten av samordningsproblemer mellom forvaltningsnivåene ser, i følge Storetvedts undersøkelse, ut til å være ulik i de forskjellige kommunene. Tendensen synes å gå i retning av at problemene øker jo mer urbanisert kommunene er. Ressurssituasjonen i det kommunale barnevernet kan også være av betydning i denne sammenheng.

Problemene som er beskrevet over når det gjelder oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, tar utgangspunkt i en spørreskjemaundersøkelse til alle landets kommuner (Storetvedt). Problemene som ble avdekket i forhold til oppgavefordelingen kan således ikke betraktes som et spesielt hovedstadsfenomen. Akershus fylkeskommune bekrefter tilstedeværelsen av problemene som er avdekket når det gjelder oppgavefordelingen på nasjonalt plan. De kommunale vedtakene som fattes påfører fylkeskommunen utgifter som fylkeskommunen selv ikke har kontroll og styring med. Dette innebærer bl.a. at fylkesbarnevernet av ressursmessige grunner får problemer med å igangsette nye fylkeskommunale tiltak.

I forbindelse med kartleggingsundersøkelsen som utvalget har fått utført blant kommunene i Akershus, ble det bl.a. stilt spørsmål om hvordan kommunene opplever samarbeidet med fylkeskommunen. Dersom det tas forbehold om svakheter som hefter ved det innkomne materiale, bl.a. ved at ikke alle kommunene har besvart spørsmålet, synes det imidlertid å være grunn til å hevde at samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen innen barneverntjenesten gjennomgående

fungerer bra, sett fra Akershuskommunenes ståsted. Det fremkom ingen sterke ønsker om et utvidet samarbeid med fylkeskommunen.

I de senere år har arbeidet med bl.a. «Program for nasjonal utvikling av Barnevernet» og «Handlingsplan for statlig stimulering av Psykisk helsevern og mental helse» understreket behovet for samarbeid mellom barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien, rusmiddelomsorgen m.v. Et sentralt problem ser ut til å være at en del barn og ungdom ikke får tilstrekkelig hjelp fordi de havner i en gråsone mellom ansvarsområdene til ulike instanser. Fordi ulike tjenester til barn og ungdom tilbys både i kommunene og i fylkeskommunen, er oppgavefordelingen eller nivåproblematikken et sentralt element også i denne sammenheng. Oslo kommune har ved etableringen av etat for barn og familier forsøkt å legge til rette for et styrket samarbeid mellom fagområdene.

I kraft av å ha ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver innen barnevernet, er ikke Oslo påvirket av problematikken knyttet til oppgavefordelingen på samme måte som Akershus fylkeskommune. Selv om de kommunale oppgavene er lagt til bydelene og de fylkeskommunale oppgavene forvaltes av etat for barn og familier, ligger forholdene til rette for at det kan foretas politiske prioriteringer mellom ansvarsområdene slik at ressursene blir kanaliseret dit problemene og utfordringene er størst. Mye tyder på at disse mulighetene også rent faktisk blir brukt. Oslo kommune har de senere årene foretatt bevisste prioriteringer i retning av forebyggende tiltak, noe som bl.a. har gitt positive effekter i forhold til tilveksten av nye barnevernsaker.

12.5.3 Oppgavefordelingen innen rusmiddelomsorgen

Muligheten til på kort sikt å styre tilgjengeligheten til og forbruket av narkotika kan være vanskelig. Når det gjelder alkohol kan tilgjengelighet og forbruk lettere styres av politiske vedtak, selv om den alminnelige velferdsutviklingen også i stor grad er en bestemmende faktor for utviklingen på dette området.

Akershus fylkeskommune har ikke gitt uttrykk for at ansvarsdelingen mellom fylkeskommunen og kommunene innen rusmiddelomsorgen skaper problemer i samme omfang som er tilfellet innen barnevernet.

Som følge av at Oslo kommune har ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, er det kun ett politisk organ, bystyret, som styrer rusmiddelomsorgen. Denne organiseringen ser ut til å ha bidratt til utviklingen av et fleksibelt samarbeid mellom bydelene som har primæransvaret for klientene, og det fylkeskommunale tiltaksapparatet.

Bydelene i Oslo er ikke geografiske selvstendige enheter på samme måte som kommunene i Akershus. Den enhetlige styringen i Oslo bidrar til at bydelene lettere kan samarbeide om klienter som flytter, enn hva som er situasjonen for kommunene i Akershus og landet for øvrig. Samarbeidet mellom 1. og 2. linjetjenesten innen rusmiddelomsorgen i Oslo legger også et grunnlag for at det rusrelaterte arbeidet kan utføres på en kostnadseffektiv måte, både innen bydelene og i det institusjonsbaserte tilbudet.

12.5.4 Oppsummering

Barnevernet og rusmiddelomsorgen er i grove trekk organisert etter samme mønster;

- Delt ansvar for oppgaveløsningen mellom kommune og fylkeskommune
- Delt økonomisk ansvar mellom kommune, fylkeskommune og stat
- Lovverket regulerer og styrer sektoren i betydelig grad

Både innen barnevernet og rusmiddelomsorgen har Oslo et tyngre klientell enn Akershus og landet for øvrig. Dette krever en tilsvarende større ressursinnsats når det gjelder forebygging, behandling og omsorg.

Akershus har, i motsetning til Oslo, et svakt utbygget tilbud av plasser både innen barnevernet og rusmiddelomsorgen, og er følgelig i stor grad avhengig av å kjøpe plasser i private tiltak og i andre fylkeskommuner.

Det synes ikke å foreligge klare holdepunkter for å hevde at dagens *fylkesinndeling* er til hinder for en effektiv og rasjonell oppgaveløsning, verken innenfor barneverntjenesten eller rusmiddelomsorgen i hovedstadsområdet.

Når det gjelder *oppgavefordelingen* mellom kommunene og fylkeskommunen, kan det se ut som om denne ikke fungerer optimalt sett fra Akershus fylkeskommunes side, spesielt innen barnevernet. Kommunene i Akershus gir uttrykk for at samarbeidet med fylkeskommunene innen barnevernet gjennomgående fungerer bra, mens erfaringene innen rusmiddelomsorgen er noe mer varierte. Problemene som fremstår på dette området er imidlertid i større eller mindre grad av nasjonal karakter, og således ikke et regionalt hovedstadsfenomen.

Det kan videre se ut til å være grunnlag for å hevde at Oslo kommune, som ett forvaltningsnivå med ansvar for både 1. og 2. linjetjenesten, høster fordeler av denne organiseringen, både innen barnevernet og rusmiddelomsorgen. Problemene som påpekes av Akershus med hensyn til ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, synes ikke å være tilstede i Oslo hvor oppgaveløsningen også utføres på to nivåer, bydelene i 1. linjen og etatsapparatet i 2. linjen, men hvor de overordnede politiske prioriteringene foretas på ett og samme nivå, i bystyret.

Mange av Oslos tiltak innen rusmiddelomsorgen tar imot Akershusklienter uten at Akershus bidrar på finansieringssiden. Dette gjelder innenfor felttjenestens område hvor det ytes tilbud til «tilfeldige» klienter. Det er fra Oslos side gitt uttrykk for at det er urimelig at andre kommuner bruker Oslos tiltak gratis, og at det derfor bør etableres et mer forpliktende samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, eventuelt kommunene i Akershus. Det blir videre fra Oslos side sett på som ønskelig med et tettere samarbeid med nabokommunene i Akershus hva gjelder flytting av rusmiddelmisbrukere ut av Oslo for å hindre en opphopning i hovedstaden.

Utvalget vurderer samordningsbehovet innen denne sektoren til å være av en slik karakter at det bør kunne oppnås mye gjennom ordinære samarbeidstiltak, uavhengig av inndelingen og oppgavefordeling i hovedstadsområdet.

KAPITTEL13

Videregående opplæring

13.1 INNLEDNING

Mer enn 90 prosent av ungdomskullene som går ut av 9. klasse i Oslo og Akershus fortsetter i videregående opplæring. Hovedstadsområdet utgjør på mange måter et felles utdannings- og opplæringsområde. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har inngått et tett samarbeid for å sikre at ungdomskullene i området får oppfylt sine rettigheter etter Reform -94 og at de opplæringssøkende skal få oppfylt sine ønsker. Gjennom samarbeidet tilstrebes en hensiktsmessig dimensjonering av de samlede opplæringstilbudene, slik at søkernes ønsker kan imøtekommes samtidig som opplæringen tilbys på en effektiv måte. Partene i arbeidslivet deltar i et direkte samarbeid med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, med sikte på bedre tilpasning mellom søkernes ønsker for fagopplæring og næringslivets rekrutteringsbehov.

Fylkeskommunenes ansvar innenfor opplæringssektoren følger av lov om videregående opplæring, lov om fagopplæring i arbeidslivet og lov om voksenopplæring. Presentasjonen og drøftingen avgrenses her til de delene av utdannings- og opplæringstilbudene som er definert som fylkeskommunalt ansvarsområde, det vil si Oslo kommune og Akershus fylkeskommunes ansvar. I samsvar med utvalgets mandat har utvalget ikke prioritert å vurdere grunnskole og høyere utdanning. Presentasjonen er avgrenset til de oppgavene som Oslo kommune og Akershus fylkeskommune skal løse i forbindelse med gjennomføringen av Reform -94.

Fra tid til annen fremmes det ideer om at ansvaret for videregående opplæring bør overføres fra fylkeskommunene til kommunene. I St. meld. nr 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen» avvises en generell forvaltningsmodell som inneholder en slik ansvarsendring. Asker og Bærum kommuner foreslo i 1996 et forsøksprosjekt som skulle gå ut på at de to kommunene i fellesskap overtar ansvaret for videregående skoler. I dette kapitlet beskriver utvalget oppgaveløsningen med sikte på å belyse eventuelle samordningsbehov i forholdet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Hvorvidt også nivåplasseringen av ansvaret representerer en begrensning for oppgaveløsningen, berøres i mindre grad.

13.2 HOVEDINNHOLDET I REFORM -94

13.2.1 Bakgrunn

Reformprosessen som ledet frem til Reform -94 ble innledet med det såkalte Blegenutvalget, som leverte innstilling i 1991 (NOU 1991:4) «Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle». Utvalget utredet hvordan den fremtidige politikken innen videregående opplæring best kunne utvikles. Utvalget vurderte hele utdannings- og opplæringsstrukturen mellom grunnskole og høyere utdanning.

I sin vurdering av det daværende utdanningssystemet innen videregående opplæring tok utvalget utgangspunkt i at nesten alle sekstenåringer søker om elevplass i den videregående skolen. Utvalget pekte på at systemet så ut til å fungere godt for elever på allmenfaglige studieretninger og studieretninger for handel- og kontorfag. Her hadde systemet klart organiserte løp mot studiekompetanse. Svakheten ved systemet var mangelen på mulighet til å fullføre et treårig utdannings-/opplæringsløp for elevene i de yrkesfaglige studieretningene. Mange elever vandret

horisontalt i systemet og brukte lang tid på å fullføre utdanningen, eller de tok flere grunnkurs uten å fullføre utdanningen. Mangelen på elev- og læreplasser samt manglende fagplaner for videregående kurs innen enkelte fag ble fremholdt som en del av forklaringen på disse problemene.

Utvalget foreslo at det skulle innføres en lovfestet rett til utdanning for ungdom mellom 16 og 19 år, og at utdanningssystemet måtte struktureres slik at alle med den nye retten var sikret en fullført utdanning på høyeste nivå innenfor videregående opplæring. Konkret foreslo utvalget at antall grunnkurs (første skoleår) innen videregående skole ble redusert og samlet innenfor bredere bransjefamilier, og at det ble utviklet fagplaner for videregående kurs (2. og eventuelt 3. år), slik at elevene var sikret et utdanningsløp som kunne avsluttes med studiekompetanse og/eller fagkompetanse, yrkeskompetanse eller delkompetanse. Strukturen skulle også tilpasses behovet for tilrettelagt opplæring.

Hovedprinsippene i Blegenutvalgets innstilling ble fulgt opp av Regjeringen i St. meld. nr. 30 (1992-93). Stortinget sluttet seg til hovedprinsippene for en reform i videregående opplæring, med sikte på å gi alle i alderen 16-19 år en lovfestet rett til videregående opplæring, og at systemet skulle struktureres slik at alle kunne få tilbud om utdanning som leder frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse, dokumentert delkompetanse eller annen avsluttet videregående opplæring.

Stortinget vedtok våren 1993 en rekke endringer i lov om videregående opplæring og lov om fagopplæring, slik at det nye systemet for videregående opplæring kunne iverksettes. Regjeringen besluttet at reformen skulle iverksettes slik at elevene som gikk ut av grunnskolen i 1994 ble omfattet av den nye retten til treårig videregående opplæring (Reform -94).

13.2.2 Oppbygging av opplæringstilbudet

Alle elever som omfattes av retten til treårig utdanning etter Reform -94 skal være sikret inntak på ett av i alt 13 grunnkurs i videregående skole (før reformen kunne det velges mellom mer enn 100 slike grunnkurs). Retten innebærer at eleven skal prioritere tre grunnkurs, og være sikret inntak på ett av disse tre kursene.

Disse grunnkursene leder i to hovedretninger. Grunnkursene for allmene og økonomisk/administrative fag, idrettsfag og musikk/dans/drama følger et treårig utdanningsløp i skole, som leder frem til generell studiekompetanse etter fullført og bestått grunnkurs (GK), videregående kurs I (VKI) og videregående kurs (VKII). De ti øvrige grunnkursene leder normalt frem til yrkeskompetanse. Normalmodellen for et yrkesrettet løp innebærer to år på skole (grunnkurs og videregående kurs) og to påfølgende år som lærling i bedrift. Opplæringstiden i lærebedrift reguleres av fagopplæringsloven. Dersom det ikke er mulig å fremskaffe læreplass etter VKI er fylkeskommunen forpliktet til å gi eleven et tredje skoleår som kan føre til en fullført fagutdanning (VK2). De yrkesrettede utdanningsløpene kan også gi generell studiekompetanse hvis de suppleres med et eget allmenfaglig påbyggingskurs.

For de elever som er omfattet av retten, men som enten ikke har søkt om opplæringsplass, ikke tar imot et tilbud eller som faller fra underveis, er fylkeskommunene pålagt å etablere en oppfølgingstjeneste. Målet for oppfølgingstjenesten er å koordinere organiseringen av andre tilbud for denne gruppen, i samarbeid med andre offentlige etater (bl.a. arbeidsmarkedsetaten, skoleetaten, helse- og sosialeteten). Oppfølgingstjenesten skal ikke overta ansvar eller oppgaver fra disse etatene, men bidra til nødvendig kontakt og samordning av tilbud, slik at denne gruppen mottar et tilbud om hjelp.

13.2.3 Retten til treårig opplæring

Reformen innebærer at alle årskullene som er født 1978 eller senere omfattes av retten til treårig videregående opplæring. Retten består i fire år etter avsluttet grunnskole. Dersom eleven venter mer enn ett år med å påbegynne opplæringen, reduseres retten.

For å sikre at bl.a. eldre elever enn rettighetselevene også skal få videregående opplæring, er fylkeskommunene gjennom en egen forskrift (Omfangsforskriften) pålagt å ha et samlet omfang på skoleplasser/læreplasser som omfatter 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull. Dette omfangspålegget skal også sikre et samlet opplæringstilbud som gir rom for visse omvalg blant rettighetselevene. I forskriften heter det at fylkeskommunen skal tilby et visst antall plasser på samtlige grunnkurs til elever som ikke omfattes av retten. Ved tilbud til elever uten rett skal fylkeskommunen ta hensyn til elevens ønsker og behov og muligheten til å kunne få studie- og/eller yrkeskompetanse.

Søkere som er 20 år eller yngre og som etter sakkyndig vurdering har særlig behov for tilrettelagt opplæring, og som på grunnlag av sakkyndig vurdering prioriterer et bestemt grunnkurs, har rett til inntak til dette grunnkurset innenfor en kvote fastsatt av departementet. Elever som trenger særskilt tilrettelagt opplæring, kan få opplæring ut over tre år når eleven etter den sakkyndige vurderingen trenger det, begrenset til fem år eller fylte 22 år.

Den allmene retten til treårig opplæring ble gjort gjeldende fra og med det årskullet som gikk ut av 9. klasse våren 1994 og hadde første skoleåret i videregående skole 1994/95. Flesteparten av disse elevene vil i skoleåret 1996/97 befinne seg i sitt avsluttende opplæringsår, enten som skoleelev eller som lærling. Mange av lærlingene fra det første kullet med rettselever vil avslutte sitt 2. år som lærling i opplæringsåret 1997/98. I følge en foreløpig evaluering av Reform -94 (Utredningsinstituttet 1995) går 83 prosent av rettighetselevene som begynte på grunnkurs i skoleåret 1994/95 på VK1 i skoleåret 1995/96, mens 10 prosent går på grunnkurs. 7 prosent av rettighetselevene som begynte 1994/95 befinner seg utenfor videregående opplæring skoleåret etter.

13.2.4 Sentrale problemstillinger

Gjennomføringen av Reform -94 stiller fylkeskommunene overfor en rekke nye oppgaver og plikter. Flere uavhengige fagmiljøer er engasjert i å følge og evaluere reformens gjennomføring. Sentrale problemstillinger i forbindelse med gjennomføringen av reformen er bl.a:

- Samsvaret mellom kurstilbudene og elevenes kursønsker, både på grunnkurs og videregående kurs.
- Forholdet mellom tilgjengelige læreplasser og antall elever som følger kurs som forutsetter læreplass siste år av opplæringen.
- Utviklingen av faginnholdet i de ulike kursene og opplæringstilbudene.
- Kompetanseutvikling for lærere og opplæringspersonell, særlig innenfor den yrkesfaglige opplæringen.
- Fylkeskommunenes kapasitet og ressursbehov for å kunne oppfylle forpliktelsene som følger av reformen.
- Utviklingen av samarbeid og koordinering på tvers av fylkesgrenser, for å kunne etablere opplæringstilbud der det er få søkere.
- Samarbeidet mellom opplæringsmyndighetene og arbeidslivets parter, for å sikre tilbudene innen fagopplæringen.

I de etterfølgende avsnittene vil utvalget beskrive og drøfte oppgaveløsningen innenfor videregående opplæring i hovedstadsområdet etter Reform -94.

13.3 OPPGAVELØSNINGEN I HOVEDSTADSREGIONEN

13.3.1 Politisk og administrativ organisering

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er de ansvarlige myndighetene for tilbudene innen videregående opplæring i hovedstadsområdet. Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus har det overordnede statlige tilsynsansvaret for bl.a. videregående opplæring, ledet av statens utdanningsdirektør i Oslo og Akershus.

I Oslo kommune treffer bystyret de overordnede beslutningene om utformingen av tilbudet innen videregående opplæring. Bystyrekomiteeen for kultur og utdanning leverer innstilling overfor bystyret, i de sakene som byrådet fremmer i utdanningspolitikken. Byråden for barn og utdanning har ansvar for skolesjefen, som er administrativ leder for både grunnskolen og videregående skoler. Skolesjefens etat er organisert i to fagavdelinger, henholdsvis avdeling for videregående skoler og voksenopplæringen og grunnskoleavdelingen. Fellesoppgaver er organisert i egne avdelinger. Pedagogisk/psykologisk tjeneste er også en del av skolesjefens etat. Kontoret for fagopplæring er egen avdeling underlagt byråden for næring, og er sekretariat for yrkesopplæringsnemnda (pr. januar 1997).

I Akershus har utdanningsstyret, som er et fast utvalg valgt av fylkestinget, ansvaret for videregående opplæring, inkludert fagopplæringen og voksenopplæring. Utdanningsdirektøren i fylkeskommunen er øverste administrativt ansvarlig for videregående opplæring. Utdanningsdirektørens kontor er sekretariat for utdanningsstyret.

13.3.2 Omfang av virksomheten

Andelen av ungdomskullene som søker videregående opplæring har økt de siste tiårene, noe som vises i tabell 13.1.

Tabell 13.1: Andelen av et avgangskull som er i ny utdanning 1. oktober samme år som de avsluttet grunnskolen. Prosent.

	1978	1993
Akershus	82	96
Oslo	84	95
Hele landet	81	96

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. NOS, utdanningsstatistikk, videregående skoler 1. oktober 1993.

Da skoleåret startet høsten 1994 hadde 94,5 prosent av elevene med rett begynt på videregående skole i Akershus, mens det tilsvarende tallet i Oslo var 92,9 prosent.

I følge oversikter fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet lå Akershus i 1995/96 10 prosentpoeng lavere enn omfangskravet i omfangsforskriften (365 prosent), mens Oslo hadde et omfang på 377 prosent. Både i Oslo og Akershus er det samlede omfanget redusert siden 1994/95.

Det samlede antall elever i hovedstadsområdet under lov om videregående opplæring i skoleåret 1995/96 er vist i tabell 13.2.

Tabell 13.2: Elever under lov om videregående opplæring 1. oktober 1995. Bostedsfylke.

Alder	Akershus		Oslo		SUM	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
16 år	5 001	29	3 594	27	8 624	28
17 år	4 758	27	3 406	26	8 191	27
18 år	4 230	24	2 958	23	7 212	24
19 år	1 256	7	919	7	2 182	7
20-24 år	1 460	8	1 267	10	2 735	9
25-29 år	309	2	450	3	761	2
30 år og eldre	302	2	512	4	816	3
SUM	17 316	100	13 106	100	30 522	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Ukens statistikk 5/96.

I hovedstadsområdet er det i skoleåret 1995/96 tilsammen 30 522 elever under lov om videregående opplæring. Selv om det er ca 5 000 flere innbyggere i Oslo enn i Akershus, er det over 4 000 flere elever fra Akershus enn fra Oslo i videregående opplæring. Forskjellen mellom Oslo og Akershus gjenspeiler de demografiske forskjellene mellom Oslo og Akershus. Andelen elever som er over 19 år er noe høyere i Oslo enn i Akershus.

I tillegg til elevene på videregående skoler kommer alle som befinner seg i opplæring i bedrift, under fagopplæringsloven. I oktober 1995 var det tilsammen 2 939 personer i alderen 18-24 år som hadde løpende lærekontrakter i Oslo og Akershus (SSB. Ukens Statistikk 13/96). Av disse var tilsammen 1 622 lærlinger fra Akershus og 1 317 fra Oslo.

Tabell 13.3: Økonomiske omfang av videregående opplæring 1994. Millioner kroner.

	Akershus	Oslo	SUM
Videregående opplæring skole	968	716	1 683
Fagopplæring	43	75	118
Spesialundervisning	68	17	85
Folkehøgskoler	20	0	20
SUM	1 099	808	1 907
Utgift pr. innbygger til vidg. skole (kr.)	2 169	1 690	-

Kilde: Økonomiplan 1996-99 for Akershus fylkeskommune. Budsjett for Oslo kommune for 1996 (regnskapstall for -94). SSB: Strukturtall for kommunenes økonomi 1994.

Innenfor fagopplæringen er fylkeskommunen pålagt å yte et tilskudd til de bedriftene som tar inn lærlinger. Oslo kommune har i følge tabell 13.3 vesentlig høyere utgifter til fagopplæring enn Akershus fylkeskommune.

De høye utgiftene i Oslo kan forklares ved at Oslo har mange lærlinger fra andre fylker og at Oslos kostnader også inkluderer disse. Oslo har dessuten lønnstilskudd til lærlinger i egne virksomheter samt tilskudd til lærlinger fra Oslo.

13.3.3 Får søkerne innfridd sine ønsker?

Et sentralt mål med reformen er altså at elever skal kunne få tilbud om opplæring i samsvar med sine ønsker. I hvilken grad har opplæringstilbudene i Oslo og Akershus realisert dette målet de to første årene av Reform -94? Nedenfor presenteres talloversikter som illustrerer at det de første årene etter innføring av Reform -94 har vært godt samsvar mellom elevsøking og tilbud til grunnkursene og VKI-kursene.

Tabell 13.4: Grunnkurssøkere med og uten rett skoleåret 1994/95, etter hva slags tilbud de fikk. Prosent.

	Søkere med rett			Søkere uten rett		
	1. ønsket innfridd	Annet tilbud	Ingen tilbud	1. ønsket innfridd	Annet tilbud	Ingen tilbud
Akershus	96	4	0	63	19	18
Oslo	97	3	0	53	14	34
Hele landet	94	5	0	58	16	26

Kilde: Sandberg og Vibe 1995, Utredningsinstituttet, Rapport 3/95.

I tabell 13.4 vises det at henholdsvis 96 og 97 prosent av reformelevene i Akershus og Oslo fikk innfridd sitt førstevalg da skoleåret 1994/95 startet. Andelen søkere uten rett som fikk innfridd primærønsket var betydelig lavere. I Oslo var det vel 1/3 av søkerne uten rett som ikke mottok noen tilbud om videregående opplæring. Mange av disse elevene er voksne søkere som etter intensjonen med reformen også skal motta et tilbud, selv om de ikke er omfattet av den generelle rettigheten. Søkere uten rett utgjorde henholdsvis 34 prosent av søkermassen i Akershus og 40 prosent av søkermassen i Oslo dette året. Søkerne uten rett mottar imidlertid et annet tilbud enn primærønsket. I Akershus ser det ut til å være noe enklere å innfri primærønskene til søkere uten rett, enn det har vært i Oslo.

Det ser altså ut til at grunnkurstilbudene samsvarer forholdsvis godt med opplæringsønskene for søkere som omfattes av den nye retten til opplæringsplass. Samtidig er det mange søkere uten rett som ikke får den type opplæring som de primært ønsker seg. For å vise samsvaret mellom tilbudet av grunnkurs og det samlede antall søkere til de ulike kursene, viser tabell 13.5 antall plasser innenfor de 13 grunnkursene og antall primærsøkere til hvert av dem.

Noe over halvparten av søkerne i hovedstadsområdet ønsket seg primært et grunnkurs som leder frem til studiekompetanse etter tre år (allmenfag, økonomisk/administative fag, musikk/dans/drama og idrettsfag). Innenfor disse fagene var det særlig stor oversøking til musikk, dans og drama (76 prosent flere søkere enn det er skoleplasser i Oslo og Akershus tilsammen). Innenfor allmenfag og økonomisk-administrative fag var det moderat oversøking.

Innenfor yrkesfagene var det særlig stor oversøking til formgivingsfagene, hotell- og næringsmiddelfag og helse- og sosialfagene. Det er imidlertid en viss forskjell i oversøkingen til de ulike kursene mellom Oslo og Akershus.

I Akershus var det to grunnkurs som hadde færre primærsøkere enn antall tilgjengelig plasser (byggfag og tekniske byggfag). I Oslo var det oversøking til samtlige grunnkurs skoleåret 1994/95. Oversøkingen til enkelte av grunnkursene innebærer at elever med rett etter Reform -94 går foran søkere uten rett til disse kursene, noe som forklarer den forholdsvis lave andelen søkere uten rett som får oppfylt sine primærønsker (jf. tabell 13.4).

Tabell 13.5: Primærsøkere og antall plasser til de ulike grunnkursene for skoleåret 1994/95.

	AKERSHUS			OSLO			SUM		
	Antall plasser	Antall primær-søkere	Over-søkning Prosent	Antall plasser	Antall primær-søkere	Over-søkning Prosent	Antall plasser	Antall primær-søkere	Over-søkning Prosent
Allm. øk.adm. fag	3 375	3 443	2	2 361	2 548	8	5 736	5 991	4
Musikk, dans og drama	126	274	117	144	200	39	270	474	76
Idrettsfag	257	381	48	135	157	16	392	538	37
Helse & sosial-fag	733	972	33	537	817	52	1 270	1 789	41
Naturbruk	142	167	18	23	31	35	165	198	20
Formgivningsfag	506	753	49	380	729	92	886	1 482	67
Hotell- og nær. fag	237	329	39	183	308	68	420	637	52
Byggfag	144	143	-1	96	121	26	240	264	10
Tekniske bygg-fag	75	61	-19	51	66	29	126	127	1
Elektrofag	336	403	20	225	325	44	561	728	30
Mekaniske fag	421	457	9	252	374	48	673	831	23
Kjemi- og pros-essfag	14	16	14	15	19	27	29	35	21
Trearbeidsfag	75	91	21	42	69	64	117	160	37
I alt	6 441	7 490	16	4 444	5 764	30	10 885	13 254	22

Kilde: Sandberg og Vibe 1995, Utredningsinstituttet, Rapport 3/95

Elevene som gikk på ett av de 13 grunnkursene i 1994/95 skulle normalt begynne på et videregående kurs (VK1) i skoleåret 1995/96. Tabell 13.6 viser hvilket opplæringstilbud grunnkurselevene fra 1994/95 hadde fått neste skoleår.

Tabell 13.6: Aktiviteten til grunnkurselevenes fra 1994/95 skoåret etter. Status 1. september 1995 for elever som gikk på grunnkurs året før. Prosent.

	Akershus		Oslo		Hele landet	
	Med rett	Uten rett	Med rett	Uten rett	Med rett	Uten rett
Sluttet	1	11	2	13	1	8
Ikke søkt	1	7	1	9	2	10
Ikke tilbud	2	17	1	14	1	15
Nei til tilbud	3	2	3	3	4	5
Samlet frafall	7	37	7	39	8	38
VK1 samme studieretning	81	44	79	45	81	47
VK1 ny studieretning	1	2	1	1	1	2
Samme grunnkurs	2	2	4	2	2	2
Nytt grunnkurs	5	1	4	2	5	2
Særskilt opplegg	5	13	5	11	3	9
SUM	101	99	100	100	100	100

Kilde: Vibe 1995, Utredningsinstituttet, U-notat 18/95.

Tabell 13.6 viser at rundt 80 prosent av grunnkurselevene med rett får plass på et videregående kurs som bygger på det grunnkurset de har valgt. I følge evalueringene av Reform -94 er dette betydelig flere enn før reformen, da mange elever ikke kom inn på videregående kurs som bygget på grunnkursene de hadde valgt.

For elever uten rett er det et betydelig frafall fra første til andre år. Nær 40 prosent av disse elevene er uten videregående opplæringstilbud året etter at de begynte på grunnkurs.

Rundt en tidel av grunnkurselevene med rett fra 1994/95 er fortsatt på grunnkurs eller får særskilt tilrettelagte opplegg skoleåret 1995/96.

Rundt syv prosent av elevene med rett falt fra underveis. Denne gruppen skal den nyopprettede oppfølgingstjenesten ta kontakt med for å søke å tilrettelegge et tilbud.

Oversikten illustrerer at reformen både i hovedstadsområdet og i landet som helhet ser ut til å fungere godt for de elevene som omfattes av den nye retten. De får i stor grad innfridd sine primærønsker om grunnkurs, og begynner på videregående kurs som bygger på grunnkursene. For eldre elever uten rett ser det imidlertid ut til at å være vanskeligere å tilby et egnet opplæringstilbud som passer med ønskene. Primærønskene til denne gruppa blir i mindre grad innfridd og mange av elevene faller fra underveis.

13.3.4 Bosted og opplæringssted

I de tidligere utredningene om hovedstadsområdet er det fremholdt at regionen utgjør et felles utdanningsområde der tilbudene med fordel bør utformes i sammenheng. I St. meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen» heter det bl.a. «Det vil også være viktig å se de videregående skoletilbudene i Oslo og Akershus mer i sammenheng, slik at reisetiden for en del elever kan reduseres ved at de får ønskede skoletilbud nærmere hjemstedet» (s. 165 i meldingens vedleggsdel).

I følge en datautkjøring som inntakskontoret i Akershus har gjort for hovedstadsutvalget ser det ut til at det er forholdsvis få elever som krysser regiongrensene i Akershus eller reiser gjennom Oslo for å få skoleplass (jf. tabell 13.7).

Tabell 13.7: Antall elever fra Akershus som gikk på videregående skole i en annen region enn de bor. Skoleåret 1995/96.

SKOLESTED[1])	BOSTEDSREGION			SUM
	Vest	Follo	Romerike	
Vest		83	150	233
Follo	29		58	87
Romerike	66	77		143
Oslo [2])	244	145	214	603
SUM	339	305	422	1 066

[1]) Antall elever som inntakskontoret administrerer eller har fått innrapportert.
[2]) 558 av Akershuselevene som går på skole i Oslo er elev ved en av privatskolene.

Kilde: Inntakskontoret i Akershus fylkeskommune.

Av tilsammen vel 17 000 elever under lov om videregående opplæring som bor i Akershus, er tallet på 1 066 forholdsvis lite. Over halvparten av Akershuselevene som reiser ut av egen region for å få skoleplass er elev ved en privatskole i Oslo. Tilsammen 328 elever fra Akershus reiser gjennom Oslo for å gå på skole på den andre siden av byen. Disse elevene kunne potensielt fått et tilbud i Oslo, og på den måten hatt kortere reisevei. Forklaringen på at de reiser gjennom byen kan imidlertid være elevenes egne ønsker om særskilte kurs eller skoler, slik at potensialet for forbedringer gjennom samordning mellom Oslo og Akershus er usikkert. I skoleåret 1996/97 er det om lag 60 elever fra Oslo som går på videregående skole i Akershus.

13.3.5 Nok plasser innen fagopplæringen?

Som et normtall skal fylkeskommunene søke å fremskaffe læreplasser som tilsvarer 1/3 av årskullene i videregående opplæring. Antall løpende lærekontrakter i Oslo og Akershus pr. 1. oktober 1995 oversteg 1/3 av antall 16-åringer på videregående skole samme år, noe som bl.a. henger sammen med at mange av lærlingene har toårskontrakter. Både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har som mål å fremskaffe nye læreplasser hvert år tilsvarende 1/3 av årskullene. Antall løpende lærekontrakter i Oslo har de siste årene ligget rundt 2 000, hvorav rundt 1/4 har vært lærlinger bosatt i Akershus.

Et sentralt problem innenfor fagopplæringen er samsvaret mellom tilgjengelige læreplasser i ulike næringer og elevenes kursvalg på skolene. Når elevene er fordelt på grunnkursene i første skoleår, er det for de fleste elevene mulig å forutsi behovet for læreplasser innen ulike fag og bransjer to år senere. Store avvik mellom elevenes kursvalg og næringslivets behov for lærlinger representerer et problem som også har vært debattema mellom næringslivets organisasjoner og skolemyndighetene. Næringslivets Hovedorganisasjone (NHO) har bl.a. gitt uttrykk for at fylkeskommunene må øke kapasiteten innenfor kurs som kvalifiserer for fagkompetanse innen næringer med behov for flere lærlinger. Innen enkelte næringer og i bestemte regioner har næringslivet rekrutteringsproblemer. Fagopplæringens historiske

forankring som en praktisk opplæringsvei under styring av arbeidslivets parter, kan tilsi at fagopplæringen bør kunne fylle en slik rekrutteringsfunksjon for arbeidslivet. På den annen side er altså intensjonene med Reform -94 blant annet å integrere den tradisjonelle skolebaserte videregående opplæringen og den praktiske fagopplæringen i mer helhetlige skole- og praksisløp, uavhengig av konjunktursvingninger og behov for arbeidskraft, og i samsvar med elevenes opplæringsønsker. I spenningsfeltet mellom disse hensynene utformes fagopplæringen og tilgangen på læreplasser i bedriftene.

NORUT Samfunnsforskning har evaluert fagopplæringen innenfor Reform -94, og blant annet analysert behovet for å fremskaffe nye læreplasser i de ulike fylkene. Tradisjonelt har antall læreplasser ved bedrifter i Oslo vært relativt høyt, mens det i Akershus vanligvis har ligget en god del lavere. I følge NORUT's evaluering så det ut til at Oslo hadde underdekning på læreplasser innen noen fag pr. desember 1995, og måtte fremskaffe vel 150 læreplasser innen høsten 1996 for at VK1-elevene skulle få avslutte opplæringen i sitt fag som lærling i bedrift. Det tilsvarende tallet i Akershus var 431 læreplasser.

I Oslo og Akershus var det tilsammen 589 elever på VK1-kurs innenfor helse- og sosialfagene 1995/96, mens det var 94 løpende lærekontrakter i regionen for disse fagene pr. 1. januar 1995. Differansen på 495 læreplasser måtte dekkes innen høsten 1996 for at disse elevene skulle få avsluttet opplæringen som lærling tredje året. Innenfor en del andre fag er det også mangel på læreplasser, men ikke i så stort omfang. Den forholdsvis store søkningen til grunnkurs og VK innen helse- og sosialfag krever at det opprettes lærlingeordninger innenfor helse- og sosialfag, noe som tidligere ikke har vært vanlig. I praksis vil dette i stor grad måtte skje i kommunale institusjoner.

Arbeidet med å fremskaffe læreplasser forutsetter et samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner og opplæringsmyndighetene. NHO og LO har lovfestet flertall i de fylkestings- og bystyreoppnevnte yrkesopplæringsnemndene, og deltar i Oslo og Akershus aktivt i arbeidet med å mobilisere læreplasser. NHO har drevet kampanjen «Volum -96» overfor bedrifter med flere enn 100 ansatte i alle landets fylker, med sikte på å motivere for flere læreplasser i næringslivet.

Kommunenes Sentralforbund har gjennom avtale påtatt seg å fremskaffe tilsammen 5 000 læreplasser i kommunesektoren på landsbasis. Akershus fylkeskommune og Oslo kommune er i kraft av å være arbeidsgivere i posisjon til å fremskaffe læreplasser for faggrupper innen egen sektor. Siden Oslo kommune både har ansvar for den fylkeskommunale formidlingsoppgaven og for drift av kommunale tjenester, har kommunen en fordel sammenlignet med andre fylkeskommuner. Akershus fylkeskommune må samarbeide med kommunene for å fremskaffe læreplasser innen kommunal sektor, noe som i følge en av evalueringene av Reform -94 gjør formidlingsoppgaven vanskeligere enn den er i Oslo (Michelsen og Høst 1996). Oslo kommune har opprettet ny lærlingeetat fra 01.01.97 for bl.a. å effektivisere fremskaffelsen av læreplasser i bydelene.

13.3.6 Oppfølgingstjenesten

Den nye oppfølgingstjenesten for ungdom som faller utenfor videregående opplæring er etablert i både Oslo og Akershus. Oppfølgingstjenesten (OT) skal være et bindeledd og koordinerende organ mellom ulike offentlige etater som kan tilby hjelp eller tilrettelagte tilbud for målgruppen. Tabell 13.6 viste at om lag 6-7 prosent av reformelevene fra første skoleår var innenfor oppfølgingstjenestens målgruppe (anslagsvis 350 ungdommer i Akershus og 215 i Oslo). OT skal ha oversikt over

målgruppa, sørge for at det blir tatt kontakt med hver enkelt ungdom, tilby dem veiledning og se til at de får tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse.

Fafo har utført en foreløpig undersøkelse av oppfølgingstjenestens arbeid (Midtsundstad 1995). I følge undersøkelsen er om lag 1/5 av målgruppen i Oslo elever med fremmedspråklig bakgrunn, mens andelen fremmedspråklige er liten i Akershus. De særskilte utfordringene som springer ut av målet om å integrere også elever med språklig minoritetsbakgrunn i det nye opplæringssystemet, er drøftet i en annen evaluering av Reform -94 (Lødding 1996). Her pekes det på at at rundt 1/4 av elevene i avgangsklassene i ungdomsskolen i Oslo året før reformen trådte i kraft hadde språklig minoritetsbakgrunn. Analysen tyder på at disse elevene har hatt større vanskeligheter enn andre elever med å få læreplasser. Fafoundersøkelsen indikerer at oppfølgingstjenesten vil kunne bli særskilt viktig for nettopp denne elevgruppens muligheter innenfor videregående opplæring.

Oslo kommune har valgt en en noe mer sentralisert oppbygging av oppfølgingstjenesten enn Akershus fylkeskommune. I Oslo er det opprettet en OT-koordinatorfunksjon med fire stillingshjemler ved skolesjefens kontor (OT-leder og tre OT-koordinatorer). Byen er inndelt i tre regioner, der de tre koordinatorene hos skolesjefen har ansvar for hver sin region. I hver av disse regionene er det opprettet tre tverretatlige distriktsteam, med rådgiverne i ungdomsskolen som primære kontaktpersoner for ungdommene. I Akershus er det fire koordinatorer innen hver av de fire hovedregionene (Øvre og Nedre Romerike, Follo og Vest). Disse koordinatorene er knyttet til PP-tjenesten. I hver av regionene er tverretatlige OT-team under etablering eller allerede etablert. Flestepartene av ungdommene i målgruppen i Akershus har sin primærkontakt med de regionale OT-koordinatorene.

I følge Fafos foreløpige undersøkelse makter oppfølgingstjenesten å nå frem til store deler av målgruppen. Undersøkelsen etterlater usikkerhet omkring hvor mange av ungdommene som mottar et nytt tilbud som følge av tjenesten. De fleste ungdommene ønsker seg primært et tilbud om arbeid, og kanskje senere en skoleplass. For 1995 så det ut til at de fleste i målgruppen hadde tilbud om arbeid.

13.4 SAMORDNINGSBEHOV OG -TILTAK

Presentasjonen foran viser at videregående opplæring i hovedstadsområdet løses innenfor de hovedmålene som er trukket opp for Reform -94. Elevene som omfattes av retten til treårig opplæring mottar i stor grad et tilbud i samsvar med sine ønsker. For å kunne oppfylle sine forpliktelser overfor rettighetselevene blir det en utfordring for Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å fremskaffe tilstrekkelig antall læreplasser, særlig innenfor de fagene der det er mange elever/stor søkning og få lærekontrakter.

For voksne søkere som ikke er omfattet av den nye retten til videregående opplæring ser det imidlertid ut til at intensjonene med Reform -94 ikke har latt seg realisere i ønsket utstrekning. Det reduserte omfanget innen videregående opplæring de siste tre skoleårene indikerer at dette vil kunne bli et vedvarende problem.

13.4.1 Forbedringsmuligheter?

Med utgangspunkt i noen av utvalgets generelle kriterier for å vurdere oppgaveløsningen, kan situasjonen innen videregående opplæring oppsummeres på følgende måte:

Kostnadseffektivitet

Det er forholdsvis god oppfylling av de ulike kursene i både Oslo og Akershus, noe som indikerer en forholdsvis effektiv utnyttelse av ressursene. Likevel er det visse indikasjoner på at elevplassene i Akershus er noe mer kostnadskrevende enn i Oslo, jf. St. prp. nr. 55 (1995-97) Om kommuneøkonomien (s 56).

Befolkningens behov

De søkerne som er omfattet av den nye opplæringsretten ser ut til å få innfridd ønskene sine i forholdsvis stor grad. Voksne søkere uten rett mottar imidlertid i mindre grad et tilbud i samsvar med ønskene. Mange av søkerne uten opplæringsrett mottar ikke noe tilbud overhodet, noe som synes å være i strid med reformens intensjon.

Innen enkelte fag er det imidlertid en betydelig andel søkere med opplæringsrett som ikke får innfridd sine primærønsker. Det ser i tillegg ut til å oppstå et misforhold mellom elevenes kursvalg innen enkelte yrkesrettede fag, og muligheten til å skaffe disse elevene læreplass når de skal over i praksisperioden i bedrift etter VK1. Dette ser ut til å være et særlig problem innen helse- og sosialfag, der kommunene er lærebedrifter. Her ser det ut til at Oslo, i kraft av å ivareta både fylkeskommunale og kommunale oppgaver har en noe lettere formidlingsoppgave enn Akershus fylkeskommune, som ikke har den tilsvarende muligheten til å fordele praksisplasser i forskjellige kommuner til lærlinger fra hele fylket. Oslo har dessuten hatt et opplæringskontor innenfor disse fag i forsøk siden 1988.

Det ser ut til å være forholdsvis få elever som må krysse grensen mellom Oslo og Akershus. Noen få reiser fra den ene siden av Akershus og gjennom Oslo for å motta tilbud på den andre siden av byen. Det er usikkert om dette er selvvalgt eller skyldes barrierer som oppstår som følge av grensen mellom Oslo og Akershus. Generelt kan det antas at søkernes mulighet til å motta et ønsket tilbud ville øke hvis de kunne velge blant opplærings- og skoletilbud i hele Oslo og Akershus. Innen fagopplæringen eksisterer denne valgmuligheten til en viss grad, ved at lærlingeplasser ved bedrifter i Oslo er tilgjengelige for lærlinger fra Akershus. Utvalget har ikke holdepunkt for å hevde at dagens inndeling begrenser valgfriheten innen videregående skole, men anser økt valgfrihet innen hovedstadsområdet som et gode som det bør legges til rette for.

Likeverdige tilbud

Det synes å være små forskjeller mellom Oslo og Akershus, i mulighetene til å oppnå ønsket opplæringstilbud. Oversikten tyder imidlertid på at voksne elever i Oslo har noe større vansker med å få ønsket opplæringstilbud, enn det de voksne søkerne i Akershus har.

Verdiskaping

Innenfor enkelte fag og bransjer ser det ut til at næringslivet ikke får dekket sitt rekrutteringsbehov for lærlinger. Praksisplasser i Oslo som ikke kan fylles av lærlinger fra Oslo eller Akershus, er tilbudt andre fylkeskommuner.

13.4.2 Samarbeidsavtaler

Det er inngått en formell samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om elevplasser og læreplasser. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1996.

I mars 1996 ble det inngått en formell avtale om å fremme fagopplæring i Oslo- og Akershusregionen mellom partene i arbeidslivet (NHO i Oslo og Akershus, LO Oslo og LO Akershus), Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

Oslo og Akershus har også før disse avtalene hatt et samarbeid om prøveavleggelse, kjøp av plasser på lærlingeskoler m.v.

Erfaringen fra avtalene er gode. Etter inngåelse av samarbeidsavtalen mellom Oslo og Akershus har det vært praktisert felles formidling av læreplasser i 1996.

Samarbeidet vil bli videreutviklet bl.a. ved årlige felles nemndsmøter. Et informasjonsopplegg overfor elever, lærere, skoler m.v. vil bli utarbeidet for bedre å komme frem til et større samsvar mellom skoleelevenes ønsker om læreplass og næringslivets behov for arbeidskraft.

13.4.3 Konklusjon

Det ser ikke ut til at dagens administrative struktur i hovedstadsområdet medfører særlige ulemper for oppgaveløsningen innenfor videregående opplæring.

Det samlede opplæringstilbudet styres og planlegges av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Forbedringsmulighetene som er antydet i kapitlet henger i liten grad sammen med den administrative strukturen i hovedstadsområdet. I stor grad har oppgaveløsningen de samme kjennetegnene i Oslo og Akershus, med unntak av oppgaven med å formidle læreplasser i kommunene. Som følge av forvaltningsstrukturen, med skillet mellom kommuner og fylkeskommunen, ser det ut til at Akershus fylkeskommune kan ha noe større vansker med å gjennomføre en sentralisert formidling, der praksisplasser i kommunene kan fordeles blant søkere på tvers av kommunegrensene.

De øvrige utfordringene som det er pekt på i kapitlet er forholdsvis likeartede i Oslo og Akershus, og henger mer sammen med strukturelle forhold (som forholdet mellom søking og kurstilbud, konjunkturer, populære kurs o.l.) enn med den administative stukturen i hovedstadsområdet.

Tilbudene innen Oslo og Akershus samordnes i utstrakt grad gjennom frivillig avtalt samarbeid, og det synes ikke å være behov for store forvaltningsmessige endringer for å sikre oppgaveløsningen innenfor videregående opplæring.

KAPITTEL14

Kultur

14.1 INNLEDNING

I St.meld. nr. 61 (1991-92) «Kultur i tiden» pekes det på at en kulturpolitikk for 1990-årene må være

- sektorovergripende
- stimulere til kvalitet
- styrke den nasjonale felleskulturen
- ha hele landet som virkeområde
- komme flest mulig mennesker til gode

Aktivitetene innen kultursektoren spenner over et vidt spekter, alt fra oppgaver som kan betegnes som nasjonale og regionale, til lokale tiltak som tilbys i nærmiljøene. Både staten, fylkeskommunene og kommunene er involvert i oppgaveløsningen, som regel i samspill med private frivillige organisasjoner.

Ny funksjonsfordeling for kultursektoren trådte i kraft 1.1.95 og bygger på St. meld. nr. 61 (1991-92) og Stortingets behandling av meldingen. Statens rolle når det gjelder ansvarsdeling og finansiering av kulturinstitusjonene i hovedstaden er et viktig element i meldingen. Den nye funksjonsfordelingen bidrar til klargjøre det finansielle ansvaret for disse intitusjonene. Problemene som gjennom flere år har vært knyttet til den regionale delen av tilskuddet til kulturinstitusjoner i Oslo, herunder Akershus fylkeskommunes rolle som bidragsyter i regional sammenheng, kan dermed synes å ha funnet en løsning.

Utvalget vil i drøftingen av samordningsbehov innenfor denne sektoren ta utgangspunkt i de oppgavene som er lagt til fylkeskultursjefens ansvarsområde i Akershus og kultur- og byutviklingsbyrådens ansvarsområde i Oslo kommune. En vesentlig del av kulturaktivitetene i Akershus foregår i kommunene. Utvalget vurderer det ikke som en del av sitt mandat å gå nærmere inn i eventuelle problemstillinger knyttet til organiseringen av lokale kulturtilbud på kommunalt nivå.

14.2 OPPGAVELØSNINGEN INNEN KULTURSEKTOREN

14.2.1 Lovgrunnlag

Oppgavene innenfor kultursektoren er i mindre grad enn på andre sektorer, som f.eks. helsesektoren og utdanningssektoren, regulert gjennom lovverket.

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å ta hensyn til den kulturelle utvikling i sin planlegging. I tillegg regulerer følgende særlover avgrensede deler av sektoren:

- Kommunens-/fylkeskommunens plikt til å holde *arkiv* er hjemlet i lov om arkiv av 4.12.92 og i kommunelovens § 39.
- *Bibliotektjenesten* er regulert i lov om folkebibliotek av 20.12.85.
- *Kinoenes* virksomhet er regulert i lov om film og videogram av 20.5.87.
- *Kulturminnevernet* er regulert i lov om kulturminner av 9.6.78.

Spørsmålet om å innføre en sterkere lovregulering av kultursektoren har vært reist flere ganger i den offentlige debatt, senest i St.meld. nr. 61 (1991-92) hvor det drøftes om en allmenn kulturlov vil være et egnet virkemiddel for å

- sikre den *ønskede prioritering* av kulturoppgavene

– ivareta behovet for en *klarere ansvarsdeling* innen kultursektoren

Ved behandlingen av Stortingsmeldingen, Innst. S. nr.115 (1992-93), sluttet Stortinget seg til regjeringens konklusjon om at det ikke bør innføres en allmenn kulturlov som virkemiddel, verken for å sikre den ønskede prioritering av kulturoppgavene eller for å ivareta behovet for en klarere ansvarsdeling innen sektoren.

Konklusjonen ble bl.a. begrunnet med at en allmenn kulturlov lett ville kunne hindre kommunene og fylkeskommunene i å iverksette løsninger som passer best ut fra egne lokale behov. Det ble også fremhevet at det ville være vanskelig å utforme en allmenn kulturlov med en klar definisjon av lovens virkeområde, f.eks. gjennom fastsettelse av et nivå for kulturbevilgninger i den enkelte kommune/fylkeskommune eller ved å innføre pålegg om å yte særskilte tjenester eller gjennom opprettelse av bestemte institusjoner/aktiviteter. Tilsvarende ville det være problematisk å utforme sanksjoner med sikte på håndheving av en slik lov.

Når det gjelder ansvarsdelingen så ble det pekt på at denne bør reguleres gjennom bruk av finansielle virkemidler og ordninger/avtaler knyttet til visse kulturinstitusjoner, i stedet for gjennom lovverket.

14.2.2 Særtrekk ved hovedstadsområdet

Mange av de største og mest sentrale kulturinstitusjonene ligger i hovedstadsområdet, og da særlig i Oslo. Sammenliknet med andre norske fylker har Akershus svært få kulturinstitusjoner. I St.meld. nr. 32 om kommune- og fylkesinndelingen beskrives situasjonen i hovedstadsområdet som følger:

> «En sterk senterkommune med mange tilbud på høyt profesjonelt nivå er omkranset av omegnskommuner som har mange og rike tilbud om kulturaktiviteter på amatør- og egenaktivitetsnivå, men som bruker senterkommunens institusjoner for å dekke sitt behov for profesjonelle tilbud.»

Selv i utkantene av Akershus har befolkningen god mulighet til å oppsøke landets mest sentrale kulturinstitusjoner. Dette er tilbud som befolkningen i svært mange norske kommuner sjelden har anledning til å oppleve. Mens resten av landet kan sies å ha en «hovedstadsbruk» av Oslos tilbud, dreier det seg for Akershus' del om en «nabobruk».

Dette bildet av situasjonen dokumenteres av Østlandsforskning gjennom forskningsprosjektet «Kultur og regional utvikling». Over halvparten av Akershusbefolkningens kulturbesøk innen teater/opera, kino, museum og klassiske konserter finner sted i Oslo, mens de dominerende kulturaktivitetene som skjer i lokalmiljøet er knyttet til bibliotekbesøk, gudstjenester, møter, amatørteater og idrettsarrangementer. Til en viss grad kan det her sies å være snakk om et gjensidig forhold idet omegnskommunene, riktignok i begrenset utstrekning, også forsyner personer fra senterkommunen (Oslo) med ulike typer kulturtilbud i nærmiljøet.

Randsoneforholdet mellom sentrum og omegn har vist seg å ha både positive og negative sider for de involverte parter på kultursektoren. Spørsmålet om Akershus fylkeskommunes bidrag til finansiering av de store kulturinstitusjonene i Oslo har vært et mye diskutert og problematisert tema.

Oslo har gjennom flere år forsøkt å formalisere ansvarsfordelingen for den regionale delen av tilskuddet til kulturinstitusjoner i Oslo. Akershus fylkeskommune på sin side har, på bakgrunn av at det ikke har foreligget noen forvaltningsmessig plikt for fylkeskommunen til å yte tilskudd, ikke ønsket å inngå noen forpliktende avtale. Akershus fylkeskommunes bidrag til kulturinstitusjoner i Oslo var frem til 1991 begrenset til et fast årlig bidrag. Det ble fra fylkeskommunens side

hevdet at bidraget ble gitt på frivillig basis, og fom. budsjettåret 1991 ble det fattet vedtak om at tilskuddet skulle opphøre til fordel for prioritering av fylkeskommunens egne kulturtiltak. Til tross for dette vedtaket, medvirket staten til at det for årene 1991-94 ble overført åtte millioner kroner fra Akershus fylkeskommune i tilskudd til institusjonsteatrene i hovedstaden.

14.2.3 Historisk tilbakeblikk

Funksjonsfordelingen på kulturområdet er, foruten ulike tilskuddsordninger, først og fremst knyttet til fordelingen av det finansielle ansvaret for styring og forvaltning av ulike kulturinstitusjoner.

På midten av 1970-tallet ble det innført en øremerket tilskuddsordning for allmenne kulturformål for kommuner og fylkeskommuner. Formålet var å stimulere til økt kulturaktivitet i kommunene og å skape likere vilkår for kulturarbeidet kommunene imellom.

De fleste øremerkede tilskuddsordninger på kulturområdet ble avviklet med virkning fra 1. januar 1986 som følge av endringer i loven vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, Ot.prp. nr. 48 (1984-85). De øremerkede tilskuddene til kulturarbeid i kommunene, bibliotektjeneste, fritidsklubber mv. ble lagt inn i et eget sektortilskudd for kulturformål i kommunene. Dette sektortilskuddet er senere fjernet. For fylkeskommunene ble det ikke opprettet et tilsvarende sektortilskudd, hvilket innebar at tilskuddet til fylkeskommunenes kulturformål og bibliotektjeneste ble lagt inn i det generelle rammetilskuddet. Museumsstøtteordningen ble opprettholdt som egen tilskuddsordning.

Frem til 1995 var det på landsbasis ca. 20 kulturinstitusjoner som var 100 prosent statlig finansiert. 353 institusjoner var finansiert gjennom delt ansvar mellom stat, fylkeskommune og kommune. I praksis betydde dette at én enkelt institusjon kunne motta tilskudd fra tre parter. Den vanligste modellen var at staten dekket 60-70 prosent og fylkeskommunen og/eller kommunene dekket de resterende 25-40 prosent. Offentlig driftstilskudd til institusjonsteatrene i Oslo har vært fordelt med 60 prosent fra staten og 40 prosent fra regionen (Oslo og Akershus). Avtaler inngått på formelt grunnlag om fordeling av det finansielle driftsansvaret har ikke eksistert for disse kulturinstitusjonene. For enkelte institusjoner har det vært etablert særskilte tilskuddsordninger, men det vanlige har vært at tilskuddspartene har fastsatt et tilskuddsgrunnlag eller et budsjett for beregning av tilskuddene. For enkelte institusjoner har betingelsene vært slik utformet at dersom de andre tilskuddspartene reduserte sine tilskudd, ble statens bidrag automatisk redusert tilsvarende.

14.2.4 Ny funksjonsfordeling

Behovet for en avklaring av den fremtidige ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene innenfor kultursektoren ble tatt opp i St.meld. nr. 61 (1991-92). På grunn av ulikhetene i utbyggingen av kulturtilbudene i deler av landet, har kultursektoren trekk som gjør at den ikke uten videre kan innpasses i det mønster som ligger til grunn for funksjonsfordelingen på andre områder.

Det er viktig at ansvarsdelingen ses i forhold til statens overordnede mål og ansvar og i forhold til de virkemidler som står til rådighet. Finansielle virkemidler må betraktes som de viktigste på alle nivåer innen kultursektoren. For å sikre ivaretakelse av det statlige overordnede ansvar, de statlige styringsoppgaver samt lokale og regionale behov, ble det lagt vekt på å få etablert en klarere og enklere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene. Dette var spesielt viktig i forhold til finansierin-

gen av det store antall lokale og regionale kulturinstitusjoner og kulturoppgaver hvor utgangspunktet var delt finansieringsansvar.

Staten har også et særlig organisatorisk ansvar som bl.a. innebærer å sørge for en jevn geografisk fordeling av tilbudene samt å bidra til at de ulike institusjoner og nivåer fungerer sammen. Ved innføringen av den nye funksjonsfordelingen for kulturinstitusjoner ble det derfor lagt vekt på å legge forholdene til rette for etablering av et landsdekkende nettverk mellom institusjonene for å få en større effekt av midlene som stilles til disposisjon, hvilket vil bety et bedre kulturtilbud til hele landets befolkning.

Ut fra hensynet til finansielt ansvar, styring og forvaltning tar den nye funksjonsfordelingen utgangspunkt i følgende inndeling av kulturinstitusjonene:

1. *Nasjonale institusjoner* som er 100 prosent finansiert av staten.
2. *Knutepunktinstitusjoner*, med en felles statlig og fylkeskommunal finansiering etter en normal fordeling 60-40 prosent mellom stat og fylkeskommune/kommune.
3. *Lokale og regionale institusjoner*, dvs. institusjoner som ikke inngår i gruppe 1 og 2.

For *teatre og orkestre* legges det til grunn en *todeling* istedet for en tredeling:

1. *Nasjonale institusjoner* som er 100 prosent finansiert av staten.
2. *Regionale-/landsdelsinstitusjoner* med en felles statlig og fylkeskommunal finansiering etter en normal fordeling 70-30 prosent mellom stat og fylkeskommune/kommune.

Intensjonen med denne ansvarsdelingen var bl.a. å klargjøre hvilket nivå som skal ha det finansielle ansvaret for den enkelte institusjon. Modellen tar også sikte på å ivareta både det overordnede nasjonale ansvar, som staten vil utøve ved å sikre et nett av institusjoner som dekker viktige kulturområder, og det lokale og regionale behov for selvstyre og ansvar for egen kulturutvikling.

Med dette som utgangspunkt, var det nødvendig å gjøre enkelte institusjoner med delt finansiering til et nasjonalt ansvar. Følgende kulturinstitusjoner lokalisert i Oslo berøres av den nye funksjonsfordelingen:

Teatre

- Nationaltheatret (nasjonal institusjon)100 prosent statlig finansiert
- Det Norske Teatret (nasjonal institusjon)100 prosent statlig finansiert
- Oslo Nye Teater (regional-/landsdelsinstitusjon) 70 prosent statlig finansiert/30 prosent regionalt finansiert

Orkestre (Musikk)

- Filharmonisk Selskap (nasjonal institusjon) 100 prosent statlig finansiert

Museer

- Norsk Teknisk Museum (nasjonal institusjon) 100 prosent statlig finansiert
- Kunstindustrimuseet (knutepunktinstitusjon) 60 prosent statlig finansiert/40 prosent regionalt finansiert

Følgende institusjoner med delt finansieringsansvar, 35 prosent statlig/65 prosent regionalt, berøres ikke av den endrede funksjonsfordelingen:

- Norsk sjøfartsmuseum
- Oslo bymuseum
- Teatermuseet

Forutsetningen for den endrede funksjonsfordelingen var at fylkeskommunenes mindreutgifter skulle avregnes i de statlige overføringene. Utgiftene for 1994 skulle legges til grunn for beregningen av reduksjonen i overføringene. Oslo kommune har i forhandlingene med staten hevdet at Oslo, som hovedstad, har særskilte kulturforpliktelser, og at deler av kommunens innsparing derfor ikke burde avregnes, men benyttes til særskilte kulturelle satsningsområder. Det ble bl.a. vist til at Oslo kommune, også etter endret funksjonsfordeling, finansierer kulturinstitusjoner av nasjonal interesse som Munchmuseet og Vigelandsmuseet, og at Oslo har særskilt tilskuddsansvar for Teatret på Torshov og Black Box Teater. Staten har imidlertid ikke gitt aksept for dette syn.

For Oslo innebærer dette at staten har foretatt et trekk i overføringene til Oslo kommune tilsvarende regionens mindreutgifter ved den nye funksjonsfordelingen, beregnet til ca. 78 millioner kroner. Reduksjonen inkluderer også andelen av regionens tilskudd på 0,8 millioner kroner til Filharmonisk Selskap, som har vært bevilget av Bærum kommune. Akershus har ikke ønsket å inngå noen forpliktende avtale om samarbeid for Oslo Nye Teater. Dette ønsket er etterkommet, og i avregningen er det tatt hensyn til mindreinntekten fra Akershus fylkeskommune. Reduksjonen i statlige overføringer til Oslo kommune er derfor redusert tilsvarende beregnet tilskudd fra Akershus fylkeskommune i 1995.

Eierforholdene til de ulike kulturinstitusjonene endres ikke som følge av ny funksjonsfordeling. Av de institusjonene som får bevilgninger over statsbudsjettet, er bare noen få statlig eid. Eierforholdene ellers er varierende, med ulike kombinasjoner av statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt eierskap, aksjeselskap, offentlige og private stiftelser og medlemsforeninger. Bare i et fåtall institusjoner oppnevner staten styret eller har representanter i styret. Den statlige styringen er vanligvis knyttet til betingelsene som staten stiller som bidragsyter. Det er lokale offentlige eller private eiere som i hovedsak har det direkte styringsansvaret for institusjonene.

Det forhold at endret funksjonsfordeling kun berører driftssiden, innebærer konkret følgende for eiersiden:

- Oslo kommune beholder sine aksjer i Nationaltheatret og har følgelig fortsatt et eierforhold til eiendomsmassen.
- Oslo kommune beholder sin pantesikkerhet for innskudd i Det Norske Teatrets eiendomsmasse.
- Oslo kommune beholder sin pantesikkerhet for innskudd i Norsk Teknisk Museums eiendomsmasse.
- Oslo kommune v/kontorbedriften leier ut lokaler til Kunstindustrimuseet.
- Oslo kommune v/Konserthuset leier ut lokaler til Filharmonisk Selskap.
- Oslo kommune v/gårdsselskapet A/S Det Nye Teater leier ut lokaler til Oslo Nye Teater.

Det legges til grunn at Oslo kommunes kontakt med kulturinstitusjonene som berøres av den endrede funksjonsfordelingen skal opprettholdes. Oslo mener at dette kan ivaretas på en tilfredsstillende måte med styrerepresentasjon fra vertskommunen som et generelt prinsipp. Dette er imidlertid ikke endelig avklart.

Staten har satt som forutsetning for inndekning av den prosentvise andelen for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner at samtlige fylkeskommuner inngår en ensartet standardavtale. For Oslo kommune gjelder dette Oslo Nye Teater og Kunstindustrimuseet (inkl. Linderud gård). Standardavtalen skal danne grunnlaget for det forberedende budsjettarbeidet i stat og kommune og forplikter partene til et finansielt samarbeid for de aktuelle institusjoner innenfor en periode

på fire år. Avtalen forutsetter imidlertid at tilskuddsnivået avgjøres ved politiske vedtak i forbindelse med de årlige budsjettprosesser.

14.2.5 Kulturoppgaver og -institusjoner i hovedstadsområdet

Staten

Statens oppgaver innenfor kultursektoren er generelt beskrevet i St.meld. nr. 61 hvor det fremgår at staten skal

- utvikle en helhetlig kulturpolitikk
- samordne kulturpolitikken på nasjonalt nivå
- tilrettelegge for likeverdighet i tilbud og aktiviteter, geografisk og ut fra ulike gruppers behov
- verne viktige nasjonale kulturverdier uavhengig av hvor i landet disse er
- gi rammebetingelser for det lokale og regionale kulturarbeid
- legge opp forsøks- og prosjektvirksomhet

Staten har som nevnt fom. 1.1.95 overtatt det fulle finansielle ansvaret for Nationaltheatret, Det Norske Teatret, Filharmonisk Selskap og Norsk Teknisk Museum. I tillegg kommer de institusjonene som var et nasjonalt ansvar og lokalisert i Oslo-området før endret funksjonsfordeling. Dette er Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst, Den Norske Opera, Rikskonsertene, Riksutstillinger og Norsk Folkemuseum. Norsk Film A/S er en nasjonal institusjon lokalisert i Akershus.

Oslo kommune

Kultursektoren i Oslo kommune er en del av kultur- og byutviklingsbyrådens ansvarsområde (pr. januar 1997). Oslo kommune har et ansvar for å bidra til et mangfoldig kulturtilbud til Oslos befolkning innen teater, musikk, museer, kunst og bibliotek. Oppgavene innenfor kultursektoren utføres dels av sentrale kommunale kulturinstitusjoner, dels av kulturinstitusjoner med kommunale tilskudd og dels gjennom tilskudd til kulturtiltak som iverksettes av frivillige organisasjoner og andre. Virksomheten ved Oslo byarkiv ivaretar historisk kildemateriale og offentlig dokumentasjon. Kommunens budsjettansvar for Den norske kirke, gravferd og kommunalt tilskudd til tros- og livssynssamfunn er en del av sektorens ansvarsområde.

Oslo kommunes totale budsjettramme (netto driftsutgifter) for kultursektoren var i 1996 ca. 230 millioner kroner. Dette innbefatter også virksomheten under kirkevergen og tilskudd til andre trossamfunn som tilsammen utgjorde ca. 70 millioner kroner.

Oslo byarkiv er faglig ansvarlig for den samlede arkivvirksomheten i kommunen og har det sentrale depotansvar for alt kommunalt arkivmateriale som skal bevares for ettertiden og som utgjør en del av kildegrunnlaget til Oslo bys- og Oslo kommunes historie. Byarkivet er systemansvarlig for kommunens journal-/sak-/arkivsystemer.

Deichmanske bibliotek er Oslo kommunes folkebibliotek med ansvar for bibliotektjenester til alle innbyggere i Oslo kommune. Biblioteket er i tillegg fjernlånssentral for hele landet. Deichmanske bibliotek utfører også en rekke funksjoner for staten, finansiert ved statlige midler, som bibliotektjeneste for fengsler, sykehus og innvandrere i andre kommuner.

Oslo kommunes kunstsamlinger har ansvaret for forvaltning og drift av de tre museene; Munchmuseet, Stenersenmuseet og Vigelandmuseet med Vigelandsparken. Kunstsamlingene har det faglige tilsyn med Oslo kommunes eiendom i form av bildende kunst i offentlige bygg og uteskulpturer. Kunstsamlingene admin-

istrerer kommunale investeringer knyttet til utsmykking av kommunale bygg og offentlige plasser, og er kommunens faginstans i saker som angår bildende kunst.

Museer: Oslo kommune og staten bidrar sammen med driftsstøtte til Kunstindustrimuseet (inkl. Linderud gård), Norsk Sjøfartsmuseum, Oslo Bymuseum og Teatermuseet. I tillegg gis det over Oslo kommunes årlige budsjetter tilskudd til en rekke enkelttiltak og institusjoner. I 1996 mottok Museumsstafetten, Skimuseet, Emanuel Vigelands museum, Sporveismuseet, Skøytemuseet og Bånkall gård kommunalt driftstilskudd fra Oslo.

Musikk: Det er et mål for Oslo å ha et variert og godt musikktilbud som stimulerer til økt virksomhet både for amatører og profesjonelle. Oslo kommune gir derfor årlig tilskudd til kulturinstitusjoner og musikktiltak som Oslo krets av musikkorpsene, amatørkorps, ungdomsorkestre, kor, musikkfestivaler. I tillegg kommer driftstilskudd til Oslo Musikkråd.

Diverse tilskuddsordninger: Oslo kommune gir økonomisk støtte til aktive kunstnere, ideelle organisasjoner og kulturarbeidere med utgangspunkt i ønsket om å opprettholde et kulturelt mangfold.

Teatre: Oslo kommune og staten bidrar sammen med driftsstøtte til Oslo Nye Teater. Oslo kommune gir også tilskudd til Black Box Teater A/S, Amatørteatersenteret, Barne- og ungdomsteateret, Nordic Black Theatre, Det åpne teater, Teatret på Torshov samt en rekke andre tiltak.

Både *Oslo Kinematografer* og *Oslo Konserthus* er i dag særbedrifter med eget styre etter kommunelovens § 11. Særbedriftene driver sin virksomhet uten tilskudd fra Oslo kommunes ordinære virksomhet (bykassen). Oslo bystyre har under behandling et forslag om å omdanne Oslo Kinematografer til kommunalt eid aksjeselskap.

Akershus fylkeskommune

Kultursektoren i Akershus fylkeskommune omfatter, foruten fylkeskultursjefens kontor, Fylkesbiblioteket, Gamle Hvam Museum, Akershus kultursenter og Mediefabrikken i Akershus. Kultursektoren i Akershus styres politisk av fylkeskulturstyret. Den administrative ledelse ivaretas av fylkeskultursjefen. Fylkeskultursjefens kontor er delt i tre fagseksjoner; kulturformidlingsseksjonen, kulturvernseksjonen og administrativ seksjon.

Den overordnede målsetting for kultursatsingen i Akershus er å fremme et likeverdig kulturtilbud til alle deler av Akershusbefolkningen. Strategien for å oppnå denne målsettingen synliggjøres bl.a gjennom fylkeskommunens rolle i det regionale samarbeid, hvor fylkeskultursjefen bidrar til å legge forholdene til rette for at kommunene samarbeider om gjennomføring av et allsidig kulturtilbud til befolkningen på Romerike, i Follo og i Vestregionen. Arbeidet med en felles plan for utviklingen av kulturlivet på Øvre Romerike i forbindelse med Gardermoutbyggingen er et eksempel på denne satsingen.

Sektorens netto driftsbudsjett for 1996 utgjorde ca. 45 millioner kroner, innbefattet kulturminnevernet. Dette tilsvarer ca. en prosent av fylkeskommunens totale budsjett. Kulturminnevernet er nærmere omtalt i *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7.

Kultursektoren har et utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner i fylket. Ca. 70 prosent av kulturformidlingsbudsjettet utgjør tilskudd til de fylkesomfattende råd og organisasjoner som kanaliserer midlene til lokal virksomhet i befolkningens nærmiljø. Akershus Musikkråd, Akershus Barne- og ungdomsråd, Akershus Teaterverksted og Akershus idrettskrets er eksempler på dette. Fylkeskultursektoren samarbeider også med andre aktører gjennom ulike tverrsektorielle prosjekter, bl.a. innenfor flerkulturelle samfunn, kultur-helse, kultur-sysselsetting mv.

Gjennom museumsstøtteordningen gis det tilskudd til fylkets 22 museer, hvorav de fleste er kommunale eller organisert som stiftelser. Staten bidrar med 32 prosent av denne støtten. Akershus har få nasjonale institusjoner utover Eidsvollbygningen på museumssiden. Fetsund Lenser mottar statstilskudd etter en fordelingsnøkkel basert på 60 prosent statlig og 40 prosent fylkeskommunal finansiering. Rikspolitisk Historisk Senter på Eidsvoll prosjekteres og etableres i et samarbeid mellom staten, fylkeskommunen og Eidsvoll kommune, hvor staten har ansvaret for den fremtidige driften.

Museumsorganiseringen i fylket avspeiler den regionale satsingen gjennom utvikling av ansvarsmuseer som både ivaretar den geografiske og den temarettede dimensjon. Med bakgrunn i at mange museer er små og har liten mulighet for å bygge opp en fast museumsfaglig stab, er det etablert et fylkesmuseum som fungerer som kompetansesenter og samordningsorgan for museumsvirksomheten i fylket. Fylkesmuseet er organisert som en stiftelse hvor fylkeskommunen er representert i styret.

Et særtrekk ved Akershus' geografiske struktur er rollen som randsone til Oslo. To kulturpolitiske strategier fremheves som viktige og høyt prioriterte satsingsområder i Akershus fylkeskommune i forhold til denne rollen. Det ene er å vektlegge kulturvern og det andre er, i samarbeid med kommunene og organisasjonene, å legge til rette for etablering av lokale kulturtiltak for gjennom dette å styrke nærmiljøene. Alternativer som kan demme opp mot fritidspendlingen til Oslo, særlig blant barn og unge, står sentralt i denne sammenheng. Satsing på regionalt samarbeid er et viktig virkemiddel i dette arbeidet.

Tidligere var det et akseptert prinsipp at Akershus skulle gi økonomisk støtte til teatrene i Oslo fordi disse kom Akershusbefolkningen til gode. Dette prinsippet ble imidlertid forlatt til fordel for en sterkere satsing på utvikling i eget fylke. I Akershus betegnes forholdet mellom Oslos kulturtilbud og Akershuskulturen som forholdet mellom det profesjonelle og det lokaltilpassede, og ofte amatørbaserte, tilbud.

Kommunene i Akershus

Den klart største delen av kulturaktivitene i Akershus skjer gjennom tilbud etablert i nærmiljøet i den enkelte kommune. Aktivitetene spenner over et vidt spekter; museer, kinodrift, biblioteker, idrettsarrangementer, korpsvirksomhet, musikk, amatørteater, kystkultur og fritidsklubber for å nevne noe. Utfordringene for kommunene på disse områdene vil i stor grad være å legge til rette for utvikling av kvalitativt gode tilbud og arenaer for kulturformidling. Selve det aktive kulturarbeidet utøves i vesentlig grad av andre. Utvalget vil ikke gå nærmere inn på organiseringen av denne type aktiviteter og tiltak, men konstaterer at de fyller en viktig funksjon i befolkningens nærmiljø.

14.3 SAMORDNINGSBEHOV

14.3.1 Vurdering og konklusjon

Formålet med å endre funksjonsfordelingen på kultursektoren var bl.a. knyttet til ønsket om å skape ryddigere forhold på finansieringssiden. De store kulturinstitusjonene i Oslo vil, i henhold til den nye funksjonsfordelingen, kun forholde seg til én tilskuddspartner (med unntak av Kunstindustrimuseet og Oslo Nye Teater). Likeledes er det avklart at Akershus ikke lenger skal bidra til å finansiere regionale kulturtilbud i Oslo.

I St. meld. nr. 32 (1994-95) ble det pekt på at problemene som har rådet de senere årene når det gjelder ansvarsdeling og finansiering av kulturinstitusjoner i hovedstadsområdet, ser ut til å ha funnet sin løsning gjennom den nye funksjons-

fordelingen som legger til rette for at de kommunale, fylkeskommunale og statlige myndighter på en bedre måte skal kunne håndtere utfordringene som kultursektoren i hovedstadsområdet vil bli stilt overfor i årene som kommer. Videre ble det konkludert med at den administrative inndelingen i hovedstadsområdet i liten grad kan sies å være en begrensende faktor når det gjelder mulighetene for en fornuftig utvikling og organisering av kultursektoren i området.

Det foreligger altså pr. i dag ingen formell avtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om bidrag til kulturinstitusjoner i Oslo. Fra Akershus' side blir det imidlertid pekt på enkelte områder hvor det kan være aktuelt å vurdere ulike samarbeidsordninger av *tematisk karakter* mellom de to fylkene. Dette kan være biblioteksamarbeid, f.eks. gjennom en samordnet utnyttelse av bokbussene, ulike prosjekter knyttet til barne- og ungdomsproblematikk, samarbeid innenfor amatørteatervirksomheten og felles markedsføring av kulturbaserte reiselivsprosjekter. Verken eksisterende fylkesinndeling og/eller oppgavefordeling burde imidlertid være til hinder for å iverksette slike tematiske samarbeidsprosjekter.

Utvalget vil oppsummere med å konstatere at en nærmere gjennomgang av oppgaveløsningen og organiseringen av kultursektoren i hovedstadsområdet ikke har bidratt til å avdekke problemer som er av en slik karakter at utvalget ikke kan stille seg bak konklusjonen som ble trukket i St.meld. nr. 32. Dette innebærer mao. at utvalget mener at det ikke kan dokumenteres et reformbehov av betydning innenfor kultursektoren i hovedstadsområdet som kan relateres til inndelings- og/eller oppgavefordelingsrelevante forhold.

Del III
Lokaldemokrati, reformbehov og løsningsalternativer

KAPITTEL15

Lokalt og regionalt demokrati

15.1 INNLEDNING

Kommuner og fylkeskommuner er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer som skal løse offentlige oppgaver som staten har pålagt dem. Det lokale selvstyret er begrenset gjennom statlige rammer som fastsettes i lover og forskrifter og gjennom de statlig fastsatte økonomiske rammene for kommuner og fylkeskommuner. Innenfor disse rammene skal kommuner og fylkeskommuner som demokratiske politiske institusjoner bidra til at offentlige oppgaver på lokalt plan løses på en måte som er mest mulig i samsvar med lokale interesser og behov. Gjennom sine valgte representanter skal borgerne delta i løsningen av de oppgavene som kommuner og fylkeskommuner har ansvar for, eller som de påtar seg å løse. Det er vanlig å betrakte selve deltakelsen som en demokratisk verdi i seg selv, som kan bidra til å styrke fellesskapsfølelsen i den enkelte kommune og fylkeskommune, og til å vedlikeholde og styrke demokratiet i samfunnet.

Utvalget vil legge stor vekt på mulighetene til å ivareta lokaldemokratiet i hovedstadsområdet. I del II foran i innstillingen er hovedvekten lagt på selve oppgaveløsningen, mens oppmerksomheten i dette kapitlet er rettet mot demokrativerdiene knyttet til kommuner og fylkeskommuners virksomhet. De rammebetingelsene som utvalget er bedt om å vurdere, kan på flere måter tenkes å ha betydning for hvordan sentrale sider ved lokaldemokratiet blir ivaretatt. I dette kapitlet vil utvalget derfor trekke opp noen hovedhensyn ved lokalt folkestyre, og diskutere om de påvirkes av den gjeldende administrative organiseringen i hovedstadsområdet.

I utvalgets mandat er det trukket frem som særlig sentralt å vurdere hvordan rammebetingelsene påvirker muligheten til å løse de såkalte regionale oppgavene. Den eksisterende forvaltningsutformingen er basert på at regionale oppgaver skal løses av fylkeskommunene, fordi kommunene antas å være for små til å kunne håndtere dem på en egnet måte. I kapitlet er det derfor et eget avsnitt som kort oppsummerer noe av kunnskapen om fylkeskommunene som demokratiske institusjoner, 20 år etter at de første direkte valgte fylkestingene trådte i funksjon.

15.2 SENTRALE VERDIER VED LOKALDEMOKRATIET

15.2.1 Lokaldemokratiets begrunnelse

Både i Norge og ellers i Europa er det historisk tradisjon for politiske institusjoner på lokalt plan. I deler av europeisk politisk filosofi sto ideen om lokale demokratiske selvstyreorganer stadig sterkere fra slutten av 1700-tallet. Lokalt demokrati ble vurdert som et bidrag i den allmene demokratiseringen av samfunnet. Det ble også argumentert for at lokalt demokrati ville sørge for å skolere befolkningen ved at flere kunne delta i den demokratiske styringen av samfunnet.

Begivenhetene i Europa tidlig på 1800-tallet er trukket frem som en inspirasjonskilde for prosessen som førte frem til formannskapslovene i 1837. Fremmedordet «kommune» kom inn i norsk forvaltningsrett, hentet fra de franske forvaltningsreformene i kjølvannet av den franske revolusjon (Kjellberg 1991:46). Tilsvarende reformer ble gjennomført i en rekke europeiske land. De generelle frihetsidealene sto sterkt som begrunnelse for lokale selvstyreorganer i land som gjennomførte slike reformer. Også de norske formannskapslovene i 1837 ble dannet i spennings-

feltet mellom på den ene siden et slikt frihetsønske, ført frem som et krav om økt politisk makt til lokalbefolkningen gjennom sine kommunestyrer, og på den annen side statlige ønsker om styring og kontroll med aktiviteten i kommuner og fylkeskommuner.

Innholdet i lokaldemokratiet er utviklet videre fra formannskapslovene i 1837 og frem til i dag, basert på de samme verdiene om borgernes deltakelse i å løse saker som angår det lokale fellesskapet, og i spenningsfeltet mellom lokal frihet og statlige rammer. I en rekke tidligere utredninger om lokalforvaltningen er disse verdiene viet oppmerksomhet, og betingelsene for et reelt og levende lokalt folkestyre er diskutert. Definisjonen og forståelsen av hva det lokale demokratiet innebærer, har også stått sentralt i disse utredningene. I de senere årene har Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (NOU 1988:38), Kommunelovutvalget (NOU 1990:13) og Christiansenutvalget (NOU 1992:15) omtalt temaet.

Et fellestrekk i disse utredningen er at de betoner det lokale selvstyret som en del av den samlede offentlige virksomheten i landet. Lokaldemokratiet utformer sin virksomhet som en integrert del av hele den offentlige forvaltningen. Innenfor et slikt perspektiv er lokaldemokratiet ikke primært et uttrykk for lokalsamfunnenes autonomi, men først og fremst begrunnet i at befolkningen bør delta i viktige beslutninger i eget lokalsamfunn, innenfor rammene av et nasjonalt styringssystem. Kommunelovutvalget sier at lokaldemokratiet har en «egenverdi ved at det åpner adgang for borgerne til politisk utfoldelse og selvrealisering, og en instrumentell verdi ved at det styrker demokratiet i samfunnet og fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet».

I sin drøfting av lokaldemokratiets rolle fremhevet kommunelovutvalget at det tradisjonelle demokratiaspektet ved kommuneinstitusjonen burde få fornyet innhold og begrunnelse. Utvalget fremhevet at lokaldemokratiet burde ha som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomheten og tilpasse den til lokalsamfunnets behov og forutsetninger. I tillegg til å fremheve lokaldemokratiet som «en skole i demokrati» og verdien av nærhet mellom representant og velger, burde det være et sentralt aspekt ved lokaldemokratiet å få til en klarere politisk styring , slik at kommunenes viktige samordningsoppgave kunne ivaretas. Dette forutsetter i følge utvalget aktiv medvirking fra borgerne i selve formuleringen av de kommunale oppgavene.

Christiansenutvalget la vekt på at den administrative inndelingen setter rammer for kommunenes og fylkeskommunenes rolle som demokratiske institusjoner. Utvalget tok utgangspunkt i tre kriterier i sin demokratidiskusjon:

- *Deltakelse* gjennom valgprosessen, i politiske aksjoner og som brukerrepresentant
- *Lokal tilhørighet* og lokal fellesskapsfølelse
- *Lokal påvirkningskraft*, evnen til å ivareta befolkningens behov for offentlige tjenester

Både i Christiansenutvalgets innstilling og i den etterfølgende stortingsmeldingen om inndelingsspørsmålet ble det lagt stor vekt på at den såkalte generalistrollen er en vesentlig forutsetning for demokratiet i kommuner og fylkeskommuner. Med generalistrollen siktes det til at kommuner og fylkeskommuner bør ha ansvar for et bredt spekter av oppgaver som de kan prioritere innenfor. For kommuner og fylkeskommuner er inntektsrammen i stor grad gitt utenfra. I et slikt system vil dermed den politiske handlefriheten i stor grad bestå i å kunne prioritere ressursinnsats på tvers av flere sektorer og oppgavetyper.

I demokratilitteraturen står to andre begreper ved demokratiet sentralt; *borgereffektivitet* og *systemkapasitet*. Med borgereffektivitet menes borgernes evne til å influere på og å kontrollere beslutningene som treffes på vegne av samfunnet. Sys-

temkapasitet refererer til det politiske systemets evne til å reagere på de problemene som eksisterer i samfunnet og evnen til å gjennomføre tiltak som faktisk endrer samfunnsforholdene i samsvar med befolkningens interesser og ønsker.

Forholdet mellom systemkapasitet og borgereffektivitet kan betraktes som et spennings- eller motsetningsforhold. Maksimal borgereffektivitet kan oppnås i et direkte demokrati der alle borgerne deltar (det opprinnelige idealet om deltakerdemokrati i den greske bystaten). I dagens kompliserte samfunn vil imidlertid systemkapasiteten være relativt liten hvis en slik form for direkte demokrati skulle være enerådende. En demokratisk forsamling utelukkende basert på direkte deltakelse vil bli for liten til å kunne kontrollere de ressurser og virkemidler som er nødvendig for å ha makt til å endre samfunnsforholdene i samsvar med innbyggernes behov og de folkevalgtes intensjoner. Representativt demokrati kan oppfattes som nødvendig for å øke de demokratiske forsamlingenes systemkapasitet. Hvor store disse enheten skal være kan imidlertid ikke avgjøres entydig.

Diskusjonen om inndelingsforholdene i hovedstadsregionen illustrerer at begrepene borgereffektivitet og systemkapasitet er relevante. Det er fremsatt påstander om at dagens inndeling og oppgavefordeling svekker muligheten til å styre den regionale utviklingen utfra hensynet til befolkningen i hele regionen (dvs. redusert systemkapasitet). På den annen side hevdes det at f.eks. sammenslutninger til større enheter vil svekke nærheten mellom representant og velger og redusere den enkeltes mulighet til å påvirke de politiske beslutninger en blir berørt av (dvs. redusert borgereffektivitet). Utvalget vil på dette punkt understreke at hvis hensynet til opplevd nærhet til beslutningene avveies mot hensynet til reell påvirkningskraft, må den reelle påvirkningsmuligheten være viktigst. Over tid vil opplevelsen av nærhet til beslutningene bli påvirket av hvilken mulighet man faktisk har til å påvirke.

Nyere utviklingstrekk i kommunesektoren har reist diskusjon om innholdet i lokaldemokratiet og befolkningens deltakelsesmuligheter. Nye styringsprinsipper for produksjon og fordeling av offentlige goder tas i bruk i moderniseringsarbeidet i kommunesektoren, blant annet med utgangspunkt i det såkalte bestiller-utfører skillet, som ble beskrevet i *"Tolkning av mandatet og valg av vurderingskriterier"* i kapittel 4. Borgerne deltar med andre ord i styringen av lokalsamfunnet gjennom flere roller enn velgerrollen. De opptrer som *politiske medborgere* med meninger om f.eks. planlegging og utbygging. De er også *brukere* av offentlige tjenestetilbud, og de har interesser i egenskap av *rettssubjekt* med rettigheter i forhold til forvaltning og regelverk. Ut fra et slikt perspektiv kan det være behov for forskjellige institusjonelle mekanismer for å ivareta innbyggernes ulike roller. Grunnlaget for borgermakt i forhold til offentlig planlegging og utbygging kan være *meninger, debatt og diskusjon (deltakelse)*. Grunnlaget for brukerermakt i forhold til tjenesteproduserende institusjoner kan være *konkurranse* og *valgfrihet*. I forhold til forvaltning (regelanvendelse) er grunnlaget for borgermakt *tydelige og enkle klagekanaler*. Ut fra en slik distinksjon mellom borgernes ulike roller blir spørsmålet hvordan kommunesektoren bør *organiseres* for å ivareta de ulike funksjonene.

15.2.2 Demokratikriterier

Utvalget har tatt utgangspunkt i de generelle verdiene ved lokalt demokrati, som bl.a. er trukket opp ovenfor. På denne bakgrunn er det formulert fire kriterier som er lagt til grunn i drøftingen av hvordan dagens rammebetingelser påvirker lokaldemokratiet i hovedstadsområdet.

– Påvirkningskraft og styringsevne
  a) Lokal påvirkningskraft
  b) Regional påvirkningskraft

– Valgfrihet
– Deltakelse og tilhørighet
– Oversiktlig forvaltning

Nedenfor utdypes kort hva som menes med de ulike kriteriene.

Påvirkningskraft og styringsevne

Med påvirkningskraft sikter utvalget både til de lokale og regionale folkevalgte organenes mulighet til å ivareta befolkningens behov og interesser, og den reelle muligheten disse organene har til å realisere målene for politikken.

Med *regional* påvirkningskraft siktes det spesielt til styringen over regionale oppgaver, som gjelder befolkningen i flere kommuner og på tvers av fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. *Lokal* påvirkningskraft dreier seg om muligheten til å oppnå de ønskede resultatene på lokalt nivå, i kommuner og bydeler.

Med styringsevne siktes det til enhetenes kapasitet og kompetanse til å styre sin virksomhet slik at de oppsatte målene kan realiseres. Kompetanse, virkemidler og ressurser vil være viktige forutsetninger for de folkevalgte enhetenes styringsevne.

De politiske organenes evne og mulighet til å løse oppgaver vil også kunne påvirke folks motivasjon for å påta seg politiske verv og gjenvalg. Svekkes tilliten vil velgerne kunne søke andre kanaler for å påvirke innholdet i den offentlige politikken, f.eks. gjennom borgeraksjoner eller sektorengasjement utenfor den ordinære politiske styringskjeden. Dette kan gi deltakerne en tilsynelatende sterk direkte innflytelse på disse spesifikke områdene, mens systemets påvirkningskraft samtidig kan tenkes å bli svekket gjennom slike kanaler. På den annen side kan slike aksjoner betraktes som viktige korreksjonsmekanismer som bidrar til en bedre tilpasning av den offentlige politikken enn det systemet har forutsetninger til å makte.

Påvirkningskraften vil også være avhengig av hvor stort oppgavefelt de folkevalgte organene kan prioritere innenfor. Muligheten til å avveie hensyn innenfor flere sektorer mot hverandre skaper spillerom for lokale politiske prioriteringer. Forutsetningen for dette spillerommet er at de folkevalgte organene har ansvar for et visst spekter av oppgaver.

Politisk virksomhet kan dypest sett sies å handle om å avveie forskjellige hensyn mot hverandre innenfor en verdibasert ramme. Det er i prioriteringen av forskjellige oppgaver innenfor et visst spekter, selve verdipreferansene kommer til uttrykk. Behovet for, og begrunnelsen for demokratiske politiske beslutninger, har sin særlige berettigelse i den relative vektingen som foretas mellom konkurrerende hensyn. Et levende lokaldemokrati har derfor sin største berettigelse når samme folkevalgte nivå har størst mulig bredde i sitt ansvarsfelt. Sterk statlig styring av de ytre rammene for lokaldemokratiet styrker dette synspunktet ytterligere.

Valgfrihet

Brukernes frihet til å velge innenfor bestemte tjenestetilbud, f.eks. skolesektoren og helsesektoren, kan betraktes som en viktig side ved demokratiet. Et sentralt spørsmål i hovedstadsområdet er om dagens administrative enheter og oppgavefordeling etablerer barrierer som reduserer brukernes mulighet til å velge mellom tilgjengelige tjenestetilbud innen området. Valgfrihet mellom forskjellige tjenester kan også danne et viktig grunnlag for brukermakt over offentlige tjenester, og kan slik sett være et demokratihensyn.

Utvalget vil imidlertid ikke ukritisk legge vekt på valgfrihet som en entydig positiv verdi. Forutsetningen for at befolkningen skal treffe rasjonelle valg om tjenestetilbud, er at de har kunnskap om tjenestenes kvalitet og hvilket tilbud som er best i forhold til eget behov. For mange offentlige tjenester er det assymetrisk informasjon, ved at tilbyderne definerer innbyggernes tjenestebehov, f.eks. innen helsesektoren, slik at en viktig forutsetning for å kunne dra nytte av valgfriheten er

brudt. En annen forutsetning er at brukerne i sitt valg stilles overfor de reelle kostandene ved forskjellige tjenestetilbud. Utvalget vil likevel legge vekt på at muligheten til økt valgfrihet innen mange tjenester vil være et gode.

Deltakelse og tilhørighet

Deltakelse i lokalpolitikk og løsning av felles lokale problemer er en verdi i seg selv og kan bidra til å utvikle en fellesskapsfølelse og lokal samhørighet. Deltakelsen tilfører nødvendig kunnskap om de lokale forholdene, som kan føre til at oppgavene løses i samsvar med behovene i lokalsamfunnet. Utvalget vil legge vekt på at rammebetingelsene bør legge til rette for at den demokratiske styringen av kommunale og fylkeskommunale oppgaver i hovedstadsområdet i størst mulig grad skal skje av folkevalgte organer som er direkte valgt og som står direkte ansvarlig overfor velgerne.

Politisk deltakelse omfatter imidlertid også andre former enn deltakelse i valg, som deltakelse gjennom kanaler for å fremme synspunkter i beslutningsprosessen og deltakelse gjenom kanaler for å reagere på beslutninger. Den administrative strukturen bør åpne for at også slike demokratiske deltakelsesformer skal kunne nå frem. Påvirkning fra pressgrupper og særinteresser kan imidlertid være demokratisk problematisk. Beslutninger som tas under for sterkt trykk fra aktører som drives av egeninteresse, og uten å måtte ta ansvaret for beslutningene, kan ofte gå på bekostning av helheten eller enkeltgrupper som ikke har ressurser til å artikulere sine interesser. Perspektivet må derfor være at jo bedre det institusjonelle demokratiet fungerer, desto mindre sårbart vil det være for tilfeldige påvirkninger til skade for avveide løsninger.

En viktig forutsetning for politisk deltakelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det området som de folkevalgte organene treffer beslutninger overfor. Kommunesektorens folkevalgte organer i hovedstadsområdet skal være uttrykk for befolkningens fellesskap i hovedstadsområdet.

Oversiktlig forvaltning

Oversiktlighet og klare ansvarsforhold er i seg selv en forutsetning for at lokalbefolkningen skal kunne delta politisk på en meningsfylt måte. Borgerne bør kunne ha en klar oppfatning av hvem som sitter med ansvaret, og innenfor hvilke rammebetingelser dette ansvaret er utøvet. Klarhet om ansvarsforholdene oppnås ikke bare ved bedre informasjon, men man kan i den politiske og administrative organiseringen også legge vekt på enkelhet og oversiktlighet. Når det politiske ansvaret er entydig plassert hos bestemte politiske myndigheter, vil det være enklere for borgerne å bedømme de folkevalgtes prioriteringer, og å kunne stille politikerne til ansvar.

Borgernes rettsikkerhet i forhold til kommunale og fylkeskommunale myndigheter kan også være avhengig av en slik oversiktlighet. Systemet for kontroll-, tilsyns- og godkjenningsordninger bør være så oversiktlig som mulig, men også muligheten til å klage på enkeltvedtak bør være klar og tydelig. Statlig styring vil kunne sikre innbyggernes rettssikkerhet et stykke på vei, men det er også viktig at de enkelte administrative enhetene har kompetanse og kapasitet til å kunne foreta en uavhengig, rettferdig og rask saksbehandling som tilfredsstiller kravene til forutsigbarhet og likebehandling.

15.2.3 Anvendelsen av demokratikriteriene

Demokratikriteriene som er presentert ovenfor, kan til en viss grad stå i et motsetningsforhold til hverandre. På den ene siden vil stor vekt på regional påvirkningskraft kunne trekke i retning av beslutningsenheter med større geografisk utstrekning enn de eksisterende. En slik endring kan imidlertid komme til å gå ut over deltakelsesaspektet og hensynet til nærhet mellom representant og velger, som kan trekke i

retning av å beholde den innarbeidede strukturen. Slik nærhet kan være en forutsetning for lokal påvirkningskraft.

I lys av utvalgets mandat vil utvalget i utgangspunktet diskutere om dagens rammebetingelser legger til rette for å ivareta regional påvirkningskraft, mens hensynet til lokal påvirkningskraft blir viktig å vurdere i diskusjonen om mulige alternativer til dagens organisering i hovedstadsområdet. Utvalget vil i en slik vurdering legge vekt på at behovet for regional og lokal påvirkningskraft avveies i forhold til hverandre.

I avveiningen mellom disse to hensynene reiser det seg dermed et spørsmål om hvilke kommunale oppgaver det er demokratisk viktig med nærhet til. Politisk deltakelse i forhold til løsningen av regionale oppgaver forutsetter antakelig ikke nærhet i samme grad som løsningen av mer utpregede lokale oppgaver.

Hvis borgernes mulighet til innflytelse gjennom valgdeltakelse skal tillegges vekt, kan det være problematisk at mange innbyggere innenfor dagens struktur er brukere av offentlige tjenester som fastlegges av andre kommuner enn hjemkommunen. Mange blir også på andre måter direkte berørt av politiske vedtak som treffes i andre kommuner enn sin egen.

Ønsket om at oppgaveløsningen bør avklares av politiske organer som er direkte valgt, kan tale for at omfanget av samarbeidsorganer med indirekte representasjon og mulige uklare ansvarsforhold bør begrenses.

Valgfrihet som demokratikriterium kan tale for at de eventuelle begrensningene for brukervalg innen hovedstadsområdet som dagens administrative inndeling representerer, bør reduseres.

15.3 DEMOKRATI I HOVEDSTADSOMRÅDET

Nedenfor belyses utvalgets demokratikriterier med utgangspunkt i dagens administrative organisering i hovedstadsområdet. Som et utgangspunkt presenteres en oversikt over de folkevalgte organene i hovedstadsområdet.

Tabell 15.1: Folkevalgte organer og representanter i hovedstadsområdet. 1995.

	Oslo		Akershus		SUM	
	Organer	Representanter	Organer	Representanter	Organer	Representanter
Komunestyre/bydel	25	325	22	864	47	1189
Bystyre/fylkesting	1	59	1	63	2	122
SUM	26	384	23	927	49	1311

Kilde: Statistisk årbok 1996, SSB. Oslo kommune.

Det er den demokratiske styringen som utøves av de tilsammen 1311 politikerne i hovedstadsområdet (jf. tabell 15.1) som skal diskuteres nedenfor. Av disse er 1061 representanter direkte folkevalgte (inkludert de 25 representantene i fire prøvebydeler med direkte valg i Oslo).

15.3.1 Påvirkningskraft og styringsevne

Utvalget har fremhevet at påvirkningskraft gjelder de folkevalgte organenes mulighet til å *ivareta befolkningens behov og interesser*, og den reelle muligheten disse organene har til å *realisere målene for politikken*. To forhold blir dermed vik-

tige i en vurdering av om dagens organisering legger til rette for påvirkningskraft. For det første blir det sentralt å vurdere om det eksisterer mekanismer som kan sikre at befolkningens behov og interesser uttrykkes og fremmes overfor de folkevalgte organene på en god måte. For det andre blir det sentralt å vurdere om de folkevalgte organene disponerer virkemidler og ressurser som gjør dem i stand til å realisere målene for politikken.

Med utgangspunkt i mandatets understreking av de regionale oppgavene som sentralt vurderingstema for utvalget, er fremstillingen nedenfor konsentrert om regional påvirkningskraft.

Muligheten til å representere befolkningens behov og interesser

Den historiske utviklingen i hovedstadsområdet har etterhvert smeltet befolkningen sammen i en felles storbyregion; felles arbeidsmarked, felles boligmarked og felles vare- og tjenestemarked. Også mange av de offentlige tjenestene og den offentlige politikken som de politiske institusjonene i regionen har ansvar for må tilpasses en slik geografisk integrasjon: kollektivtransport og samferdselspolitikk, helsetilbud, arealdisponering, vannforsyning, avløp og renovasjon, miljøpolitikk, utdanningstilbud og kultur.

Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus er som politiske institusjoner etablert for at de skal ivareta fellesinteresser og behov til befolkningen innenfor hver sine områder. Integrasjonen i hovedstadsområdet innebærer imidlertid at viktige uttrykk for *fellesskapet* for befolkningen i hovedstadsregionen i sterkere grad enn før er å finne *på tvers* av grensene for de politiske institusjonene. Befolkningsveksten og den kommunikasjonsmessige utviklingen bidrar til å forsterke en slik tendens. Stadig flere arbeider i Oslo og bor i Akershus, avstandene krymper i form av redusert reisetid og økt tilgjengelighet, og arbeidsplassene spres etterhvert geografisk, slik at enda flere reiser på kryss og tvers innen regionen på vei til og fra arbeid og andre gjøremål. Den gjensidige påvirkningen og avhengigheten av hverandres tiltak er økende. Mot en slik bakgrunn av «regionalisering» kan en stille spørsmål ved om de eksisterende politiske institusjonene etablerer gode rammer for å uttrykke denne storbybefolkningens «fellesskap», - som arena for politisk debatt, interessartikulering og -avveining og som arena for å utforme en helhetlig politikk overfor denne befolkningen.

Mens Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus har som hovedoppgave å utforme et godt (rasjonelt) tilbud overfor befolkningen *innenfor* sine geografiske grenser, har altså befolkningen i regionen som helhet en økende interesse i å få utformet tilbud som er rasjonelle *på tvers av* disse grensene. På de områdene som kjennetegnes av en slik *regionalisering*, vil de samlede tilbudene realiseres som summen av vedtak i forskjellige folkevalgte organer, mens prosessen bak disse vedtakene er dominert av hensyn som ligger *innenfor* hver av institusjonene. Behovet for helhetsløsninger blir innenfor en slik beslutningsstruktur ivaretatt som et sidehensyn, og ikke som et hovedanliggende for de folkevalgte organene. Samarbeidsordninger søker å kompensere for begrensningene ved dagens beslutningsstruktur, men utvalget har påvist at slikt samarbeid frem til nå har hatt klare begrensninger. Gitt en slik regionalisering av sentrale offentlige aktiviteter, kan det ut fra demokratihensyn argumenteres for at det bør etableres institusjoner som direkte kan kanalisere befolkningens interesse i å få løst slike regionale oppgaver.

En viktig konsekvens av den sterke integrasjonen i området er at en stor befolkning er berørt av virkningene ved kommunal eller fylkeskommunal politikk som de ikke har anledning til å påvirke gjennom demokratisk deltakelse ved valg. Den formelle beslutningsmyndigheten ligger i nabokommunen eller nabofylket, der de ikke har stemmerett. På den måten representeres ikke denne befolkningens inter-

esser og behov i forhold til de beslutningsorganene som utformer politikken. Ut fra utvalgets definisjon er dette et forhold som begrenser påvirkningskraften.

Muligheten til å realisere målene for politikken

Det andre hovedaspektet ved påvirkningskraft er at de folkevalgte organene skal ha mulighet til å realisere målene for politikken. I del II av utredningen er det vist til flere sektorer der effekten av de tiltakene som enhetene i hovedstadsområdet iverksetter hver for seg kunne ha vært større hvis tiltakene hadde blitt vurdert mer i sammenheng på tvers av forvaltningsgrensene. Det er blant annet vist til sterkere koordinering av investeringer og utbyggingsplaner innenfor sykeshussektoren og teknisk sektor. Gjennom en annen organisering av oppgaveløsningen kunne dermed den regionale påvirkningskraften økt ved at de folkevalgte organene i større grad kunne oppnådd målene for sin politikk.

Den sterke integrasjonen i hovedstadsområdet, og den indre avhengigheten og gjensidige påvirkningen mellom de ulike enhetene, er et annet aspekt ved muligheten til å realisere målene for politikken. Det kan oppstå beslutningssituasjoner som innebærer at politikken som gjenomføres i f.eks. en kommune motvirkes av politikken som gjenomføres av andre kommuner. Resultatet kan bli at de tilsiktede virkningene ikke oppnås i ønsket grad, for en eller flere av de folkevalgte organene. I ekstreme situasjoner kan konsekvensene bli at ingen oppnår det de ønsker, eller at virkningene blir direkte uønskede. Utvalget vil vurdere slike beslutningssituasjoner som uttrykk for begrenset påvirkningskraft. I del II av instillingen er det særlig innenfor nærings- og arealpolitikken vist at kommuner kan komme i slike beslutningssituasjoner, med uheldige konsekvenser for de resultatene som oppnås.

Utvalget finner grunn til å trekke frem de ovennevnte forholdene som uttrykk for at den regionale påvirkningskraften i hovedstadsområdet kan være begrenset som følge av gjeldende administrative inndeling.

Både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har fremholdt at staten i mange sammenhenger er en nødvendig part for oppgaveløsningen i regionen. En administrativ struktur som i stor grad må basere seg på statlig deltakelse eller særskilte statlige styringsvirkemidler vil imidlertid være problematisk ut fra demokratikriteriene, bl.a. hensynet til innbyggernes direkte innflytelse over lokale og regionale oppgaver, gjennom sine valgte representanter.

Demokrati på fylkesnivå

Erfaringene med demokratiet på fylkesnivå er interessante for utvalget, siden mange av de regionale oppgavene pr. definisjon er fylkeskommunale, og fordi opprettelsen av en stor fylkeskommune er nevnt særskilt som en mulig løsning i utvalgets mandat. Ut fra utvalgets definisjon av påvirkningskraft, vil viktige betingelser for fylkeskommunens regionale påvirkningskraft være at den både er i stand til å fange opp befolkningens behov og interesser, og at den har virkemidler til å sette den ønskede politikken ut i livet.

De første direkte valgene til fylkestingene ble gjennomført høsten 1975, samtidig med kommunevalgene. Det var bred enighet om behovet for en reform i forvaltningen på fylkesnivået. Før reformen var fylkestingspolitikerne utpekt av den enkelte kommune, og finansieringen av fylkeskommunenens virksomhet ble delvis utlignet på kommunene gjennom den såkalte repartisjonsskatten. Den sterke veksten i fylkeskommunenens virksomhet i løpet av 1960- og 70-årene forsterket ulempen med at det ikke var et klart politisk ansvar for denne virksomheten. Kommunene ble pålagt finansieringsansvaret for oppgaver som de bare i begrenset grad hadde styringsmulighet over. Med innføringen av et selvstendig inntektsgrunnlag og direkte valg til fylkeskommunenes øverste politiske organ, fylkestinget, var intensjonen å utvikle en selvstendig fylkespolitikk som kunne reflektere interessene

til befolkningen innenfor hele fylkets territorium, uavhengig av interessene som de enkelte kommunene innenfor fylket måtte ha. Fylkeskommunene og kommunene skulle være likestilte kommunale enheter, med ansvar for forskjellige oppgaver.

Utviklingen i de 20 årene som er gått siden dannelsen av den «nye» fylkeskommunen, bekrefter at fylkeskommunene har vært i stand til å utvikle rasjonelle løsninger for mange av oppgavene de er tillagt ansvaret for. Det ser imidlertid ut til at forventningene til fylkeskommunene som politiske institusjoner ikke er innfridd i samme grad.

Utvalgets analyse i *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7 om arealforvaltning og miljøvern viser at fylkeskommunen mangler virkemidler som kan gi påvirkningskraft i forhold til den regionale utviklingen, slik noe av intensjonen har vært med fylkesplanleggingen. Fylkeskommunen prioriterer også innenfor et snevrere spekter av oppgaver, enn f.eks. Oslo kommune, som dermed vil kunne ha større påvirkningskraft innenfor sine grenser.

Spørreundersøkelsen som Opinion A/S utførte for utvalget i desember 1996 viste at befolkningens interesse for fylkestinget i Akershus var betydelig lavere enn den tilsvarende interessen for bystyret i Oslo og kommunestyrene i Akershus. Av befolkningen i Akershus ga 36 prosent uttrykk for at de var noe eller svært interessert i det som foregår i fylkestinget. De tilsvarende tallene for kommunestyrene i Akershus var 76 prosent og 77 prosent for bystyret i Oslo. Slike opplysninger bekrefter inntrykket fra andre undersøkelser, om at fylkeskommunen som politisk institusjon står svakere i folks bevissthet enn de andre folkevalgte organene. Som regionalt styringsorgan vekker Oslo bystyre vesentlig større interesse i befolkningen enn Akershus fylkesting.

På spørsmål om hvem som bør ha mest å si i store utbyggingssaker som kjøpesentre, var det 17 prosent i Akershus som mente at berørte fylkeskommuner burde ha mest å si, mens 65 prosent mente at vertskommunen eller berørte kommuner burde ha mest å si. Andelen som utpeker fylkeskommunene er overraskende høy, sammenlignet med den betydning befolkningen i Akershus ellers har tillagt fylkeskommunen. Bare tre prosent ga uttrykk for at fylkestinget var det politiske organet som hadde mest å si i spørsmål som angår dem i hverdagen. Når 17 prosent mener at fylkeskommunen som forvaltningsnivå bør ha mest å si i enkelte større utbyggingssaker, viser det at en større del av befolkningen opplever fylkeskommunen som et velegnet organ for visse oppgaver.

Lokal påvirkningskraft

Utvalget vil legge vekt på at organiseringen i hovedstadsområdet skal legge best mulig til rette for lokal påvirkningskraft i kommunene og på lokalt nvå i Oslo. Publikumsundersøkelsen som er uført på oppdrag for utvalget viser at kommunene er omfattet av sterk interesse fra befolkningen i Akershus og at bydelsutvalgene også omfattes av en slik interesse. Ut fra sitt mandat har ikke utvalget undersøkt rammebetingelsene for lokal påvirkningskraft grundigere. Spørsmålet om hvordan lokal påvirkningskraft kan ivaretas blir et viktig hensyn som må vurderes i diskusjonen om mulige alternativer til dagens organisering.

15.3.2 Valgfrihet

Innbyggerne kan i utgangspunktet benytte tilbud og tjenester som er tilgjengelige innenfor egen kommune eller fylkeskommunes grenser. Innenfor disse enhetene fastlegges valgfriheten av de folkevalgte organene. F.eks. er det fritt sykehusvalg i Akershus, mens det i Oslo er begrenset fritt sykehusvalg. Valgfriheten innenfor hovedstadsområdet som helhet begrenses av de gjeldende administrative grensene. Muligheten til å velge mellom konkurrerende tjenester vil kunne være et viktig

grunnlag for brukermakt over de offentlige tjenestene. I den grad rammebetingelsene i hovedstadsområdet hemmer mulighetene for gode brukervalgsløsninger, representerer det en begrensning ved lokaldemokratiets virkemåte.

Spørreundersøkelse som Opinion AS utførte for utvalget viste at 13 prosent av befolkningen i hovedstadsområdet enten selv hadde blitt forhindret eller kjente andre som hadde blitt forhindret i å få tilgang til offentlige tjenester, på grunn av forvaltningsgrensene i området. Tilsammen innebærer dette at om lag 100 000 mennesker har vært berørt av problemer som følge av manglende mulighet til å velge tjenester på tvers av grensene. Problemet ser ut til å gjelde i hele Oslo og Akershus, men omfatter forskjellige tjenester i de to fylkene. Blant de som har opplevd slike problemer oppgir 57 prosent i Oslo at det gjelder muligheten til å benytte tjenester i andre bydeler, mens 35 prosent har opplevd problemer i forhold til en nabokommune. I Akershus oppgir 58 prosent av de som har opplevd slike problemer at det gjelder tjenester som tilbys i en nabokomune i Akershus, mens 17 prosent svarer andre kommuner eller fylker.

Sykehustjenester oppleves som hovedproblemet av de fleste som sier at de har vært forhindret fra å benytte seg av tjenester på tvers av de administrative grensene. Deretter kommer eldreomsorg i Oslo og videregående opplæring i Akershus.

Utvalget finner grunn til å peke på at befolkningens valgfrihet innen enkelte tjenesteområder kunne vært større enn det dagens administrative inndeling legger til rette for. Publikumsundersøkelsen bekrefter at slik økt valgfrihet ville kunne oppleves som en forbedring av en betydelig andel av befolkningen i området.

15.3.3 Deltakelse og tilhørighet

Flere sider ved den administrative organiseringen kan tenkes å påvirke den politiske deltakelsen og opplevelsen av tilhørighet til de folkevalgte organene i hovedstadsområdet. Et tradisjonelt mål på politisk deltakelse er valgdeltakelsen. I tabell 15.2 vises det at valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalgene på landsbasis har gått ned siden 1975.

Tabell 15.2: Valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalgene. Hele landet. Prosent.

Valgår	Kommunestyrevalg	Fylkestingsvalg	Forskjell
1975	71,4	71,2	0,2
1979	72,8	71,1	1,7
1983	72,1	70	2,1
1987	69,4	66,2	3,2
1991	65,9	63,8	2,1
1995	62,8	59,7	3,1

Kilde: SSB valgstatistikk. NTB og IBM grovtellingen fra kommunevalget i 1995.

Tabell 15.2 viser også at valgdeltakelsen ved fylkestingsvalgene gjennomgående er lavere enn ved kommunestyrevalgene. Tendensen er at deltakelsen både til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg har falt betydelig i løpet av 20-årsperioden fra 1975 til 1995. Fallet i valgdeltakelse er imidlertid vesentlig større i fylketingsvalgene. Dette mønsteret er synlig også innen hovedstadsområdet, men ikke i samme grad.

Tabell 15.3: Deltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalgene 1991 og -95. Prosent.

Valgår og valgtype		Oslo	Akershus	Hele landet
1991	Fylkestingsvalg	71,3	66,5	65,9
	Kommunestyrevalg		68,0	63,8
1995	Fylkestingsvalg	69,7	64,8	59,7
	Kommunestyrevalg		67,2	62,8

Kilde: SSB's valgstatistikk. NTB og IBM; grovtelling fra kommunevalget 1995.

Ved de to siste lokalvalgene har valgdeltakelsen i Oslo vært høyere enn både ved kommunestyrevalgene og fylkestingsvalget i Akershus. Valgdeltakelsen i Akershus er imidlertid høyere enn i landet for øvrig, både i forhold til kommunenvalg og fylkestingsvalg.

Trekk ved forvaltningsstrukturen i hovedstadsområdet kan i seg selv ha betydning for den politiske deltakelsen. Det er mange administrative enheter og flere forvaltningsnivåer innen området. Enkelte av enhetene er store og komplekse og styringssystemene innen området er forskjellige. Disse forholdene vil kunne påvirke befolkningens deltakelse og følelse av tilhørighet f.eks. fordi det er vanskelig å holde oversikt, vinne innsyn og å forstå beslutningsprosessene. En forvaltningsstruktur som i stor grad må basere seg på interkommunale løsninger for sentrale kommunale oppgaver vil også kunne påvirke folks mulighet til innsyn og demokratisk kontroll.

Generelt viser utredninger som har undersøkt sammenhengen mellom kommunestørrelse og lokalpolitisk deltakelse et flertydig bilde. På den en siden ser det ut til at den politiske deltakelsen avhenger av hvilke deltakelsesformer som er undersøkt. På den annen side ser det ut til å ha vært små forskjeller i valgdeltakelse mellom ulike typer kommuner i etterkrigstiden (Bjørklund og Sørensen 1990).

Befolkningens nærhet til beslutningsorganene og muligheten for å oppnå direkte og personlig kontakt med politikere og administrasjon kan ha betydning for muligheten til deltakelse og innflytelse i beslutningsprosessene. Små enheter vil kunne redusere borgernes fremmedgjøring overfor det politiske systemet, fremme oversikt og gi den enkelte større innflytelse gjennom en større nærhet mellom velgere og valgte. På den annen side kan større enheter gi bedre fundament for politiske partier, skape større oppmerksomhet og interesse gjennom klarere frontlinjer, polarisering og et større maktpotensiale. I store kommuner er det flere partier, og flere politikere ser ut til å ta gjenvalg.

I kraft av sin størrelse har det vært pekt på at storbyene står overfor spesielle demokratiske utfordringer og at storbypolitikernes legitimitet synes svekket (Bildeng og Fürst 1991). Også i storbyene består utfordringene i å oppnå nærmere kontakt med borgerne og effektiv tilpasning av tjenestestruktur til befolkningens/brukernes behov. Storbyenes svar på disse utfordringene har vært forskjellige, der bydelsordningen i Oslo representerer en løsningsstrategi.

Utvalgets spørreundersøkelse bekrefter at ikke alle de eksisterende folkevalgte organene i hovedstadsområdet på en god måte utgjør enheter som befolkningen føler en naturlig tilhørighet til, noe som er særlig tydelig for Akershus fylkeskommune, jf. punkt 15.3.1 om påvirkningskraft. Oslo kommune og kommunene i Akershus ser ut til å være omfattet av større interesse fra befolkningen, noe som vil kunne gi bedre grunnlag for politisk deltakelse fra befolkningens side.

Akershus er i tillegg geografisk og kommunikasjonsmessig delt av Oslo i tre atskilte deler. For å reise mellom Follo og Romerike må en innom Oslo, tilsvarende er Asker og Bærum atskilt fra de øvrige delene av fylket. Det kan være grunn til å spørre om en enhet med slike geografiske kjennetegn danner en naturlig enhet som befolkningen kan oppleve tilhørighet til som politisk styringsorgan.

15.3.4 Oversiktlig forvaltning

Befolkningens oversikt over hvilke politiske organer i hovedstadsområdet som har ansvar for uliker oppgaver, ser ut til å være varierende. Publikumsundersøkelsen som Opinion A/S utførte for utvalget viste at befolkningen i Akershus jevnt over har bedre kjennskap til hvem som har hovedansvaret for ulike oppgaver, enn befolkningen i Oslo. For de fleste oppgavene som det ble spurt om viste det seg at befolkningen i Akershus hadde klarere for seg hvem som er de ansvarlige, enn tilfellet er i Oslo. Unntaket er videregående opplæring, der halvparten av befolkningen vet at fylkeskommunen har ansvaret.

Noe av forklaringen på usikkerheten blant folk i Oslo bør trolig tilskrives forholdet mellom bystyre og bydelsutvalg. Selv om ansvaret for en del oppgaver er delegert til bydelsforvaltningen i Oslo, er det også en riktig forståelse når folk oppgir at bystyret er ansvarlig for de kommunale oppgavene som løses i bydelen.

Undersøkelsen viste at det både i Oslo og Akershus er betydelig usikkerhet om hvem som har ansvar for trygdekontorene. I Akershus tror hele 49 prosent av de spurte at trygdekontorene er en kommunal oppgave, mens 10 prosent tror fylkeskommunen er ansvarlig. I Oslo tror 31 prosent av de spurte at bydelsutvalgene har ansvaret for trygdekontorene, mens 18 prosent tror at det er bystyret som er ansvarlig.

Oversiktlighet og klare ansvarsforhold er en av forutsetningene for reelt demokrati. Befolkningens innsyn og forståelse av de politiske prosessene er også en betingelse for demokratisk styring og kontroll. Dagens organisering med mange beslutningsenheter og ansvarlige organer, kan innebære uklare og kompliserte beslutnings- og ansvarsforhold på enkelte områder. Dette kan begrense befolkningens mulighet til å øve påvirkning, stille beslutningstakerne til ansvar og svekke interessen for demokratisk deltakelse. Publikumsundersøkelsen som utvalget har fått utført kan tyde på at dette er tilfellet i hovedstadsområdet. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si i hvor stor grad denne organiseringen svekker rettsikkerhetshensyn, i form av f.eks. lang saksbehandlingstid, uoversiktlige ansvarsforhold eller brudd på likebehandlingsprinsippet.

15.4 KONKLUSJONER

Gjeldende politiske organisering i hovedstadsområdet inneholder etter utvalgets vurdering enkelte begrensninger i muligheten til å sikre ivaretakelsen av sentrale demokratihensyn, slik det er gjort rede for ovenfor. Utvalget vil imidlertid understreke at den gjeldende organiseringen representerer en godt kjent og innarbeidet struktur, som det ligger en egenverdi i å ta vare på. Befolkningen kjenner de eksisterende institusjonene godt. Behovet for å styrke og videreutvikle lokaldemokratiet gjennom eventuelle endringer i strukturen, må avveies i forhold til kostnadene ved å bryte opp etablerte folkevalgte institusjoner.

Flere sider ved muligheten til å ivareta demokratihensynene påvirkes av den gjeldende administrative organiseringen i hovedstadsområdet. Etter utvalgets vurdering er det flere forhold som taler for at grunnlaget for demokratisk styring kan forbedres, spesielt overfor løsningen av regionale oppgaver. Utvalgets diskusjon i dette kapitlet viser at det bør kunne legges til rette for å øke den regionale påvirkn-

ingskraften, øke befolkningens valgfrihet, styrke tilhørigheten til de folkevalgte organene og sørge for en enklere og mer oversiktlig forvaltningsorganisering.

Organisatoriske endringer som tar sikte på å legge bedre til rette for å sikre disse demokratihensynene, bør imidlertid ta tilstrekkelig hensyn til viktige verdier knyttet til nærhet og tilhørighet overfor de eksisterende politiske institusjonene på lokalt nivå.

Ut fra den overordnede gjennomgangen av betingelsene for lokalt og regionalt demokrati i hovedstadsområdet, vil utvalget konkludere med at viktige sider ved demokratiet bør kunne ivaretas på en bedre måte enn i dag.

KAPITTEL16

Reformbehovet i hovedstadsområdet

16.1 INNLEDNING

På bakgrunn av redegjørelsene som er gitt foran i utredningen, vil utvalget i dette kapitlet gi en sammenfattende vurdering av reformbehovet i hovedstadsområdet. Siktemålet er å sammenfatte virkningene av eksisterende organisering på en mest mulig helhetlig måte, gjennom oppsummeringer på tvers av de forskjellige sektorene og offentlige oppgavefeltene som er beskrevet og analysert i kapitlene foran. I kapitlet tas det sikte på å besvare mandatets punkt 3, som lyder:

> «Utvalget skal på bakgrunn av en samlet fremstilling av virkningene ved gjeldende inndeling og forvaltningsorganisering oppsummere på hvilke områder og på hvilken måte det gjør seg gjeldende et reformbehehov som berører inndelingen og/eller oppgavefordelingen i regionen.»

I del II i innstillingen er det gjort rede for hvordan de eksisterende administrative rammebetingelsene i hovedstadsområdet legger til rette for å løse viktige regionale oppgaver. I punkt 16.2.1 gis en kort oppsummering av det forbedringspotensiale utvalget har påvist for den enkelte sektor. I kapittel 15 drøftet utvalget hvordan disse rammebetingelsene legger til rette for å realisere sentrale verdier ved det lokale og regionale demokratiet. Analysene av oppgaveløsning og demokrati danner grunnlaget for utvalgets oppsummering av reformbehovet.

I dette kapitlet er diskusjonen om reformbehovet avgrenset til å gjelde de forbedringsmulighetene som er avdekket i gjennomgangen av oppgaveløsningen og demokratiet. Utvalget legger imidlertid vekt på at gevinstene som eventuelt kan oppnås gjennom administrativ reorganisering i hovedstadsområdet, må avveies mot de kostnadene og eventuelle ulempene som kan være knyttet til slike omstillinger. Det kan både dreie seg om mulige uheldige virkninger for oppgaver som utredningen i liten grad har vurdert som kritiske (f.eks. mange kommunale oppgaver som ikke er regionale i sin karakter), og om kostnader som kan oppstå i forbindelse med gjennomføringen av eventuelle omstillinger. Utvalget legger vekt på at slike ulemper bør identifiseres og vurderes i en helhetlig avveining av fordeler og ulemper med eventuelle reformer. Det er mest hensiktsmessig å vurdere slike spørsmål som en del av den mer konkrete drøftingen av mulige alternativer til dagens administrative organisering i hovedstadsområdet, som utvalget kommer tilbake til i kapittel 18, om ulike reformalternativer.

Mandatets punkt 3 ber også om at det oppsummeres på «hvilke områder» og «hvilke måter» det gjør seg gjeldende et reformbehov. I gjennomgangen i del II er det diskutert hvordan oppgaveløsningen i ulike sektorer påvirkes. I dette kapitlet vil disse analysene trekkes inn som illustrasjoner av mer generelle poenger som er gjennomgående for flere sektorer eller oppgavetyper. Utvalgets vurderingskriterier, eller -hensyn, trekkes inn i oppsummeringen for å vise hvordan det eventuelt gjør seg gjeldende et reformbehov. I del II er både kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgaver analysert som «regionale». Et eventuelt reformbehov vil derfor både kunne gjelde de kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgavefeltene. I dette kapitlet forsøker utvalget å vise i hvilken grad de ulike oppgavene berøres.

16.2 VURDERINGSGRUNNLAGET

Det er rammene for de folkevalgte organenes politikkutforming i hovedstadsområdet som er utvalgets vurderingstema. I samsvar med utvalgets mandat er hovedvekten lagt på å vurdere virkningene både av den gjeldende geografiske inndelingen og av selve oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det grunnleggende spørsmålet er om disse to rammebetingelsene er utformet slik at det blir vanskelig å nå målene som de folkevalgte organene i området ønsker å realisere, nasjonale mål som ligger til grunn for politikkutformingen i området, og muligheten til å ivareta verdiene ved lokalt og regionalt demokrati.

Med geografisk inndeling siktes det konkret til grensen mellom Oslo kommune og kommunene i Akershus, og mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Kommuneinndelingen i Akershus er til en viss grad drøftet i tilknytning til enkelte utbyggings- og planleggingsoppgaver. Med oppgavefordelingen siktes det til hvordan ansvaret for ulike oppgaver er fordelt mellom statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå i Akershus, og mellom staten og Oslo kommune. Den interne ansvarsdelingen mellom bystyret/byrådet og bydelsforvaltningen i Oslo, ligger det utenfor utvalgets mandat å vurdere.

Som informasjonsgrunnlag for å vurdere hovedproblemstillingen, bygger utvalget på konkrete beskrivelser av dagens oppgaveløsning. Det er viktig å minne om at politikken som utformes av de folkevalgte organene i hovedstadsområdet ikke skal inngå som en del av vurderingsgrunnlaget. I praksis er det imidlertid vanskelig å skjelne mellom de kjennetegnene ved oppgaveløsningen som kan forklares med rammebetingelsene, og kjennetegn som skyldes lokale politiske prioriteringer. De faktiske resultatene etableres i et samspill mellom de folkevalgte organenes ytre rammer og de politiske prioriteringene som foretas innen disse organene. En del av de regionale oppgavene som utvalget har beskrevet blir f.eks. løst gjennom beslutninger i flere enheter. Eventuelle målkonlikter mellom disse beslutningsenhetene vil kunne påvirke den regionale oppgaveløsningen. I en slik situasjon vil det være utvalgets oppgave å vurdere systemeffektene ved at f.eks. mange kommuner er involvert i styringen av kommuneoverskridende («regionale») oppgaver, mens det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere rasjonaliteten i den enkelte kommunes beslutning innen et slikt system.

Siden det er vanskelig å klargjøre entydig hvilke kjennetegn ved oppgaveløsningen som kan forklares med rammebetingelsene, og hvilke som er resultat av politiske prioriteringer, er det også vanskelig å kvantifisere effektene av inndeling og oppgavefordeling. Utvalget har derfor valgt å beskrive virkningene ut fra vurderinger av prinsipielle egenskaper ved dagens organisering, og dels på bakgrunn av skjønnsmessige vurderinger av effektene av disse rammebetingelsene. Tallmessige utregninger av «størrelsen» på reformbehovet har ikke vært mulig å utføre innenfor rammene av utvalgets arbeid. Dette forhindrer imidlertid ikke muligheten til å peke på betydningen av de konklusjoner som trekkes.

Etter utvalgets oppfatning gir vurderingsgrunnlaget som er skissert ovenfor tilsammen tilstrekkelige og gode holdepunkter for å vurdere innholdet i reformbehovet.

16.2.1 Sektorvis oppsummering av forbedringspotensiale

I del II har utvalget med utgangspunkt i den enkelte sektor og oppgavefelt dokumentert og analysert forbedringspotensiale som kan knyttes til svakheter ved dagens rammebetingelser. Dette forbedringspotensialet er kort oppsummert nedenfor:

- *Arealforvaltning og miljøvern (kapittel 7).* Kommunale beslutninger om bolig-

og tomtepolitikk, næringslokaliseringer og vernepolitikk og fylkesommunale og statlige beslutninger om utbyggingsoppgaver eller verneoppgaver er ikke koordinert godt nok i forhold til hverandre. Det regionalpolitiske nivået foretar i dag ikke en tilstrekkelig samordning. For å kunne utvikle et utbyggingsmønster som er i bedre samsvar med nasjonale og regionale mål for arealbruk, transport og miljø, er det behov for en sterkere regional samordning.

- *æringsutvikling (kapittel 8).* Arealplanlegging, tilrettelegging av næringsarealer med tilknyttet infrastruktur og andre forvaltnings- og serviceområder som berører næringslivet, bør i større grad samordnes på tvers av kommunegrenser. Bedre samordning av direkte virkemiddelbruk overfor næringslivet vil gi større effekter av tiltak og mer brukervennlighet. De utfordringene hovedstadsområdet står overfor i den internasjonale konkurransen om næringsetableringer og næringsutvikling og i samhandlingen med andre regioner om felles interesser, krever en mer samordet bruk av statlige, fylkeskommunale og kommunale virkemidler for næringsutvikling.
- *Samferdsel (kapittel 9)*

– Rammebetingelsene begrenser muligheten til å utforme en helhetlig transportpolitikk som kan sikre fremkommelighet, effektiv utnyttelse av transportapparatet, samordnet kollektivtransport og til å ivareta miljøhensyn innenfor området som helhet.
– Bestillerorganenes innkjøpsfunksjon innen kollektivtrafikken kan bli mer effektiv, med bedre kollektivtilbud til de reisende som resultat. Samordningen av ruter og takster mellom Oslo, Akershus og NSB's tilbud kan også forbedres.
– Dagens ansvars- og oppgavefordeling legger ikke godt nok til rette for at investeringer i infrastruktur blir sett i sammenheng med drift og innkjøp av materiell for kollektivtransporten.
– Den fremtidige styringen av overordnet vegnett i hovedstadsområdet er ikke forankret i en permanent organisasjon som prioriterer ut fra regionalt utformede transportstrategier.
– Investeringer i bane og vei blir ikke tilstrekkelig avveid i forhold til hverandre.
– For lite samordnet areal- og transportpolitikk, bl.a. som følge av ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, vanskeliggjør sikringen av et utbyggingsmønster med gode transportløsninger.

- *Tekniske tjenester (kapittel 10).* Det er avdekket behov for bedre samordning mellom kommunene i hovedstadsområdet i løsningen av tjenestene innen vannforsyning, avløp og renovasjon. Styrken i samordningsbehovet varierer mellom sektorene, og mellom ulike deler av hovedstadsområdet.

– *Vannforsyning.* Det er behov for et bedre gjensidig forsyningssystem på tvers av kommunegrensene, slik at befolkningen i hele området kan være sikret reservevannforsyning, hvis den permanente vannkilden skulle falle ut. Reservevannsdekningen er ikke tilfredsstillende for deler av hovedstadsområdet. Integrerte forsyningssystemer på tvers av dagens kommungrenser kan motvirke denne situasjonen, og i tillegg gi kvalitetsforbedringer for husholdningene.
– *Avløp.* Store interkommunale utbygginger med tilfredsstillende miljøstandard innen avløpssektoren har vært utført. Ved uenighet mellom kommuner fungerer ikke dagens ordning tilfredsstillende. Det er fortsatt samordningspotensiale i deler av hovedstadsområdet, som i Follo og på Romerike. I tillegg er det behov for bedre styringssystem for avløpsinvesteringer i Oslo og nabokommunene rundt fjorden.

– *Renovasjon.* Stordriftsmuligheter i hovedstadsområdet kan utnyttes bedre. Det er behov for sterkere samordning mellom anleggseiere i regionen om felles avfallsstrategier som kan sikre en mer effektiv anleggsstruktur, at anlegg med de laveste miljøkostnadene brukes først og at det investeres i stadig mer miljøvennlige anlegg.

• *Helsesektoren (kapittel 11)*

– Manglende helhetlig planlegging av investeringsprosjekter innenfor sykehussektoren i Oslo og Akershus vanskeliggjør dimensjonering og koordinering av tilbud.
– Potensiale for driftsmessig effektivisering og stordriftsfordeler gjennom samordning av fylkeshelsetjenesten i Oslo og Akershus (horisontal integrasjon), kan i første rekke knyttes til regionsykehusfunksjonene. For akuttberedskap og sentralsykehusfunksjoner er det et potensiale for effektivisering ved å se vestregionen i Akershus og de vestlige delene av Oslo i sammenheng.
– Samordningen av sykehustilbudet og muligheten for å gjennomføre fritt sykehusvalg i hovedstadsområdet vanskeliggjøres av at Oslo og Akershus tilhører hver sin helseregion.
– Samordningen av sykehustilbudet i hovedstadsområdet vanskeliggjøres av at staten eier sykehus som dekker betydelige deler av befolkningens behov for sykehustjenester.
– Muligheten til å velge sykehus er større i Akershus enn i Oslo. Manglende valgfrihet kan forhindre bruk av det tilbudet som for brukeren ligger geografisk nærmest.
– Økt samordning innenfor sykehussektoren i hovedstadsområdet må vurderes i lys av hvilke (negative) konsekvenser økt valgfrihet vil kunne få for Oslo. Fritt sykehusvalg over fylkesgrensen vil bl.a. kunne bety økt press på kapasiteten i sykehusene i Oslo, noe som i sin tur vil føre til et ytterligere press på primærhelsetjenesten.
– Erfaringene med vertikal integrasjon i Oslo gir ikke et entydig bilde. Innen psykiatrien, barnevernet og rusmiddelomsorgen registereres det positive samordningseffekter som kan henføres til denne organiseringen. Når det gjelder det somatiske helsetjenestetilbudet er mulighetene ikke godt nok utnyttet.

• *Sosialsektoren, videregående opplæring og kultur (kapitlene 12 - 14)* For disse tre sektorene er samordningsbehovet og forbedringspotensialet innen den regionale oppgaveløsningen av en slik karakter at det bør kunne løses innenfor dagens rammebetingelser og etablerte samarbeidsordninger.

16.2.2 Regional statsforvaltning

Utvalget har i *"Hva er hovedstadsområdet?"* i kapittel 5 og i de ulike kapitlene i del II av innstillingen presentert organiseringen av regional statlig forvaltning i hovedstadsområdet. Det avtegner seg et relativt uensartet organisasjonsmønster for regional statsforvaltning. Noen etater har felles kontor for Oslo og Akershus, mens andre har to forskjellige apparater for disse fylkene. Noen etater er organisert i enheter som er mindre enn fylkene, men større enn kommunene, mens det også er flere etater som er plassert i Oslo og som inngår i enheter som er større enn både Oslo og Akershus. Fylkesmannens samordningsrolle er særlig komplisert i Oslo og Akershus, hvor forvaltningsstrukturen er spesiell, med bydeler, kommuner og fylkeskommune.

Utvalget vil fremheve behovet for samordning mellom de statlige etatene i hovedstadsområdet, og særlig understreke at det bør legges til rette for at de statlige organene som fører tilsyn og kontroll med kommunesektoren kan samordne sin virksomhet best mulig. Slik samordning vil også kunne føre til en mer rasjonell utnyttelse av ressursene i regional statsforvaltning.

16.2.3 Vurderingskriterer

For å presisere innholdet i reformbehovet har utvalget lagt til grunn et sett av vurderingskriterier. For å vurdere rammebetingelsenes betydning for selve oppgaveløsningen har utvalget konsentrert seg om fem kriterier, som med en fellesbetegnelse kan sies å gjelde mulighetene til å sikre *samordning og helhetshensyn* i den regionale oppgaveløsningen. De fem kriteriene er:

- Befolkningens behov for offentlige tjenester
- Likeverdige tjenestetilbud
- Kostnadseffektivitet
- Miljøhensyn
- Verdiskaping

Utvalget har også lagt til grunn flere kjennetegn ved det lokale folkestyret, som en del av kriteriesettet for å vurdere reformbehovet. Her har utvalget lagt vekt på følgende kriterier:

- Påvirkningskraft og styringsevne
- Valgfrihet for befolkningen
- Deltakelse og lokal tilhørighet
- Oversiktlig forvaltning

I dette kapitlet vil utvalget fremstille reformbehovet ved å oppsummere hvordan disse vurderingskriteriene blir ivaretatt innenfor dagens organisering av kommunal og fylkeskomunal forvaltning i hovedstadsområdet.

16.2.4 Gjennomgående perspektiv: felles politikk i et integrert storbysamfunn

Utgangspunktet for utvalgets arbeid har vært de spesielle behovene for samordning og helhetsvurderinger som springer ut av at hovedstadsområdet er en funksjonell region som i stor grad utgjør et felles bolig-, arbeids- og tjenestemarked. Korte avstander, økende mobilitet, gode kommunikasjoner og sterk befolkningsvekst gjør at særlig de sentrale delene av hovedstadsområdet i økende grad fremstår som et naturlig sammenhengende bysamfunn med felles problemer og utfordringer. Utviklingstrekkene som bl.a. er trukket opp i *"Hva er hovedstadsområdet?"* i kapittel 5 indikerer at denne tendensen vil fortsette de kommende 20-30 årene.

Dette perspektivet på hovedstadsområdet som et organisk sammenhengende område, som deles opp av både kommune- og fylkesgrenser på en vilkårlig måte, danner et viktig utgangspunkt for utvalgets vurdering av reformbehovet. For å sikre gode samfunnsmessige løsninger i et slikt område bør det legges best mulig til rette for å avveie interessene til alle som berøres av virkningene ved den offentlige politikken. Sterk gjensidig avhengighet og påvirkning mellom de ulike enhetene i området skaper et omfattende koordinerings- og samordningsbehov.

16.3 DEMOKRATI

Den grunnleggende idéen med det lokale folkestyret er at lokalbefolkningen skal delta i å løse lokalsamfunnets problemer og oppgaver. Folkevalgte representanter som kjenner lokalsamfunnet og som står ansvarlig overfor befolkningen, vil være best egnet til å finne frem til legitime og gode løsninger på lokale oppgaver. Åpne og frie valg skal sikre at de folkevalgte organene har en sammensetning som kan representere befolkningens interesser, ønsker og mål på best mulig måte. Gjennom politiske prosesser i de folkevalgte organene brytes interesser og hensyn mot hverandre før den endelige politikken fastsettes i form av vedtak. Den kanskje fremste rollen til kommuner og fylkeskommuner er å ivareta og videreutvikle denne grunnleggende funksjonen som lokale folkestyreorganer. I kapittel 15 har utvalget gitt en noe mer utførlig beskrivelse av disse demokratihensynene.

Staten har lagt ansvaret for løsningen av en rekke viktige velferds- og myndighetsoppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsdelingen mellom kommuner og fylkeskommuner gjenspeiler i prinsippet oppgavenes omfang og egenart. Kommunene skal i utgangspunktet løse oppgaver som først og fremst angår befolkningen innenfor den enkelte kommune. Fylkeskommunene skal løse oppgaver som er for store til at den enkelte kommune kan løse dem på egenhånd, eller oppgaver som har betydelig virkning utenfor den enkelte kommunes grenser.

Disse generelle retningslinjene for utforming av lokaldemokratiet og for hva som bør være kommunale og fylkeskommunale oppgaver, kompliseres i et område som kjennetegnes av sterk gjensidig påvirkning mellom de ulike enhetene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Kommunene i hovedstadsområdet fatter beslutninger som gjensidig påvirker hverandre og Oslo kommune og Akershus fylkeskommune treffer beslutninger som har betydning for hverandres oppgaveløsning. Befolkningens mulighet til å delta direkte for å påvirke politiske prosesser som gjelder hovedstadsområdets felles problemer og utfordringer, vil ikke uten videre være sikret innenfor de politiske enhetene som dannes av gjeldende inndeling. I det følgende er det de demokratiske aspektene ved denne organiseringen som skal vurderes.

De folkevalgte organene i hovedstadsområdet utgjøres av 22 kommunestyrer i Akershus, Akershus fylkesting og Oslo bystyre. Løsningen av de kommunale og fylkeskommunale oppgavene i hovedstadsområdet fastlegges av de tilsammen 965 represententene som er direkte valgt til disse organene. I Oslo er det i tillegg 25 bydelsutvalg med tilsammen 325 representantenter, utpekt av bystyret (med unntak av de fire prøvebydelene der det ble gjennomført direkte valg i 1995).

16.3.1 Påvirkningskraft

Et reelt og levende lokalt folkestyre er basert på den grunnleggende forutsetning at de folkevalgte organene har makt til å sette den ønskede politikken ut i livet. Med *påvirkningskraft* sikter utvalget til de folkevalgte organenes mulighet til både å ivareta befolkningens behov og interesser, og den reelle muligheten disse organene har til å realisere målene for politikken. Hvis de tilgjengelige virkemidlene ikke er tilstrekkelige eller virkningsfulle i forhold til de målene som ønskes oppnådd, kan påvirkningskraften sies å være begrenset.

De folkevalgte organenes mulighet til å ivareta befolkningens behov og interesser forutsetter at befolkningens interesser blir representert på en god måte og at befolkningen har anledning til å øve innflytelse på de folkevalgte organene som de påvirkes av. Den mulighet de folkevalgte organene har til å realisere målene for politikken påvirkes både av hvilke styringsvirkemidler de ulike organene har råder-

ett over, og i hvilken grad muligheten til å oppnå ønskede resultater avhenger av beslutninger som treffes i andre folkevalgte organer i regionen.

I henhold til utvalgets mandatet er det særlig de regionale oppgavene som skal vurderes. I diskusjonen om påvirkningskraft har utvalget derfor lagt størst vekt på å vurdere muligheten til regional påvirkningskraft i hovedstadsområdet. Lokal påvirkningskraft blir først og fremst vurdert som et viktig hensyn i diskusjonen om eventuelle endringer i forvaltningen i området. I kapittel 15 ble følgende forhold trukket frem i vurderingen av de folkevalgte organenes påvirkningskraft:

- Muligheten til å ivareta befolkningens behov og interesser fanges ikke godt nok opp ved at befolkningen i stor grad benytter tilbud som de ikke har anledning til å øve innflytelse over gjenom deltakelse i demokratiske valg. Det formelle ansvaret ligger i nabokommunen eller nabofylket.
- Som følge av den sterke regionale integrasjonen i området har befolkningen i økende grad interesse i at oppgaver løses på tvers av gjeldende forvaltningsgrenser, mens de folkevalgte organene ivaretar slike hensyn som et bihensyn i sine prioriteringer. Som følge av integrasjonen vil dermed enkelte interesser ikke komme til uttrykk eller bli representert på en tilstrekkelig måte innenfor rammene av dagens administative struktur.
- Effekten av de tiltakene som de enkelte enhetene iverksetter hver for seg kunne ha vært større om de ble sett i sammenheng og i større grad hadde vært utformet på bakgrunn av helhetlige vurderinger for hele området.
- En rekke beslutningstakere fatter vedtak som påvirker situasjonen i andre enheter. Avhengigheten og den gjensidige påvirkningen kan føre til at effekten av egne vedtak motvirkes av den politikken som settes ut i livet av andre enheter i området.

Utvalget mener at disse sidene ved organiseringen bidrar til å svekke den regionale påvirkningskraften i hovedstadsområdet. Dette knytter seg både til regionale oppgaver som ivaretas av kommunene og av fylkeskommunene i området.

16.3.2 Valgmuligheter for befolkningen

Valgfrihet betraktes som en grunnleggende demokratisk verdi. Innen demokratiteorien har valgfrihet tradisjonelt vært knyttet til den grunnleggende verdien politisk frihet. Men i denne sammenheng sikter utvalget først og fremst til valgfriheten som henger sammen med at befolkningen bør kunne velge mellom tilgjengelige offentlige tjenester innen hovedstadsområdet. Det kan gjøre seg gjeldende et potensiale for velferdsgevinster ved å øke befolkningens mulighet til å velge mellom offentlige tilbud innen hele regionen. Utvalgets publikumsundersøkelse viste at 13 prosent av befolkningen i hovedstadsområdet har erfart at dagens administrative grenser har vært til hinder for muligheten til å benytte tjenester. Det tilsvarer en befolkning på om lag 100 000 innbyggere.

For at valgmuligheten også skal innebære en reell frihet til å velge mellom de beste tilgjengelige tilbudene, forutsettes det at borgerne har relevant kunnskap og informasjon om forskjellige tilbud, noe som ofte ikke er tilfellet i forholdet mellom offentlige institusjoner og brukerne. Når valgfriheten økes bør imidlertid brukerne i større grad stilles overfor de reelle kostnadene som er forbundet med å velge tjenester. Utvalget vil likevel understreke potensialet for forbedringer som kan ligge i å gi brukerne økt valgfrihet mellom tilgjengelig tilbud innenfor et område som naturlig kan oppfattes som et sammenhengende nærområde.

16.3.3 Deltakelse og tilhørighet

En forutsetning for et levende demokrati er at befolkningen opplever tilhørighet til den folkevalgte forsamlingen som fatter beslutninger i saker som angår dem, og at befolkningen til en viss grad identifiserer seg med spørsmål som gjelder forholdene i egen kommune. Slik tilhørighet og identitet er viktig både for legitimiteten til de beslutningene som fattes, og for befolkningens demokratiske deltakelse i og overfor disse organene.

Opinionsundersøkelsen bekrefter andre undersøkelser som viser at befolkningens interesse for fylkespolitikken er lavere enn interessen for kommunestyrene. De spurte i Akershus er i betydelig mindre grad interessert i det som skjer i fylkestinget enn i kommunestyret.

Generelt synes det som om det regionale politiske nivået i Norge (fylkeskommunene) har mindre tillit og oppslutning enn tilfellet er for det kommunale og nasjonale nivået. I Akershus kompliseres muligheten til å bygge en felles fylkesidentitet i befolkningen kanskje også av den særegne geografiske oppsplittingen av fylket. Geografisk og kommunikasjonsmessig deles Akershus av Oslo i tre atskilte deler. Kontakten mellom Follo og Romerike går kommunikasjonsmessig gjennom Oslo, i tillegg til at vestregionen med Asker og Bærum er atskilt fra begge de to andre delregionene i Akershus.

16.3.4 Spenning mellom nærhet og regional påvirkning

Nærhet oppfattes vanligvis som et viktig demokratihensyn og som en forutsetning for lokal deltakelse og engasjement. I samsvar med dette prinsippet bør beslutninger fattes nærmest mulig dem som berøres og som kjenner problemene i lokalsamfunnet. På den annen side er det flere demokratihensyn som tilsier at beslutninger bør treffes på høyere nivå, både regionalt og nasjonalt. Dermed kan det også oppstå spenninger mellom ulike demokratihensyn.

Mens nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne vil kunne være en viktig forutsetning for et lokalt folkestyre som tar hensyn til lokalsamfunnets behov og ønsker, vil stor grad av nærhet på den annen side kunne innebære visse begrensninger for den regionale påvirkningskraften. Hvis løsningen av enkelte oppgaver forutsetter offentlige tiltak og virkemidler som best kan håndteres innenfor større enheter, vil en absolutt ivaretakelse av nærhetsprinsippet kunne gå på bekostning av den regionale påvirkningskraften på disse områdene.

I hovedstadsområdet er det særlig bydelene i Oslo og kommunene i Akershus som skal sikre nærheten, mens Akershus fylkesting og Oslo bystyre skal sørge for den regionale påvirkningskraften. Utvalget har imidlertid påvist at også enkelte kommunale oppgaver har regionale virkninger, og at disse derfor bør løses innenfor en større ramme enn enkeltkommuner. Nærhetshensynet som argument for å sikre demokratisk styring av disse oppgavene, kan dermed ikke tillegges avgjørende vekt. Det kan synes vanskelig å legge til rette for en politisk og administrativ organisering som sikrer at både nærhetshensyn og regional påvirkningkraft ivaretas innenfor samme organ.

16.3.5 Oversiktlighet i forvaltningen

Oversiktlighet og klare ansvarsforhold er en av forutsetningene for reelt demokrati. Befolkningens innsyn og forståelse av de politiske prosessene er også en betingelse for demokratisk styring og kontroll. Dagens organisering med mange beslutningsenheter og ansvarlige organer, kan innebære kompliserte beslutningsprosesser som kan være vanskelig å holde oversikt overfor borgerne som berøres av dem. Dette

kan igjen gå ut over befolkningens mulighet til å øve påvirkning, stille beslutningstakerne til ansvar og til slutt for selve interessen for å delta i de demokratiske styringsprosessene. Utvalgets publikumsundersøkelse viser at det er usikkerhet i befolkningen om hvilke organer som har ansvar for de ulike offentlige oppgavene.

Befolkningens mulighet til å holde oversikt over hvilke myndighetsorganer som har ansvar for ulike oppgaver i hovedstadsområdet, berører også spørsmålet om befolkningens rettsikkerhet. De mange store administrative apparatene i området kan ha betydning for saksbehandlingstid og brukernes interesse for å oppsøke offentlige kontorer eller tjenester. Utvalget har ikke undersøkt særskilt hvordan rettsikkerhetsprinsippene blir ivaretatt innenfor dagens administrative organisering i hovedstadsområdet.

16.4 OPPGAVELØSNINGEN

I innstillingens del II er det gitt en *sektorvis* presentasjon av oppgaveløsning og samordningsbehov i hovedstadsområdet. Forbedringspotensialet for den enkelte sektor er kort oppsummert i punkt 16.2.1. Med utgangspunkt i disse sektorvise fremstillingene vil utvalget gi en samlet vurdering og drøfting av hvordan den faktiske løsningen av oppgavene i hovedstadsområdet ser ut til å være påvirket av gjeldende inndeling og oppgavefordeling.

I *"Tolkning av mandatet og valg av vurderingskriterier"* i kapittel 4 introduserte utvalget et sett av felles overordnede evalueringskriterier. Fremstillingen av rammebetingelsenes betydning for oppgaveløsningen nedenfor, tar utgangspunkt i disse kriteriene. Kriterienes rekkefølge gir ikke uttrykk for utvalgets vektlegging eller prioritering av de enkelte kriteriene.

Utvalget har avdekket problemer og samordningsbehov som ikke nødvendigvis kan begrunnes eller forklares med utgangspunkt i bare ett av kriteriene. Sammenhengene kan være komplekse, og overgangen mellom de enkelte kriterier vil derfor kunne bli flytende. Et illustrerende eksempel kan være sammenhengen mellom kriteriene kostnadseffektivitet og befolkningens behov innen helsesektoren. Effektiv ressursutnyttelse kan betraktes som et virkemiddel for å gi brukerne et best mulig medisinsk-faglig og tilgjengelig tilbud. Frigjøring av ressurser på ett område vil kunne anvendes i andre sammenhenger hvor det er behov for ekstra innsats, til beste for brukerne.

16.4.1 Befolkningens behov for offentlige tjenester

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det er samsvar mellom politiske prioriteringer og de oppgaver som faktisk etterspørres av innbyggerne i hovedstadområdet. For å utvikle og bedre brukertilpasningen er det viktig at tilbudene dimensjoneres og organiseres slik at de dekker behovet for tjenester på de ulike områdene. Utvalget har derfor vurdert det som viktig å få kartlagt om dagens inndeling og oppgavefordeling i hovedstadsområdet legger til rette for:

- At ressursene koordineres og samordnes på en måte som gjør at de kan anvendes der behovene for offentlige tjenestetilbud er størst
- At innbyggerne kan velge fritt mellom ulike tjenestetilbud
- At innbyggerne sikres god kvalitet og rimelig tilgjengelighet til tjenestetilbudene

Valgfriheten innenfor *sykehussektoren* i hovedstadsområdet er større i Akershus enn i Oslo. Det er innført fritt sykehusvalg på samme nivå i hele helseregion 2, mens det i Oslo er innført begrenset fritt sykehusvalg mellom de fire sektorsykehusene.

Manglende valgfrihet kan imidlertid forhindre bruk av det tilbudet som for brukeren geografisk ligger nærmest. I hovedstadsområdet blir dette spesielt synlig når det er valgfrihet innen hele helseregion 2, mens det ikke er valgfrihet over fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. Med dagens organisering vil f.eks. innbyggere som er bosatt i Asker passere flere sykehus i Oslo på vei til sentralsykehuset i Akershus. Utvalget vil imidlertid være varsom med å bruke tilgjengelighet og valgfrihet alene som mål på om et tilbud er godt eller dårlig. Bedre funksjonsfordeling og sterkere grad av spesialisering vil f.eks. kunne bety at valgmulighetene bli færre, men at den medisinsk-faglige kvaliteten på tilbudet blir bedre og at ventelistene blir kortere som følge av økt behandlingskapasitet. Fra et brukersynspunkt vil derfor økt valgfrihet isolert kunne betraktes som en tilbudsforbedring. Utvalget vil imidlertid presisere at større valgmuligheter ikke nødvendigvis betyr en velferdsforbedring samlet sett.

Oslos organisering av tjenestetilbudet innen helse- og sosialsektoren er bygd opp rundt prinsippet om vertikal integrasjon. Oslo bruker i dag noe av sin sykehuskapasitet innen den somatiske delen av helsetjenesten til pleie- og omsorgsfunksjoner. For mange av disse pasientene ville et tilbud innen primærhelsetjenesten vært en klart bedre løsning, samtidig som det ville betydd en mer effektiv ressursutnyttelse. Det kan derfor synes som om Oslo på dette området ikke har funnet tilstrekkelige virkemidler for å utnytte de mulighetene som ligger i å kunne foreta overordnede politiske prioriteringer mellom primær- og spesialisthelsetjenesten.

Dette bildet er imidlertid ikke gjennomgående. Innen psykiatrien, barnevernet og rusmiddelomsorgen ser det ut til at Oslo kommune i større grad har vært i stand til å utnytte mulighetene for koordinering og omprioriteringer som den vertikale integrasjonen i utgangspunktet legger til rette for. Undersøkelser som er utført viser bl.a. at det er en større andel av de psykiatriske pasientene i Oslo som befinner seg på såkalt «riktig» behandlingsnivå enn hva som er tillfellet i Akershus og landet forøvrig. Et annet eksempel som kan bidra til å illustrere dette, kan relateres til barnevernet. Som følge av at innsatsen de senere årene er vridd mer over mot forebyggende arbeid i 1. linjetjenesten, er veksten i antall nye barnevernsaker blitt stabilisert.

Det er forholdsvis få elever som krysser regiongrensene i Akershus eller reiser gjennom Oslo for å få skoleplass innen *videregående opplæring*. I følge tall for skoleåret 1995/96 reiser tilsammen 328 elever fra Akershus gjennom Oslo for å gå på skole på den andre siden av byen. 60 elever fra Oslo krysser fylkesgrensen for å gå på skole i Akershus. Ved å se de videregående skoletilbudene i Oslo og Akershus mer i sammenheng, vil det i større grad enn hva som er tilfellet i dag legges til rette for større valgfrihet og mer mangfold i tilbudet. Dette vil bl.a. bety at reisetiden for en del elever blir redusert ved at de kan velge skoletilbud nærmere hjemstedet. Akershuselevene som må krysse Oslos grenser vil da i utgangspunktet kunne få et tilbud i Oslo. Årsakene til reisingen kan imidlertid være knyttet til individuelle ønsker om særskilte kurs eller skoler.

Organiseringen av kollektivtransporten i Oslo-området i dag har både positive og negative sider. For brukerne av kollektivtilbudet har det felles billettsamarbeidet og den samordnede trafikkinformasjonen sterkt bidratt til relativt høye kollektivandeler. Problemet med dagens organisering av billett- og takstsamarbeidet er kompliserte oppgjørsavtaler og -former mellom selskapene. Dette problemet er imidlertid ikke noe som rammer kundene til daglig.

Brukerne av kollektivtransportilbudet er derimot opptatt av sammenhengende og helhetlige tilbud. Et regionalt selskap for Oslo og Akershus vil gi en bedre samordning av rutenett mellom Oslo, Akershus og NSB enn det dagens organiser-

ing gir. Videre vil det gjennom et utvidet regionalt samarbeid kunne gjennomføres en mer koordinert planlegging og utbygging av kollektivtiltak.

Det er et samarbeid i gang mellom Oslo og Akershus om dannelsen av et felles administrasjons- og driftsselskap for kollektivtrafikken. Etter Stortingets vedtak om at det skal utarbeides en kollektivplan for Oslo og Akershus, er det satt i gang et arbeid med planer for styrket kollektivutbygging, der både Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og NSB deltar. På billettsystemsiden er det dannet et eget bilettselskap som eies av Oslo Sporveier, Stor-Oslo Lokaltrafikk (SL) og NSB.

For de reisende fremstår kollektivtransporttilbudet i hovedstadsområdet som relativt godt samordnet. For driftsselskapene og myndighetene er det klart at en bedret samordning kan oppnås både på takst-, drifts- og planleggingssiden. En slik samordning vil kunne gi et endra bedre tilbud til de reisende med økte kollektivandeler som resultat.

Vannforsyningssikkerheten for store befolkningsgrupper i hovedstadregionen tilfredsstiller ikke kravene i vannforskriften. Reservekildene er små, eller ikkeeksisterende. Relativt små investeringer i mer integrerte vannledningsnett på tvers av kommunegrensene kan bidra til forbedringer i forsyningssikkerheten.

16.4.2 Kostnadseffektivitet

Det er et sentralt mål i seg selv å sørge for en rasjonell og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser. Det er derfor viktig å unngå ineffektive og unødig ressurskrevende løsninger som binder opp ressurser som f.eks. kunne vært brukt til å øke tilbudsomfanget eller heve kvaliteten på tjenestene, og på den måten bidra til velferdsgevinster.

I en tid hvor det i samfunnet generelt stilles store krav til omstilling og effektivisering, er det også naturlig å rette søkelyset mot forvaltningen av ressursene i hovedstadsområdet, og da spesielt i forbindelse med løsningen av de regionale oppgavene.

I utvalgets vurdering av reformbehov og forbedringspotensialer har det vært et sentralt og viktig moment at oppgavene i denne regionen blir løst på en mest mulig kostnadseffektiv måte i forhold til oppsatte mål og resultatkrav innenfor de enkelte sektorer, men også i et mer helhetlig og overordnet perspektiv. Utvalget har i denne sammenheng bl.a. stilt spørsmål om dagens inndeling og oppgavefordeling i hovedstadsområdet legger til rette for:

- At stordriftsfordelene i hovedstadsområdet utnyttes tilstrekkelig
- At det ikke finner sted unødig dobbeltadministrasjon og dublering av utstyr og personell
- En god utnyttelse av kapasiteten som er investert i kapital (bygninger, driftsmidler og utstyr)
- Organiseringsformer som fremmer kostnadseffektivitet, eksempelvis gjennom å skille bestillerfunksjonen og produksjonsfunksjonen.

Utvalget vil nedenfor forsøke å besvare noen av disse spørsmålene. Som følge av de begrensninger som bl.a. tiden har satt for arbeidet, har det ikke vært mulig å foreta konkrete kvantitative analyser og tallfestinger av potensielle økonomiske innsparingsgevinster. Utvalgets vurderinger er derfor i stor grad basert på synspunkter og betraktninger som er kommet frem gjennom kartlegginger i Oslo kommune, Akerhus fylkeskommune, kommunene i Akershus, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt ulike utredninger fra forskningsinstitusjonene SINTEF-NIS, TØI og NIBR. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at dette tilsammen gir gode holdepunkter for å kunne trekke enkelte konklusjoner om hvorvidt det eksisterer

potensiale for å oppnå en mer kostnadseffektiv utnyttelse av de samlede ressursene som brukes til å løse de regionale oppgavene i hovedstadsområdet.

Organiseringen av *sykehussektoren* i hovedstadsområdet med tre eiere (Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, staten) og to forvaltningsnivåer (fylkeskommunalt og statlig) bidrar til en uhensiktsmessig utbygging av tjenestetilbud. Manglende helhetlig planlegging vanskeliggjør dimensjonering og koordinering av tilbud. Selv om området funksjonelt er å betrakte som en enhet, er utbyggingsprosjekter og større investeringer ikke godt nok samordnet. Utvalget mener det er grunn til å hevde at enkeltvedtakene som er fattet når det gjelder sykehusutbygging i hovedstadsområdet de senere årene, ikke i tilstrekkelig grad har vært vurdert som en del av en helhetlig strategi for sykehustilbudet i regionen. I årene fremover vil det bli brukt store beløp på sykehusutbygging og medisinsk utstyr i dette området. Utvalget mener at investeringer av denne karakter, i sterkere grad grad enn hva som er tilfellet i dag, bør styres og planlegges med utgangspunkt i et regionalt perspektiv.

Utvalget mener det foreligger et potensiale for driftsmessig effektivisering og stordriftsfordeler gjennom bedre samordning innenfor deler av fylkeshelsetjenesten i Oslo og Akershus. Dette potensialet kan i første rekke relateres til regionfunksjonene og rene administrative funksjoner, men også på enkelte andre områder som f.eks. akuttberedskap og sentralsykehusfunksjoner, vil det være et potensiale for mer kostnadseffektiv drift gjennom større grad av spesialisering og bedre funksjonsfordeling. Utvalget vil imidlertid understreke at både Oslo og Akershus hver for seg har et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag som skulle legge til rette for optimal dimensjonering og drift, spesielt innen lokal- og sentralsykehusfunksjonene

Det er i dag tildels stor mangel på enkelte grupper helsepersonell. Spesialistenes arbeidssted er avgrenset og forhindrer en fleksibel kompetanseutveksling mellom sykehus og mellom sykehus og spesialister med fylkeskommunal driftsavtale. Gjennom en større grad av tilrettelegging for et tettere samarbeid mellom Oslo og Akershus, vil det være mulig å oppnå en mer fleksibel og kostnadseffektiv utnyttelse av mangelpersonell og spesialister, f.eks. innen psykiatrien. Tre arbeidsgiverområder gir også rom for ulik virkemiddelbruk som kan ha negative virkninger for bruken av de samlede ressursene i området. Større grad av samordning her vil også kunne føre til et kvalitativt bedre og mer likeverdig tilbud for pasientene i hovedstadsregionen.

Oslo kommunes organisering av 1. og 2. linjetjenesten er nærmere omtalt under punkt 16.3.2. Utvalget har få holdepunkter for å kunne si noe om den vertikale integrasjonen i Oslo bidrar til en mer, eventuelt mindre rasjonell og effektiv ressursbruk enn f.eks. i Akershus. Det faktum at Oslo bruker noe av sykehuskapasiteten som erstatning for et pleie- og omsorgstilbud, indikerer imidlertid at det ikke foreligger en optimal ressursutnyttelse. Kostnadene ved å ha en pleiepasient i sykehus overstiger det det koster å gi pasienten et tilbud innenfor den institusjonsbaserte omsorgen i primærhelsetjenesten. Det kan mao. se ut til at LEON-prinsippet (laveste effektive omsorgsnivå) ikke praktiseres fullt ut i Oslo.

Utvalget vil for øvrig presisere at større grad av samordning innenfor sykehussektoren i Oslo og Akershus, bl.a. gjennom innføring av fritt sykehusvalg, vil kunne føre til økt press på kapasiteten i sykehusene i Oslo, noe som i sin tur vil føre til et ytterligere press på kommunens primærhelsetjeneste.

Det samlede *transporttilbudet* i hovedstadsområdet fastlegges av mange aktører som hver for seg har ansvar for ulike biter av transportsystemet. Organiseringen av kollektivtransporten i området har mange likhetstrekk med måten sykehussektoren er organisert på, med tre eiere/aktører (Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, staten) og to forvaltningsnivåer (fylkeskommunalt og statlig). Også når det gjelder overordnede problemstillinger er det avdekket klare likhet-

strekk. Manglende helhetlig planlegging på investeringssiden og behov for en større grad av samordning når det gjelder drift er viktige faktorer i et kostnadseffektivitetsperspektiv.

Det foreligger ingen klare holdepunkter for å hevde at dagens organisering i hovedstadsområdet har vært til vesentlig hinder for å få til en helhetlig planlegging og styring av store og viktige investeringsbeslutninger innenfor vei- og T-banenettet. Utvalget mener likevel det er svakheter ved dagens organisering som innebærer begrensninger for muligheten til å sikre at transportinvesteringer inngår i en helhetlig transportpolitikk for hele hovedstadsområdet. Oslopakka, som har vært et vesentlig fundament for å få til viktige investeringsprosjekter, vil bli avviklet i 2007 og det er usikkert hva som vil bli det organisatoriske grunnlaget for å styre utbyggingsprosjekter innen veisektoren etter dette tidspunkt. Både planverktøyene og de organer som håndterer ordningene i dag vil imidlertid fortsette etter 2007. Investeringer i kollektivinfrastruktur er i dagens system ofte basert på sak-til-sak samarbeid og ad-hoc-løsninger. Utvalget registrerer at det eksisterer samordningsproblemer innen infrastrukturutbygging og at disse problemene kan henføres til systemsvakheter, hovedsakelig knyttet til ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Kollektivtransporten i Oslo og Akershus legger beslag på store ressurser. I 1995 var omsetningen innen driften av kollektivtransporten på ca. 3 milliarder kroner. Den store ressursbruken til kollektivtransport innebærer et potensiale for besparelser og forbedringer dersom færre aktører enn dagens tre har ansvaret for bestiller- og kjøpsfunksjonene. En samordning av disse funksjonene vil øke markedsmakten på etterspørselssiden og styrke kompetansen innen forhandlinger og kontraktinngåelse, med bedre utnyttelse av de samlede ressursene og et mer effektivt transporttilbud for de reisende som resultat. Utvalget mener at det i denne sammenheng også bør vurderes om det kan være hensiktsmessig å integrere ansvaret for kjøp av lokale jernbanetjenester i en samordnet bestillerfunksjon.

Arealdisponeringene og utformingen av utbyggingsmønsteret har samfunnsøkonomiske konsekvenser for investeringer og drift av en rekke offentlige tjenestetilbud. I tillegg vil det ha innvirkning på befolkningens utgiftsnivå og tilgjengelighet til ulike tilbud. Utbyggingsmønsterets karakteristiske trekk i hovedstadsområdet (i hovedsak spredt og arealkrevende) kan forklares ut fra flere ulike faktorer. I de kommunale beslutningsprosesser om bolig- og næringslokaliseringer er konsekvensene for transportkostnadene, både i forhold til infrastrukturutbygging og reiseomfang, ikke tilstrekkelig ivaretatt. Utvalget mener at de påviste svakheter ved dagens organisering vil kunne forsterkes gjennom den befolknings- og aktivitetsveksten som Oslo og Akershus står overfor. Behovet for en sterkere samordning over kommunegrensene i areal- og transportpolitikken må derfor ikke bare vurderes ut fra dagens situasjon, men også i lys av fremtidige utviklingstrekk. Utvalget vil i tillegg påpeke at den planlagte overdimensjoneringen av utbyggingsarealer som bl.a. skjer for å kunne tilby attraktive bedrifter valg mellom flere tomtetilbud, kan indikere lite optimal utnyttelse av planleggingsressursene.

Innen de tekniske tjenestene *vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon* foreligger det muligheter for bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Innen vannforsyning er det store faste kostnader og lave variable kostnader. Ved å kople flere abonnenter sammen i integrerte vannforsyningssystemer på tvers av de eksisterende kommune- og forsyningsgrensene, vil det kunne oppnås bedre vannforsyning, i tillegg til økt forsyningssikkerhet. Innen avløp har det vært mulig å få til interkommunale utbygginger med tilfredstillende miljøstandard, men ved uenighet mellom kommuner har dagens organisering ikke fungert tilfredstillende. Det ser imidlertid ut som ikke hele regionen er omfattet av fullgode løsninger, først og fremst i Follo og på Romerike.

Innen avfallssektoren er det økende avfallsmengder og skjerpede miljøkrav. Innen avløp og renovasjon vil det kunne kreves store investeringer i anlegg og kompetanse. Utnyttelsen av disse investeringene vil kunne øke jo flere brukere som er tilknyttet de ulike anleggene.

16.4.3 Likeverdighet

Utvalget har trukket frem likeverdighet som et viktig kriterium som dagens organisering og oppgaveløsning skal vurderes i forhold til. Det er et overordnet mål å sikre befolkningen i alle deler av landet tilgang til likeverdige offentlige tjenester. Kravet til likeverdighet gjelder også innenfor hovedstadsområdet, og kanskje særlig i et integrert område der synlige interne ulikheter innenfor et avgrenset område i mindre grad oppfattes som legitime.

Muligheten til å oppnå likeverdighet påvirkes på flere måter. Staten påvirker muligheten til likeverdighet i tjenester gjennom sin politikk for inntektsfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg treffes det en rekke beslutninger i kommunene i Akershus, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som har betydning for graden av likeverdighet som etableres innenfor området som helhet. Utvalget skal i prinsippet konsentrere seg om forskjeller i tjenester og tilbud som kan skyldes at de administrative enhetene opererer utfra ulike handlingsbetingelser som de selv ikke har kontroll over, og som kan henge sammen med dagens administrative organisering.

Inntektsutjevning mellom kommuner og fylkeskommuner i hovedstadsområdet er i dag et statlig ansvar. Slik inntektsutjevning kan være et sentralt virkemiddel for å bidra til større likeverdighet og utjevning av offentlige velferdstilbud innen hovedstadsområdet. Da Stockholm stad og Stockholms läns landsting i 1971 ble sluttet sammen til et nytt «Storlandsting», var et av de sentrale motivene å legge bedre til rette for «regional solidaritet» innenfor hele Stockholmsområdet. Idéen var at felles problemer og utfordringer burde løses i fellesskap, med mulighet til å sikre større utjevning og likeverdighet i velferdsvilkårene innen storbyområdet. Tilsvarende kan det argumenteres for at påviste forskjeller i inntektsgrunnlag mellom kommuner i hovedstadområdet bidrar til ulikheter i tjenestetilbud som står i konflikt med ønsket om likeverdige velferdstilbud. Utjevningspolitikk med sikte på større grad av likeverdighet, kan oppfattes som en «regional oppgave» innenfor et område med hovedstadsområdets geografiske kjennetegn. Utvalget vil legge vekt på at dagens organisering med 22 kommuner i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, innebærer begrensninger for muligheten til å se de samlede ressursene innenfor hele området i sammenheng. Dermed begrenses også muligheten til å føre en regional utjevningspolitikk som vurderer behov og ressursmuligheter innen hele området i sammenheng, og som dermed kunne inneholdt mekanismer som kunne ha korrigert og rettet opp eventuelle uønskede skjevheter i tilbud og muligheter for befolkningen i forskjellige kommuner i området. Utvalget har imidlertid ikke drøftet og vurdert behovet for en slik utjevningspolitikk.

Diskusjonen om likeverdighet må imidlertid ikke forveksles med en oppfatning av at offentlige tilbud skal være «like» innenfor et område. Forskjellig uforming av offentlige tilbud vil ofte reflektere ulike lokale tilpasninger og løsninger på et problem, slik noe av intensjonen er med å legge avgjørelsesmyndighet til lokale styringsorganer. Tilbudene kan altså betraktes som likeverdige, selv om de observerte praktiske løsningene er ulike. Dette gjør at det er vanskelig å avgjøre om observerte forskjeller i offentlige tilbud faktisk representerer forskjeller i likeverdighet, eller om de kan betraktes som tilsiktede variasjoner i oppgaveløsningen, som følge av ulike lokalpolitiske vurderinger. Slike forskjeller vil også eksistere innenfor et sys-

tem som åpner for større mulighet til regional utjevningspolitikk innen hovedstadsområdet.

Nedenfor følger noen forhold som utvalget har avdekket i del II av innstillingen, og som kan gi visse indikasjoner på graden av likeverdighet innenfor gjeldende administrasjons- og styringsstruktur i området.

Innenfor helsesektoren observeres det forskjeller i ventetid, behandlingskapasitet og ressursinnsats som indikerer at sykehustilbudene som tilbys befolkningen er forskjellige. Forskjellene i ressursinnsats kan tenkes å ha betydning for kvaliteten på tjenestene som befolkningen mottar. Utvalget finner grunn til å peke på at de påviste forskjellene kan føre til at helsetjenestene i hovedstadsområdet ikke er likeverdige, på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Utvalget har ikke grunnlag for å si at det er forskjeller i den medisinsk faglige kvaliteten, men det eksisterer synlige forskjeller i valgfrihet, ventetider og reiseavstander.

Også innenfor samferdselsektoren er transportilbudene i de ulike delene av hovedstadsområdet forskjellige. Selv om det kanskje primært er samfunnsøkonomiske og miljømessige argumenter som i dag taler for kollektivtrafikktilbud i storbyområder, er kollektivtilbudene tradisjonelt begrunnet ut fra fordelingspolitiske argumenter. Personer som ikke disponerer privatbil skal ha rimelige og gode transportmuligheter i form av et tilgjengelig kollektivtilbud. Kollektivtilbudene er ikke like godt utbygd og tilgjengelig i alle deler av hovedstadsområdet. Ut fra hensyn til ressursbruk og god samfunnsøkonomi, vil det antakelig heller ikke være riktig å strekke de fordelingspolitiske argumentene langt i retning av at kollektivtilbudene bør utbygges i samme grad i alle områder. Et likeverdig transportilbud innenfor hovedstadsområdet bør antakelig innebære en differensiert kollektivdekning, og f.eks. tilrettelegging for noe høyere bilbruk i perifere enn i sentrale deler av området. Innenfor de sentrale og tettbygde delene av området eksisterer det imidlertid fortsatt vesentlige forskjeller i både frekvens, dekning og kvalitet på kollektivtilbudene.

Innenfor de *tekniske tjenestene* som vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon eksisterer det vesentlige forskjeller i både dekning og kvalitet på tjenestene. I hovedsak skyldes slike forskjeller ulikheter i de produksjonstekniske forholdene mellom kommunene i området. Noen av ulikheten i kvalitet og dekning kan imidlertid tilskrives det oppsplittede beslutnings- og planlegginssystemet for disse tjenestene. Kommuneinndelingen ser ut til å begrense evnen til å etablere felles løsninger som befolkningen på tvers av eksisterende grenser kunne nyte godt av.

Utvalget vil vise til de momentene som er trukket frem ovenfor, og oppsummere med at de eksisterende rammebetingelser både kan føre til at befolkningen i hovedstadsområdet ikke tilbys likeverdige offentlige tjenester på enkelte områder, og at muligheten til å føre en regional utjevningspolitikk for å bøte på slike ulikheter ikke foreligger.

16.4.4 Miljøhensyn

Miljøhensynene er et kriterium som utvalget har valgt å legge stor vekt på i vurdering av reformbehovet. Hovedproblemstillingen er i hvilken grad økt samordningsmulighet kan styrke ivaretakelsen av miljøhensynene.

Miljøvern er et omfattende begrep og vanskelig å avgrense. For kommunene, fylkeskommunene og statlige regionale myndigheter er kriterier som ligger i nasjonale mål for areal, miljø og transport sentrale. Det er også kriterier som ligger i oppgavene med å verne mot og redusere eksisterende forurensinger, samt oppgaven med å redusere avfallsmengden og sikre mest mulig riktig behandling av avfall gjennom ombruk, materialgjenvinning, energiutnyttelse og forsvarlig sluttbehan-

dling av restavfallet. For de kommunale og regionale myndighetene er det også en viktig oppgave å sikre det biologiske mangfoldet gjennom forvaltning og skjøtsel av vernede områder og legge til rette for samfunnsøkonomisk utnyttelse av tilgjenglige energikilder.

Ivaretakelse av hensynet til miljø er prioritert i de såkalte samfunnsutbyggingsoppgavene som for kommuner, fylkeskommuner og regionale statsetater særlig omfatter arealforvaltning, utbyggingen av transportanlegg og anlegg for vannforsyning, avløp, renovasjon og energi. Miljøhensynet skal også ivaretas i den direkte tjenesteproduksjon overfor befolkningen. For de lokale og regionale myndighetene er det særlig av betydning hvordan tjenestene innen kollektivtrafikk, vannforsyning, avløp, renovasjon og energi utformes.

Utformingen av utbyggingsmønsteret og arealdisponeringene har konsekvenser for muligheten til å etablere miljøvennlige og samfunnsøkonomiske transportløsninger og utbygginger av boliger og offentlige og private virksomheter. Utvalget konstaterer at utbyggingsmønsteret i Oslo og Akershus i hovedsak er spredt og arealkrevende. Arealveksten har vært betydelig høyere enn befolkningsveksten. Det kan vises til utviklingstrekk de senere årene som avtakende vekst i arealforbruket og sterkere sentrumsatsing i noen kommuner. Likevel er hovedkonklusjonen at utviklingen i Oslo og Akershus ikke tilfredsstiller viktige mål for samordnet areal- og transportplanlegging.

Utbygging av kommunikasjonsnettet og økt mobilitet i befolkningen kan forklare mye av arealutviklingen i hovedstadsregionen. Utbyggingsmønsteret må også ses på bakgrunn av vernepolitikk på flere områder. Jordvernet ble vesentlig styrket i 1975 som følge av endringer i jordloven. Streng praktisering av jordvernet har bidratt til at kommuner har etablert flere mindre utbyggingsfelt langt fra kommunesenter og annen tettbebyggelse (satelittutbygging). Tilsvarende har naturvern- og friluftslivspolitikken, spesielt vernet av Oslo-marka hatt konsekvenser for kommunenes utbyggingsmuligheter. Sammen med naturgitte forhold som Oslofjorden har alle disse faktorene påvirket retningen på og utformingen av utbyggingsmønsteret

Kommunenes arealplanlegging, bolig- og tomtepolitikk og næringspolitikk har også hatt betydning for arealutviklingen. Helhetsvurderinger mellom kommuner og på et regionalt nivå har stått svakt og er i for liten grad blitt trukket med i vurderinger av effekter av desentraliserte kommunale beslutninger. Ved f.eks. kommunale beslutninger om boliglokaliseringer, valg av boligformer og utnyttelsen av boligtomter har ivaretakelsen av hensynene til transportomfang og miljøvennlige og samfunnsøkonomiske transportløsninger vært for dårlig organisert i beslutningsprosessen, og dermed i for liten grad vært trukket med som en premiss for beslutningene. Det gjelder også hensynene til lokale miljøproblem som støy og forurensninger i andre kommuner enn egen kommune. I de kommunale beslutningsprosessene bør det også legges bedre til rette for at det blir tatt hensyn til at spredte lokaliseringer av mange små boligfelt som hver for gir begrensede miljøproblem, i sum over tid vil kunne øke transportomfanget og gi lite miljøvennlig og samfunnsøkonomisk utbyggingsmønster.

I kommunene fattes det beslutninger om disponeringen av arealer og disse beslutningene er forsøkt samordnet gjennom fylkesplanleggingen. I rapporten som NIBR har laget for utvalget konkluderes det imidertid med at det «trolig er en svak kobling mellom den enkelte kommunes arealplan og fylkesplan». Dagens system inebærer med andre ord at behovet for samordning mellom kommuner ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

På områder der det er konkurranse mellom kommuner som f.eks. om næringslokaliseringer, kan det være enda vanskeligere å få organisert prosesser som

ivaretar helhetsvurderinger som godt nok inkluderer de ovennevnte miljøhensyn i beslutningsavveiningene. Dette er særlig tydelig ved kjøpesenteretableringer som er bygget for handelsomland som strekker seg langt utover vertskommunen, mens den kommunale planprosessen er organisert for å vurdere interne hensyn i vertskommunen. I tillegg er det overveiende sannsynlig at muligheten for helhetsvurderinger ytterligere begrenses ved den spillsituasjon som oppstår når kommuner konkurrerer med hverandre.

Statlige, fylkeskommunale og kommunale investeringer i utbygging av transportsystemene påvirker transportomfanget og befolkningens mulighet til å velge transportform. Etter avviklingen av bompengeordningen har Oslo- og Akershusområdet ingen permanent samarbeidsorganisering for styringen av det overordnede vegnettet ut fra omforente lokalpolitiske transportmål og -strategier. En stor del av grunnlaget for dimensjoneringen av kapasiteten på riksvegene og i jernbanetilbudet i Oslo og Akershus er brukere bosatt i regionen. I dag avgjøres avveininger mellom investeringer i bane eller veg av staten, mens de lokalpolitiske prioriteringene kommer indirekte til uttrykk via staten. Det har til nå ikke vært etablert noen permanent organisering for å avveie investeringer i bane og veg opp mot hverandre for håndtering av nærtrafikken. Vestkorridor- og Sørkorridorprosjektene er imidlertid forsøk på slike avveininger gjennom en ad-hoc-organisering. Hvor effektiv slike avveininger vil være for å nå miljømålene om transport, avhenger trolig av hvordan de ulike interessene blir organisert i beslutningsprosessene. Usikkerhet om driftsansvar hemmer muligheten til å gjennomføre investeringer i baneforlengelser fra Oslo til Akershus. I sum gir de mange aktørene som deltar i utbyggingen av transportsektoren et betydelig forbedringspotensiale gjennom å etablere en organisering som legger bedre til rette for samordning.

Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) og kulturmiljø har vært under stort press i Oslo og Akershusområdet pga. befolknings- og aktivitetsveksten. Dagens organisering gir for svake muligheter til å kunne avveie utbyggingsmuligheter utover kommunegrensene, når verdifulle LNF-områder nedbygges irreversibelt. Enkelte kommuner har arealknapphet i forhold til kommunens utbyggingsønsker og utbyggingsmuligheter. Regionale avveininger der nabokommuner med rikeligere utbyggingsområder med lavere verneverdi trekkes inn i beslutningsprosessen, er svært vanskelig å få til innenfor dagens system, ikke minst der det er en konkurransesituasjon mellom kommuner. Gjennom fylkesmannens samordningsrolle kan uheldige virkninger av slike kryssende interesser motvirkes. I tillegg vil en annen organisering som legger bedre til rette for at flere kommuner kan vurderes under ett, antakelig kunne gi andre utfall. Utvalget vil også vise til at friluftsområdene og vernede naturområder ofte strekker seg utover kommunegrenser og at forvaltning og skjøtsel av disse områdene naturlig bør skje regionalt eller under effektiv regional styring og tilsyn.

Utvalget vil derfor oppsummeringsvis slå fast at det er et betydelig samordningsbehov for å kunne utvikle et utbyggingsmønster som er i bedre samsvar med de nasjonale og regionale målene for arealbruk, transport og miljø. Det er av betydning å få til en bedre og mer effektiv regional samordning av de sektoriserte statlige utbyggings- og verneinteressene og å kunne få til en bedre samordning over kommunegrensene i Oslo- og Akershusområdet. Det regionalpolitiske nivået er i dag ikke tilstrekkelig for å foreta den nødvendige samordningen. Tilsammen fører det til en regional utvikling som ikke lar seg styre godt nok i samsvar med overordnede ønsker og prioriteringer. Utvalget mener at de påviste svakheter i organiseringen av arealforvaltningen og samordningen av investeringspolitikken trolig vil forsterkes som følge av utviklingen området står overfor. Utbygging av transportnettet fører til at reisetiden reduseres og lokalisering i ytterkanten av regionen blir stadig mer

aktuelt. Dette forholdet kombinert med at regionen kan få en relativt kraftig nærings- og befolkningsvekst, vil føre til økt press på arealer og økte miljøbelastninger. Behovet for samordning av den kommunale arealplanlegging vil derfor øke.

Når det gjelder utbygging av anlegg innen de tekniske sektorene som vannforsyning, avløp og renovasjon, mener utvalget at det er et betydelig potensiale for mer miljøvennlige og samfunnsøkonomiske løsninger gjennom å utnytte bedre stordriftsmulighetene i regionen. I største delen av Oslo og Akershus blir avløpsvannet behandlet i renseanslegg med høy kvalitet. Avløpsrensing og styring av avfallsanlegg blir stadig mer en kompetansekrevende teknologvirksomhet. Miljøkravene vil være høye i fremtiden og kravene til løsninger vil gradvis kunne skjerpes. For avløpsanleggene vil renseeffekten i fremtiden kunne økes ved å nedlegge enkelte eldre og umoderne renseanlegg og koble disse til de store og moderne anleggene i området. Innen renovasjonsektoren er det behov for en mer overordnet og samordnet styring av avfallsstrømmene som bedre kan støtte opp om de nasjonale miljømål om økt gjenvinning, økt energiutnyttelse og forsvarlig sluttdeponering av restavfallet. I denne sammenheng er det viktig å kunne styre avfallstrømmene, slik at anlegg med de laveste miljøkostnadene blir prioritert og at det lønner seg å investere i miljøvennlige anlegg. Samordning av beslutninger om gebyrpolitikk, slik at de store forskjellene i leveringsgebyrene for avfall kan reduseres, kan være et viktig virkemiddel. Dagens omfattende avfallstransport i og ut av hovedstadsområdet virker totalt sett verken rasjonell eller miljøvennlig, selv om løsningene for den enkelte kommune kan fremstå som rasjonell og fornuftig.

16.4.5 Verdiskaping

Et sentralt nasjonalt mål er å øke verdiskapingen og redusere antall arbeidsledige. Ivaretakelse av verdiskapingshensynet i den lokale og regionale oppgaveløsningen i Oslo- og Akershusområdet er et kriterium som utvalget har valgt å legge vekt på i vurdering av reformbehovet. Hovedproblemstillingen er i hvilken grad økte samordningsmuligheter i den offentlige tilretteleggingen og virkemiddelbruk kan legge bedre til rette for et lønnsomt næringsliv i Oslo og Akershus, samt hva en bedre samordnet offentlig sektor i Oslo og Akershus totalt sett betyr for næringslivets utviklingsmuligheter.

Oslo- og Akershusområdet rommer ca. en femdel av landets befolkning og utgjør et funksjonelt sentrum både for større deler av Østlandet og landet for øvrig. Området har landets største og mest kjøpesterke marked, har den største konsentrasjonen av privat og offentlig virksomheter, kompetanse- og forskningsmiljøer og er et transportknutepunkt. Et viktig mål for Oslo- og Akershusområdet er derfor gjennom offentlig tilrettelegging å kunne bidra til å utnytte og videreutvikle disse mulighetene effektivt for et lønnsomt næringsliv i Oslo og Akershus og for næringsutviklingen andre steder i landet. Det er også et viktig mål at Oslo- og Akershusområdet kan mestre den internasjonale konkurransen mellom regioner gjennom å ha evne til å kunne trekke til seg lønnsomme utenlandske bedrifter og holde på de attraktive nasjonale og internasjonale bedriftene som allerede er etablert her, samt å kunne samhandle effektivt med aktuelle utenlandske regioner på områder av felles interesse.

Den offentlige sektoren i Oslo og Akershus ivaretar en rekke oppgaver som forvaltningsorganer, tjenesteyter over et vidt spekter av tilbud, kjøpere av varer og tjenester og forvaltere av eiendommer. Hvordan den offentlige sektoren totalt sett fungerer i Oslo og Akershus er derfor av betydning for næringsutviklingen. For verdiskapingen er det av særlig betydning hvordan kommunale, fylkeskommunale og statlige regionale oppgaver knyttet til arealforvaltningen og transportpolitikken fun-

gerer, samt hvordan lokale avgifter og retningslinjer som berører næringslivet utformes. Det er videre av betydning at regionens utdannings- og FOU-tjenester kan trekkes inn i næringsutviklingsarbeidet og det er av betydning hvordan det tilgjengelige næringsapparatet og virkemidlene rettet mot bedriftene i området utnyttes. I den internasjonale konkurransen er det viktig å ha et effektivt apparat som kan markedsføre Oslo- og Akershusområdet internasjonalt og et effektivt apparat som kan drive med akkvisisjon av internasjonale bedrifter. Videre er det viktig at området har kompetanse og ressurser til å kunne samhandle meningsfullt med aktuelle utenlandske regioner om felles interesser. Tilslutt er det av betydning å kunne ha et kompetent apparat som kan utforme en felles og samordnet politikk for de ovennevnte elementene i næringspolitikken.

De samordingsbehov utvalget har påvist for den regionale oppgaveløsningen har konsekvenser for effektiviteten og kvaliteten i den offentlige sektoren i Oslo og Akershus og dermed indirekte betydning for næringsutviklingen og verdiskapingen. Det er et potensiale i regionen for å kunne etablere et mer effektivt apparat som kan se de tilgjengelige statlige, fylkeskommunale og kommunale virkemidlene under ett, både de virkemidler som påvirker næringslivets rammevilkår og de virkemidler som er rettet direkte mot næringsutvikling. Det er behov for et mer samordnet beslutningssystem som kan utarbeide en felles omforent næringspolitikk for alle de tilgjengelige virkemidlene og som kan være styrende for ulike berørte instansenes disposisjoner.

De store utfordringene i den internasjonale konkurransen vil sannsynligvis håndteres på en bedre måte gjennom samordning av innsatsen fra de ulike politiske enhetene i Oslo og Akershus, enn slik som nå gjennom flere mindre enheter hver for seg. I lokaliserings- og akkvisisjonspolitikken overfor internasjonale virksomheter vil det sannsynligvis gi bedre resultater om de ulike politiske enhetene i Oslo og Akershus samordner innsatsen om dette og i mindre grad bruker innsatsen på den interne konkurransen med hverandre. Det gir gjennomgående ikke noen samfunnsøkonomisk gevinst for regionen å flytte en bedrift fra en kommune til en annen, samt at det er grunn til å tro at det offentlige kan tape på forhandlingsspill om bedriftsetableringer. Derimot vil det kunne ha stor betydning i hvilken grad Oslo- og Akershusregionen, kan tilrettelegge for at internasjonale bedrifter forblir i regionen og at nye virksomheter vil etablere seg der. Markedsføringen av Oslo- og Akershusområdet i utlandet og samhandlingen med andre utenlandske regioner vil sannsynlig være mest effektiv om dette kan samordnes for Oslo og Akershus, enn om dette arbeidet som i dag skal foregå i flere mindre enheter.

En samordnet politikk for regionen som legger til rette for at næringsvirksomheter av samme type konsentreres til utvalgte geografiske områder i regionen (cluster), kan muligens gi effekter på verdiskapingsmulighetene, men dette er vanskelig å dokumentere. Det er imidlertid av betydning at regionen kan tilby et bredt spekter av tomter etter størrelse og beliggenhet i forhold til transportårer, havn, terminaler, hovedflyplass, by,- region- og lokalsentra, der regionens muligheter kan samordnes og ses under ett, samt at politikken samordnes slik at kapasitetsproblemene i transportsystemet minimaliseres. Videre er det et potensiale for å få til mer knoppskyting og ringvirkninger for det lokale og regionale næringsliv ved å utnytte bedre de betydelige FOU-ressursene som er lokalisert i hovedstadsområdet. Det vil antakelig gi større effekter og mer brukervennlighet med bedre samordning av de virkemidlene som kommunene, fylkeskommunen og staten i dag bruker på faglig veiledning og ulike økonomiske låne- og støtteordninger til bedrifter i Oslo og Akershus.

16.5 SAMLET VURDERING

Utvalget mener det foreligger et reformbehov knyttet til organiseringen av de regionale oppgavene i hovedstadsområdet. Denne konklusjonen er begrunnet i tre forhold:

1. *Forbedringsmuligheter innen oppgaveløsningen* Det er innenfor flere sektorer påvist relativt klare muligheter til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen. De regionale oppgavene legger i dag beslag på betydelige ressurser, og de forbedringsmulighetene som er påpekt indikerer at dagens organisering kan innebære store skjulte kostnader. Ved å legge til rette for å realisere forbedringsmulighetene som utvalget har påpekt, vil det kunne frigjøres ressurser som kan gi grunnlag for velferdsforbedringer for befolkningen. Muligheten til å ivareta helhetshensyn i den regionale oppgaveløsningen vil kunne forbedres ved at regional statsforvaltning i hovedstadsområdet blir organisert mer samordnet enn i dag. Fylkesmannens samordningsrolle er særlig komplisert i Oslo og Akershus, hvor forvaltningsstrukturen er spesiell, med bydeler, kommuner og fylkeskommune.
2. *Demokratihensyn* Ut fra en overordnet drøfting av demokratihensynene mener utvalget at viktige sider ved lokaldemokratiet bør kunne ivaretas på en bedre måte enn i dag. Demokratikriteriene trekker imidlertid ikke entydig i samme retning. Utvalgets vektlegging av behovet for økt regional påvirkningskraft må avveies mot ønsket om å beholde mest mulig lokal påvirkningskraft. På bakgrunn av demokratidrøftingen i kapittel 15 mener utvalget at den regionale påvirkningskraften i hovedstadsområdet bør kunne økes uten at hensynet til nærhet og lokal påvirkningskraft tilsidesettes. Utvalgets diskusjon av demokratihensynene peker også mot at oversiktligheten i forvaltningen kan økes og at befolkningens valgfrihet bør kunne bli større.
3. *Fremtidige utfordringer* Regionen står overfor fremtidige utviklingstrekk og utfordringer som forsterker behovet for regional samordning og helhetlig styring i hovedstadsområdet. Utvalget vil vise til at det forventes en fortsatt sterk befolkningsvekst med tilhørende aktivitetsvekst og utbyggingspress. Miljø- og ressursspørsmålene stiller stadig sterkere krav til utbyggingspolitikken og en helhetlig areal- og transportpolitikk. Hensynet til næringslivets muligheter i den internasjonale konkurransen stiller økte krav til koordinert offentlig tilrettelegging for næringsutvikling. Sammen med den økte integrasjonen i området understreker disse utviklingstrekkene behovet for en mer samordnet løsning av de regionale oppgavene i hovedstadsområdet.

Utvalget vil imidlertid ikke karakterisere virkningene av dagens organisering i hovedstadsområdet som dramatisk eller kriseartet. Regionale interessekonflikter finner en løsning også innenfor gjeldende organisering. Ofte er imidlertid de mekanismene som fører til avklaring ikke tilfredsstillende. I praksis vises dette bl.a. ved at staten i siste instans avgjør spørsmål som burde vært løst lokalt. Spillsituasjoner som følge av konkurranse mellom kommunene er også en mekanisme som gir avklaring på motstridende interesser. Det er utvalgets syn at slike avklaringsmekanismer ikke er tilfredsstillende som beslutningsprosess for regional samordning i hovedstadsområdet.

KAPITTEL17

Internasjonale erfaringer

17.1 INNLEDNING

I flere europeiske land diskuteres spørsmål om organisering i og rundt storbyer. Mange av problemstillingene er sammenlignbare med de som også gjelder i hovedstadsområdet i Norge. I dette kapitlet presenteres en oversikt over organisering, reformdiskusjoner og erfaringer som er høstet i land som i utgangspunktet har en kommunalforvaltning som ligner på det norske forvaltningssystemet. I flere av disse landene har aktuelle reformer i storbyområdene vært diskutert de siste årene.

17.2 DANMARK

Danmark har en forvaltningsstruktur med tre nivåer. Oppgavefordelingen mellom staten og kommunene er relativt lik den norske. Hovedstadsområdet består i alt av 50 kommuner med vel 1,7 millioner innbyggere. Området omfatter fem amtskommunale enheter. Dette er Frederiksborg amt, København amt og Roskilde amt, samt København kommune og Frederiksberg kommune som også har amtskommunale oppgaver.

17.2.1 Hovedstadsrådet

Rundt 1970 gjennomførte Danmark en omfattende reform i den kommunale inndelingen. Hovedstadsområdet ble i liten grad berørt av denne inndelingsreformen. Dette var i samsvar med den da nylig vedtatte inndelingsloven, som eksplisitt ga uttrykk for at kommunene København og Frederiksberg, samt København amtskommune skulle unntas fra reformen.

Hovedstadsområdet i Danmark har vært emne for omfattende utredninger en rekke ganger de siste tretti årene. I 1970 oppnevnte Regjeringen et eget hovedstadsreformutvalg. Bakgrunnen for utvalget var bl.a. at området ikke inngikk i den generelle inndelingsreformen, samt at store samordningsproblemer gjorde seg gjeldene ved at det samlede bysamfunnet var administrativt oppdelt på en rekke selvstendige kommuner og amtskommuner. Utvalget skulle derfor foreslå nye kommunale ordninger, for på den måten å komme frem til et mer hensiktsmessig administrativt og økonomisk grunnlag for organiseringen av kommunale, fylkeskommunale og andre fellesoppgaver i hovedstadsområdet. Året etter la Hovedstadsreformutvalget frem sin innstilling. I innstillingen ble det lagt vekt på at Københavnregionen befolkningsmessig hadde utviklet seg til et funksjonelt sammenhengende område. Videre fremsto senterkommunene som næringsmessige og økonomiske tyngdepunkt, mens de omkringliggende kommunene hadde de største boligområdene. Dette ga klare indikasjoner på en betydelig arbeidspendling og handelstrafikk inn mot sentrum.

Utvalget mente at det forelå to aktuelle løsninger:

1. Sammenslutning til en felles amtskommune for hele hovedstadsområdet.
2. En tredelt forvaltningsmodell for hovedstadsområdet, der en institusjonell overbygning (hovedstadsråd) skulle innføres over de eksisterende kommunene og amtskommunene i området; København og Frederiksberg kommune (som også har amtskommunale oppgaver), samt amtene København, Frederiksborg og Roskilde.

Hovedstadsrådet etableres

Utvalget anbefalte en løsning med tredelt forvaltningsmodell. Utvalget foreslo å opprette et eget hovedstadsråd med indirekte representasjon fra de berørte kommunene og amtskommunene. Rådet skulle ha et særlig ansvar for de oppgaver som var felles og hadde interesse for hele København-området. Konkret ble det pekt på ansvaret for regionplanleggingen, overordnet ansvar for trafikk og veinett, hovedkloakk- og renseanlegg, vannforsyning og sykehusplanlegging. Utvalget foreslo at rådet skulle finansieres delvis ved direkte skatter i tillegg til de amtskommunale skattene.

Folketinget vedtok en egen lov om hovedstadsrådet som trådte i kraft i 1974. Hovedstadsrådet skulle bestå av 37 medlemmer. Disse skulle velges av partienes valggrupper i hovedstadsområdets fem amtskommunale råd. Loven var i all hovedsak i samsvar med forslagene fra hovedstadsreformutvalget, men med ett vesentlig unntak. Folketinget bestemte at Hovedstadsrådet skulle finansieres indirekte ved bidrag fra de fem sekundærkommunene (amtskommunale myndighetene).

Innenfor de nevnte oppgaver fikk rådet ansvar for de områdene som normalt lå til amtsrådene. Men i og med at hovedstadsområdet hadde en del særskilte oppgaver fikk Hovedstadsrådet mer vidtgående oppgaver innenfor den regionale planleggingen. F.eks. kunne rådet pålegge en kommune å utarbeide lokale planer eller hindre dem i å delta i utbyggingsarbeid som var i strid med regionale hensyn. I tillegg skulle Hovedstadsrådet bidra til å utjevne investeringskostnadene i området. Det ble avsatt et fond til dette formålet. Ordningen ble imidlertid bare benyttet i mindre grad og fondet ble avviklet i 1981. Eventuelle tiltak for å utjevne investeringskosnadene etter 1981 måtte prioriteres blant andre saker i den ordinære budsjettbehandlingen. Det ble hovedsakelig gitt støtte til investeringer i regionale kollektive trafikkanlegg og anlegg for fritidsaktiviteter.

Mot slutten av 70-tallet nedsatte Innenriksministeriet et embedsmannsutvalg for å evaluere Hovedstadsrådets funksjon. Utvalget kom til at rådets sektoroppgaver var av betydning for hovedstadsområdet som helhet, og krevde felles løsninger på tvers av kommunale og amtsgrenser. Videre mente man at rådet hadde tatt viktige initiativ for å løse de regionale planleggingsoppgavene. Utvalget konkluderte med at Hovedstadsrådet hadde fungert etter intensjonene, men så imidlertid ikke behov for å utvide rådets ansvarsområde.

I 1981 ble det nedsatt en kommisjon som skulle gjennomgå lovgivningen vedrørende Hovedstadsrådet for å vurdere den mest hensiktsmessige oppgavefordelingen innen den enkelte sektor. Kommisjonen kunne også foreslå alternative løsninger. I 1983 forelå utredningen. Kommisjonen mente at enkelte administrative oppgaver kunne legges til de fem amtskommunale myndighetene for på den måten å understreke Hovedstadsrådets overordnede og planleggende funksjon. Det ble også pekt på at dersom man skulle styrke planleggingsfunksjonen ytterligere, burde dette gjøres innenfor regionalplanleggingen og sykehusplanleggingen. Dersom dette skulle skje, mente kommisjonen at rådet burde bli direkte valgt og ha muligheter for å skrive ut skatter. Kommisjonen foreslo også en rekke alternativer til Hovedstadsrådet bl.a. med ulike amtsmodeller til erstatning for rådet. Et flertall av kommunene ønsket imidlertid å beholde rådet, og Folketinget foreslo heller ingen vesentlige strukturelle endringer i rådet.

Nedleggelse av Hovedstadsrådet

I 1988 fremsatte den danske regjeringen et forslag om å nedlegge hovedstadsrådet. Bakgrunnen var bl.a. problemer som oppsto i forhold til det finansielle ansvarsprinsipp. Rådet hadde beslutningsmyndighet, men ikke beskatningsmyndighet. Dette førte til at enkelte av hovedstadsrådets beslutninger kunne skape negative økonomiske konsekvenser for de kommuner og amtskommuner som finansierte

rådet. I tillegg til disse problemene ble det sett som uheldig med et ekstra forvaltningsnivå som avvek fra den generelle oppgavefordelingen i Danmark. Det ble således også lagt vekt på avbyråkratisering og forenkling i den kommunale organisering og oppgaveløsning i området. Videre førte en revisjon av sykehusloven i 1985 til at Hovedstadsrådet ikke lenger hadde noen reell innflytelse i sykehusplanleggingen, samt at det ble satt i gang flere frikommuneforsøk som innebar at ansvaret for en rekke oppgaver ble overført til amtskommunene.

Hovedstadsrådets oppgaver ble overført til de amtskommunale myndighetene i hovedstadsområdet. Oppgaver knyttet til den kollektive busstrafikken ble imidlertid gjennom en egen lov samlet i et nytt selvstendig trafikkselskap, Hovedstadsområdets trafikkselskap. Et utvalg hadde også foreslått at oppgaver knyttet til den regionale planleggingen i hovedstadsområdet også skulle samles i et eget organ, men det forslaget ble ikke videreført. Den daværende regjeringen understreket imidlertid at nedleggelsen av Hovedstadsrådet ikke måtte ses som uttrykk for at samordningsproblemene mellom kommunene og amtskommunene i hovedstadsområdet var løst. Regjeringen mente at de problemer man registrerte i mange tilfeller var spesielle utfra områdets funksjon, men at de burde løses gjennom samarbeid mellom kommunene og amtskommunene, med varierende deltakelse avhengig av oppgavens karakter og lokale forhold.

Ved nedleggelsen av rådet og innføring av en ansvars- og oppgavefordeling som i det øvrige Danmark, ville man få en mer oversiktlig kommunalforvaltning for innbyggerne og den nødvendige sammenhengen mellom kompetanse og ansvar. Rådet ble nedlagt med virkning fra 1.1.90.

17.2.2 Hovedstadsområdets trafikkselskap

Selv om Hovedstadsrådet ble nedlagt var det likevel høstet en del erfaringer som det var grunnlag å bygge videre på. Dette gjaldt i første rekke erfaringene med et felles trafikkselskap for hovedstadsområdet. Etter nedleggelsen av rådet ble derfor funksjonen som trafikkoordinator flyttet til Hovedstadsområdets Trafikkselskap (HT), mens ansvaret for S-togene ble ført tilbake til staten. HT ledes av et styre og en direksjon. Styret består av fem medlemmer og varamedlemmer. Det blir valgt ett medlem fra hhv. Københavns Borgerrepresentasjon, Frederiksberg Kommunalbestyrelse samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtsråd.

Nettoutgiftene til HTs virksomhet blir dekket av de organer som sitter i styret, og trafikkgrunnlaget lå rundt 189 millioner bussreiser i 1993.

Som grunnlag for ansvarsoverføringen ble det i 1989 vedtatt en lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafikk (også kalt HT-loven). I denne loven blir HT tillagt myndighet til å overta den alminnelige busstrafikk i hovedstadsområdet. Det er videre HT som utferdiger løyver for rutetrafikken. Etter loven inngår alle trafikkselskapene i hovedstadsområdet; HT, DSB, Ørestadsselskapet (eies av staten og København kommune) og private selskap i en felles takstordning. Det er HT som etter en høring fastsetter takstene, og inntektene fordeles mellom trafikkselskapene på grunnlag av takststrukturen og det faktiske transportvolumet.

Planlegging, drift og finansiering

Gjennom HT-loven skal HT samarbeide med DSB og Ørestadselskapet ved utarbeidelse av en samlet plan for kollektivtrafikken. Planen skal bl.a. gi oversikt over den fysiske planlegging i forhold til anlegg og linjer for kollektivtrafikken, samt trafikkomfang og ruteplanlegging. Trafikkplanen blir koordinert med den øvrige regionalplanleggingen.

I HT-loven ble det bestemt at deler av HTs samlede andel busstrafikk i økende grad skulle utføres av andre, og det ble stilt krav om en prosentvis progresjon. Etter

1. april 1991 skulle andelen være minst 15 prosent, 1. april 1992 minst 30 prosent og etter 1. april 1994 45 prosent. Bortsetting av oppdragene skulle skje ved anbud og HT kunne ikke delta i anbudsrunden innenfor denne delen av HTs trafikkvolum.

Ved en lovendring i desember 1994 ble dette justert. Bussdriften i HT ble skilt ut som eget aksjeselskap. Selskapets kapital blir innskutt av kommunene København og Frederiksberg, samt amtskommunene København, Roskilde og Frederiksborg. Videre ble bestemmelsen om at en minimumsandel av HTs trafikkvolum skal utføres av andre opphevet. Til erstatning ble det bestemt at man løpende skal legge ut HTs trafikkandeler på anbud slik at hele HTs trafikkvolum innen år 2002 blir utført av selskaper som har fått oppdraget etter anbud. Det nye bussaksjeselskapet kan delta i anbudsrundene.

Nettoutgiftene dekkes av partene i HT og fordelingen skjer i forhold til inntektsskatten i de fem kommunene og amtskommunene for det året bidragene gjelder. Det kan foretas avvik fra fordelingsnøkkelen etter nærmere avtale som godkjennes av innenriksministeren. Takstinntektene fordeles mellom trafikikkselskapene i forhold til antall reisende og reiselengde. I 1995 utgjorde takstinntektene litt over halvparten av de totale inntektene, om lag 1 050 millioner dkr, mens tilskudd fra det offentlige utgjorde i om lag 970 millioner dkr.

17.2.3 Hovedstadens sykehusfellesskap

I 1994 ble det vedtatt en lov om Hovedstadens Sygehusfællesskap (HS). Gjennom denne loven ble sykehusoppgavene for borgerne i København og Frederiksberg kommuner overført til en ny selvstendig forvaltningsenhet. De to kommunenes sykehus samt det statlige Rikshospitalet ble som følge av loven overført til HS. Gjennom denne endringen ble tre sykehusmyndigheter redusert til en. Hovedstadsregionen består i dag av 18 sykehus totalt. Syv er knyttet til HS, fire til Københavns amt, fire til Frederiksborg amt og tre til Roskilde amt. Hensikten med endringen er å sikre en bedre utnyttelse av den samlede sykehuskapasiteten i hovedstadsområdet gjennom felles planlegging og drift av sykehusene i selskapet.

Hovedstadens sykehusfellesskap er en offentlig myndighet. HS ledes av et styre på 15 medlemmer, fordelt med syv fra København kommune to fra Frederiksberg kommune og seks utnevnt av sundhetsministeren. De kommunale medlemmene utnevnes blant kommunalbestyrelsen/magistratens medlemmer. De ansvarlige organene har instruksjonsmyndighet overfor sine representanter. Ordningen innebærer at de to hovedstadskommunene avgir den direkte styringen av sine sykehus til HS. Kommunene har imidlertid flertallet i styret.

Som følge av samarbeidet venter man gevinster både i forhold til bedre tjenester, økt faglig kompetanse og bedret kapasitetsutnyttelse. Man forventer å redusere driftsutgiftene (eksklusiv utgifter til forskning, utdanning, informatikk mv.) frem til år 2000, med om lag 435 millioner dkr, i forhold til 1995 nivået. Forutsetningen for dette ligger delvis i effektivisering av driften, men også i en forventning om reduksjon i behovet for sengeplasser som følge av endringer i alderssammensetningen i området. I 1995 var det en uutnyttet kapasitet på ca. 300 sengeplasser. Frem mot år 2000 forventes behovet å blir redusert med nærmere 650 sengeplasser (somatisk). I dette ligger også nedleggelse av Kommunehospitalet, som selges til andre formål. Medarbeiderne overflyttes til andre sykehus i HS-området. Videre er planen å redusere bemanningen med ca. 1 600 stillinger av totalt ca. 25 000, som både er kommunalt, amtskommunalt og statsansatte. Reduksjonen skal fortrinnsvis gjøres gjennom naturlig avgang. Dersom det blir aktuelt med oppsigelser ut over dette, vil det bli lagt til rette for rådgivning, jobbank, forlenget oppsigelsesvarsel mv. Tiltak-

ene blir utformet og iverksatt i samarbeid med organisasjonene og representanter for medarbeiderne.

Finansiering

HS finansieres av de to kommunene og staten. De to kommunenes bidrag fordeles etter bruk av sykehustjenester og blir i budsjettet beregnet utfra foregående års forbruk og justert etterskuddsvis i forhold til faktisk forbruk. Staten bevilger penger knyttet til særskilte oppgaver innen pasientbehandling, forskning og utdanning. I tillegg får HS inntekter ved salg av tjenester til amtskommunene for pasienter med bopel utenfor sykehusfellesskapets område.

Både i 1995 og i 1996 ga staten et ekstra rammetilskudd på 1 milliard dkr. til de to kommunene som kompensasjon for sykehusutgiftene. Kompensasjonen vil bli gitt årlig frem til år 2005, med en overgangsordning som reduserer beløpet med 100 millioner pr. år frem til ordningen faller bort.

Selv om HS er en selvstendig forvaltningsenhet, er den ikke en selvstendig forhandlingspart ved de årlige forhandlingene i Danmark om kommunal økonomimellom Regjeringen og kommunesektorens organisasjoner. Utgiftene til HS inngår som en del av de ordinære forhandlingen mellom staten og de to kommunene København og Frederiksberg.

17.2.4 Hovedstadskommisjonens utredning

Den danske Regjeringen oppnevnte 15. november 1994 en kommisjon som fikk i oppgave å vurdere ulike modeller for en reform av den amtskommunale struktur og oppgavefordeling i hovedstadsområdet. Kommisjonen ble sammensatt av embedsmenn fra berørte departement. Arbeidet ble gjennomført i dialog med aktuelle regionale institusjoner og forskningsmiljø. Det ble forutsatt i mandatet at strukturen for primærkommunene ble opprettholdt.

Den umiddelbare bakgrunnen for oppnevning av kommisjonen var hovedstadsområdets vanskelige økonomiske situasjon og fordelingsmessige skjevheter, samt behovet for en samordnet styring av regionen (bl.a. som følge av Hovedstadsrådet nedleggelse og opprettelsen av HS).

Kommisjonen skulle bl.a. komme med forslag til en bedre fordeling og finansiering av de kommunale oppgavene i området. Målet var å effektivisere og samordne de kommunale oppgavene i regionen, slik at de offentlige tjenestene for innbyggerne ble forbedret samtidig som man skulle få en mer rettferdig fordeling av byrdene. I mandatet var det også åpnet for at kommisjonen kunne komme med forslag om endringer i den amtskommunale struktur og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det ble forutsatt i mandatet at den primærkommunale inndelingen skulle opprettholdes og at antallet politiske og administrative nivåer ikke skulle økes.

Hovedstadsområdet omfatter 48 kommuner og tre amt, samt København og Frederiksberg kommuner som både har kommunale og amtskommunale oppgaver. Mellom de fleste av disse kommunene er det ingen naturlige grenser. Bosettingen fremstår mer som en helhetlig bystruktur. Det er imidlertid store forskjeller mellom de enkelte kommunene når det gjelder boligsammensetning, alderssammensetning, inntekter og utgiftsbehov, samt utviklingsmuligheter. Forskjellene i de økonomiske forutsetningene reduseres gjennom en egen utjevningsordning for hovedstadsområdet. Utjevningen kompenserer imidlertid bare for et øket utgiftsbehov, og kan således i mindre grad bidra til å endre f.eks. boligsosiale problemer (drabantbyproblemer mv.).

Modellene

Kommisjonen trakk opp 20 prinsipper som skulle ligge til grunn for arbeidet. Prinsippene skulle ikke utgjøre noen helhet i den forstand at de skulle føre frem til en bestemt modell for administrativ og politisk organisering i regionen. Prinsippene skulle være et grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper ved forskjellige løsningsmodeller. Følgende fire prinsipper ble trukket frem som særlig viktige:

- Oppgavene bør løses så nær de berørte innbyggerne som mulig.
- Beslutninger om omfanget og fordelingen av offentlige goder og byrder bør løses av politiske organ som er direkte valgt.
- Det bør være en sammenheng mellom myndighet og økonomisk ansvar.
- Det bør eksistere en mulighet for å løse oppgaver ut fra hensynet til tverrgående prioriteringer og helhetsvurderinger innen hovedstadsområdet.

Kommisjonen gikk i sitt arbeid gjennom alle amtskommunale oppgaver, oppgaver som berører flere kommuner (oppgaver med interkommunal karakter) og den regionale statsforvaltnings oppgaver. Kommisjonen vurderte også de ulike oppgavenes administrative plassering, samt selskapsorganisering for enkelte oppgaver. Etter denne gjennomgangen pekte kommisjonen på at den nåværende beslutningsstruktur åpenbart vanskeliggjør løsning av en rekke oppgaver med regionalt aspekt. Særlig ble det pekt på oppgaver innenfor regional planlegging, overordnede miljøoppgaver og trafikkutvikling, planlegging og drift av sykehusvesenet, turisme, kultur og primærkommunale problemer som forutsetter felles regional innsats. Når det gjelder helsesektoren pekte kommisjonen på behovet for en samordning av sykehusvesenet i Københavns amt og HS.

Med bakgrunn bl.a. i de nevnte prinsippene ble det skissert fire modeller for organisering av offentlig forvaltning i hovedstadsområdet. En amtsmodell, en kommunesamarbeidsmodell, en sektorsamarbeidsmodell og en statsmodell. Disse fire modellene er ideelle modeller som rendyrker forskjellige løsningsstrategier. Det vil derfor være mulig å trekke ut elementer fra de ulike modellene og sette dem sammen utfra de behov eller problemer man forsøker å løse.

De fire rendyrkede modellene beskrives her ikke mer utfyllende, men nedenfor følger en utdyping av hovedstadskommisjonens to forslag.

Hovedstadsregionmodell

Denne modellen omfatter København og Frederiksberg kommuner, København, Frederiksborg og Roskilde amt. Totalt omfatter regionen 50 kommuner med ca 1,7 millioner innbyggere og et areal på 2 861 km^2. Regionen ble foreslått styrt av direkte valgte medlemmer til et nytt hovedstadsregionråd. Hovedstadsregionen erstatter de nåværende amtskommunene, og kommunene København og Frederiksberg får status som ordinære primærkommuner, men med en rekke amtskommunale oppgaver. Det ble foreslått at Hovedstadsregionrådet skulle få skattleggingsmyndighet og følgende oppgaver skulle være Hovedstadsregionrådets sentrale fundament:

- Fysisk planlegging og byutvikling
- Natur- og miljøvern
- Sykehus, eventuelt via et sykehusfellesskap
- Næringsutvikling og turisme
- Infrastruktur og kollektivtrafikk
- Regionalt samarbeid om kultur og idrett
- Boligplassering av flyktninger mv.

Det ble i tillegg forslått å delegere en rekke oppgaver som i dag er amtskommunale til primærkommunenivået. Begrunnelsen for dette var å sikre at avstanden mellom

innbyggerne og tjenesteprodusenten blir minst mulig, samtidig som det regionale aspektet understrekes for hovedstadsregionrådet.

Hovedstadsamt

Et eventuelt hovedstadsamt vil omfatte kommunene i Københavns amt, samt kommunene København og Frederiksberg. Totalt 20 kommuner med 1,2 millioner innbyggere med et areal på 623 km^2. Også i denne modellen vil kommunene København og Frederiksberg få status som de øvrige primærkommunene. Hovedstadsamtet bli foreslått styrt av direkte valgte amtsrådsmedlemmer med ansvar for de amtskommunale oppgavene. De regionale oppgavene ble foreslått løst både ved et samarbeid med Frederiksborg og Roskilde amtskommuner innen for noen områder, og ved at staten får et større ansvar på andre områder. Samarbeidet mellom amtene kan også organiseres i egne råd eller ved selskapsorganisering.

Det ble videre foreslått av hovedstadsamtet skulle få ansvaret for sykehusoppgaver eller at de kunne etablere et selskap for å løse disse oppgavene. Styret i selskapet ble foreslått utnevnt av hovedstadsamtet. Dersom oppgaver skulle delegeres til primærkommunene, måtte dette skje som følge av funksjonsfordelingsendringer for landet som helhet. Det ble også foreslått at Hovedstadsamtet fikk skattleggingsmyndighet, og at utgifter til det regionale samarbeidet skulle deles mellom de tre amtskommunene.

Denne modellen bygger på eksisterende oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og vil ikke berøre Frederiksborg og Roskilde amt. Dette betyr at innbyggernes innflytelse på oppgaver som blir organisert gjennom et samarbeid mellom amtskommunene, blir indirekte gjennom amtsrådsvalgene.

Økonomi

Når det gjelder København kommunes økonomiske situasjon mente kommisjonen at kommunens gjeld burde bæres av kommunens innbyggere. Det ble imidlertid anbefalt at det skulle utarbeides en langsiktig plan for gjeldsavviklingen der bidrag fra staten til sykehusene kunne legge til rette for kommunens muligheter for avskrivninger på andre områder. Når det gjelder de eksisterende utjevningsordningene mellom kommunene innenfor hovedstadsområdet vil behovet for å endre disse være avhengig av hvilken modell som velges.

Status

Da det ble foretatt sonderinger om det politiske grunnlaget for hovedstadkommisjonens forslag våren 1996, viste det seg at det ikke var mulig å sikre tilstrekkelig flertall for noen av de to alternativene. Spørsmålet om hovedstadsområdet ble utsatt i minst to år, og en eventuell reform kan tidligst tre i kraft i 2002. Det er nå satt i gang arbeid med et nytt utvalg som skal vurdere funksjonsfordelingen mellom stat, amt og kommuner for hele landet. I tillegg er det oppnevnt et interdepartementalt hovedstadsutvalg som fortløpende skal vurdere utviklingen på områder der amtene ikke kommer frem til gode samarbeidsløsninger.

17.3 SVERIGE

17.3.1 Generelt

Reformbehov

Bakgrunnen for länsinndelingsdiskusjonen er spørsmål knyttet til problemer med regionnivåets demokratiske funksjoner, effektivitetsproblemer knyttet til samordning av offentlig forvaltning og uhensiktsmessige administrative grenser for planlegging av den regionale utviklingen. Inndelingsproblematikken er særlig knyttet til at länsgrensene deler opp funksjonelle regioner, og på den måten hindrer samordning både av offentlig forvaltning og utviklingsorienterte oppgaver. Det blir også vektlagt at utviklingen av regionenes rolle må ses i lys av Sveriges EU-

medlemskap og regionenes muligheter til å fremstå som attraktive for næringslivet. I tillegg til dette har infrastrukturutbyggingen bidratt til at pendlingsavstandene er blitt lengre, noe som har medført en betydelig befolkningskonsentrasjon i forstadsområdene.

I regionberedningen (SOU 1995:27) blir det pekt på at länsgrensene skaper problemer i forhold til:

– Samfunnsplanlegging krever at store områder eller næringsgeografisk sammenhengene områder ses under ett.
– Økonomisk utjevning, risikospredning og behov for spesialisering innen bl.a. helsesektoren krever enheter som befolkningsmessig er relativt store.
– Miljøutfordringene må vurderes i store sammenhenger, men krever like fullt desentraliserte løsninger.

Regionberedningen konkluderer med at dagens länsinndeling ikke oppfyller slike krav til en funksjonell administrativ inndeling. Beredningen fremholder videre at inndelingsspørsmål må vurderes i forhold til tre faktorer; størrelse, funksjonell og identitetsbasert tilpasning og samordningsbehov. Konkret foreslås det inndelingsendringer i Skåne og Vestsverige samt noen endringer i funksjonsfordelingen. Regjeringen har høsten 1996 gitt uttrykk for at det ikke er aktuelt med andre endringer i länsinndelingen enn de to nevnte, men at en pågående forvaltningspolitisk utredning kan komme til å foreslå endringer i funksjonsfordelingen og länsinndelingen.

Med bakgrunn i regionberedningens forslag om endringer i funksjonsfordelingen la regjeringen høsten 1996 frem en proposisjon om forsøksvirksomhet på feltet. Det tas sikte på å få prøvd ut ulike alternativer for funksjonsfordeling, men i hovedsak vil det være snakk om å overføre länstyrelsens regionale utviklings- og samordningsansvar til regionale organ.

Regionberdningens arbeid

Det er foretatt to større utredninger (SOU) om oppgavefordelingen mv. på regionnivå på 90-tallet. I tillegg er det gjennomført en rekke delutredninger om avgrensede tema og områder. Den første, SOU 1992:63 gikk gjennom ulike alternativer for den fremtidige regionale strukturen. De ulike alternativene ble vurdert i forhold til hvilke løsninger som best ville bidra til å oppnå nasjonale mål, effektiv ressursbruk, medbestemmelse og forbedring av de folkevalgtes arbeidsvilkår. Utvalget konkluderte bl.a. med at antall län burde reduseres, men da ikke på en slik måte at de ble konkurrenter til nasjonalstatens myndighetsutøvelse.

I 1992 ble det oppnevnt et parlamentarisk sammensatt utvalg som skulle analysere og komme med forslag til reformer av den regionale forvaltningen. Utvalget skulle bl.a. se på oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. I denne sammenhengen skulle også den regionale inndelingen vurderes. Utvalget kom frem til følgende forslag (SOU 1995:27):

1. Ansvaret for den regionale utviklingen overføres fra länsstyrelsene (fylkesmannen) til landstingene (fylkestingene). Dette omfatter utviklingsoppgaver innen industri, sysselsetting, fysisk planlegging, miljøvern, infrastrukturinvesteringer, utdanning, forskning, kultur, turisme samt å være representanter for regionen. Oppgavene skal være av strategisk karakter og må utarbeides i samspill med kommunene. Målet for dette forslaget er at de regionale utviklingsoppgavene skal få en sterkere forankring i regionenes politiske liv.
2. Länsstyrelsens rolle endres til at de kun skal være statens representant i länet, med tilsyns og kontrolloppgaver. Oppgavene som klageinstans overføres til domstolene (länsretten).
3. Det konstateres behov for en diskusjon om länsinndelingen, men endringene

bør skje med bakgrunn i lokale og regionale initiativ.

4. Kristianstads län og Malmöhus län slås sammen til Skåne län. Malmö kommune, som har hatt «fylkeskommunale oppgaver» inngår i det nye landstinget. Kristianstad foreslås som sete for länsstyrelsen.Gøteborgs og Bohus län, Älvsborgs län og Skaraborgs län samt Kungsbaca kommune (i Halland län) slås sammen til Vestre Gøtalands län, med Vändersborg som sete for länsstyrelsen. Gøteborgs «fylkeskommunale oppgaver» blir lagt under det nye landstinget. Valget av sete for landstingene avgjøres av regionene selv.
5. Reformen bør være ferdig gjennomført innen 1.1.99. Visse deler av sammenslutningene i Skåne og Vest-Sverige bør imidlertid påbegynnes alt i 1996.

En sammenslutning av lånene der også Gøteborg og Malmøs fylkeskommunale oppgaver blir lagt under de respektive landstingene, innebærer med andre ord at kommunene i fremtiden kun får ansvaret for «ordinære» primærkommuneoppgaver.

Regjeringens proposisjon

Regjeringen foreslår at det settes i gang arbeid med sammenslutning i Skåne, mens den vil komme tilbake til spørsmålet om länsinndelingen i Vest-Sverige. Regjeringen går ikke konkret inn på forslagene i SOU 1995:27 (jf. pkt. 1 over) om endringer i funksjonsfordelingen (jf. pkt. 1 og 2 over). Det skal imidlertid utnevnes en utreder som skal fremlegge en samlet plan for offentlig forvaltnings lokalisering i Skåne. Dette omfatter virksomhet som utføres av den nye länstyrelsen, det kommende Skånelandstinget, Skånestyrelsen og andre offentlige regionale organ. Regjeringen vil komme tilbake til disse spørsmålene i en oppfølgingsproposisjon. Regjeringen har også oppnevnt en organisasjonskomite som skal vurdere länstyrelsens fremtidige organisering.

Oppgavefordelingen

Funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene i Sverige er på mange måter veldig lik den norske, men innenfor noen vesentlige områder er det forskjeller. Landstingsoppgavene er færre enn i Norge. Dette skyldes i første rekke at videregående opplæring primært er en kommunal oppgave. Fylkeskommunen har kun ansvar for videregående opplæring innen landbruk og omsorgsfag. Til gjengjeld er deler av høyskoleutdanningen kommunal og landstingskommunal. De fleste av disse skolene ligger innenfor området helse og sykepleie. Noen av folkehøyskolene er også landstingskommunale. Landstinget har også ansvar for enkelte spesialskoler bl.a. for personer med funksjonshemming. Innenfor samferdsel er etterhvert kollektivtrafikken blitt landstingskommunal, men landstinget har ikke et veiansvar slik fylkeskommunen har i Norge. Som i Norge er sykehus og helseoppgaver den klart tyngste delen av de landstingskommunale oppgavene.

I regionberedningens arbeid blir grunnlaget for ansvars- og oppgavefordelingen trukket opp. Utgangspunktet er først og fremst at ansvars- og oppgavefordelingen må følge samfunnsutviklingen generelt og tilpasses denne på en hensiktsmessig måte. Det foreslås at staten skal ha oppgaver som er knyttet til helhetsvurderinger og som berører hele landet. Kommunesektoren bør løse oppgaver som krever lokale prioriteringer basert på lokale ønsker og behov.

I regionberedningens arbeid pekes det på at utviklingen på regionalt nivå har vært preget av en overgang fra fordelingsoppgaver i retning av mer utviklingsorienterte oppgaver basert på lokale forhold og forutsetninger. Dette er bakgrunnen for forslagene om å overføre oppgaver fra länsstyrelsen til landstingene. Generelt blir imidlertid ansvarsfordelingen mellom staten og det kommunale selvstyret vurdert som godt balansert.

Utvalget går også inn på hvor store områder det er hensiktsmessig å foreslå sammensluttet. Utvalget konkluderer med at årsaken til at spørsmålet om länsinndelingen nå er på dagsorden har sin årsak bl.a. i at de administrative grensene er uhensiktsmessige på en rekke områder. Utvalget konstaterer imidlertid at vurderingen av hvor store jurisdiksjonene bør være er avhengig av hvilke oppgaver man vurderer. Størrelsen på en administrativ region blir vurdert langs to akser. For det første oppgaver med «linjekarakter». Med dette menes oppgaver som har sammenhengende geografisk utstrekning, f.eks. kommunikasjonsutbygging og hvordan avgrensninger for disse virksomhetene bør organiseres. For det andre må virksomhetens omfang eller volum vurderes. Her vil forvaltningseffektivitet, kvalitetssikring og medbestemmelse være viktige element i vurderingen.

I denne forbindelse kan det nevnes at regjeringen fremmet en proposisjon (1996/97:36) for riksdagen om regional samfunnsorganisering. I proposisjonen foreslår Regjeringen at blir gjennomført forsøksvirksomhet med endringer i oppgavefordelingen på regionalt nivå. Forsøkene skal gjennomføres i lånene Kalmar, Godtland, Skåne og Jämtland frem til utgangen av år 2002. Endringen er særlig knyttet til en overføring av oppgaver innen regionalt utviklingsansvar fra länsstyrelsen til et regionalt selvstyreorgan. Målet for forsøksvirksomheten er å utvikle modeller for en bedre demokratisk forankring av det regionale utviklingsarbeidet. Riksdagen behandlet proposisjonen 9. oktober 1996 og sluttet seg til Regjeringens vurderinger uten vesentlige merknader.

17.3.2 Stockholm

Fram til slutten av 60-årene var det i Stockholm en forvaltningsstruktur som ligner mye på den som gjelder i Oslo og Akershus i dag. Regionen besto av Stockholm by, som ivaretok både kommunale og landstingskommunale oppgaver, samt Stockholms län, som besto av 24 kommuner. Det var en egen lov for hovedstaden som regulerte oppgavefordelingen og styringsstrukturen i Stockholm by. Den administrative oppdeling medførte etterhvert betydelige samordningsproblemer i regionen. Særlig ble det vurdert som viktig å finne helhetlige løsninger innenfor sykehusutbyggingen, regionplanleggingen, boligbygging, vann- og avløpsspørsmål, kollektivtrafikken og den videregående opplæringen.

Mangelen på integrerte tiltak og evnen til å finne frem til gode samarbeidsløsninger utløste forslaget om å slå sammen Stockholm by og Stockholms landsting til et felles «Storlandsting». Etableringen av de nye administrative grensene ville også medføre tilsvarende sammenslåing av de statlige oppgavene. Storlandstinget ble etablert 1. januar 1971 som en ny fylkeskommune, med Stockholm by som en kommune på linje med de andre kommunene. Enkelte særbestemmelser i kommuneloven om byen ble videreført, men de fylkeskommunale oppgavene ble overført til det nye landstinget.

I dag inngår 25 kommuner inkl. Stockholm kommune i Stockholm län. Samlet omfatter länet en befolkning på 1,7 millioner hvorav ca. 704 000 i Stockholm kommune. Arealmessig dekker länet et område på ca. 6 500 km^2. Stockholm läns landsting har utvidede fullmakter i forhold til de øvrige landstingene. Dette innebærer bla. at landstinget har hele ansvaret for kollektivtrafikken, regionplanleggingen og for utjevning av regionale ulikheter gjennom skatteutjevning. I tillegg er det en generell bestemmelse i kommuneloven som gir Stockholm läns landsting myndighet til å ta hånd om kommunale oppgaver dersom det eksisterer særlig behov for samarbeid og disse oppgavene ikke kan løses på annen måte. Dette gjelder først og fremst samarbeidsbehov mellom enkeltkommuner og ikke spørsmål som gjelder for hele området.

Bydelsreformen

I oktober 1995 besluttet bystyret i Stockholm at byen fra og med 1997 skal deles inn i 24 bydelsutvalg. Reformen medfører at hver bydel får egne politiske organ med ansvar for de fleste kommunale serviceoppgaver. Et viktig mål for reformen er å øke innbyggernes tilhørighet til byen, styrke de sosiale nettverkene og skape nye kontaktflater mellom politikerne og innbyggerne. Det blir lagt opp til at bydelen i størst mulig grad selv skal bestemme hvordan virksomheten i bydelen skal organiseres. Blant annet skal det prøves ut ulike former for brukermedvirkning i bydelene for å øke nærheten mellom innbyggerne og beslutningstakerne.

De politiske organene i bydelene velges indirekte ved at medlemmene til bydelsutvalgene foreslås av partiene og utnevnes av bystyret. Utvalgenes sammensetning vil være lik partienes representasjon i bystyret. Det er imidlertid søkt om å få gjennomføre forsøk med direkte valg til bydelsutvalgene. I den nye modellen skal bystyret ha ansvar for budsjett og ressursfordeling, skatter og avgifter, samt overordnet policy og planlegging, forhandlinger med staten og forsknings- og utviklingsarbeid.

17.3.3 Skåne region

Geografi og status for arbeidet

Regionen Skåne består av to län, Kristianstads og Malmøhus län. Det er nå vedtatt å slå lænene sammen til et Skåne län. Det nye Skåne län omfatter 1,1 millioner innbyggere, fordelt på 33 kommuner. I areal omfatter regionen et areal på 11 000 km^2. Til sammenlikning omfatter Oslo og Akershus 928 587 innbyggere (1996) og et areal på 5 371 km^2.

Regionen omfatter ett landsting (fylkesting) i hvert av de to lænene, samt at Malmø kommune har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, tilsvarende den ordningen som gjelder for Oslo kommune. Det er lovfestet av det bare skal være ett landsting i hvert län dersom ikke annet er bestemt. Det er uttrykt ønske fra de to lænene og Malmø kommune om å gå sammen til ett landsting.

Bakgrunn/målsetting

Noe av bakgrunnen for at det er arbeidet for ny inndeling i regionen, er at Skåne karakteriseres som én arbeidsmarkedsregion og at det er behov for en overordnet planlegging i området. Det har vært en rekke organer som har arbeidet for en bedre og mer helhetlig planlegging i regionen. Mest konkret i sine konklusjoner var en såkalt «femparts gruppe» som har bestått av landstingene i Kristanstad og Malmøhus, Malmö kommune og kommuneforbundene i de to lænene (tilsvarende KS' fylkeskrets). Gruppen foreslo i 1992 bl.a. at det skulle settes i gang forsøksvirksomhet med en oppgavefordeling som hadde hele Skåneregionen som utgangspunkt. Etter forhandlinger i denne gruppen ble det 1.1.95 opprettet et organ som kalles Skånestyrelsen som erstatning for fempartsgruppen. Skånestyrelsen er sammensatt på en måte som er representativ både i forhold til politisk oppslutning og geografi i regionen. Styrelsen bygger på et frivillig samarbeid mellom kommunale og landstingskommunale myndigheter. Under styrelsen er flere politisk sammensatte arbeidsgrupper knyttet til ulike tema.

Styrelsen fikk i oppdrag å samordne og integrere regionale utviklingsspørsmål innenfor områdene trafikk, miljø, turisme, planlegging, høyere utdanning, forskning og kultur, samt å ivareta regionens interesser utad. Parallelt med dette er det igangsatt prosjektet «Landstinget Skåne». Dette prosjektet har som siktemål å samordne sykehus- og sunnhetsplanleggingen, samt tannhelsetjenesten i regionen. De to landstingene og Malmø kommune er ansvarlige myndigheter og samarbeidsparter i prosjektet. Det forventes at samordningen vil gi en rasjonaliserings-

gevinst på 10 prosent (1-1,5 milliard svenske kroner) av de samlede utgiftene til sykehusdrift.

På denne måten ivaretar de to prosjektene ulike sider av de regionale oppgavene. Skånestyrelsen er rettet inn mot regionale utviklings- og planleggingsoppgaver, mens prosjektet «Landstinget Skåne» fokuserer på samordning av regionale serviceoppgaver rettet mot borgerne. Det forventes rasjonaliseringsgevinster også innen andre områder etter sammenslutningen, men det er innen helseområdet de største forventningene ligger.

I Regionberedningens forslag om sammenslutning av landstingene (inkl. Malmö kommunes landstingsfunksjoner) blir det foreslått at Skånestyrelsen får i oppdrag å forberede denne administrative endringen (fullt gjennomført i 1999), men at det forberedende arbeidet startes opp i 1996. Etter regjeringens forslag settes arbeidet i gang med sammenslutning av landstingene i begynnelsen av 1997, med valg til en politisk forsamling som erstatter Skånestyrelsen. Formålet er å sikre at det ikke f.eks. blir gjort strategiske disposisjoner (f.eks. store investeringer, låneopptak) før den endelige sammenslutningen. Interimorganet blir valgt av og blant landstingsmedlemmene, og skal i en overgangsperiode frem til sammenslutningen suksessivt overta oppgaver fra de gamle landstingene. Bl.a. skal de godkjenne budsjettet for 1998. I regjeringens forslag til sammenslutning blir det pekt på at Skåne er en region med sterk kulturell identitet og en naturlig enhet i forhold til de regionale forvaltningsoppgavene.

Statskontoret (tilsvarende det norske Statskonsult) har utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av sammenslåingen med utgangspunkt i den gjeldene oppgavefordelingen. Statskontoret konkluderer med at det er betydelige innsparingsmuligheter. Det har beregnet et gjennomsnittlig innsparingspotensial for sammenslåing av to länsstyrelser (fylkesmannsembeter) til ca. 32 millioner og sammenslåing av tre embeter til ca. 64 millioner. Når det gjelder de samfunnsøkonomiske konsekvensene, vurderes disse som relativt små for næringslivet, men det antas at sammenslåingene kan få positive effekter på lengre sikt. Det ble i vurderingen ikke presentert vesentlige innvendinger mot sammenslåingene.

Kritiske anmerkninger

Sammenslutningen vil medføre at det nye länet omfatter 33 kommuner og 1,1 millioner innbyggere. I denne sammenheng blir det stilt spørsmål ved om det er mulig for länsstyrelsen (fylkesmannen) å opprettholde det hyppige og nære samarbeidet med kommunene og om størrelsen kan skape problemer i forhold til tilsyn og kontroll. Det er også stilt spørsmål om sammenslutningen vil medføre et større og mer tungdrevet byråkrati. Regjeringen vurderer det imidlertid slik at avstandene i Skåneregionen er relativt korte. Den peker også på at det på lengre sikt bør vurderes nye forvaltningsstrukturer med desentraliserte løsninger, og at ny teknologi og arbeidsmetoder kan redusere behovet for reiser.

Lokalisering

Regjeringen foreslår at Malmø skal være sete for länsstyrelsen. Men før det skjer, vil det bli oppnevnt en utreder som skal legge frem forslag om lokalisering av hele den offentlige regionale virksomheten. Det er også oppnevnt en organisasjonskomite som skal vurdere hvilken organisasjonsløsning som skal ligge til grunn for den nye länsstyrelsen (fylkesmannsembetet).

Samarbeid mellom länene

Det har i lang tid vært et nært samarbeid mellom de to länene i Skåne. De to länshøvdingene (fylkesmennene) har uttalt at länsgrensen aldri har vært til hinder for samarbeid. Tvert i mot har begge länene sett behovet for samarbeid, felles ressursutnytting og utvikling av en sterk region for å møte konkurransen fra omverdenen.

Samarbeidet har omfattet bl.a.:
- Fysisk planlegging (vannforsyningsspørsmål, vindkraftverk mv.).
- Felles miljøvernprogram. Länsstyrelsene utarbeider et felles handlingsprogram for regionen i nært samarbeid med kommunene.
- Kommunikasjonsspørsmål.
- Kultur. Representanter for länsstyrelsene, landstingene, länsbibliotekene, museene og KS samarbeider om ulike kulturspørsmål som gjelder hele regionen.
- Det er etablert et felles nettverk for kvinnerettet etablering av arbeidsplasser på landsbyga.

I tillegg til dette er begge länen med i Sydsam som omfatter landstingene i seks sydsvenske län (inkl. Malmö) og fylkeslagene i KS. I tillegg til dette er länene med i en rekke internasjonale samarbeidsfora som bl.a. Øresundkomiteen, som består av regionale toppolitikere fra Danmark og Sverige, Euroregion Pomeranina, som er et samarbeid med Danmark, Nord-Tyskland og Polen.

17.3.4 Vest-Sverige

Geografi og status for arbeidet

Det er ikke vedtatt noen sammenslutninger i Vest-Sverige. Regjeringen har imidlertid konstatert at det er bred oppslutning om reformer i länsinndelingen i regionen, og ønsker å utrede saken nærmere. Det tas sikte på å komme tilbake til Riksdagen våren 1997 med konkrete forslag. Det blir imidlertid lagt visse føringer på den videre utredningen. Utredningen skal som utgangspunkt vurdere en sammenslutning av länene Gøteborg, Bohus, Älvsborgs og Skaraborg. I regionberedningens forslag omfattet sammenslutningen også Kungsbacka kommune i Hallands län (vestkysten sør for Gøteborg), Kungsbacka er en del av Gøteborgpendlingsregion.

Vest-Sverige vurderes som en arbeidsmarkedsregion og omfatter godt og vel 1,5 millioner innbyggere. Området strekker seg fra Väneren i øst til vestkysten og omfatter et areal på om lag 25 000 km^2. En eventuell sammenslutning vil medføre de samme konsekvensene for Vest-Sverige som for Skåne. De fire länene slås sammen til ett län med en länsstyrelse og ett landsting der Gøteborgs landstingsfunksjoner overføres i det nye landstinget.

Regjeringen understreker at det er viktig med stor grad av enighet mellom de berørte parter om sammenslutning for at et initiativ skal tas. Den vurderer det derfor som uaktuelt å trekke inn Kungsbacka kommune i sammenslutningen, fordi den uttaler seg mot en sammenslutning. Regjeringen konkluderer med at det er rimelig stor enighet om en sammenslutning av länene Gøteborg, Bohus og Älvsborg. Når det gjelder Skaraborgs län er de vestlige kommunene i länet positive til en sammenslutning, mens de østlige, periferikommunene i et nytt storlän, er negative. Regjeringen vil derfor utrede spørsmålet om «ytterkantkommunenes» länstilhørighet nærmere. Statskontoret mener at enkelte av disse kommunene vil ha en naturlig tilhørighet til andre län enn til et nytt storlän.

Bakgrunn/ målsetting

Bakgrunnen for at sammenslutning nå blir vurdert er, en rekke lokale og regionale initiativ som har satt spørsmålet på dagsorden. Disse initiativene legger særlig vekt på ønsket om en demokratisk innflytelse på spørsmål om regionens utvikling. De naturlige bolig- og arbeidsmarkedsområdene i VestSverige passer dårlig sammen med de administrative grensene. Dette gjelder fremfor alt i Gøteborg-regionen.

Det administrative mangfoldet medfører uhensiktsmessige avgrensninger når det gjelder planlegging og drift av ulike virksomheter.

Problemene med uhensiktsmessige avgrensninger har i mange tilfeller blitt dempet ved ulike samarbeidsordninger. Blant annet kan man velge sykehus innenfor hele regionen, og kollektivtrafikken i Gøteborgregionen er samordnet.

Målsettingen med sammenslutningene er å legge forholdene bedre til rette for planlegging og utvikling i regionen som helhet, og det forventes også effektiviseringsmuligheter innen statsforvaltningen ved f.eks. en overgang fra fire til en länsstyrelse. I tillegg til de generelle utredninger om det regionale nivået er det utført en rekke delutredninger om Vest-Sverige spesielt, bl.a. «Västsverige - region i utvikling» (SOU 1992:66) og «Västsverige og Skåne - regioner i förändring» (SOU 1993:97).

I SOU 1992:66 ble fordeler og ulemper for samfunnsutviklingen med dagens inndeling i Vest-Sverige analysert. Det skulle rettes et særlig fokus mot miljø- og trafikkproblemer. Utredningen konkluderte med at inndelingen og tilhørende funksjonsfordeling er lite tidsmessig, og at den medfører ineffektivitet og oppsplitting av ansvaret for utviklingsoppgavene i regionen. I utredningen ble det foreslått å opprette et regionforbund (enten direkte valgt eller som et interlänssamarbeid) som skulle få ansvaret for länsovergripende planleggings- og utviklingsspørsmål i regionen. Organet skulle overta oppgaver både fra länsstyrelsen og landstinget, f.eks. kommunikasjons-, utdannings og regionale utviklingsspørsmål, samt videreutvikle samarbeidet innenfor kollektivtrafikken og sykehustjenesten.

Høringsrunden til SOU 1992:66 ga i korte trekk et bilde av at landstingene, de lokale og regionale partiene, kommunene og næringslivet sluttet seg til den virkelighetsbeskrivelsen som kom frem i utredningen, mens länsstyrelsene ikke delte problembeskrivelsene. Det var også i hovedsak länsstyrelsene som uttalte seg imot funksjonsfordelingsendringer.

Kritiske anmerkninger

Uansett hvilket sammenslutningsalternativ som velges, vil endringen medføre at det blir etablert et stort län, særlig i areal. Regjeringen peker derfor på nødvendigheten av desentraliserte løsninger, og at tjenester som må gis lokalt ikke må sentraliseres.

Det er ingen full enighet mellom länstyrelsene om en sammenslutning. Flere mener at de problemene den administrative inndelingen medfører er overdrevne og at länene i regionene har en hensiktsmessig størrelse i forhold til de oppgaver länsstyrelsen skal utføre. Det blir også pekt på at samarbeidet fungerer bra, og at større län vil medføre at nærhetsverdien blir svekket. Det blir også understreket at en felles identitet ikke er tilstede på samme måte som i Skåneregionen. Når det gjelder samarbeid over länsgrensene går ikke denne entydig vestover mot Gøteborg. De andre länene har på ulike områder også samarbeid med andre län.

Landstingene er positive i sine vurderinger av en sammenslutning. Men det blir understreket at det viktigste ikke er å rette fokus mot inndelingsendringer spesielt, men mot en styrking av demokratifunksjonen på regionalt nivå og overføringer av oppgaver fra länsstyrelsen til landstinget.

Interfylkeskommunalt samarbeid

I likhet med Skåne-regionen er det etablert en rekke samarbeidsorgan som har til oppgave å se utover länsgrensene og arbeide med løsninger for hele den vestsvenske regionen. Eksempel på dette er Vestsvensk samverkan som blir ledet at länshøvdingene i regionen. I tillegg er det bl.a. utarbeidet en felles kommunikasjonsstrategi, «Vestsverige 2000» (regionen mot år 2000), samt en rekke samarbeidstiltak innenfor miljø og utdanning.

Noen konkrete eksempler

Kollektivtrafikken er i hovedsak et landstingsansvar, og er organisert i aksjeselskaper. Selskapene i lånene Halland, Gøteborg, Bohus og Älvsborg samt, Gøteborg-regionens interkommunale selskap har dannet selskapet Gøteborgregionens Lokaltrafikk. Selskapet bidrar til et enhetlig og samordnet trafikk- og prissystem i hele regionen.

Innen *sykehussektoren* ble det i 1991 etablert et omfattende samarbeid mellom lånene Halland, Gøteborg, Bohus, Älvsborg og Skaraborg. Samarbeidet er kalt «Den gränslösa sjukvården» og innebærer at innbyggerne fritt kan velge sykehus innen regionen. Valgfriheten gjelder både den spesialiserte fylkeshelsetjeneste og primærtjenesten, samt private sykehus som har avtale med det offentlige. Valgfriheten bygger imidlertid på to forutsetninger: For det første er det fortsatt en viss medisinsk behovsprøving som medfører at pasientene må ha henvisning til spesialsykehusene. Pasientene kan imidlertid velge hvilke spesialsykehus deønsker. For det andre vil valgfriheten være avhengig av kapasiteten på de ulike sykehusene.

Da samarbeidet startet opp ble det styrt av en plannemnd med representanter fra de fire landstingene og Gøteborg kommune. Plannemndens største oppgave var innen helsesektoren, men den har også samordningsoppgaver innen andre deler av landstingets ansvarsområde. De enkelte representantene i nemnden hadde ansvar for sitt länsområde. Ordningen stilte store krav til et godt system for kostnadskontroll og mellomregnskap mellom sykehusene. I tillegg var det behov for hyppig og god informasjon om ventetider ved de enkelte sykehusene.

På grunn av det delte ansvaret oppsto det store problemer nettopp i forhold til en enhetlig økonomistyring og beslutningsstruktur innen samarbeidet. Dette førte til at man ville forsøke en ny organisering av samarbeidet som skulle redusere disse problemene. Det ble utarbeidet et forslag om å etablere et landstingskommunalt forbund (interfylkeskommunalt selskap). Forslaget fikk bred tilslutning, men det ble understreket at forbundet måtte ha et ansvar for samarbeid innen de andre landstingskommunale områdene også. Det ble derfor vedtatt å opprette et landstingskommunalt forbund, Västsveriges kommunalförbund, med virkning fra 1.1.96. Medlemmene i forbundet er Landstinget Halland, Bohuslandstinget, Landstinget i Älvsborg, Landstinget Skaraborg og Gøteborg kommune.

Det er landstingsrepresentantene hos samarbeidspartene som velger delegater til «forbundstinget». Det er bare landstingsmedlemmer eller -varamedlemmer som kan velges. Forbundet skal også ha et styre. «Forbundstinget» velger styret, og det skal bestå av 17 medlemmer og 17 varamedlemmer.

Forbundet er gitt et omfattende ansvar for helsesektoren bl.a. skal de fastsette regler og bevilgninger for driften av sykehusene, størrelse og regler for avgifter for pasienter og syketransport, prioriteringsregler og ventelistegarantier innen ulike sykdommer og regler og informasjon om helsetjenesten og pasientenes muligheter for å velge sykehus. Forbundet skal også vedta innhold og omfang av det forsknings- og utviklingsarbeid som finansieres av medlemmene. I tillegg skal forbundet bidra til samarbeid innen utdanning av lege- og helsepersonell. Forbundet skal bidra til å fremme kvalitetssikring og medisinsk samarbeid. Det er også vektlagt av forbundet skal ha kontroll og tilsyn med at gevinster fordeles mellom medlemmene etter gjeldende avtaler. Når det gjelder forbundets oppgaver på andre områder, skal de bl.a. komme med forslag eller diskutere andre samordningsavtaler mellom to eller flere av medlemmene. Ordningen med pasientenes mulighet til å velge sykehus regnes som vellykket, og dette var også grunnlaget for at ordningen ble videreført.

17.3.5 Oppsummering

Inndelingsdebatten i Sverige har sitt utgangspunkt i at de administrative grensene deler opp felles tjeneste-, arbeids- og boligmarkeder. Dette blir sett på som uheldig, særlig i forhold til regional utvikling og planlegging.

Innenfor en rekke sektorer er det utviklet samarbeid over länsgrensene. Samarbeidet har varierende grad av formalisering. Samarbeidsordningene blir vurdert som et uttrykk for at lånene medfører uhensiktsmessige avgrensninger eller utgjør for små enheter.

I Skåne er det velutviklede samarbeidet brukt som et argument for sammenslåing. Innen Gøteborg-regionene hevdes det bl.a. fra länstyrelsene at samarbeidet over länsgrensene fungerer godt og er tilpasset de forvaltnings- og tjenesteområdene der det er behov for et større territorielt- og befolkningsmessig nedslagsfelt, mens det finnes en rekke sektorer der lånenes nåværende størrelse er hensiktsmessig. Behovet for inndelingsendringer vurderes derfor som lite av länsstyrelsene. Kommunene er imidlertid positive.

Inndelingsdiskusjonen er nært knyttet til spørsmål om endringer i funksjonsfordelingen. Det er ingen tvil om at representanter for landstingene ser en sammenheng mellom større län og muligheten for overføring av oppgaver knyttet til regional utvikling og planlegging til politisk valgte organ på regionnivå (store og slagkraftige landsting). Länstyrelsen er skeptisk til endringer i funksjonsfordelingen, og kommunene har stilt spørsmål om slike endringer vil føre til at landstinget blir overkommuner.

Ved sammenslutninger ser man for seg effektiviseringsmuligheter innen statlig administrasjon og innen sykehussektoren. I Sverige blir det vektlagt at det bør være oppslutning mellom de berørte parter før sammenslutninger blir foreslått.

Etter Sveriges medlemskap i EU har behovet for samordning på regionalt nivå blitt tydeligere, bl.a. for bedre å kunne samvirke med EU og for at regionene skal kunne dra fordeler av medlemskapet. Dette blir også sett i sammenheng med behovet for at regionene får bedre rammebetingelser, for å stå sterkere i konkurransen med de nærmeste regionene i EU.

17.4 FINLAND

17.4.1 Generelt om kommuneinndelingen

Finland er delt opp i län og kommuner som de skandinaviske landene, men skiller seg fra disse ved at det ikke er noe selvstendig folkevalgte organ på regionnivået. På länsnivå er det kun ivaretatt regionale statlige oppgaver. Interkommunalt samarbeid er imidlertid godt utviklet og omfatter flere av de oppgavene som i de skandinaviske landene blir løst på fylkeskommunalt nivå. Tidligere ble det interkommunale samarbeidet organisert gjennom kommunalforbund. Det var både gitt en generell adgang til å opprette slike forbund og det var i enkelte særlover pålagt at oppgaver skulle løses gjennom et slikt interkommunalt samarbeid. Etablering av interkommunalt samarbeid er hjemlet både i en generell lov, samt i særlover. I 1991 avga et utvalg en innstilling som mente at det eksisterende systemet kunne oppfattes som komplisert og uoversiktlig. Det ble derfor foreslått enklere og mer oversiktlige former for interkommunalt samarbeid innenfor rammen av den eksisterende kommunestruktur. Med bakgrunn i denne utredningen ble det vedtatt å endre kommuneloven slik at alle kommunalforbund ble endret til samkommuner med virkning fra 1. januar 1993. Ved endringen ble det tatt inn en rekke bestemmelser om samkommunene. Blant annet ble det bestemt at en samkommune skal dannes ved at det inngås en avtale mellom kommunene. Avtalen skal godkjennes av de respektive

kommunestyrene. I avtalen skal det fremgå navn på samkommunen, hovedsete for administrasjonen, oppgaver, fordeling av inntekter og utgifter for virksomheten, medlemsfordeling, kontrollrutiner, forretningsorden mv.

Samarbeid gjennom samkommuner er pålagt innenfor områdene sykehus, regionalplanlegging og særomsorg for personer med funksjonshemming. Staten bestemmer den geografiske inndelingen innenfor disse områdene, og de er ikke sammenfallene for de ulike oppgavene.

17.4.2 Helsinki-regionen

I Finland opereres det med to begreper i omtalen av hovedstadsområdet. Det ene begrepet er hovedstadsregionen og omfatter fire kommuner med ca. 848 000 innbyggere, og Helsinki-regionen som består av 12 kommuner med 1 072 000 innbyggere. Helsinki-regionen omfatter det området som ut fra pendlingskriterier utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked. Det er flere ulike samarbeidsordninger, med ulike geografiske avgrensninger mellom kommunene i Helsinki-området. Det er imidlertid ikke etablert et felles samarbeidsorgan.

De fire sentrale kommunene som utgjør hovedstadsregionen har samarbeidsorgan på en rekke viktige felter. Særlig kan nevnes; «Huvudstadsregionens Samarbetsdelegasjon» (SAD), samkommuner innenfor sykehusområdet og Nylands Regionplanforbund.

SAD-samarbeidet kan sammenlignes med en samkommune, men er bestemt i en egen lov fra 1973. Loven tillegger SAD ansvaret for kollektivtrafikken, avfallshåndtering og visse miljøvernoppgaver, regionale boligbyggingsprogrammer og planlegging av bolig- og arbeidsplasslokalisering. SADs øverste besluttende organ er et råd sammensatt av 44 kommunestyremedlemmer, utpekt av de respektive kommunestyrene. Loven gir en detaljert anvisning av fordeling av medlemmene, samt fordelingen av utgifter og inntekter mellom kommunene. SAD har ingen myndighet til å pålegge kommunene ytterligere oppgaver eller kompetanse til å løse konflikter mellom kommunene på de nevnte områder. Slik myndighet ligger hos den enkelte kommune.

Sykehussamarbeidet er lagt til samkommuner og følger ikke det geografiske området for SAD-kommunene. Det er heller ikke tatt noe initiativ til å legge sykehusene inn i SAD-samarbeidet. Området er delt inn i to sykehusdistrikt, ett som omfatter Helsinki kommune og et som omfatter resten av Nylands län. Behovet for overordnet planlegging på sykehusområdet fremstår heller ikke like stort som ellers i norden. De statlige länsstyrelsene står for planlegging av omfanget av tjenestene og dimensjoneringen av sykehusene.

Når det gjelder det overordnede regionplansamarbeidet, skal dette løses av samkommuner. Utgangspunktet for hvilke kommuner som samarbeider ligger i en oppdeling av landet i 18 landskaper som det skal samarbeides innenfor. Disse «landskapene» følger ikke länsgrensene.

Det er ingen planer om endringer av den administrative strukturen i hovedstadsområdet i Finland.

17.5 NEDERLAND

17.5.1 Generelt

Nederland har om lag 15 millioner innbyggere fordelt på 12 provinser og 630 kommuner som styres av folkevalgte råd. Den administrative strukturen i landet er mer sentralisert enn i Norge, i den forstand at flere oppgaver blir løst av staten, noe som også medfører at det lokale selvstyret har mindre omfang enn hos oss. Kommunene

utfører en rekke oppgaver for staten uten selv å kunne påvirke omfanget eller servicenivået. Kommunene og provinsene kan f.eks. ikke skrive ut inntektsskatt. 90 prosent av kommunens utgifter dekkes av staten enten som øremerkede tilskudd eller rammetilskudd, mens de resterende 10 prosentene dekkes av eiendomsskatt eller ulike avgifter og driftsinntekter.

I Nederland har det de siste årene blitt utredet og forberedt et omfattende reformarbeid omkring *inndeling og oppgavefordeling* i hele landet, deriblant de store byene. De viktigste elementene i dette arbeidet er:

a) *Styrke de tre folkevalgte forvaltningsnivåene*. Det innebærer særlig å styrke provinsnivået med flere oppgaver og mer myndighet. Provinsene er av mindre betydning enn vår fylkeskommune. Problemet i dag er at det vokser frem både et fjerde og femte forvaltningsnivå i form av utstrakt interkommunalt samarbeid og et varierende mønster av statlige regionale forvaltningsorganer. Disse to nivåene er ikke styrt av direkte folkevalgte organer. Denne utviklingen oppleves som et problem for de tre folkevalgte nivåene.
b) *Sammenslutning av kommuner generelt*. Særlig gjelder dette kommuner rundt et funksjonelt senter. Hensikten er å styrke generalistkommunen.
c) *Lage forvaltningsordninger for bedre koordinering i Rotterdam, Amsterdam og Haag*.
d) *Lage ordninger også for fem andre byområder*. Endringer i områdene under både punkt c) og d) kan skje med hjemmel i den såkalte «the Framework Act» av 1. juni 1994 («Rammeloven»).

17.5.2 Storbyprovinsmodellen

I Nederland er det en generell oppfatning at utviklings-, miljø-, planleggings- og fordelingsproblemene omkring storbyene har skapt et behov for en ny administrativ struktur. Dette var bakgrunnen for at parlamentet i 1994 vedtok «rammeloven» som legger tilrette for endringer i den administrative strukturen for de største byene. Loven skal bl.a. sikre iverksetting av langsiktige nasjonale handlingsplaner som krever store investeringer i den offentlige sektor, helhetlig vurdering av miljøhensyn og utvikling av nye boligområder. Eksempler på slike overordnede planleggingsområder er; jernbane, transport, motorveier, større boligområder, avfallsdepot mv. Videre blir provinsnivået vurdert som politisk svakt, og da særlig i områder med store byer. I tillegg har det de senere årene vært en økning i etablering av regionale selskaper. Dette har underminert de folkevalgtes innflytelse, skapt uklar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene og vanskeliggjort en integrert planlegging. Det er et mål at fremtidig utbygging gjøres i tilknytning til eksisterende byer, og skal understøttes av infrastrukturinvesteringer. Dette har sammenheng med den såkalte kompaktbystrategien for å hindre nedbygging av jordbruksland, noe som krever helhetlige planer med streng regulering. På denne måten er problemer knyttet til arealknappheten i landet også sett i sammenheng med den administrative strukturen.

Rammeloven inneholder flere viktige elementer for løsning av problemene:

For det første skal de nye storbyprovinsene skilles ut fra de eksisterende provinsene, og overta provinsoppgavene for det nye området. I tillegg skal storbyprovinsene overta flere kommunale oppgaver som har interkommunal karakter, samt noen statlige oppgaver. Dette innebærer at de nye storbyprovinsene vil få flere oppgaver enn de øvrige provinsene.

For det andre skal de store senterkommunene deles opp i mindre kommuner. For det tredje skal Amsterdam, Rotterdam og Haag (og kanskje flere) få myndighet til å fordele de statlige tilskuddene (både rammebevilgningen og de øremerkede til-

skuddene) til kommunene innen sin region. Dette skal gjennomføres via en overgansfase på fem år der innenriksministeriet har godkjenningsmyndighet. Og for det fjerde vil de overordnede planene for utbygging av større boligområder, infrastruktur mv. bli bindende for kommunene. Kommunene vil imidlertid bli hørt på forhånd og har ankemuligheter.

17.5.3 Rotterdam

I den videre presentasjonen redegjøres det for inndelingsarbeidet i Rotterdam, da dette området har vært nærmest en avklaring.

Rotterdam-regionen består av Rotterdam kommune (ca. 600 000 innbyggere) og 17 omegnskommuner (ca. 500 000 innbyggere). Den geografiske avgrensningen av Rotterdam-regionen er primært basert på kommunenes beliggenhet i forhold til Rotterdam havn. Denne avgrensningen ses i sammenheng med at kommunene i regionen er avhengige av havnen og tilknyttede virksomheters utvikling.

Reformbehovet er bl.a. knyttet til kommunenes avhengighet til havnene, behovet for en enhetlig planlegging av havnerelatert virksomhet og til generelle problemer slik vi kjenner dem fra andre storbyområder. Dette kan sammenfattes i følgende stikkord:

- Behovet for koordinering av oppgaver som strekker seg ut over Rotterdam kommunes grenser. I dag bor bare 52 prosent av befolkningen i regionen i senterkommunen, mot 75 prosent på 1950-tallet. Folk flytter til omegn, pendler og bruker tjenestetilbudet i sentrum.
- Regional solidaritet. Rotterdam ønsker å dele sine «senterutgifter» (infrastruktur, sosialutgifter osv.) med omegnskommunene.
- Næringsutvikling og konkurransen med andre regioner i Europa. Rotterdam vil særlig ha gode administrative rammebetingelser for havna. De ønsker å være innfallsporten til Europa, og konkurrerer i den forbindelse med bl.a. London, Antwerpen og Hamburg.

Løsningen for Rotterdams vedkommende skulle være en «skreddersydd forvaltning» bestående av en sterk regional myndighet for felles oppgaver i regionen, kombinert med kommunalt ansvar for de nære tjenesteytende oppgavene. Modellen besto i å skille ut Rotterdamregionen som egen provins fra den større Sør-Hollandprovinsen. Den nye provinsen skulle også gjøres sterkere enn andre provinser ved å bli tilført oppgaver både fra staten og fra kommunene i regionen.

Rotterdam som storbyprovins

Det ble foreslått å etablere Rotterdam som storbyprovins med virkning fra 1997. Initiativet kom dels fra Rotterdam kommune selv, og dels fra staten. I en overgangsperiode fra rammeloven ble vedtatt og frem mot den planlagte dannelsen av den nye provinsen og direkte valg, har det vært et obligatorisk samarbeid mellom kommunene.

Følgende prinsipper ble foreslått for den nye forvaltningsmodellen:

- Provinsen skulle ha en demokratisk forankring ved direkte valg.
- Den nye provinsen skulle få overført alle oppgaver fra den gamle provinsen innenfor sitt geografiske område, samt enkelte oppgaver fra kommunene av interkommunal karakter, og noen oppgaver fra staten.
- Kompetanseområdene skulle omfatte alle strategiske funksjoner, dvs. ansvar for havnen, fysisk planlegging, miljø, transport, infrastruktur, kulturelle og rekreasjons fasiliteter, økonomisk utvikling, samt allokering av midler til kommunene.
- Forvaltningsnivået skulle bl.a. utføre følgende oppgaver: offentlig transport,

post, større boligområder, havnespørsmål, utviklingsselskap, kjøp, utvikling, salg og bortleie av jord, samt fordeling av inntekter.
- Den finansielle basisen for virksomheten skulle være eiendomsskatt, overskudd fra havneinntekter (ca. 1,85 milliard nkr.), samt utleie av kontorområder.
- Lokal tjenesteyting skulle være en lokal oppgave.
- Rotterdam kommune skulle splittes opp i mindre selvstendige kommuner for å sikre en god tilgjengelighet og god service for innbyggerne, men kommunene skulle ikke ha overordnede strategiske oppgaver.

Mer konkret skulle Rotterdam kommune deles i 10 eller 11 kommuner. Kommunen har i dag 11 såkalte distriktsråd (bydeler) med et visst administrativt selvstyre. De nye kommunene skulle etableres i samsvar med de etablerte bydelsgrensene. Med denne delingen, skulle den nye storbyprovinsen inneholde 10/11 (delene av tidligere Rotterdam) + 17 (omegns)kommuner - til sammen 27/28 kommuner med 1,1 millioner innbyggere.

Hensikten med denne delingsmodellen var todelt. For det første å hindre at nabokommunene skulle bli dominert for sterkt av en storkommune. For det andre å hindre at Rotterdam kommune skulle bli en konkurrerende enhet for den nye storbyprovinsen som skulle etableres. Omegnskommunene var enige i reformbehovet og det var også enighet om at sammenslutning ikke var løsningen, men at løsningen lå i en regional modell. Omegnskommunene ønsket på denne måten heller å gå sammen med Rotterdam i en slik modell for på den måten å beholde egen kommunal status. Interkommunale løsninger ble ikke vurdert som et godt alternativ, da erfaringene med dette ikke var særlig gode.

Etter inititativ fra opposisjonen i bystyret, ble det 7. juni 1995 avholdt lokal folkeavstemning i Rotterdam. I utgangspunktet var det ikke planlagt å avholde en folkeavstemning midt i prosessen, men etter at opposisjonens forslag ble satt frem, ble planene likevel forandret. Oppmøtet var lavt - 42 prosent. Det var imidlertid tilstrekkelig til å legge vekt på fra kommunens side, særlig ettersom resultatet blant de oppmøtte var entydig. Ca. 90 prosent sa nei til den foreslåtte reformen. Det er verdt å merke seg at det ikke ble avholdt folkeavstemming i omegnskommunene. Etter folkeavstemningen prøvde regjeringen å utforme en løsning som tok hensyn til dette resultatet, dvs. et slags kompromiss der Rotterdam ikke skulle deles i tilsvarende grad som i det opprinnelige forslaget. Forslaget ble presentert for Parlamentet, som avviste forslaget 13. februar 1996.

Det er nå stillstand i arbeidet, og utspillet ligger hos regjeringen. En revidert politikk er ikke klar. Fordi Rotterdam var kommet lengst i reformprosessen, er mye av reformarbeidet i forhold til de andre storbyområdene også stoppet opp.

Erfaringer

I vurderingen av prosessen er det bl.a. trukket frem tre uheldige forhold som har hatt betydning for utfallet av reformarbeidet:

For det første var det trolig uheldig at det ble avholdt en lokal folkeavstemning midt i prosessen, uten at dette hadde vært et premiss hele tiden. For det andre er det et inntrykk at innbyggerne hadde stemt mer mot å dele Rotterdam enn mot å opprette en ny enhet for bedre regional styring. Det er med andre ord reist spørsmål om hvor klart premissene for avstemningen var formulert. Og for det tredje at ikke innbyggerne i hele regionen hadde uttalt seg - dvs. nesten halvparten - kun Rotterdams innbyggere.

17.6 ENGLAND

I England er det to nivåer i det kommunale systemet, counties (fylkskommuner) og districts (kommuner). Det er direkte valg til begge nivåene. Kommunene har færre oppgaver enn de norske, mens fylkeskommunenivået har tilsvarende flere, med unntak av sykehusene som er en statlig oppgave. Fylkeskommunene skiller seg særlig fra de norske ved at de i tillegg har ansvaret for brannvesenet, bibliotekvesenet, avfallsdeponering og politi.

I London-området (Greater Londen) er strukturen annerledes enn i resten av landet. Området er delt inn i 32 boroughs, som tilsvarer districts, samt City of London. Fram til 1986 eksisterte det et direkte valgt storbyråd (Greater London Council) som var en overbygning for styring av hele hovedstadsområdet. Storbyrådet hadde bl.a. ansvaret for den overordnede planleggingen for hele bysamfunnet, vei og trafikkstyringen, avfallshåndtering, brannvern og ulike kulturinstitusjoner. Ved nedleggelsen av Greater London Council ble oppgaver som brannvern, politi, offentlig transport mv. overført til indirekte valgte fellesorganer. Andre oppgaver ble overført til staten eller skilt ut i selskaper. Bakgrunnen for denne endringen var bl.a. at de konservative mente at storbyrådene (seks i tillegg til rådet i London) var overflødige, og at de pga. den relativt store avstanden til skatteyterne medførte en urealistisk utgiftspolitikk. I kritikken av nedleggelsen av storbyrådene ble det fokusert på at en rekke oppgaver ble overført til organer som ikke var underlagt direkte politisk styring.

Den engelske regjeringen satte i 1992 ned et utvalg som skulle forberede en endring av kommunestrukturen i landet. Det skulle bl.a. vurderes om det var mulig å gå over til ett kommunalt nivå. Utvalget kom imidlertid ikke med et slikt forslag i sin innstilling. Det er nedsatt et nytt utvalg som bl.a. har fått i oppgave å vurderet 30 utvalgte byområder med henblikk på å innføre ett kommunalt nivå.

17.7 OPPSUMMERING

Et fellestrekk ved situasjonen i de storbyområdene utvalget har innhent informasjon fra, er at de utgjør funksjonelt integrerte regioner preget av ulik grad av administrativ og politisk oppdeling, med konsekvenser for de lokale politiske myndighetenes mulighet til å påvirke den regionale utviklingen i storbyområdene som helhet. Det ser ut til å være et gjennomgående trekk at det oppleves et behov overordnet styring gjennom politiske organer som har ansvar for planlegging og utvikling på tvers av de territorielle grensene.

Samordningsproblemene er innenfor enkelte sektorer søkt løst gjennom samarbeidsorganer, men ofte mangler disse organene beslutningskraft og politisk legitimitet pga. den indirekte representasjonen (jf. Hovedstadsrådet i København). I Finland ser derimot det utstrakte systemet med samarbeid ut til å fungere som et godt utgangspunkt for å løse flere grunnleggende velferdsoppgaver.

Sammenslutninger av ulike slag har vært diskusjonstema i flere av storbyområdene, både i Danmark, Sverige og Nederland. I Sverige ble det gjennomført en slik sammenslutning i 1971, da Stockholm stad og Stockholm läns landsting ble sluttet sammen til det såkalte Storlandstinget. En lignende modell var også en av flere løsninger som ble skissert av den danske Hovedstadskommisjonen i 1995, der et forslag gikk ut på å etablere et hovedstadsamt bestående av København amt og de amtskommunale oppgavene til København og Frederiksberg kommuner. København og Frederiksberg skulle i følge denne modellen bli primærkommuner på linje med de andre kommunene i amtet.

I flere av landene har de store byene og hovedstedene hatt en dobbeltstatus, slik at de ivaretar både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. En slik organisering

gir godt grunnlag for vertikal samordning, mens den territorielle avgrensningen har begrenset muligheten til å løse de horisontale samordningsbehovene. De stedene der de horisontale samordningsbehovene er forsøkt løst gjennom sammenslutninger til større enheter, har det også oppstått en diskusjon om å endre storbyenes og hovedstedenes dobbeltstatus, både i Sverige, Danmark og Nederland.

Det er også et gjennomgående trekk at endrings- eller sammenslutningsforslagene både har ført til motstand fra innbyggerne (jf. Rotterdam) og institusjonell motstand (jf. Sverige). Motstanden mot endringer har mange forklaringer, men henger delvis sammen med usikkerhet i forhold til fremtidig kvalitet på tjenesteytingen, tradisjonell maktfordeling mellom ulike geografiske områder og eventuelle endringer i oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren.

I den videre prosessen i hovedstadsområdet i Norge vil det kunne gi nyttig erfaringsbakgrunn å følge den videre utviklingen i Sverige, Danmark og Nederland.

KAPITTEL18

Løsningsalternativer

18.1 INNLEDNING

18.1.1 Utgangspunkt: reformbehovet

Med bakgrunn i det reformbehovet som er oppsummert i kapittel 16, vil utvalget i dette kapitlet presentere og drøfte mulige reformer som kan bidra til å forbedre den offentlige regionale oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. Utvalget legger til grunn at det kan legges bedre til rette for å løse regionale oppgaver på en rekke områder. Samlet sett berører disse områdene oppgaver som i dag både er fylkeskommunale, kommunale og statlige. De tydeligste forbedringsmulighetene er knyttet til:

– Arealdisponering, utbyggingspolitikk og en samordnet areal- og transportpolitikk
– Planlegging og drift av sykehusene
– Kollektivtransporten og avveiningen av investeringer i vei, bane og jernbane

Utvalget mener også at det er et klart potensiale for å løse tekniske tjenester som vannforsyning og renovasjon bedre. Også for andre sektorer som videregående opplæring og avløp, ser utvalget forbedringsmuligheter, men disse er av noe mindre omfang.

Etter utvalgets syn ivaretar ikke dagens forvaltningsorganisering i hovedstadsområdet på en god nok måte viktige demokratihensyn. Bl.a. bør befolkningens innflytelse over regionale spørsmål kunne styrkes, ved at de folkevalgte organene får økt regional påvirkningskraft. Større mulighet for befolkningen til å kunne velge blant offentlige tjenester som tilbys innenfor hovedstadsområdet, vil også kunne være en demokratisk forbedring.

Et viktig fellestrekk ved de oppgavene som etter utvalgets vurdering begrunner et reformbehov, er at gjeldende rammebetingelser ikke legger godt til rette for beslutningsprosesser som sikrer at helhetsvurderinger og samordningsbehov blir ivaretatt i den regionale oppgaveløsningen. Gjennomgangen av de ulike sektorområdene har ikke avdekket kriselignende situasjoner innenfor noen av de områdene som er beskrevet. Reformbehovet springer etter utvalgets syn ut av at det på flere vesentlige områder er påpekt betydelige forbedringsmuligheter, at viktige demokratihensyn kan ivaretas på en bedre måte og at det er økende behov for en forvaltningsorganisering som på lang sikt kan håndtere fremtidige utfordinger i den regionale oppgaveløsningen. Denne forståelsen av reformbehovet danner utgangspunkt for utvalgets vurdering av ulike alternativer til gjeldende organisering.

18.1.2 Alternativene som skal vurderes

I utvalgets mandat heter det at utvalget skal utrede «mulige reformer som kan bidra til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen i hovedstadsområdet». Tre hovedmodeller er trukket frem som særlig aktuelle å vurdere. Det gjelder en løsning der Oslo og Akershus sluttes sammen til en ny felles fylkeskommune, og hvor det vurderes en særskilt oppgavefordeling mellom den nye fylkeskommunen og kommunene. Den andre løsningen går ut på at kommunene i Akershus sluttes sammen til tre større regionkommuner, som også overtar de fylkeskommunale oppgavene som

Akershus fylkeskommune i dag har ansvar for. Den tredje løsningen er mer forpliktende samarbeid mellom dagens kommuner og fylkeskommuner i området. I mandatet heter det videre at utvalget kan vurdere andre løsninger enn disse tre, hvis de etter utvalgets vurdering kan være bedre egnet.

I dette kapitlet presenteres og utdypes de tre modellene som er nevnt i mandatet.

Utvalget mener at en en fjerde løsning i tillegg bør vurderes som aktuell. Hovedtrekket i denne løsning er at alle kommunene innenfor det mest sentrale tettstedsområdet sammen inngår i en felles hovedstadskommune, men at kommunene sammen med bydeler i Oslo beholder en stor grad av egen beslutningsmyndighet. Under eget avsnitt 18.4 blir denne løsningen presentert og utdypet nærmere. Utvalget har også i sin drøfting funnet det hensiktsmessig å skille mellom ulike former for inter(fylkes)kommunalt samarbeid, jf. avsnitt 18.2.

Utvalgets mandat åpner for at det i forbindelse med løsningsalternativer kan vurderes om det bør foretas justering av fylkesinndelingen mot nabofylker. Utvalget har ikke sett at slike geografiske avgrensingsspørsmål er av vesentlig betydning for vurdering av reformbehovet eller valg av løsningsmodeller. Spørsmålet behandles i forbindelse med vurderingen av de ulike løsningsalternativene, og bør avklares i forbindelse med en eventuell konkret reformprosess.

De fire hovedmodellene for alternativ organisering i hovedstadsområdet griper på ulike måter inn i rammebetingelsene som påvirker den regionale oppgaveløsningen, og de representerer dermed svar på ulike deler av reformbehovet. Utvalget vil understreke at enhver endring i forvaltningsstruktur, i form av grenseendringer, sammenslutninger eller endret oppgavefordeling vil innebære omstillingskostnader og andre ulemper. Det er derfor viktig å vurdere om de gevinstene som kan høstes, og som er blitt beskrevet i del II og oppsummert i kapittel 16, er vesentlig større enn de ulempene som knytter seg til endringskostnadene innenfor hver modell. I Christiansenutvalgets innstilling ble dette poenget formulert forholdsvis sterkt, i det utvalget fremhevet at utgangspunktet for å gjennomføre endringer burde være at det forelå «åpenbar sannsynlighet for nettogevinster» og at «fordelene ved å endre inndelingen må være vesentlig større enn ulempene ved å fortsette med den eksisterende inndeling». Hovedstadsutvalget deler et slikt utgangspunkt, og vil i i dette kapitlet belyse gevinster og ulemper for hver av de modellene som skal vurderes.

For å sikre en mest mulig oversiktlig diskusjon er innholdet i de ulike løsningene presentert i forholdsvis rendyrket form. I prinsippet finnes det en rekke blandingsformer og kombinasjonsmuligheter innen og mellom de ulike løsningene, som også hører med i diskusjonen. Når disse ikke er mer utførlig omtalt, skyldes det ikke at utvalget ser bort fra dem. Hensikten har vært å holde en viss oversikt som kan gjøre det mulig å diskutere prinsipielle hovedsider ved løsningene. På et slikt grunnlag kan mellomformer, nyanser og spesialvarianter tas opp til vurdering.

Med utgangspunkt i de premissene som er trukket opp ovenfor vil utvalget i dette kapitlet drøfte hvordan ulike alternativer til den gjeldende organiseringen i hovedstadsområdet legger til rette for å møte reformbehovet. Hovedinnholdet i alternativene beskrives og egenskapene drøftes. Så langt som mulig er også omstillingskostnader ved de ulike alternativene drøftet. For hvert alternativ vil utvalget på bakgrunn av en slik drøfting trekke konklusjoner om alternativenes samlede egenskaper. Vurderingen av de ulike alternativene i forhold til hverandre kommer utvalget tilbake til i kapittel 19.

18.2 SAMARBEIDSLØSNINGER

18.2.1 Innledning

Forslaget om samarbeid som løsningsstrategi baserer seg på at reformbehovet skal kunne møtes med utgangspunkt i at Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus fortsatt eksisterer innenfor sine nåværende grenser. Samarbeidsløsningen gjør det mulig å ta vare på den innarbeidede kommune- og fylkesstrukturen som er kjent for befolkningen, og å bygge videre på etablerte kontakt- og samarbeidsmønstre mellom eksisterende institusjoner i området.

Samarbeid kan i prinsippet organiseres på mange måter. Utvalget vil konsentrere den videre diskusjonen til to hovedformer, der den første gjelder samarbeid som utvikles innenfor rammene av eksisterende hjemler i gjeldende lovverk, slik de forskjellige formene for interkommunalt og -fylkeskommunalt samarbeid har vært forankret frem til nå. I *"Erfaringer med samarbeid"* i kapittel 6 ble det gitt en oversikt over noen slike samarbeidssordninger i hovedstadsområdet. Både kommuneloven og en rekke særlover åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan løse deler av sine oppgaver gjennom samarbeid med andre. Enkelte lovbestemmelser åpner også for at staten kan pålegge slikt samarbeid. I eget punkt 18.2.2 nedenfor gis det en oversikt over det lovmessige grunnlaget for å organisere slikt samarbeid. Med en fellesbetegnelse kaller utvalget slike samarbeidsordninger for samarbeid med utgangspunkt i *eksisterende verktøy*.

For det andre kan det utvikles mer forpliktende samarbeidsordninger enn de som er tilgjengelige innenfor eksisterende verktøy. Dette kan skje ved at de felles styringsorganene tildeles en nærmere angitt vedtakskompetanse direkte i de sakene som samarbeidet skal omfatte, og at staten gjør deltakelse i samarbeidet obligatorisk for bestemte kommuner eller fylkeskommuner. Slikt pålagt samarbeid med bindende beslutningsmyndighet representerer et brudd med de hovedprinsippene som hittil har ligget til grunn for kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning. Særskilte problemer og uløste oppgaver gjør imidlertid at det kan være aktuelt å vurdere slikt samarbeid. Utvalget omtaler slike ordninger som *samarbeid med bindende beslutningsmyndighet*.

Innenfor begge samarbeidsformene kan det enten etableres sektorvise eller sektorovergripende samarbeidsorganer, som er sammensatt av folkevalgte representanter for alle deltakende parter, eventuelt også av representanter som ikke nødvendigvis er folkevalgte, men som blir utnevnt av folkevalgte organer. Slik indirekte representasjon er et hovedtrekk ved samarbeid som løsningsmodell. Samarbeid representerer imidlertid ikke én fastlagt organisering av forvaltningen i hovedstadsområdet. Samarbeid kan tilpasses fleksibelt til de oppgavene der det i utgangspunktet ser ut til å være størst behov for koordinering og felles politikk, for senere eventuelt å bli videreført i mer omfattende eller forpliktende form. Samarbeidsmodeller kan også omfatte blandingsformer, der f.eks. løsninger innenfor eksisterende verktøy utvikles på noen områder, mens mer forpliktende samarbeid med bindende beslutningsmyndighet utvikles på andre. Ulike samarbeidsløsninger medfører reduserte muligheter til samordning og gir generelt en mindre oversiktlighet i oppgaveløsningen enn det de andre modellene innebærer.

18.2.2 Lovgrunnlag for samarbeid

18.2.2.1 Hovedtrekkene i gjeldende rett

Samarbeid mellom kommuner og/eller fylkeskommuner foregår i praksis på flere ulike måter. På den ene siden er det en rekke eksempler på samarbeid om konkrete

tiltak som ikke er regulert av spesielt lovverk, f.eks. innen næringsutvikling, turisme og reiseliv, og på den annen side samarbeid i en definert selskapsstruktur, f.eks. i form av aksjeselskap eller stiftelse. For samarbeid i selskapsrettslige former er det ingen særregler for kommunale deltakere. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på disse generelle reglene, men gir i det følgende en kortfattet beskrivelse av de spesielle rettsreglene som gjelder for interkommunalt samarbeid.

Kommuneloven inneholder en generell bestemmelse om samarbeid på tvers av fylkes- og kommunegrensene. § 27 i loven fastlegger de ytre rammene for juridisk bindende interkommunalt samarbeid. Kommuneloven angir også minimumskrav til innholdet i de vedtektene som utgjør grunnlaget for samarbeidet, bl.a. om sammensetning og valg av styret og området for styrets virksomhet. Opprettelse av et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 innebærer rettslig sett en avtale mellom to eller flere kommuner/fylkeskommuner om løsning av visse oppgaver. Det styret som etableres skal forestå løsningen av disse oppgavene. Et vedtak om å etablere et interkommunalt styre omfatter dermed både en beslutning om å opprette et særskilt samarbeidsorgan, og om å tildele organet kompetanse. Siden samarbeidet i utgangspunktet er frivillig og inngås ved avtale (vedtekter), vil de samarbeidende kommunene måtte være enige om innholdet i vedtektene og området for styrets virksomhet.

Etablering av et styre for interkommunalt samarbeid innebærer at det overføres kompetanse til et indirekte valgt organ som ikke kan instrueres av den enkelte deltakerkommune. Deltakerne kan bare instruere sine egne representanter i styret. Mekanismene i et slikt samarbeid blir dermed annerledes enn når kommunestyret oppretter interne utvalg e.l., der tildelt myndighet alltid kan trekkes tilbake, vedtak kan omgjøres og vedkommende utvalg når som helst kan omorganiseres eller nedlegges.

Kommuneloven inneholder ingen regulering av området for interkommunalt samarbeid. I utgangspunktet står norske kommuner og fylkeskommuner fritt til å påta seg oppgaver som ikke er lagt til andre ved lov. I praksis er imidlertid det meste av virksomheten pålagt nettopp kommunesektoren gjennom ulike særlover. Eventuelle begrensninger i kommunesektorens mulighet til å samarbeide om felles oppgaver må dermed finnes i særlovgivningen. Kommuner og fylkeskommuner står i utgangspunktet fritt til å organisere sin egen virksomhet på den måten de selv finner hensiktsmessig, herunder i samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner.

Det må sies å være et grunnfestet prinsipp i norsk kommunalrett at samarbeid mellom ulike kommuner/fylkeskommuner skal være basert på frivillighet. Likevel finnes det en hjemmel i kommuneloven § 27 for statlige pålegg om samarbeid. Hjemmelen er hittil ikke brukt, noe som også viser at prinsippet om frivillighet veier tungt. Et annet eksempel er plan- og bygningsloven § 19-2 som hjemler adgang for Miljøverndepartementet til gi bestemmelser om plansamarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanleggingen. Plan-og bygningsloven § 20-3 gir også Miljøverndepartementet adgang til å gi bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid mellom kommuner. Kommuneloven inneholder også adgang for Kommunal- og arbeidsdepartementet til å pålegge videre samarbeid når en kommune eller fylkeskommune sier opp en inngått avtale om samarbeid. Heller ikke denne hjemmelen har vært benyttet hittil.

Samarbeid på grunnlag av kommuneloven § 27 kan bare omfatte kommuner og fylkeskommuner. Dersom kommuner eller fylkeskommuner skal inngå i et formalisert samarbeid med staten eller private, må dette organiseres i andre former; f.eks etter avtale eller som aksjeselskap.

Også flere særlover inneholder regler om samarbeid på tvers av kommune-/fylkesgrenser. Eksempler på slike lover er grunnskoleloven, loven om samordnet

næringsmiddelkontroll, kommunehelsetjenesteloven, havneloven, brannvernlovgivningen og kart- og delingsloven. Særlovene angir vanligvis området for interkommunalt samarbeid på sine respektive områder. Eksempelvis heter det i kommunehelsetjenesteloven § 1-3 annet ledd: «....Kommunen kan inngå avtale med andre kommuner, fylkeskommunen eller private om drift av sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie». I grunnskoleloven heter det i § 3 nr. 5: «To eller fleire kommunar kan skipe skolekrins i lag (interkommunal krins)...» I samme lov § 9 nr. 1 er fastsatt: « Pedagogisk-psykologisk teneste skal skipast i høvelege distrikt og kan organiserast kommunalt eller interkommunalt...». Etter vanlig fortolkning vil det ikke være adgang til forpliktende samarbeid på særlovområder som har konkrete bestemmelser ut over rammene for lovbestemmelsene.

Etter kommuneloven kan samarbeidende kommuner/fylkeskommuner overlate spørsmål om «drift og organisering» til det interkommunale styret. Det er dermed ikke adgang til å delegere ordinær myndighetsutøvelse til et slikt styre. Slik adgang må i tilfelle fremkomme på grunnlag av tolkning av særlovgivningen. Etter kommuneloven § 24 nr. 1 kan et interkommunalt styre tillegges kompetanse i personalsaker og til å opprette eller nedlegge stillinger. Styret kan også tildeles myndighet til å ta opp lån og på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser. Et interkommunalt styre opprettet etter kommuneloven er imidlertid indirekte finansiert (via deltakerkommunene) og har dermed ikke myndighet til å fatte bindende beslutninger om investeringer eller eget driftsbudsjett.

Ut fra prinsippet i kommuneloven § 2 vil denne lovens regler om fastsettelse av vedtekter, uttreden av samarbeidet m.v. komme til anvendelse også på særlovområdene, med mindre særloven har egne regler om slike forhold.

Kommuneloven regulerer ikke spørsmålet om det interkommunale styret er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette må dermed avgjøres konkret for den enkelte virksomhet. Et viktig grunnlag for denne vurderingen er hvorvidt samarbeidsstyret har beslutningskompetanse i personalsaker eller om det kan oppta lån og inngå forpliktende avtaler uten deltakernes samtykke.

Kort oppsummert gir nåværende rettsgrunnlag anledning for kommuner og fylkeskommuner til å samarbeide om oppgaveløsning og tjenesteproduksjon med mindre en særlov hindrer slikt samarbeid. I utgangspunktet er det ikke anledning til å gi et interkommunalt organ myndighet til å treffe forvaltningsvedtak, men deltakerkommunene kan gi det interkommunale styret fullmakt til å treffe bindende beslutninger i tilknytning til drift og organisering av virksomheten. Det kan også samarbeides i interkommunale fora som bare gis rådgivende myndighet i forhold til deltakerkommunene. Etter gjeldende rett kan interkommunalt samarbeid foregå både på enkeltsektorer og sektorovergripende.

18.2.2.2 Forslag til ny lov om interkommunale selskaper

Utredningen til det såkalte Kommuneselskapsutvalget, NOU 1995:17 «Om organisering av kommunal virksomhet», tok for seg spørsmål om organisering av de deler av kommunenes virksomhet som er preget av forretningsmessige hensyn. Utvalget la derfor til grunn en rekke elementer av selskapsrettslig tenkning: økonomisk og forretningsmessig handlefrihet for styre og daglig leder, men likevel slik at eierne har en overordnet kontroll. Utvalget foreslo en særskilt lov om interkommmunale selskaper.

Forslaget til ny lov om interkommunale selskaper er ikke utformet med sikte på å fange opp interkommunalt samarbeid om myndighets- eller velferdsoppgaver. Den nye loven er tenkt som et supplement til kommuneloven § 27 og de ulike særlovreglene om interkommunalt samarbeid. Samarbeid etter kommuneloven foreslås

videreført for virksomheter som ikke utgjør egne rettsubjekter. En slik ny lov vil innebære et tilbud til kommunesektoren om å bruke dette lovverket når kommunene selv finner dette tjenlig. Loven vil dermed ikke angi et saklig virkeområde eller inneholde nærmere kriterier for når den kan brukes. Kommunal- og arbeidsdepartementet forbereder en odelstingsproposisjon på grunnlag av utvalgets forslag og etterfølgende høring.

En viktig begrensning i forhold til de utfordringene Hovedstadsutvalget har kartlagt i del II av innstillingen, er at den foreslåtte loven bare vil åpne adgang til samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Statlige organer kan ikke inkluderes i samarbeid med kommunesektoren med basis i denne loven (jf. tilsvarende for kommuneloven § 27).

I utgangspunktet kan den nye loven anvendes i et kommunalt/fylkeskommunalt sektorvist samarbeid og særlig på områder av tjenesteproduserende/teknisk karakter som kan være økonomisk selvbærende eller selvforvaltende. Eksempler på slike områder kan være vannforsyning, avløp, renovasjon samt planlegging og drift av kollektivtrafikk.

Loven vil imidlertid være lite egnet på områder med sterke innslag av myndighetsutøvelse. Sosial- og helsedepartementets bebudede forslag til lov om pasientrettigheter kan tyde på at utviklingen innen helsesektoren går i retning av sterkere vekt på individuelle pasientrettigheter, som i så fall vil gi fylkeskommunene et innslag av myndighetsutøvelse på dette området. Den lovfestede retten til videregående opplæring for visse aldersgrupper medfører en rekke myndighetsoppgaver for fylkeskommunen. Også på samferdselssektoren har fylkeskommunen forvaltningsoppgaver (løyve- og tilskuddsmyndighet mv.) Det må dermed kunne legges til grunn at en ny lov om interkommunale selskaper vil være mindre anvendelig som grunnlag for samarbeid på disse områdene. Dette innebærer at formalisert og forpliktende samarbeid med rekkevidde ut over samordning av konkrete planleggings- og driftsoppgaver, i utgangspunktet vil kreve en særskilt lovgivning i hovedstadsområdet.

18.2.2.3 Krav til lovverk ved utvidede samarbeidsløsninger

Eksempler på statlig pålagte sektorvise samarbeidsløsninger finnes i Københavns selskapsmodeller for sykehus og busstransport, jf. kapittel 17. Et generelt kjennetegn ved slike sektorselskaper er at de vil bli slagkraftige innen sin sektor, men samordningen og prioriteringene på tvers av sektorene må finne sted i andre organer. Dette reiser det generelle spørsmål om slike organer i tilfelle bare bør stå for driften på vedkommende område og med myndighet til å fremme forslag til planer og budsjetter innen sitt område (et utførerorgan). For å sikre «riktig» ressurstilførsel fra deltakerne, kan det være nødvendig å regelfeste særskilte prosedyrer, f.eks. om statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak.

Dersom staten ikke er formell deltaker i samarbeidet, må det i utgangspunktet antas at eksisterende hjemmelsgrunnlag er tilstrekkelig, dvs. kommuneloven § 27, særlovenes samarbeidshjemler og den planlagte loven om interkommunale selskaper. Som nevnt foran oppstår det imidlertid problemer med hjemmelsgrunnlaget, dersom samarbeidsorganet skal gis myndighet til å treffe vedtak/utøve myndighet. En modell med sektorovergripende samarbeid vil i sin karakter ligne mye på tidligere lovgivning for hovedstadsrådet i København og nåværende lov om samarbeid i Helsingforsregionen. Det vil også være mange fellestrekk med den midlertidige ordningen i Skåne samt Vestregionen i Sverige, som har sitt lovmessige grunnlag i den svenske kommunalforbundsloven, jf. kapittel 17.

I utgangspunktet kan det etableres samordningsorganer med eller uten beslutningsmyndighet. Konsekvensen for deltakerkommunenes autonomi vil selvsagt variere sterkt i forhold til valg av samarbeidsmodell. Uansett vil imidlertid et system med et indirekte valgt råd med sektorovergripende oppgaver innebære et vesentlig inngrep i forhold til kommunelovens sterke vektlegging av at de direkte folkevalgte organene er de øverste ansvarlige i den enkelte kommune/fylkeskommune og med kompetanse til organisering og prioritering av egen virksomhet. Dette systemet er nå også nedfelt i særlovgivningen, kanskje særlig i plan- og bygningsloven som har et bærende prinsipp om at planvedtak skal treffes av de lokalt overordnede, direkte folkevalgte organene.

Et felles rådsorgan i regionen må forventes å føre til bedre samordning på tvers av de administrative grensene, men egentlig er denne gevinsten bare sikret dersom rådet gis beslutningsmyndighet. Dette kan bare oppnås gjennom bruk av egen særlov for et hovedstadsråd - da myndighet tillagt kommuner/fylkeskommuner i lov bare kan endres ved lov. Kommuneloven § 27 eller den nye loven om interkommunale selskaper vil ikke være anvendelige dersom rådet skal ha beslutningsmyndighet i forvaltnings- eller plansaker eller overta myndighet som etter generell kommunalrett tilligger kommunestyre/fylkesting.

Når det gjelder valg til rådsorganet, er det mye som taler for å utelukke valg av andre enn de som sitter i kommunestyret/fylkestinget. På denne måten sikres det beste grunnlaget for å ivareta deltakernes synspunkter. Denne ordningen er valgt både i den svenske loven om kommunalforbund (§ 6) og i den tidligere loven om Københavns hovedstadsråd, som ble opphevet fra 1990.

Lovgrunnlaget (eller eventuelt vedtektene) for et eventuelt samarbeidsråd må også ta stilling til selve valgformen. Her står en i prinsippet overfor to ulike alternativer: 1) medlemmene velges av kommunestyre/fylkesting ,eller 2) medlemmene velges direkte av partiene. Det siste alternativet ble valgt i den danske loven, men likevel med den begrensning at bare direkte folkevalgte var valgbare. I norsk sammenheng vil det nok være mest naturlig å legge til grunn valgreglene i kommuneloven; dvs. at rådsmedlemmene velges av deltakernes kommunestyrer/fylkesting. Etter kommunelovens system vil ett medlem av kommunestyret/fylkestinget være tilstrekkelig til å utløse forholdstallsvalg - forutsatt at det ikke er truffet vedtak om at kommunelovens saksbehandlingsregler ikke skal gjelde for samarbeidsorganet (§ 29).Valg etter forholdstallsprinsippet innebærer at de grupperingene som har få representanter i kommunestyret/fylkestinget ikke blir representert. For å sikre ensartede systemer for dette på tvers av de administrative grensene, bør reglene om valg til et politisk sammensatt samarbeidsorgan fremgå av det juridiske grunnlaget for samarbeidet.

Det samme gjelder forholdet til likestillingsreglene i kommuneloven. Hovedregelen er her at ved valg til organer med mer enn fire medlemmer skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. Loven inneholder også regler for opptellingsmåten for å oppnå dette. En anvendelse av disse reglene ved valg til et interkommunalt samarbeidsråd kan medføre at den enkelte kommune/fylkeskommune ikke får med sine førstevalg. På den annen side vil det være betenkelig å etablere et særskilt organ for sektorovergripende samarbeid i hovedstadsregionen uten å følge de vanlige prinsippene for likestilling i folkevalgte organer i kommunesektoren.

Også andre regler i kommunelovens saksbehandlingskapittel må trekkes inn i vurderingene, særskilt reglene om åpne møter. De særskilte habilitetsreglene i kommuneloven bør trolig legges til grunn. Disse er innført for å unngå dobbeltroller ved intern behandling av klager og når den folkevalgte også er ansatt i vedkommende kommune/fylkeskommune. Disse reglene kommer dermed i tillegg til de generelle habilitetsreglene i forvaltningsloven.

Størrelsen på samarbeidsorganet er et særskilt spørsmål. Valget står i utgangspunktet mellom et stort og representativt organ kontra et lite, men effektivt organ. Både i Sverige og Helsinki er det valgt modeller med store samarbeidsorganer, men med utøvende organer i form av styre eller utvalg under selve samarbeidsrådet. Dette innebærer en tung politisk forankring av samarbeidet med konsekvenser for deltakernes autonomi. En modell med råd og utvalg på flere nivåer vil selvsagt også kreve større administrative ressurser og stille større krav til intern samordning og sekretariatsbistand for de ulike organene.

Lovgrunnlaget for et sektorovergripende samarbeid bør klarlegge hvilke områder rådet skal arbeide med. Dette er helt nødvendig dersom rådet skal gis beslutningsmyndighet, jf. det som er sagt foran om at kommuner/fylkeskommuner bare kan fratas lovbestemt myndighet ved ny lovgivning. Men også dersom en velger en ordning med et fellesorgan som bare skal ha rådgivende myndighet kan det være en fordel å angi arbeidsområdet - dels for å forankre arbeidet i en formell beslutning og dels for å skaffe organet legitimitet. Det må vurderes nærmere om det er nødvendig å utarbeide en særskilt lov dersom organet ikke skal ha beslutningsmyndighet. Etter en slik modell kan det rettslig sett være tilstrekkelig at partene i regionen etablerer organet etter avtale eller at staten eventuelt pålegger samarbeid etter bestemmelsen i kommuneloven § 27.

Forholdet til statlig representasjon reiser særskilte spørsmål. Utvalgets arbeid har avdekket at statlige interesser er involvert i flere av de utfordringene en ser i regionen. Dersom staten skal ha representanter i rådet trengs det særskilte lovhjemler. Et fellesorgan av denne typen vil være en nyskapning i norsk sammenheng og rammene for samarbeidet og deltakernes roller bør forankres i et særskilt rettsgrunnlag. Dersom rådet bare skal gis rådgivende myndighet, kan det rettslig sett være tilstrekkelig med en avtalebasert ordning. Statlig medvirkning kan nok tenkes på annen måte enn direkte representasjon i et fellesorgan, men for å sikre gjensidig forpliktelse bør særskilte samspills- og prosedyreregler nedfelles i et rettslig grunnlag.

Det må foretas en regelfesting av organets budsjettprosesser m.v. - for å sikre at dette passer med prosessene hos deltakerne i samarbeidet. Et særskilt spørsmål blir om samarbeidsorganet skal pålegges å drive langsiktig økonomiplanlegging på linje med kommunene og fylkeskommunene. Utvalget legger til grunn at denne typen samarbeidsorgan skal være finansiert via tilskudd/innskudd fra deltakerne (indirekte finansiert). Dermed vil det måtte legges opp til en budsjettprosess i flere faser, der rådets budsjett endelig fastlegges etter at de enkelte deltakerne har vedtatt sine budsjetter. Fordelingen av deltakernes tilskuddsandel vil trolig også måtte regelfestes.

Dersom samarbeidsorganet gis forvaltningsmyndighet, må det av hensyn til rettssikkerheten sikres at berørte innbyggere gis rett til å klage på organets beslutninger. Det kan tenkes ulike modeller for valg av klageinstans, men i utgangspunktet kan det være hensiktsmessig å velge en særskilt klagenemnd for prøving av organets beslutninger. Eventuelt kan det velges en modell der klager på særlovområdene følger de vanlige reglene i vedkommende særlov (om klage til statlig organ) og at andre enkeltvedtak som samarbeidsorganet måtte treffe kan påklages til en klagenemnd. Klager etter særlovgivningen bør imidlertid avgjøres av et departement (og ikke av et regionalt statlig organ) på grunn av samarbeidsorganets politiske «tyngde» og bakgrunnen for opprettelsen av organet.

18.2.3 Samarbeid med utgangspunkt i eksisterende verktøy

Interkommunalt- og fylkeskommunalt samarbeid har vært forsøkt i mange sammenhenger i hovedstadsområdet, noe som er nærmere beskrevet i *"Erfaringer med samarbeid"* i kapittel 6 og i flere av kapitlene om oppgaveløsningen i del II av innstillingen. Nedenfor beskrives og drøftes samarbeidsmodeller som kan realiseres ut fra dagens administrative struktur og med utgangspunkt i gjeldende lovgivning for lokalforvaltningen. Utvalget drøfter løsninger innenfor de områder der det i størst grad er påpekt forbedringsmuligheter og samordningsbehov:

- Samfunnsutbygging med vekt på kommune- og fylkesplanlegging
- Sykehussektoren - helseregionalt samarbeid
- Samferdsel, kollektivtransport og infrastrukturutbygging
- Tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon

18.2.3.1 Helseregionalt samarbeid

Utvalget vil omtale det fylkeskommunale samarbeidet innen helseregionene som en særskilt samarbeidsform innen rammen av eksisterende verktøy. Utvalget har i kapittel 11 om helsesektoren gitt en nærmere beskrivelse av innholdet i helseregionalt samarbeid.

Regional helseplanlegging etter dagens modell er basert på at fylkeskommunene innen hver helseregion på frivillig basis samarbeider om spørsmål som angår planlegging, utbygging og organisering av helsetjenesten. Beslutningene som fattes av de regionale helseutvalgene er av rådgivende karakter. Samarbeidet innenfor helseregionene har tidligere i hovedsak vært knyttet til regionfunksjonene. I St. meld. nr. 50 (1993-94) (Helsemeldingen) gis det klare signaler om at det er ønskelig å knytte det helseregionale samarbeidet til de samlede sykehusressursene i regionen. Forsterking av samarbeidet på tvers av fylkesgrenser, fokus på funksjonsfordeling og nettverkssamarbeid mellom sykehus og mellom sykehus og primærhelsetjenesten, fremheves som viktig i denne sammenheng. Et nytt element er at staten har stilt økonomiske midler til rådighet for å utarbeide regionale helseplaner.

Utvalget har i kapittel 11 redegjort for problemer og utfordringer som kan relateres til organiseringen av helsesektoren i hovedstadsområdet. Sentralt i denne sammenheng er behovet for bedre samordning av de samlede helseressursene i hovedstadsområdet. I dag kommer dette bl.a. til uttrykk i form av manglende helhetlig planlegging av investerings- og utbyggingsprosjekter, potensiale for bedre funksjonsfordeling og mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressursene, spesielt på regionsykehusnivå, men også i forhold til akuttberedskap og sentralsykehusfunksjoner.

Dagens situasjon i hovedstadsområdet med tre sykehuseiere på to forvaltningsnivåer plassert i to forskjellige helseregioner vanskeliggjør muligheten til å utvikle gode samarbeidsrelasjoner mellom Oslo og Akershus. En endring av dagens helseregioninndeling, ved at Oslo og Akershus plasseres i samme helseregion, vil bety at regional helseplanlegging og nettverkssamarbeid som verktøy kan bidra til å legge forholdene tilrette for bedre samordning av helsetjenestetilbudet i hovedstadsregionen. Større grad av spesialisering og bedre funksjonsfordeling mellom sykehusene vil kunne forhindre dublering av funksjoner og samtidig bidra til økt effektivitet ved at fagmiljøer og kapitalintensivt utstyr kan utnyttes bedre på tvers av sykehusene og fylkesgrensene. Dersom det skulle være ønskelig, ville det i tillegg bli enklere å gjennomføre fritt sykehusvalg for hele hovedstadsområdets befolkning hvis Oslo og Akershus plasseres i samme helseregion.

Det kan tenkes ulike alternativer for å plassere Oslo og Akerhus i samme helseregion. Utvalget vil nedenfor peke på tre muligheter, men vil ikke konkludere

i forhold til hvilket av alternativene som bør anbefales. Endringer i helseregioninndelingen berører ikke bare hovedstadsområdet, men også store deler av landet for øvrig. Utvalget mener derfor at spørsmålet må vurderes i en større sammenheng enn det utvalget har hatt anledning til å gjøre.

1) Sammenslåing av helseregion 1 og 2

Dersom helseregion 1 og 2 i sin helhet slås sammen til én region, vil den nye regionen bestå av Oslo, Hedmark, Oppland (dagens helseregion 1) samt Buskerud, Akershus, Østfold, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder (dagens helseregion 2). Den nye helseregionen vil ha et befolkningsgrunnlag på ca. 2,4 mill.

En sammenslåing av helseregion 1 og 2 vil gi større muligheter for samordning og effektivisering i forhold til dagens situasjon. Det vil bli muligheter for økt nisjespesialisering og funksjonsfordeling ved å se hele sykehustilbudet i regionen i sammenheng. En storregion vil gjøre det lettere å gjennomføre fritt sykehusvalg i hele området som den nye regionen vil omfatte.

En slik ny helseregion vil alene være større enn alle de tre andre regionene til sammen, og vil lett kunne bli tung å administrere. Helseregionen vil omfatte mange aktører med kryssende interesser. Fylkeskommunene er ulike og vil også ha ulike behov. Oslo og Akershus skiller seg fra resten av fylkeskommunene i helseregion 1 og 2 på flere områder: Oslo og Akershus har høy sykehustetthet, samt flere «tunge» sykehus med lands- og flerregionfunksjoner. Behovet for funksjonsfordeling og samordning av oppgaver vil derfor i større grad være tilstede i hovedstadsområdet enn i fylkeskommuner med mindre sykehus og større avstander mellom sykehusene.

Opprettelsen av en slik stor enhet kan komme til å gå ut over følelsen av tilhørighet og forpliktende engasjement fra de deltakende fylkeskommunene. Regionen vil tilsammen omfatte ti fylkeskommuner som dekker et svært stort geografisk område. Dermed vil det kunne bli vanskelig å definere felles interessser og felles problemforståelse, noe som er en nødvendig forutsetning for at den enkelte fylkeskommune skal kunne delta aktivt i det regionale samarbeidet.

En sammenslåing av helseregionene vil muliggjøre et tettere samarbeid mellom Rikshospitalet, Radiumhospitalet og Ullevål sykehus, enten ved at de tre sykehusene slås sammen til ett regionsykehus for den nye regionen, eller ved at sykehusene deler oppgaver seg imellom. Tidligere utredninger har vist at det ved å samordne regionfunksjonene i hovedstadsområdet kan hentes ut relativt betydelige effektiviseringsgevinster. En sammenslåing av de tre regionsykehusene vil i praksis innebære at de statlig eide sykehusene overføres til Oslo kommune. En slik endring vil bety at det legges til rette for en mer kostnadseffektiv utnyttelse av de samlede ressursene innen regionhelsetjenesten. Samling av regionfunksjonene under én eier vil også kunne bidra til å eliminere eventuelle konkurranseforhold mellom de tre regionsykehusene. Videre vil det kunne styrke regionfunksjonene og forbedre grunnlaget for undervisning, forskning og medisinsk utviklingsarbeid.

Overføring av de statlige sykehusene til Oslo kommune innebærer at oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune endres. Alle sykehusene vil befinne seg på samme forvaltningsnivå, for øvrig i tråd med den enstemmige anbefalingen i Hellandsvikutvalget. En løsning som går ut på å overføre Rikshospitalets og Radiumhospitalets eierskap til Akershus fylkeskommune vil også kunne være aktuelt. Dette vil i praksis innebære at Akershus fylkeskommune ikke lenger vil være avhengig av å kjøpe sine sykehustjenester av Rikshospitalet, noe som kan gi større oversikt og kontroll over de sykehustjenestene fylkeskommunen skal tilby befolkningen.

En sammenslåing av Ullevål sykehus og Rikshospitalet til ett regionsykehus er et forslag som har vært lansert tidligere. Før vedtaket om å bygge nytt Rikshospital

ble fattet, ble det i regi av Ullevål sykehus nedsatt en arbeidsgruppe som vurderte mulighetene for å konsentrere regionfunksjonene i helseregion 1 og 2 i nybygg ved Ullevål sykehus. Arbeidsgruppen konkluderte med at en slik løsning ville gi store årlige driftsinnsparinger (ca 500 mill. 1991-kroner) samtidig som det nye sykehuset, kalt «Regionsykehuset i Oslo», ville gi muligheter for omfattende reorganiseringer med sikte på bedre funksjonsfordeling, nye arbeidsformer osv. (Rapporten «Regionsykehuset i Oslo» - Forslag til samordning av ressursene i helseregion 1 og 2, 1986).

Selv om forslaget ikke ble realisert, vil det som ledd i en eventuell sammenslutning av helseregion 1 og 2 kunne være naturlig å vurdere det på nytt, dog med et noe annet utgangspunkt - bl.a. gitt den lokaliseringen som nå er bestemt for Rikshospitalet. En slik modell vil kunne innebære at Rikshospitalets og Radiumhospitalets eierskap overføres til Oslo kommune, slik at Ullevål sykehus, Rikshospitalet og Radiumshospitalet tilsammen utgjør «Regionsykehuset i Oslo». En slik løsning vil innebære at Oslo får regionansvaret for dagens helseregion 1 og 2.

Denne løsningen bør også vurderes i lys av vedtaket som er fattet om å bygge nytt sykehus i Follo, som vil bety Akershus fylkeskommunes behov for å kjøpe lokalsykehustjenester ved Rikshospitalet blir kraftig redusert. Dette vil igjen ha store konsekvenser for Rikshospitalets funksjon som universitetssykehus med bl.a. ansvar for undervisning.

Sammenfatning: Det er klare fordeler forbundet med å slå sammen helseregion 1 og 2 til én region, bl.a. ved at det vil bli lagt til rette for økt samarbeid og større grad av funksjonsfordeling mellom regionsykehusene Ullevål, Radiumhospitalet og Rikshospitalet. Den største ulempen ved dette alternativet er at en slik storregion kan bli tungrodd og vanskelig å administrere, samtidig som den vil være ute av proporsjoner i forhold til de andre tre regionene.

2) Akershus og Oslo utgjør alene helseregion 1

Akershus og Oslo er store nok til å kunne utgjøre en helseregion alene. Befolkningsgrunnlaget vil være opp mot 950 000 innbyggere. Det forutsettes at Hedmark og Oppland sammen med Buskerud, Telemark, Østfold, Aust-Agder og Vest-Agder vil utgjøre helseregion 2. Ullevål sykehus vil være regionsykehus for helseregion 1, mens Rikshospitalet og Radiumhospitalet fortsetter å være regionsykehus for helseregion 2.

Rikshospitalet har i dag en avtale med Akershus om å dekke lokal- og sentralsykehusfunksjoner, bl.a. innen fødselshjelp, gynekologi, barnesykdommer og nevrologi. Dersom Akershus overføres til helseregion 1, vil Rikshospitalet stå i fare for å miste lokal- og sentralsykehusfunksjonene for Akershus. Dette vil bety at Rikshospitalet ikke lenger vil være et «komplett» sykehus med alle funksjoner. Studentundervisningen ved Rikshospitalet vil ikke kunne gjennomføres som i dag, og mange avdelinger vil ikke lenger kunne fungere som utdanningsavdelinger for legespesialister. Rikshospitalets kapasitet er i utgangspunktet dimensjonert for kunne behandle pasienter fra Akershus. I intensjonsavtalen fra 1990 mellom Akershus fylkeskommune og Rikshospitalet er det enighet om at Rikshospitalet skal dekke 110 senger for Akershus.

Slike problemer i forholdet mellom Rikshospitalet og Akershus kan imidlertid tenkes løst på flere måter. Det grunnleggende spørsmålet vil imidlertid være hvilke funksjoner Rikshospitalet skal ha i fremtiden. Skal det være et høyteknologisk sykehus med klare lands- og regionfunksjoner, eller skal det være et «komplett» sykehus, hvor all undervisning skal foregå? Utvalget vil i det følgende peke på noen mulige forslag til løsninger.

Et alternativ kan være at de funksjonene som Rikshospitalet i dag har for Akershus blir overført til Ullevål/Aker og til Akershus fylkeskommunes egne sykehus.

Det vil kunne gi rasjonaliseringsgevinster, samtidig som Akershus fylkeskommune vil oppnå bedre styring og kontroll over sine lokal- og sentralsykehusfunksjoner. Ulempen ved en slik løsning er at Rikshospitalet ikke vil være et «komplett» sykehus, noe som bl.a vil få konsekvenser for undervisningsfunksjonen. Uavhengig av Rikshospitalet vil det imidlertid være mulig å desentralisere undervisningsfunksjonen til lokal- og sentralsykehus samtidig som kan ligge godt til rette for at Ullevål sykehus, som i dag har universitetsfunksjoner, kan overta noen av disse oppgavene.

En annen løsning vil kunne være at Rikshospitalet fortsetter å ha en avtale med Akershus fylkeskommune om lokal- og sentralsykehusfunksjonene, slik at Rikshospitalet kan beholde sine funksjoner intakt. Helseregioninndelingen bør ikke være til hinder for at en slik avtale kan inngås. Oslo kommune har i dag avtale med Rikshospitalet om kjøp av fødeplasser, og det burde være mulig for Akershus fylkeskommune å inngå en tilsvarende avtale. En negativ effekt av denne løsningen vil være at Akershus sannsynligvis vil få enda mindre oversikt og kontroll over sine lokal- og sentralsykehusfunksjoner.

Det kan også tenkes en blandingsløsning hvor noen funksjoner flyttes til Ullevål/Aker eller SiA/Bærum, og noen fortsatt dekkes på Rikshospitalet. I teorien kan det også være mulig at Hedmark og Oppland overfører lokal- og sentralsykehusfunksjoner til Rikshospitalet. Denne løsningen er imidlertid mindre aktuell fordi den vil gi store reiseavstander for befolkningen i Hedmark og Oppland.

Helseregion 1 er i dag preget av at det er en «tyngdeforskjell» mellom Oppland og Hedmark på den ene siden og Oslo på den andre. Det synes åpenbart at Akershus og Oslo har flere problemområder felles i kraft av at begge fylkene sliter med typiske by/sentrumproblemer. I tillegg er det større likheter i topografi, befolkningssammensetning og sykehustetthet. Ut fra et ønske om å etablere en horisontal nettverksstruktur må en anta at samarbeidspotensialet mellom Oslo og Akershus er større enn mellom Oslo og Hedmark/Oppland. Kommunikasjons- og bosettingsstrukturen ligger godt til rette for at Oslo og Akershus kan betraktes som én enhet og finne felles løsninger på en rekke områder.

En klar fordel ved at Oslo og Akershus tilhører samme helseregion er at det for deler av Akershusbefolkningen vil bety større nærhet til sykehustilbudene. Akershus er delt i to av Oslo. Befolkningen i Asker og Bærum må i dag gjennom hele Oslo, og passerer flere sykehus på veien for å komme til Sentralsykehuset i Akershus (SiA). Kapasiteten ved Sentralsykehuset i Akershus er i dag sprengt, og en overføring av Akershus til helseregion 1 vil kunne lette presset på SiA.

Ved å samle Oslo og Akershus i én helseregion vil Ullevål sykehus og Rikshospitalet fortsatt tilhøre forskjellige helseregioner, med flere ulemper for muligheten til å samordne regionfunksjonene mellom disse to sykehusene.

Sammenfatning: Akershus og Oslo er store nok til å utgjøre én helseregion alene. Dette alternativet vil representere en mer naturlig inndeling av hovedstadsområdet. Ett av hovedproblemene med løsningen er at den ikke vil bidra til en bedre samordning av regionsykehusfunksjonene. Et annet element er at Rikshospitalet har ansvaret for visse sentral- og lokalsykehusfunksjoner for Akershus som de både ønsker og er dimensjonert for å beholde.

3) Østfold og Akershus overføres til helseregion 1

Dette alternativet innebærer at den nye helseregion 1 vil omfatte Oslo, Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold. Befolkningsgrunnlaget vil være ca. 1,5 mill. innbyggere. Med denne løsningen vil alle fylkeskommunene øst for Oslofjorden være samlet i én helseregion og danne et geografisk hele. Infrastruktur og geografi for øvrig tilsier at det er mer naturlig at Østfold tilhører samme region som Oslo og Akershus enn at fylket skal høre sammen med fylkeskommunene på den andre siden av Oslofjorden. Ved å overflytte Østfold til helseregion 1 vil det bl.a. kunne bli let-

tere å opprettholde og eventuelt videreutvikle samarbeidet mellom de østre delene av Akershus og Østfold om bruk av Moss sykehus.

Ved dette alternativet vil det kunne tenkes to mulige løsninger i forhold til regionsykehusene: Ullevål sykehus fortsetter å være regionsykehus for helseregion 1, mens Rikshospitalet/Radiumshospitalet blir regionsykehus for den resterende delen av helseregion 2. Denne løsningen, vil helt klart få konsekvenser for kapasiteten ved sykehusene i Oslo, og da spesielt Ullevål. Som følge av Oslo kommunes organisering av primær- og spesialisthelsetjenesten (vertikal integrasjon) vil en slik endring også få konsekvenser for primærhelsetjenesten i Oslo. Hva dette konkret vil innebære må imidlertid utredes nærmere. I likhet med alternativ to vil også denne løsningen skape problemer i forhold til Rikshospitalets behov for å få dekket sine lokal- og sentralsykehusfunksjoner.

En annen løsning i forhold til regionsykehusene vil være å se Ullevål og de statlige sykehusene i sammenheng, ved at det etableres ett regionsykehus «Regionsykehuset i Oslo» som vil være regionsykehus for både helseregion 1 og 2. Den mest hensiktsmessige løsningen vil være å overføre eierskapet til de statlige sykehusene til Oslo kommune. En slik løsning ville legge til rette for bedre samordning av regionsykehusfunksjonene, samtidig som samordningen av de øvrige funksjonene vil kunne ivaretas innenfor et mer sammenhengende geografisk område enn det dagens helseregioninndeling legger opp til. En slik integrering av Ullevål sykehus og Rikshospitalet/Radiumshospitalet er nærmere beskrevet under alternativ én.

Sammenfatning: Ved å overføre Akershus og Østfold til helseregion 1 vil regionen få en mer naturlig geografisk avgrensning. Innenfor en slik helseregion vil regionsykehusfunksjonene kunne samordnes bedre, dersom Ullevål sykehus og Rikshospitalet/Radiumshospitalet omdannes til et felles regionsykehus for både helseregion 1 og 2. Hvis Rikshospitalet/Radiumshospitalet utelukkende blir regionsykehus for helseregion 2, vil en slik ny helseregion ikke legge til rette for bedre samordning av regionsykehusene. I tillegg vil det kunne oppstå nye samordningsproblemer som følge av kapasitetsproblemer ved Ullevål sykehus, med uheldige virkninger for den interne samordningen mellom primær- og spesialisthelsetjenesten i Oslo.

18.2.3.2 Samarbeid om samfunnsutbygging, kommune- og fylkesplanlegging

Med samfunnsutbygging siktes det til all offentlig virksomhet rettet mot fysisk planlegging, miljøvern og næringsutvikling. I vid forstand omfatter samfunnsutbygging utviklingen av det fysiske miljøet og næringslivet i hovedstadsområdet. Først og fremst gjelder dette arealforvaltning og fysisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner. Men også store utbyggingsprosjekter innen f.eks. samferdselssektoren og annen grunnleggende infrastruktur utgjør viktige deler av samfunnsutbyggingen. Utvalget har i del II foran påvist et samordningsbehov i den offentlige virksomheten rettet mot fysisk planlegging, miljøvern og næringsutvikling.

Samfunnsutbyggingen i hovedstadsområdet er summen av en rekke kommunale, statlige og private disposisjoner og handlinger. Med utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om kommune- og fylkesplanlegging må det antas at sterkere samarbeid om planleggingsoppgavene kan bidra til mer samordnet utbyggingspolitikk i hovedstadsområdet. Ansvaret for planlegging er i plan- og bygningsloven fordelt mellom forvaltningsnivåene. Kommunenene treffer gjennom vedtak om kommuneplan og reguleringsplaner beslutninger om disponering av arealene i egen kommune. Fylkeskommunen er gjennom fylkesplanleggingen tillagt en samordnende rolle for all offentlig virksomhet innenfor fylkets territorium.

Gjennom fylkesplanene kan fylkeskommunen også legge retningsgivende premisser for kommunenes arealplanlegging. Staten legger på ulike måter premisser for kommunal og fylkeskommunal planlegging (jf. *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7) og godkjenner fylkesplanene. I særlige situasjoner kan staten også selv fastsette kommune- eller reguleringsplan.

Utvidet samarbeid om planlegging innenfor dagens lovgivning for lokalforvaltningen må baseres på kommunesektorens egne organer i hovedstadsområdet. Det bør være mulig å etablere et samarbeid mellom Oslo kommune og kommunene i Akershus om kommuneplanspørsmål, og et samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om fylkesplanlegging. Hvorvidt det interkommunale plansamarbeidet bør omfatte alle kommunene i Akershus, er ikke avgjørende for diskusjonen, men de sentrale omegnskommunene må delta for at spørsmål om utbygging og avveining av konflikter innenfor det sentrale tettstedsområdet skal bli fanget opp av slikt samarbeid.

Interkommunalt plansamarbeid er regulert i plan- og bygningslovens § 20-3, som gir Miljøverndepartementet anledning til å pålegge samarbeid mellom kommuner om kommuneplanlegging. Departementet kan gi bestemmelser om oppretting av nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område samarbeidet skal omfatte. Innenfor en slik samarbeidsmodell kan det tenkes at et samarbeidsorgan får ansvaret for den kommuneovergripende planlegging helt frem til ordinær behandling av planforslaget i den enkelte kommune. Kommunene forutsettes å vedta planen for sin del av området (f.eks. kommunedelplan). Ved uenighet vil det på vanlig måte kunne fremmes innsigelser til planene fra nabokommuner, fylkeskommunen og statlige myndigheter i fylket. Innsigelsessaker som ikke løses lokalt, blir avgjort av departementet. Dersom kommuner ikke vil vedta planer eller på andre måter ikke ønsker å følge opp pålegget om samarbeid, vil statlig plan kunne bli brukt etter § 18 i plan- og bygningsloven.

Et slikt samarbeidsorgan mellom kommunene bør trolig være sammensatt av folkevalgte representanter fra de deltakende kommunene. Forholdstallet vil måtte fastettes etter en nærmere vurdering.

Gjennom fylkesplanleggingen og de virkemidlene som kan brukes for å følge opp fylkesplanens mål og retningslinjer, er det visse muligheter til å legge føringer for den regionale utviklingen i området. I hovedstadsområdet er det i dag Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som har ansvar for fylkesplanlegging og som sammen med staten forvalter virkemidlene som kan brukes i den løpende oppfølgingen av planen. Oslo kommune vil i kraft av både å være fylkeskommune og kommune ha flere muligheter enn Akershus til å gjennomføre en samordnet planlegging innen sine grenser, der virkemidlene innen både kommune- og fylkesplanlegging vurderes i sammenheng.

Miljøverndepartementet kan pålegge Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide *felles rullerende fylkesplaner (regionplaner) for hovedstadsområdet* etter § 19-2 i plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet kan etter bestemmelsen også oppnevne nødvendige samarbeidsorganer. Samarbeidsutvalget for Akershus og Oslo (7 medlemmer fra bystyret og 7 medlemmer fra fylkestinget, samt fylkemannen som observatør) ble opprettet etter bestemmelser gitt av Miljøverndepartementet i 1976. Et slikt organ kan f.eks. gis det overordnede ansvaret for å styre fylkesplanprosessen og legge frem forslag til fylkesplan for henholdsvis Oslo bystyre og Akershus fylkesting som skal vedta planen. Samarbeidsutvalgets sammensetning er resultat av tanken om at medlemmene i et slikt samarbeidsorgan bør utgå fra de folkevalgte organene. Den parlamentariske styringsmodellen i Oslo innebærer at byrådet ikke er representert i Samarbeidsutvalget, siden byrådet ikke

er et folkevalgt organ i tradisjonell forstand, men et politisk organ utgått fra flertallet i bystyret. Hvis byrådet skal være representert i et slikt samarbeidsorgan vil det kreve en annen organisering enn det som i f.eks. dag gjelder for Samarbeidsutvalget.

En felles fylkesplan godkjennes ved kgl. res. og eventuell uenighet mellom fylkene kan avgjøres i forbindelse med denne godkjenningen. Modellen forutsetter at det må etableres en form for prosjektorganisasjon mellom de administrative apparatene i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune for å gjennomføre planprosessen. Det kan innebære at staten ved Miljøverndepartementet må ha en reguleringsmulighet ved eventuell uenighet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om ressursomfang og utgiftsfordeling på planleggingsapparatet.

Den vedtatte fylkesplanen skal etter dagens bestemmelser legges til grunn for Oslo kommune og Akershus fylkeskommunes virksomhet, men være retningsgivende for de kommunale (Akershus) og statlige virksomhetene i de to fylkene. For å sikre en mer effektiv gjennomføring av innholdet i en slik plan, er flere virkemidler tilgjengelige innenfor gjeldende system.

For å sikre at planen blir tilstrekkelig styrende og konkret og evner å ta opp sentrale problemer og konflikter i regionen, kan Miljøverndepartementet/Regjeringen gi egne *rikspolitiske retningslinjer* (etter § 17-1) og/eller egne *forskrifter* (etter § 6) for fylkesplanleggingen i hovedstadsområdet, som nærmere kan angi hvilke temaer planen skal ta opp og hvilke problemer og konflikter som planen skal gi svar på. Rikspolitiske retningslinjer kan også angi mål og prioriteringer som skal legges til grunn for fylkeskommunal og kommunal planlegging. En slik felles fylkesplan bør inneholde en egen arealdel, for å kunne gi retningslinjer for kommunenes arealdisponeringer.

I den løpende oppfølgingen av planen kan statlige fagorgan (først og fremst veikontorene, fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger) og fylkeskommunen som regional planmyndighet og kulturminnevernmyndighet bruke godkjent fylkesplan som grunnlag for å fremme *innsigelser* overfor kommunale arealplaner. Miljøverndepartementet kan også etter § 17-1 i plan- og bygningsloven bruke godkjent fylkesplan som grunnlag for å *juridisk binde* opp arealbruken inntil kommunene har tilpasset sine kommuneplaner til de overordnede føringene for arelbruk som er nedfelt i fylkesplanen.

Godkjent fylkesplan kan også brukes mer aktivt som grunnlag for å *samordne og prioritere bruken av økonomiske midler*. I rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging heter det i punkt 4.3:

> «Vedtatte arealplaner i tråd med disse retningslinjene skal legges til grunn for statlige tilskudd og lån til utbygging av større utbyggingsområder og samferdselstiltak, samt etableringstillatelser, innenfor de retningslinjer som for øvrig gjelder for disse ordningene eller tiltakene».

Konkret kan fylkesplaninstrumentet innenfor dagens rammer tenkes brukt mer aktivt innen følgende områder i hovedstadsområdet:

- Være retningsgivende for statlige investeringer i *vei, jernbane, havn*. Her kan fylkesdelplanprosesser av typen «Sør-korridoren» videreutvikles.
- Være retningsgivende for kommunale investeringer og statlige tilskudd til tekniske sektorer som *vannforsyning, avløp og avfall*. Her vil antakelig også bruk av fylkesdelplanprosesser kunne benyttes.
- Være retningsgivende for bruk av *statlige (SND-midler, bygdeutviklingsfond mm.) og kommunale midler til næringsutvikling*. Her kan bruk av fylkesdelplaner og eventuelt rullerende årlige programmer kunne benyttes.

Det plansamarbeidet som er skissert ovenfor kan igangsettes forholdsvis raskt og krever ingen vesentlige inngrep i dagens forvaltningssystem i Oslo- og Akershusregionen. Det er imidlertid en svakhet ved slikt samarbeid at verktøyene ikke er tilstrekkelige for å håndtere interessekonflikter, samt at det forutsetter svært omfattende og kompliserte planprosesser. Dersom slikt samarbeid skal ha positive effekter i forhold til det påviste reformbehovet, er det en forutsetning at staten aktivt bruker sine virkemidler både i forkant og i etterkant av planprosessene.

18.2.3.3 Samarbeid om samferdsel

For samferdselssektoren vil en samarbeidsmodell basert på eksisterende verktøy innebære at ansvaret for transportpolitikken følger den eksisterende ansvarsfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vil fortsatt være politiske styringsorganer for lokal kollektivtrafikk som buss, bane og trikk, mens staten fortsatt vil være ansvarlig for jernbanen. Ansvaret for veiene vil følge det vanlige tredelte veiholderansvaret, mens øvrige investeringer i samferdselsinfrastruktur finansieres av staten, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og kommunene.

Reformbehovet som er påpekt knytter seg i stor grad til at dette oppdelte styringsansvaret for samferdselsløsningene ikke legger godt nok til rette for å vurdere transportløsningene i hovedstadsområdet i en helhetlig sammenheng. Det er vist til at de konkrete transportløsningene kunne bli mer effektive og brukervennlige gjennom en annen organisering og styring.

For å sørge for samordning og felles løsninger mellom de ulike transportmyndighetene i hovedstadsområdet, kan det opprettes et felles politisk samordningsorgan med representanter for de deltakende partene, i medhold av § 27 i kommuneloven.

Det er mest nærliggende at et slikt organ i utgangspunktet får en rådgivende funksjon overfor beslutningsorganer i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og på ulike statlige nivåer. Et slikt organ kan bl.a. gi råd om overordnede prioriteringer av veiprosjekter og baneinvesteringer, fastsette takstnivå og kvalitetskrav til kollektivløsningene. For å sikre muligheten til helhetlig vurdering og samordning mellom virkemidlene kan partene frivillig forplikte seg til at samferdselspørsmål skal behandles i samarbeidsorganet, før de legges frem for endelig vedtak i egne vedtaksorganer.

Den politiske samordningen kan forankres i et samarbeidsorgan med folkevalgte representanter utpekt fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Det vil også være naturlig at statlige representanter er med i organet, siden NSB og statlige veimidler inngår i transportpolitikken for hovedstadsområdet. Statlig representasjon i et organ som disponerer kommunale eller fylkeskommunale ressurser fremstår som forvaltningsmessig uryddig, men så lenge organets kompetanse avgrenses til rådgivende beslutninger, vil statlig deltakelse kunne begrunnes i de samordningsmuligheten som slik deltakelse åpner for. Hvis staten skal være representert kan imidlertid ikke kommunelovens § 27 anvendes, siden den setter sperrer mot samarbeid mellom andre enn kommunale myndigheter, jf punkt 18.2.2. Organet må i såfall opprettes på grunnlag av særskilt avtale mellom partene. Det vil være opp til dette samarbeidsorganet selv å uttale seg om Oslo og Akershus' videre organisering av f.eks. driften innen kollektivtrafikken (hvorvidt et eventuelt eget selskap bør etableres, graden av anbudseksponering osv.).

Oslopakken og det tilhørende samordningsutvalget for hovedveiutbyggingen er aktuelle eksempler på at slik samordning med utgangspunkt i eksisterende organisering og styringssystem kan fungere. Slikt samarbeid hviler imidlertid tungt på at

staten forutsetter enighet mellom partene før det utløses penger. Den såkalte NOA-utredningen om et felles kollektivtrafikkselskap i Oslo og Akershus (SOL) er et annet eksempel som peker på mulighetene til å sikre samordning gjennom samarbeid.

Utvalget konkluderte i *"Samferdsel"* i kapittel 9 med å anbefale at det utredes om større deler av riksveinettet kan nedklassifiseres til fylkesveier. En slik nedklassifisering vil kunne legge bedre til rette for en helhetlig transportplanlegging med utgangsgpunkt i et samarbeid om transportpolitikken. Det vil også være interessant å få vurdert potensialet som kan ligge i at ansvaret for å kjøpe lokale jernbanetransportjenester overføres fra staten til fylkeskommunen. Utvalget har i *"Samferdsel"* i kapittel 9 anbefalt at dette spørsmålet utredes.

18.2.3.4 Samarbeid om tekniske tjenester

Samarbeid om tekniske tjenester som vannforsyning, avløp og renovasjon baserer seg på at kommunenes myndighet etter forurensningsloven (renovasjon og avløp) og etter helselovgivningen (tilsyn med drikkevann) føres videre, og kommunenes ansvar for drift av egne renseanlegg, vannforsyningsanlegg samt renovasjon- og gjenvinningsanlegg føres videre. I hovedstadsområdet er det gjennom mange tiår høstet erfaringer med interkommunalt samarbeid om tekniske tjenester. Det foreligger trolig et potensiale for å høste større gevinster gjennom et mer omfattende samarbeid enn det som praktiseres i dag.

Forbedringsmulighetene innen disse tjenestene er knyttet til bedre utnyttelse av eksisterende anlegg og tilrettelegging for mer kostnadseffektiv drift. Dagens situasjon er kjennetegnet av mange og tildels lite koordinerte utbygginger innenfor et forholdsvis avgrenset område. Det er imidlertid ikke sikkert at løsninger som omfatter hele Oslo og Akershus vil være særlig rasjonelle for alle disse tjenestene. Sterkere koordinering mellom nabokommuner eller mellom delregioner som naturlig bør kunne ses under ett, vil kunne medføre forbedringer, særlig innenfor det sentrale tettstedsområdet.

For å sørge for mer helhetlig utbygging og koordinert drift av anlegg innen vannforsyning, avløp og renovasjon kan kommunene opprette felles organer i form av felles selskaper. Det eksisterer allerede slike samarbeidsorganer innen deler av hovedstadsområdet, både innen vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon. Det kan bygges videre på slike felles driftsorganisasjoner, med sikte på mer omfattende og helhetlige løsninger av disse tjenestene. Forslaget til ny lov om interkommunale selskaper vil også kunne være en velregulert ramme rundt et slikt samarbeid om utbygging og drift av anlegg for tekniske tjenester (NOU 1995:17, jf punkt 18.2.2).

Gjennom fylkesdelplaner, statlig konsesjonsbehandling for anlegg innen tekniske tjenester og direkte statlige pålegg kan det utvikles et mer omfattende samarbeid om tekniske tjenester.

Et styrket samarbeid om drift av tekniske tjenester vil kunne bidra til mer effektiv og miljøvennlig oppgaveløsning enn det som kjennetegner situasjonen i dag. Det er i utgangspunktet mest nærliggende at det etableres ett politisk samordningsorgan for hver av de tekniske tjenestene (vann, avløp og renovasjon), som treffer rådgivende beslutninger om bl.a. organisering, investeringer og drift. Disse organene bør være sammensatt av folkevalgte representanter for Oslo kommune og deltakende kommuner i Akershus.

Begrensningene ved en slik samarbeidsløsning kan være at den blir for løs og uforpliktende til å gjennomføre større omlegginger som kan være ønskelige ut fra helhetlige betraktninger, men som enkeltdeltakere anser som lite ønskelige. Gjennom avtalene om et slikt samarbeid kan det imidlertid etableres styringsformer som

til en viss grad kompenserer for slike begrensninger. Forutsetningen er at deltakerne frivillig inngår avtale om å avstå noe direkte styringsmyndighet til en slik felles driftsorganisasjon.

18.2.3.5 Oppsummering

I hvilken grad vil samarbeid med utgangspunkt i eksisterende verktøy, slik det er skissert ovenfor, kunne bidra til å utløse det forbedringspotensialet som utvalget tidligere har påpekt?

Innen helsesektoren vil plassering av Oslo og Akershus i samme helseregion legge bedre til rette for å vurdere de samlede sykehusressursene i området i sammenheng. Hvorvidt en slik endring i regioninndelingen også vil føre til bedre samordning mellom de tre regionsykehusene Rikshospitalet, Radiumhospitalet og Ullevål, avhenger imidlertid av hvordan en ny regionndeling blir, og av Rikshospitalets fremtidige status. Utvalget vil anse det som en styrke om et slikt samarbeid også omfatter Rikshospitalet/Radiumhospitalet.

Samarbeid om arealbruk og videre utbyggingspolitikk, forankret i plan- og bygningslovens bestemmelser om samarbeid, kan gi et bedre utgangspunkt for å føre en samordnet politikk for regional utvikling i hovedstadsområdet. De prosessene og kontaktmønstrene som vil bli etablert gjennom slikt plansamarbeid, både om fylkesplanlegging og kommuneplanlegging, vil kunne bidra til større grad av felles problemforståelse og på den måten legge grunnlag for en felles utbyggingspolitikk. På den måten vil samarbeid kunne representere en forbedring sammenlignet med den gjeldende situasjonen. På den annen side vil slikt samarbeid ha begrensninger, som følge av vanskene med å håndtere interessekonflikter og uenighet mellom de deltakende parter, noe som ofte oppstår innenfor dette politikkområdet. Erfaringene med plansamarbeid, både i dette området og ellers i landet bidrar til å styrke en slik motforestilling. Forutsetningen for at samarbeid skal kunne møte de samordningsbehovene som utvalget har påpekt foran (jf. *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7), er trolig at staten på en mer aktiv måte tar i bruk sine virkemidler, både i forkant og etterkant av planprosessene.

Innen samferdselsektoren er det allerede i gang prosesser der Oslo kommune og Akershus fylkeskommune søker å utvikle felles politikk. Utvalget ser det som viktig at dette samarbeidet føres videre. Samarbeidet som er etablert om hovedveiutbyggingen bør også føres videre, der den statlige deltakelsen ser ut til å ha vært en viktig katalysator for de positive resultatene som er oppnådd. NSB bør også delta mer direkte i kollektivplanleggingen i hovedstadsområdet, i samarbeid med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Samarbeidet innen samferdsel kan imidlertid også være sårbart for interessekonflikter og ulike prioriteringer mellom de samarbeidende partene.

Innen tekniske tjenester vil samarbeid kunne føre til forbedringer for de oppgaver der deltakende parter er enige om å inngå et forpliktende samarbeid.

18.2.4 Samarbeid med bindende beslutningsmyndighet

En felles begrensning ved de samarbeidsmodellene som er skissert ovenfor er at de i liten grad innebærer mekanismer som setter samarbeidsorganene i stand til å overvinne uenighet og interessekonflikter. Slike konflikter er antakelig den viktigste forklaringen på at det frem til nå ikke har vært mulig å realisere en del av forbedringsmulighetene som er påpekt i del II av innstillingen. Et mulig svar på denne begrensningen kan være at det etableres samarbeidsorganer med kompetanse til å treffe beslutninger som deltakende parter er forpliktet til å følge.

Da innføres et sterkt styringsvirkemiddel som må pålegges gjennom et nytt lovgrunnlag. Ved å utstyre samarbeidsorganene med en slik vedtakskompetanse, vil det kunne treffes beslutninger der uenighet mellom de deltakende partene avklares gjennom ordinære flertallsbeslutninger, utfra en stemmefordeling som må nærmere defineres.

Forpliktende samarbeid gjennom samarbeidsorganer med bindende beslutningsmyndighet, kan etableres både for viktige enkeltsektorer og for et mer sektorovergripende funksjonsområde.

Sektorvist samarbeid

Sektorsamarbeid med bindende beslutningsmyndighet til styringsorganet, vil kanskje primært være en løsning som er aktuell for noen færre og avgrensede offentlige oppgaver. Et omfattende system der mange sektorstyringsorganer disponerer adskilte deler av den kommunale eller fylkeskommunale ressursrammen i området, vil ut fra grunnleggende styrings- og demokratihensyn trolig oppfattes som lite meningsfylt. Avgrenset til noen få sektorer der behovet for sterkere samordning synes påtrengende, vil slikt samarbeid imidlertid kunne være aktuelt å vurdere.

Slike samarbeidsorganer vil måtte baseres på en indirekte finansiering der deltakerne gjennom sine bevilgninger fastsetter budsjettrammen for samarbeidets aktiviteter. Prosedyrer for å avklare de samlede rammene må eventuelt reguleres i de enkelte tilfeller. Det kan også tenkes at slike samarbeidsorganer finansieres direkte fra staten. For Sykehusselskapet i København gikk staten inn med delvis finanisering, jf. kapittel 17.

For *samfunnsutbyggingsoppgavene* vil et slikt samarbeid kunne opprettes ved at det lovreguleres et permanent samarbeidsorgan for Oslo og Akershus som skal utarbeide og vedta en felles regionplan (fylkesplan). Det kan også tenkes et slikt samarbeid om kommuneplaner mellom Oslo kommune og de nærmeste nabokommunene. I et slikt samarbeid vil det måtte utvikles rutiner for å påse at de deltakende partene følger opp de planene som er vedtatt, samtidig som det trolig bør utvikles godkjenningsordninger som kan sikre at de enkelte deltakernes planer er i samsvar med de overordnede beslutningene som er fattet.

Innenfor *helsesektoren* vil det kunne tenkes en rekke forskjellige samarbeidsvarianter. I sykehusselskapet i København deltar både staten og «fylkeskommunene» som parter (eiere) og selskapet har et totalansvar for samtlige sykehus (drift og eierskap) regulert gjennom en egen særlov, jf. kapittel 17. I *Vest-Sverige* er det med virkning fra 1996 etablert et interfylkeskommunalt samarbeid, Vest-Sveriges kommunalforbund, der sykehus er den største sektoren. Landstingsforbundets øverste organ er sammensatt av politikere fra de deltakende landstingene og har et omfattende ansvar for helsesektoren. Beslutninger fattes ved flertallavgjørelse, men samarbeidsavtalen som ligger til grunn for forbundet er basert på at ingen av de berørte partenes interesser blir tilsidesatt på en grunnleggende måte gjennom slike flertallsavgjørelser. I *Hellandsvikutvalgets* innstilling er en av modellene som lanseres (modell 2) basert på regionalisert interfylkeskommunalt samarbeid gjennom et interfylkeskommunalt selskap. En slik modell innebærer at fylkeskommunene innen den enkelte helseregion går sammen om å etablere et sykehusselskap. Det kan også tenkes en variant basert på at det etableres et selskap i hovedstadsområdet uavhengig av helseregioninndelingen, hvor Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten inngår som parter. En slikt samarbeid vil imidlertid vanskeliggjøres hvis det bare omfatter to parter. Et samarbeid med staten som part vil kreve særskilt lovgrunnlag. Finansieringen av et sykehusselskap kan i prinsippet skje ved at staten overfører økonomiske ressurser til selskapet direkte, eller ved at staten overfører ressurser til fylkeskommunene, eventuelt kommunene som i neste

omgang kjøper helsetjenester fra sykehusselskapet. Den sistnevnte varianten vil innebære at det innføres et skille mellom bestillere og utførere av helsetjenester (selskapet er utfører, mens kommunene/fylkeskommunene er rekvirenter).

For *samferdsel* kan et mer bindende sektorsamarbeid innebære at samferdselsmyndigheten som i dag er tillagt fylkeskommunene (kollektivtrafikk og fylkesveier) overføres til et eget samordningsorgan som har ansvar for samferdselspolitikken i hele hovedstadsområdet. Dette organet bør styres av folkevalgte representanter utpekt av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus vil i en slik modell kunne styre samferdselspolitikken gjennom sine bevilgninger til veier og kollektivtrafikk og ved å utpeke representanter til samordningsorganet. Bystyret og fylkestinget vil i en slik modell imidlertid ikke kunne omgjøre de beslutningene som er fattet av samarbeidsorganet. Samordningsorganet vil så være ansvarlig for å fastlegge takstnivå, takstsystem, prioriteringer av vei- og banebygging, tildele løyver mm. innenfor hele hovedstadsområdet samt fastsette hvordan selve driften av kollektivtransporten skal organiseres. Staten kan være representert i styringssorganet for å sikre samordning mellom de fylkeskommunale ansvarsområdene som er overført til organet og de statlige virkemidlene som inngår i hovedstadsområdets transportpolitikk (jernbanetjenester og deler av infrastrukturen). Et slikt samordningsorgan kan opperettes gjennom særskilt lovpålegg (som kan tenkes i flere varianter jf. punkt 18.2.2 om lovgrunnlag). Lovreguleringen bør fastlegge prosedyrer for oppnevning og sammensetning av organet og for finansieringen.

Innen *tekniske tjenester* kan det etableres samarbeidsorganer for henholdsvis vannforsyning, avløp og renovasjon med Oslo og større eller mindre deler av Akershus som ansvarsområde. Alle de kommunale oppgavene innen vannforsyning, avløp og renovasjon kan overføres til de nye samarbeidsorganene. Disse styringsorganene vil få endelig avgjørelsesmyndighet i de saker de er tillagt ansvar. Det vil kunne gjelde gebyrfastsettelse, investeringsplaner, lokalisering og drift av anlegg. Et slikt samordningsorgan kan forvalte alle inntektene som i dag skriver seg fra de tekniske tjenestene i området, samt eventuelle tilskudd fra kommuner og fylkeskommuner.

I samarbeidsorganer med bindende beslutningsmyndighet, slik de er skissert for de ulike sektorområdene ovenfor, vil Oslo kommune få flertall dersom de sammensettes forholdsmessig etter folketall. Det kan være problematisk i situasjoner der konflikter er knyttet til geografiske skillelinjer (sentrum mot periferi), noe som eventuelt kan motvirkes ved at kommunene i Akershus (f.eks. de perifere kommunene) gis en høyere representasjonsandel enn det befolkningsstørrelsen skulle tilsi. Et annet alternativ er å basere bindende vedtak på krav om kvalifisert flertall der Oslo kommune må ha støtte fra flere kommuner. En tredje variant kan være å legge en konsensusmodell til grunn.

Et organ valgt etter forholdstallsprinsippet vil kunne bli stort og tungrodd og gi de små partiene en forholdsmessig svakere representasjon, dersom alle kommunene skal være representert. For å motvirke en slik mulig skjevhet vil det kunne være mulig å la partiene peke ut representanter til samarbeidsorganet ut fra den forholdsmessige partistyrken i regionen.

Forpliktende samarbeid slik det er skissert ovenfor reiser betydelige demokratiske dillemmaer som tas opp til diskusjon i punkt 18.2.5. I tillegg vil etableringen av slike samarbeidsorganer med forholdvis vide fullmakter kunne gå på bekostning av muligheten til å avveie og prioritere ressursinnsats på tvers av sektorområder. For å øke muligheten til sektorovergripende prioriteringer og vurderinger, kan det tenkes at samarbeid av sektorovergripende karakter bør utvikles. Dette drøftes kort nedenfor.

Sektorovergripende samarbeid

Sektorovergripende samarbeid kan være en løsning som tar sikte på å sikre helhetlige vurderinger og prioriteringer på tvers av sektorområder. Et slikt samarbeid kan motvirke tendensen til fragmentering og sektorisering som sektorvist samarbeid kan innebære. Samarbeidet bør i så fall omfatte de sentrale oppgavene som er beskrevet i innstillingens del II, det vil si både helsesektoren, samferdsel, arealplanlegging og tekniske tjenester. Et slikt sektorovergripende samarbeid kan organiseres på flere måter. I utgangspunktet kan det skilles mellom fire mulige hovedformer:

1. Kommuner samarbeider om kommunale oppgaver
2. Fylkeskommuner samarbeider om fylkeskommunale oppgaver
3. Kommuner og fylkeskommuner samarbeider om både kommunale og fylkeskommunale oppgaver
4. Kommuner samarbeider om både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, noe som ligner mye på den «gamle» fylkeskommuneordningen fra før 1976.

Hvis et sektorovergripende samarbeid skal ha muligheter til å løse reformbehovet i hovedstadområdet, bør samarbeidet trolig omfatte både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. For å sikre beslutningskraft bør et slikt styringsorgan antakelig ha myndighet til å fatte endelige vedtak i de saksfelt som er lagt til fellesorganet. I utgangspunktet er det derfor mest nærliggende at både kommuner og fylkeskommuner deltar i et slikt samarbeid, siden samarbeidet skal omfatte både kommunale og fylkeskommunale oppgaver (variant tre ovenfor). Dette kan skje ved at Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus utpeker representanter til et felles styringsorgan for hovedstadsområdet. En slik organisering reiser imidlertid vanskelige spørsmål om representasjon og stemmefordeling mellom de ulike deltakerne. På den ene siden vil det være uheldig om kommunene blir representert med så mange mandater at kommunene i realiteten får avgjørende innflytelse over de fylkeskommunale oppgavene til Oslo og Akershus. På den annen side vil det også kunne oppfattes som uheldig om Oslo kommune og Akershus fylkeskommune får flertall, slik at de i realiteten kan fatte endelige beslutninger om kommunale oppgaver.

For å motvirke problemene som slike kompliserte vedtaks- og styringsmekanismer innebærer, kan en løsning være at samarbeidet omfatter enten bare kommuner eller bare fylkeskommuner (variant en og to ovenfor). Ulempen ved en slik modell vil være at samarbeidet ikke omfatter alle de oppgavene som inngår i oppsummeringen av reformbehovet. Et ryddigere alternativ kan dermed være å etablere et sektorovergripende samarbeid for de kommunale og fylkeskommunale oppgavene, styrt av utsendinger utelukkende fra kommunene i området (variant fire ovenfor). Da vil det opprettes et samarbeidsorgan som har mange likhetstrekk med den gamle fylkeskommunen, slik den fremsto før reformen i 1975, med bl.a. indirekte representasjon. Det vil da reise seg et spørsmål om hvilke oppgaver og ansvar som blir igjen i fylkeskommunen, særlig Akershus fylkeskommune. For å sikre helhetsvurderinger og prioriteringer på tvers av sektorer bør trolig også ansvaret for de øvrige fylkeskommunale oppgavene legges til dette organet, som videregående opplæring, kultur og sosialsektoren.

En slik gjenopprettelse av den «gamle» fylkeskommunen innebærer mange muligheter til å sikre bedre samordning av oppgaveløsningen innenfor hovedstadsområdet. Det er imidlertid vanskelig å hevde at det oppnås større klarhet og oversikt over de politiske ansvarsforholdene gjennom en slik organisering. Ut fra demokratihensynene kan det derfor reises en rekke prinsipielle motforestillinger mot et slikt løsningsalternativ. Det er også et spørsmål om en slik form for samar-

beid, med indirekte valgte utsendinger, vil ha styringsevne og -kapasitet til å håndtere så store og kompliserte saksfelt som det her dreier seg om. Fylkeskommunenes samlede aktivitet er alene dobbelt så stor som den var før reformen i 1975 (målt i faste priser), jf. St. meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen».

En modell med sektorovergripende samarbeid reiser med andre ord mange og uavklarte spørsmål om representasjon, organisering, administrasjon og finansiering. Det kan være grunn til å spørre om løsningsalternativet skaper flere vanskelige problemer og spørsmål enn det er egnet til å gi svar på.

18.2.5 Konklusjon

Utvalget har ovenfor drøftet egenskapene ved hovedformene for samarbeid, med utgangspunkt i en presentasjon og vurdering av lovgrunnlaget for samarbeid. Presentasjonen av lovgrunnlaget viste at samarbeid i stor utstrekning kan baseres på eksisterende lovverk, men at eventuell statlig deltakelse i samarbeidsorganer eller samarbeid med forpliktende beslutningsmyndighet (utover drift og organisering), vil kreve særskilt lovgrunnlag som i dag ikke eksisterer.

Det er beskrevet og diskutert hvordan samarbeid med utgangspunkt i eksisterende verktøy og samarbeid basert på mer bindende beslutninger vil kunne fungere. Fellestrekket ved de to formene er at eksisterende politiske institusjoner på lokalt og regionalt nivå i utgangspunktet bevares, slik at befolkningens tilknytning til de eksisterende folkevalgte organene ikke brytes og gevinstene som kan ligge i å føre videre en innarbeidet forvaltning tas vare på. Befolkningen sikres nærhet og kontakt med beslutningsorganer som har ansvar for lokale oppgaver.

Samarbeid med utgangspunkt i eksisterende verktøy

Det er en hovedkonklusjon i diskusjonen at samarbeid med utgangspunkt i eksisterende verktøy kan føre til bedre oppgaveløsning på flere områder. Følgende forhold ble trukket frem:

- Muligheten som ligger i det helseregionale samarbeidet, ved at Oslo og Akershus plasseres i samme helseregion, kombinert med endret eierskap for de statlige sykehusene i Oslo
- Sterkere utnyttelse av muligheten som ligger i interkommunalt og interfylkeskommunalt plansamarbeid
- Felles kollektivplanlegging og -drift i Oslo og Akershus, supplert med nærmere samarbeid med NSB og nedklassifisering av større deler av riksveiene
- Utvidet samarbeid om løsning av tekniske oppgaver som vannforsyning, renovasjon og avløp

Det er påpekt to ulemper knyttet til samarbeid i en slik form. For det første kan det vise seg at samarbeidsorganene har liten beslutningskraft når det oppstår uenighet eller interessekonflikt mellom deltakerne. Konsekvensen vil være at enkelte slike konfliktsaker dermed ikke finner sin løsning gjennom samarbeid. Staten vil i slike situasjoner kunne bli den endelige avgjørelsesinstansen, noe som er en lite ønskelig løsning av oppgaver som i utgangspunktet er tenkt avgjort på lokalt plan i kommuner og fylkeskommuner. For det andre kan et system med mange sektororganer føre til sektorisering og redusert helhetlig ressursprioritering.

Utvalget legger imidlertid til grunn at manglende beslutningskraft i en del situasjoner ikke bør forhindre at muligheten til samarbeid tas i bruk for å høste de gevinstene som likevel kan ligge i at samarbeid på en del områder kan frembringe enighet om tiltak basert på felles interesser. Slike tiltak vil trolig kunne gi bedre løsninger enn det som kjennetegner dagens situasjon. Problemet med eventuell sek-

torisering kan motvirkes gjennom samarbeidsorganer som har ansvar for flere sektorer.

Samarbeid med bindende beslutningsmyndighet

I diskusjonen om samarbeidsordninger med bindende beslutningsmyndighet påpekte utvalget at det melder seg mer prinsipielle motforestillinger. Slike samarbeidsorganer vil i realiteten innebære at det etableres et fjerde forvaltningsnivå med både indirekte finansiering og indirekte representasjon. Et samarbeid basert på disse prinsippene vil kunne føre til at samarbeidsorganet binder opp ressursbruken til en eller flere av samarbeidspartene, noe som er i strid med det finansielle ansvarsprinsippet.

Gjennom slikt samarbeid vil interessekonflikter bli avklart i form av flertallsbeslutninger. Vedtaksprosedyrer som innebærer bindende avgjørelsesmyndighet (flertallsbeslutninger mellom mange deltakere) reiser imidlertid grunnleggende spørsmål om representasjonen i slike organer. Det er fare for at permanente flertall og mindretall institusjonaliseres i samarbeidsorganene. Når samarbeidet bare omfatter to parter (f.eks. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune) står en overfor et grunnleggende uløst spørsmål om hvordan flertallsbeslutninger skal praktiseres. Partipolitiske allianser på tvers av de geografiske grensene vil kunne motvirke en fastlåst beslutningssituasjon. På den annen side vil et slikt partipolitisk flertall ha et uklart demokratisk mandat fra velgerne.

18.3 REGIONKOMMUNER

18.3.1 Hovedtrekk ved løsningsalternativet

En reform i kommuneinndelingen i Akershus kan være en løsning som sikrer bedre mulighet til samordning og helhetsvurdeinger i hovedstadsområdet. I følge utvalgets mandat skal en slik reform vurderes , med sikte på å avklare egenskapene til større «regionkommuner». Utvalget antar at en slik reform bør være forholdsvis omfattende, slik at dagens kommuner i Akershus omdannes til f.eks. tre store regionkommuner, basert på de tre hovedregionene innen dagens Akershus: Follo, Romerike og Asker/Bærum.

En slik reform kan baseres på at etablerte ordninger for styring, finansiering og oppgaveløsning legges til grunn. Velgerne i de nye kommunenen vil utpeke representanter til sine respektive kommunestyrer gjennom direkte valg. Kommunene vil få skatteinntekter og statlige rammetilskudd, basert på gjeldende finansieringssystem for kommunesektoren. En viktig forskjell vil være at disse tre regionkommunene også bør kunne overta fylkeskommunale oppgaver som i dag løses av Akershus fylkeskommune. Fylkeskommunen vil trolig måtte nedlegges i sin nåværende form (eventuelt føres videre som et løsere samarbeidsorgan for de nye kommunene). En slik endring vil kunne innføres ved at lovverket presiserer at de tre regionkommunene også har fylkeskommunale funksjoner, slik det i dag er gjort for Oslo kommune.

Regionkommunemodellen griper ikke inn i Oslo kommunes styringssystem, som dermed bl.a. kan opprettholde sin bydelsordning. En slik bydelsordning kan også opprettes for de tre regionkommunene, for å sikre at flest mulig av de kommunale oppgavene blir løst nærmest mulig befolkningen som berøres.

18.3.2 Oppgaveløsningen

Innenfor *samfunnsutbyggingen* vil de nye regionkommunene både være ansvarlig for fylkesplanlegging og for kommuneplanlegging Dette åpner for en mer helhetlig styring av og utvikling innenfor hver av kommunene. Felles problemer og

utfordringer på tvers av de nye grensene vil imidlertid ikke bli fanget bedre opp enn i dag, gjennom disse tre regionkommunene. Det vil fortsatt være behov for samordning over kommunegrensene, og særlig i forhold til Oslo kommune. Erfaringene kan tyde på at slikt samarbeid er enklere å få til mellom enheter som størrelses- og ressursmessig er jevnbyrdige. På den annen side vil de prinsipielle svakhetene ved samarbeid (som er diskutert i punkt 18.2), også kunne gjelde et samarbeid mellom de nye kommunene.

Driften av *sykehusene* vil trolig ikke kunne håndteres av disse tre regionkommunene hver for seg. Sykehusoppgaven vil derfor måtte løses i en eller annen form for samarbeid mellom de tre regionkommunene i Akershus fylke og Oslo kommune, etter en av modellene som ble trukket opp i avsnitt 18.2. Det mest nærliggende vil være at de nye kommunene i Akershus overtar ansvaret for sykehusene i hver sin region, og at et felles styringsorgan med representanter for de fire sykehuseierne treffer overordnede og strategiske beslutninger om utbygging, spesialisering og funksjonsdeling mellom sykehusene i området. En slik modell vil imidlertid ikke løse spørsmålet om samordning mellom Rikshospitalet og Ullevål sykehus om regionfunksjoner, noe som krever avklaring i forbindelse med spørsmålet om endret helseregioninndeling.

Innen regionkommunen vil det være gode muligheter for vertikal integrasjon mellom 1. og 2. linjetjenesten. Dannelsen av regionkommuner vil imidlertid ikke i seg selv føre til at samordningen mellom sykehusene i Oslo og Akershus forbedres. Eventuelt nytt eierskap og en endret helseregioninndeling kan imidlertid tenkes å føre til slik forbedring, uten at det nødvendigvis bør forhindre muligheten til å opprette de aktuelle regionkommunene.

Innen de *tekniske tjenestene* som vann, avløp og renovasjon vil regionkommunene kunne være egnete enheter som kan sørge for driftsmessige effektiviseringer og en mer rasjonell utbygging. Spørsmålet om integrasjon på tvers av de nye grensene vil imidlertid oppstå også for disse tjenestene.

Ansvaret for viktige *transportpolitiske oppgaver* vil i følge den ordinære oppgavefordelingen tilfalle regionkommunene (løyver, rutetransport, kollektivtransport mm). Dagens SL vil trolig måte omorganiseres, eller bli et felles selskap eid av de tre nye regionkommunene. Dannelsen av tre regionkommuner representerer ikke i seg selv en bedring i muligheten for helhetlig styring og planlegging av de samlede transportløsningene innen hele hovedstadsområdet. Reformbehovet som knytter seg til å bedre samordningen mellom de statlige og fylkeskommunale delene av transportpolitikken i hovedstadsområdet vil ikke uten videre bli håndtert.

Med dannelsen av regionkommuner vil også de øvrige fylkeskommunale oppgavene i Akershus fylkeskommune bli lagt til de ulike regionkommunene. Det er særlig interessant å vurdere hvilke konsekvenser en slik omlegging vil ha for videregående opplæring. I kapittel 13 har utvalget konkludert med at det er behov for koordinering mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, innen videregående opplæring. Med en oppdeling av dette ansvaret i tilsammen fire beslutningsenheter som skal sørge for opplæringstilbudene innenfor en felles utdanningsregion, blir slik koordinering trolig vanskeligere enn det er i dag, med to utdanningsmyndigheter i området.

18.3.3 Demokrati

Regionkommunene vil kunne åpne for større regional påvirkningskraft innenfor hver av de nye kommunene, men påvirkningskraften overfor regionale oppgaver i hele hovedstadsområdet vil ikke uten videre økes. Samarbeid mellom de fire nye storkommunene i området vil imidlertid kunne tenkes å bli enklere enn i dagens

situasjon med 22 Akershuskommuner, som både skal samordne seg i forhold til hverandre og i forhold til Oslo som senterkommune.

Befolkningens nærhet til de lokale oppgavene vil bli svekket ved å danne tre regionkommuner i Akershus, noe som eventuelt kan motvirkers ved å opprette kommunedelsnemnder på underkommunalt nivå.

Regionkommunene innebærer klare og oversiktlige politiske ansvarsforhold, noe som i seg selv kan representere en bedring i grunnlaget for et reelt demokrati. Valgfriheten kan økes innenfor de nye regionkommunene, men muligheten til å velge mellom tjenester innenfor større deler av hovedstadsområdet, følger ikke automatisk av løsningen med regionkommuner.

18.3.4 Oppsummering

Opprettelsen av større regionkommuner i Akershus innebærer at kommuneinndelingen i Akershus omdannes forholdsvis drastisk. Men innholdet i selve løsningen er godt utprøvet og velkjent, ved at systemet som det legges opp til baserer seg på gjeldende ordninger for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og på det innarbeidete forholdet mellom staten og kommunesektoren.

Motforestillingen mot modellen er at den vil oppleves som en svekkelse av muligheten til nærhet og kontroll for befolkningen innen kommunene som blir sluttet sammen, uten at det kan trekkes frem sterke argumenter som taler for at den regionale påvirkningskraften økes så mye at en slik endring uten videre kan forsvares.

Regionkommunene vil øke muligheten til samordning og helhetsvurdering for regionale oppgaver som blir løst innenfor den enkelte regionkommune, men ikke innen hovedstadsområdet som helhet. En slik modell legger dermed ikke godt til rette for å løse de utbyggings- og arealutviklingsspørsmålene som oppstår som følge av den administrative oppsplittingen av den funksjonelle byregionen og det sammenhengende tettstedsområdet.

18.4 HOVEDSTADSFYLKE

Løsningsalternativet med en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus er foreslått av tidligere utvalg. Flertallet i Korenutvalget (NOU 1972:27) og Christiansenutvalget (NOU 1992:15) konkluderte i sine innstillinger med å foreslå sammenslutning til en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus.

18.4.1 Hovedtrekk ved løsningsalternativet

Oppgaver og styringsprinsipper

Den grunnleggende ideen med en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus er å forene behovet for sterkere samordning av regionale oppgaver uten å gjøre dyptgripende endringer i kommunestrukturen. Modellen vil kjennetegnes av:

- Et folkevalgt organ som kan ta overordnede beslutninger som gjelder regionen, legge til rette for samarbeid og samordning mellom kommunene i området og kunne ivareta regionale hensyn i tilknytning til kommunale beslutningsprosesser. Disse funksjoner ivaretas i liten grad for denne regionen i dag. Dersom dagens rammebetingelser videreføres, må staten i stor grad ivareta disse oppgavene.
- Et organ som ivaretar spesialiserte ressurs- og kompetansekrevende tjenester som ikke lar seg løse på en god måte av kommunene i området. Ut fra et nærhetsprinsipp vil fylkeskommunale oppgaver kunne legges til kommuner.

Hovedstadstinget (fylkestinget) skal likevel ivareta nødvendig samordning av alle regionale oppgaver og ressursprioriteringer mellom fylkeskommunale ansvarsområder. I den skisserte modellen vil de folkevalgte organene i Oslo kommune fortsatt være de viktigste organene for befolkningen i Oslo. Kommunene i Akershus bør i et langsiktig perspektiv kunne styrkes som de lokale og viktige organer i Akershus, som kan møte befolkningens behov for nærhet og kontakt. Den nye fylkeskommunen skal ha ansvaret for de oppgaver som er lagt til landets fylkeskommuner. I dag omfatter dette oppgaver innen helse- og sosial, videregående opplæring, samferdsel, fylkesplanlegging, næringsutvikling og kultur. Som en ny ordning bør den nye fylkeskommunen få en lovhjemmel til å delegere myndighet og driftsoppgaver til kommuner. Dette forslaget er begrunnet i følgende særskilte forhold i regionen:

- Folketallet i den nye fylkeskommunen vil med dagens folketall bli på rundt 930 000 innbyggere. I løpet av få år vil folketallet passere én million. I nasjonal sammenheng vil det være en svært stor enhet med over dobbelt så mange innbyggere som den nest største fylkeskommunen. En slik enhet vil skape stor avstand mellom folkevalgte og befolkning, noe som gjør det ønskelig at den nye fylkeskommunens ansvar konsentreres til de regionale oppgavene og de spesialiserte tjenestene som det ikke er hensiktsmessig å legge til kommunene. Videre er det ønskelig å gjøre det enklest mulig å administrere en så stor enhet.
- Oslo kommune er en enhet med størrelse og innarbeidet kompetanse til å ivareta alle de fylkeskommunale oppgavene. Det er imidlertid påvist et samordningsbehov for Oslo- og Akershusregionen som tilsier at regionale oppgaver styres mer under ett. I en fylkesmodell bør deler av Oslo kommunes fylkeskommunale virksomhet inngå i en ny fylkeskommune for Oslo og Akershus. For øvrig skal Oslo kommune beholde flest mulig av de fylkeskommunale driftsoppgavene. Så langt det er hensiktsmessig innenfor rammen av en fylkesmodell, skal Oslo kommune kunne videreføre dagens mulighet til å samordne sammenhengende tjenester, der det ellers i landet er delt ansvar mellom kommuner og fylkeskommuner. Det er et mål at Oslo kommune skal ha mulighet til å videreføre bydelsreformen, der det legges til rette for å videreutvikle både bystyret/byrådet og bydelsutvalgene som folkevalgte organer.
- Kommunene i Akershus er gjennomgående forholdsvis store i nasjonal sammenheng . Ut fra sin størrelse vil flere kommuner kunne ha forutsetninger for å påta seg fylkeskommunale driftsoppgaver. Samarbeidsordninger mellom kommuner i delregionene (Romerike, Follo og Vestområdet) kan eventuelt utnyttes for å gi kommuner fylkeskommunale driftsoppgaver. Det er et siktemål at kommuner i Akershus får overført fylkeskommunale driftsoppgaver, særlig innen individrettet tjenesteyting, så langt det er hensiktsmessig å gjennomføre slik overføring.

I denne modellen legges det til grunn at følgende *kjerneoppgaver* skal ivaretas av den nye fylkeskommunen:

1. Styrket *fylkesplanlegging* med pålagt arealdel og vekt på en overordnet styring av den regionale infrastrukturutbyggingen. Avgjørelse av innsigelser i plansaker bør vurderes overført til fylkeskommunen.
2. *Overordnet ansvar* for fylkeskommunal tjenesteproduksjon, *overordnet ressursprioritering* mellom fylkeskommunale oppgaver, *tildeling av økonomiske rammer* til kommuner for drift av fylkeskommunale oppgaver og fylkeskommunal *drift av spesialiserte og kompetanse- og ressurskrevende funksjoner* som det ikke er hensiktsmessig å legge til kommuner. Sykehusvirksomheten vil være en fylkeskommunal oppgave. Det samme gjelder driftsoppgaver for

fylkeskommunale oppgaver som Akershuskommuner ikke vil kunne overta.
3. Ansvaret for *kollektivtrafikktilbudet* i Oslo og Akershus
4. Ansvaret for *fylkesveiene* i Oslo og Akershus.
5. Ansvaret for en *felles næringspolitikk* for regionen

Disse oppgavene vil bli utdypet og drøftet i punkt 18.4.2 om oppgaveløsningen.

Det er ikke vurdert detaljert hvilke fylkeskommunale driftsoppgaver som bør delegeres til Oslo kommune og eventuelt kommuner i Akershus. En slik vurdering må gjøres i en videre oppfølging av denne løsningsmodellen. Oslo kommune bør kunne videreføre løsningen av alle driftsoppgaver med unntak av de ovennevnte kjerneoppgavene. For kommuner i Akershus bør individrettede driftsoppgaver innen videregående opplæring, barnevern, rusomsorg, tannhelsetjeneste og deler av psykiatrien kunne vurderes delegert fra fylkeskommunen. Noen kommuner kan klare å motta flere oppgaver, andre ikke, avhengig av størrelse, kompetanse m.v. Det kan bli nødvendig å foreta avveininger i samarbeid med kommunene om hvilke oppgaver det er mulig og hensiktsmessig for kommunene å påta seg. Det er også en forutsetning at delegering av oppgaver også må innvirke på ressursfordelingen.

I denne modellen er det prinsipalt lagt til grunn at kompetanseforholdet mellom den nye fylkeskommunen og kommunene skal reguleres innenfor rammen av en delegasjonsmodell, der fylkeskommunen tillegges ansvaret for oppgaven og deretter delegerer visse deler av oppgaven til kommuner. I det videre arbeidet med å konkretisere modellen, kan det også vurderes om fylkeskommunale driftsoppgaver som legges til Oslo kommune og eventuelt kommuner i Akershus skal tildeles ved lov. En slik modell har visse vanskelige avgrensningsspørsmål og avveininger i forhold til ansvarsforhold. Som et alternativ kan det også vurderes om det i loven skal trekkes opp retningslinjer for hvilke driftsoppgaver som skal overføres til kommunene, men at fylkeskommunen fatter delegasjonsvedtakene. De prinsipielle avveiningene mellom delegasjon eller lovfesting vil antakelig være analoge med de tilsvarende vurderingene for hovedstadskommune-modellen. Omfanget av delegering vil imidlertid være betydelig mindre i fylkesmodellen.

Geografisk avgrensning

En modell med et nytt hovedstadsfylke bør i utgangspunktet bestå av kommunene i Oslo og Akershus. Det sammenhengende byområdet fra Oslo strekker seg inn i Buskerudkommunene Røyken og Lier. Christiansenutvalget pekte også på at det kan være aktuelt å vurdere om perifere kommuner på Romerike og i Follo skal skilles ut og inngå i henholdsvis Hedmark og Østfold fylker. Det er av betydning å kunne beholde den innarbeidede strukturen i Akershus mest mulig uendret. Kommunegrensene i Oslo og Akershus er ikke vurdert og foreslås å være uendret ved dette løsningsalternativet. Eventuelle mindre endringer i avgrensninger av det nye fylket, vil kunne vurderes nærmere i den videre prosessen med konkretiseringer av modellen.

Folketallet i det nye hovedstadsfylket blir med dagens folketall på rundt 930 000 innbyggere. I løpet av få år vil folketallet passere én million. En slik enhet vil ha over dobbelt så mange innbyggere som den nest største fylkeskommunen, men enheten vil ikke være folkerik sammenlignet med tilsvarende enheter i andre nordiske land eller Europa. Arealet vil ikke være stort sammenlignet med arealet til flere andre fylkeskommuner. Oslo kommune blir den største kommunen i det nye fylket, med vel halvparten av den samlede befolkningen. Målt i innbyggertall vil Oslo ha tilsvarende tyngde vis á vis fylkeskommunen som Bergen og Trondheim har i forhold til henholdsvis Hordaland og Sør-Trøndelag fylker.

Lovgrunnlag, finansiering og administrative forhold

Siden Akershus og Oslo fylker opphører og inngår i et nytt fylke vil det kreve endringer i Grunnlovens § 58, tredje ledd, og i fylkesinndelingsloven fra 1918. En ny felles fylkeskommune kan i hovedsak reguleres etter de samme rettslige rammer som i dag gjelder for fylkeskommunene i landet, med egen beskatningsrett, direkte valgt fylkesting og egen fylkeskommunal administrasjon. Modellen forutsetter imidlertid en ny lovregel som gir den nye fylkeskommunen hjemmel til å delegere myndighet og driftsoppgaver for fylkeskommunale oppgaver til kommuner. Delegering av oppgaver som ved lov er lagt til fylkeskommunen innebærer et pålegg overfor kommuner om å påta seg oppgaver. Gjeldende lovgivning gir ikke adgang til slik delegasjon. Det kan imidlertid etter dagens system inngås avtaler mellom fylkeskommune og kommuner om utførelse av oppgaver. Det må også foretas en lovendring ved eventuell overføring av myndigheten til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner fra staten til fylkeskommunen.

Finansiering av den nye fylkeskommunen kan baseres på det som ellers gjelder for fylkeskommuner i landet. Oslo kommunes fylkeskommunale aktiviteter utgjør omlag 1/3 av Oslo kommunes økonomiske virksomhet. Reduksjonen i kommunens økonomiske aktivitet vil bli mindre ved at kommunen vil beholde flere fylkeskommunale oppgaver. Overføring av Oslo kommunes aktiviteter innen sykehus, kollektivtrafikk og deler av veinettet vil likevel fortsatt utgjøre en stor andel av kommunens økonomiske aktivitet innen de fylkeskommunale områdene. Ved delegering av fylkeskommunale driftsoppgaver til kommuner i Akershus, vil disse kommunene få en økt økonomisk aktivitet.

Kommunene må sikres økonomiske ressurser for de fylkeskommunale driftsoppgavene som disse får delegert. Det innebærer at fylkeskommunen må utvikle et kriteriebasert fordelingssystem for fylkeskommunale oppgaver. Dette vil antakelig være analogt til det som er drøftet for hovedstadskommunemodellen (jfr. punkt 18.5.1), men fordelingssystemet vil være av vesentlig mindre omfang. Eventuelle øremerkede statlige tilskudd til fylkeskommunale oppgaver vil tilfalle fylkeskommunen. Hvis fylkeskommunen har delegert disse oppgavene til kommuner vil fylkeskommunen være ansvarlig for at tilskuddene blir brukt i samsvar med forutsetningene.

Akershus fylkeskommune vil overføre alle sine oppgaver, eiendeler, administrasjon og fagapparat til den nye fylkeskommunen. Oslo kommune vil gjøre det samme for virksomheter knyttet til sykehus, kollektivtrafikk og deler av veinettet, samt eventuelle andre oppgaver som Oslo kommune ikke beholder. Kommuner i Akershus som får delegert fylkeskommunale driftsoppgaver, vil måtte få overført administrativt og faglig apparat, samt eventuelt eiendeler som er knyttet til disse oppgavene. En mer særskilt vurdering må foretas for frivillige oppgaver som f.eks. energivirksomhet som drives i betydelig omfang av både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

Statlige oppgaver som er delt på egne fylkeskontorer for henholdsvis Oslo og Akershus som f.eks. statens veikontor og fylkeslegen, forutsettes å bli samlet i ett kontor som følge av at Oslo og Akershus utgjør ett fylke.

18.4.2 Oppgaveløsningen

I del II har utvalget påvist samordningsbehov for regionale oppgaver i hovedstadsområdet som kommunene, fylkeskommunen og statlige regionale etater har ansvar for å løse. Utvalget har først og fremst funnet et forbedringspotensiale i samfunnsutbyggingsoppgaver som arealforvaltning, miljøvern og næringsutvikling og i oppgaver som sykehus, kollektivtrafikk, tekniske tjenester som renovasjon og vannforsyning og i noen grad avløp. I det følgende drøftes det om en modell med felles

fylkeskommune for Oslo og Akershus legger bedre til rette enn dagens rammebetingelser for å løse de påviste samordningsbehovene, samt hvilke konskevenser en slik modell kan få for muligheten til å løse andre sentrale oppgaver som blir berørt av fylkesmodellen.

SAMFUNNSUTBYGGINGEN

Utvalget har påvist et samordningsbehov innen fysisk planlegging, miljøvern og næringsutvikling. Med den befolknings- og aktivitetsvekst regionen står overfor, vil det være viktig å kunne avveie samfunnsøkonomiske og miljømessige konskevenser av en utbyggingsvekst. Utbyggingsveksten vil medføre et betydelig press på ledige arealer i byggesonen i Oslo tettsted, i Marka- og andre friluftsområder, på jordbruksområdene og i tettstedene i de mer perifere områdene av Akershus. Ansvaret for disse viktige avveiningsoppgavene blir i liten grad ivaretatt i dag.

I fylkesmodellen etableres det ett direkte folkevalgt organ med et definert politisk ansvar for disse samfunnsutbyggingsoppgavene for hele den funksjonelle arbeidsmarkeds- og boligregionen og større deler av pendlingsregionen. Dette ansvaret omfatter både sentrale by- og tettstedsområder og vekstområder i mindre tettbygde deler av den funksjonelle regionen, som Gardermoen. Ett nytt hovedstadsfylke vil kunne gi klarere og mer oversiktlige ansvarsforhold for den regionale areal-, miljø- og næringspolitikken, samt større legitimitet i gjennomføringen av politikken for disse områdene. Det vil kunne gi bedre grunnlag for samarbeid med kommunene. Fylkeskommunen kan påvirke den overordnede regionale samfunnsutviklingen gjennom fylkesplanleggingen, ansvaret for deler av samferdselsinvesteringene, næringsutviklingen og kulturminnevernet, samt gjennom ansvaret for den fylkeskommunale tjenesteproduksjonen. Fylkesplanleggingen er i prinsippet egnet til å fastlegge utbyggingsmønsteret, transportsystemer, infrastrukturutbygging for tekniske tjenester, overordnede miljøoppgaver, næringsutvikling og andre temaer der kommunene, fylkeskommunen og statlige regionale etater må samarbeide for å finne frem til gode løsninger. For Oslo- og Akershusregionen er ikke denne styringsmuligheten utnyttet. Dersom dagens rammebetingelser videreføres vil den praktiske konsekvensen kunne bli at staten må ta dette ansvaret. Det vil være prinsipielt uheldig for oppgaver som er av regionalpolitisk karakter.

En hovedstadsfylkesmodell bygger på følgende grunnleggende forståelse av arbeidsdelingen mellom det fylkeskommunale og kommunale nivået:

1. På fylkesnivå utarbeides retningslinjer for kommunal arealplanlegging og arealdel til fylkesplanen som gir de overordnede føringene for utbyggingsmønster, infrastrukturutbygging og eventuelt andre spørsmål der det er et behov for regional samordning. Dette blir fylkeskommunens oppgave som planmyndighet etter plan- og bygningsloven og kan eventuelt konkretiseres i forskriftene til § 6 i loven.
2. På kommunenivå utarbeides arealplaner på vanlig måte med de føringer som er nedfelt i fylkesplanleggingen og gjennom dialog med fylkeskommunen og regional statsforvaltning. Avvik fra overordnede retningslinjer må begrunnes fra kommunens side og avklares i dialog med fylkeskommunen og statlige etater. Ved konflikt vil bestemmelsene om innsigelse til kommunale planer kunne tas i bruk for å sikre nasjonale og regionale interesser.

Statlige og fylkeskommunale verktøy som kan brukes i tilknytning til fylkesplanleggingen for å påvirke samfunnsutbyggingen er følgende:

– Rullerende fylkesplaner etter plan- og bygningsloven (kapittel V),
– Bruk av fylkesplanlegging som samordnings- og prioriteringsinstrument som skal legges til grunn for øremerkede bidrag fra stat, fylkeskommune og kommuner til investeringer i infrastruktur (transportanlegg og anlegg for tekniske

tjenester) og til næringsutvikling (statlige og kommunale midler).
- Rikspolitiske retningslinjer (§17-1) eller forskrifter (§ 6) etter plan- og bygningsloven kan brukes av staten for å legge føringer på fylkesplanleggingen,
- Innsigelser fra statlige og fylkeskommunale myndigheter kan brukes med bakgrunn i i en godkjent fylkesplan,
- Statlig bruk av § 17-1 i plan- og bygningsloven for å juridisk binde opp arealbruken inntil kommuner har tilpasset sine kommuneplaner til de overordnede føringene som er nedfelt i fylkesplanen.

Disse verktøyene er nærmere beskrevet i underpunkt 18.2.3.2 foran om samarbeidsmodellen med styrking av eksisterende verktøy. Den nye fylkeskommunen vil ved å bruke de ovennenvte verktøyene aktivt, kunne gi en rekke føringer på arealdisponeringene og samfunnsutbyggingen i hovedstadsområdet og dermed få mulighet til å sikre bedre avveininger av samfunnsøkonomiske hensyn og miljøhensyn i den kommunale planleggingen. Den nye fylkeskommunen vil ha størrelse og verktøy til å styrke arbeidet med næringsutviklingen generelt og arbeidet med å styrke regionens muligheter i den internasjonale konkurransen og i samhandlingen med aktuelle utenlandske og innenlandske regioner.

Kommunene vil i en ny hovedstadsfylkemodell fortsatt være den sentrale arealmyndigheten og besitte viktige virkemidler for arealdisponeringer. Fylkesmodellen vil derfor fortsatt ikke kunne forhindre at kommuner prioriterer i strid med regionale interesser eller konkurrerer med hverandre. Flere utredninger og evalueringer av fylkesplanleggingen, bl.a. NIBR's utredning for utvalget , har konkludert med at fylkesplanleggingen i praksis har vist seg utilstrekkelig som styringsinstrument overfor den kommunale planleggingen (NIBR-notat 1996:115). Det finnes imidlertid potensialer i dette systemet som ikke er blitt brukt i særlig utstrekning. I det følgende drøftes mulige løsninger for å kunne utnytte dette potensialet.

Retningslinjer for arealplanlegging og pålagt arealdel i fylkesplanen

I fylkesplanleggingen kan det vektlegges at det skal utarbeides konkrete arealdeler. Bruk av fylkesdelplaner kan være egnet til å gjøre arealdelen mer konkret og mer forpliktende for kommunale planprosesser. Kravet om arealdel må sterkere presiseres gjennom statlige retningslinjer, eventuelt også gjennom formelt regelverk. Modellen forutsetter at det skal legges vekt på samarbeid med kommunene og statlig regional forvaltning som skal sikre en omforent basis for den kommunale planleggingen. Når kommuner gjør avvik fra slike fylkesdelplaner i kommunale planer, bør det begrunnes særskilt fra kommunenes side og gi regionale myndigheter grunnlag for å fremme innsigelser. Der ny fylkesplan er i strid med eldre kommuneplaner arbeides det nå med bestemmelser som forplikter kommunene til å revidere sine planer i samsvar med fylkesplanen.

Myndighet til å avgjøre innsigelser

I et videre arbeid med å konkretisere hovedstadsfylkemodellen, må det vurderes om statlig myndighet og virkemidler skal overføres til fylkeskommunen for å styrke fylkeskommunens mulighet til selv å følge opp fylkesplanens arealdel. Miljøverndepartementets/Regjeringens myndighet til å avgjøre innsigelser i plansaker kan vurderes overført til den nye fylkeskommunen. Dersom statlige fagmyndigheter ikke aksepterer en fylkeskommunal avgjørelse i en plansak hvor denne myndighet har fremmet innsigelse, forutsettes det at den statlige fagmyndigheten skal kunne anmode om at Miljøverndepartementet innkaller saken for vurdering og eventuelt endring. Dette bør i første rekke gjelde konflikter knyttet til nasjonale verne- eller utbyggingssaker og i mindre grad regionale interesser og skjønnsavveininger ved anvendelse av nasjonale retningslinjer. Miljøverndepartementets adgang til på eget initiativ å innkalle og omgjøre planer ut fra nasjonale interesser vil derfor ikke bli

berørt. En slik ordning innebærer ingen innskrenkning i kommunenes eget ansvar for planlegging. Utvalget har ikke spesielt undersøkt om det er problemer knyttet til dagens ordning med avgjørelse av konfliktsaker. Fylkeskommunalt ansvar for et slikt instrument, vil kunne stimulere til mer aktiv bruk av regionale retningslinjer og til at fylkeskommunen selv bedre kan følge opp fylkesplanleggingen i det løpende konkrete planarbeidet. Dette spørsmålet bør vurderes nærmere og det vises til Miljøverndepartementets arbeid med stortingsmelding om regional planlegging.

Overordnet regionalpolitisk styring av infrastrukturutbygging

I en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kommune- og fylkesplanleggingen, bør fylkesplanleggingen i sterkere grad brukes som et styringsinstrument for den overordnede infrastrukturutbyggingen. Det gjelder særlig utbygging av *transportsystemer* som strekker seg utover kommunegrensene. Christiansenutvalget foreslo at det ble vurdert å overføre samferdselssektoren med kollektivtrafikk og det overordnede veinett til den nye fylkeskommunen. Ansvaret for disse oppgavene er viktige i oppfølging og gjennomføring av transportplanleggingen. Innenfor en hovedstadsfylkemodell må det nærmere vurderes hvilke kommunale veier i Oslo som skal omklassifiseres til fylkesveier og overføres til den nye fylkeskommunen.

Utvalget har foreslått at staten som en generell ordning for landet, utreder muligheten for å nedklassifisere større deler av riksveinettet til fylkesveier. Slik nedklassifisering vil innebære at den nye fylkeskommunen kan overta ansvar for større deler av veinettet og dermed få betydelige virkemidler til å følge opp fylkesplanleggingen. Det vises til drøfting av samferdselssektoren under det etterfølgende punktet om tjenesteproduksjonen.

Utvalget har påvist et samordningsbehov for *vannforsyning, avløp og renovasjon.* Christiansenutvalget foreslo at det ble vurdert å overføre ansvaret for hovedanlegg for vannforsyning, kloakk og renovasjon til den nye fylkeskommunen. I det etterfølgende punkt om tjenesteproduksjonen er det konkludert med at drifts- og gjennomføringsansvaret fortsatt bør være kommunalt. Den nye fylkeskommunens oppgaver på disse områderne bør knyttes til fylkesplanleggingen. Gjennom fylkesplanleggingen vil det i prinsippet kunne trekkes opp retningslinjer for lokalisering og dimensjonering av anleggsstrukturen, kunne gis retningslinjer for investeringer i infrastrukturutbygging og retningslinjer for bruk av statlig virkemiddelbruk. Det vil legge bedre til rette for å utnytte det påviste samordningsbehovet.

Christiansenutvalget foreslo at det ble vurdert å overføre større oppgaver i *naturforvaltningen og miljøvernet* til den nye fylkeskommunen. Fylkeskommunen vil gjennom fylkesplanleggingen kunne samordne viktige miljøpolitiske oppgaver i regionen f.eks. for frilufstlivet og forurensningen av vann- og vassdrag. Gjennom fylkesdelplanprosesser der kommuner og statlige fagetater deltar, kan det legges premisser for politikk og samordnet virkemiddelbruk som ulike myndigheter disponerer over.

En viktig forutsetning for at fylkesplanleggingen skal fungere som styringsinstrument for infrastrukturutbyggingen, er at en i mye større grad utnytter det potensialet denne planformen har, for å kunne samordne og prioritere bruken av statlige, fylkeskommunale og kommunale virkemidler.

Næringsutvikling

Utvalget har påvist et samordningsbehov for næringsutviklingen. Med utgangspunkt i dagens aktivitet bør fylkeskommunens oppgaver kunne omfatte:

- Strategisk næringsplanlegging.
- Forvaltning av egne og statlige økonomiske virkemidler som næringsfond og bygdeutviklingsfond.
- Retningslinjer og strategiske føringer på Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SNDs) virksomhet i regionen.

- Markedsføring av regionen og bedriftsakkvisisjon.
- Samarbeid med utenlandske og nasjonale regioner om felles interesser.
- Sekretariat for Næringslivsrådet for Oslo og Akershus.
- Retningslinjer for næringslokaliseringer i regionen.

En felles fylkeskommune som ivaretar de ovennevnte oppgaver vil kunne legge bedre til rette for å løse det påviste samordningsbehovet. Kommunene vil fortsatt ivareta viktige oppgaver i næringspolitikken gjennom bl.a. areal- og eiendomsforvaltningen og dermed fortsatt kunne konkurrere om næringsetableringer. Som tidligere drøftet har slik konkurranse både positive og negative effekter. Fylkeskommunen kan gjennom aktiv bruk av fylkesplaninstrumentet i prinsippet trekke opp retningslinjer for næringslokaliseringer som vil kunne begrense de negative effektene. Kommunal- og arbeidsdepartementet har signalisert at det vil satse på å videreutvikle fylkeskommunal planlegging til å bli et styringssystem som bedre ivaretar koblingen mellom strategier- og virkemiddelbruk. Det arbeides i dag konkret med å finne bedre koblinger mellom de regionale folkevalgte organene og SND's regionale apparat, ved at fylkeskommunene skal få sterkere styringsmulighet over SND's strategier for virkemiddelbruk. En felles fylkeskommune for Oslo og Akershus vil legge bedre til rette for å samordne statlig, fylkeskommunal og kommunal virkemiddelbruk i næringsutviklingsarbeidet.

Overføring av kommunenes arealmyndighet til fylkeskommunen er ikke aktuelt

Christiansenutvalget foreslo at det ble vurdert å overføre det kommunale ansvaret for overordnet arealplanlegging til en ny fylkeskommune i hovedstadsområdet. Konsekvensen ville være at kommunene mister kompetansen til å vedta kommuneplanens arealdel. Et slikt system måtte eventuelt forutsette at berørte kommuner ble trukket aktivt med i planprosessen og fikk betydelig innflytelse på de fylkeskommunale beslutningene. Fordi det geografiske området nesten tidobles i forhold til Oslo kommunes areal, og folketallet omtrent fordobles, bør utarbeidelse av reguleringsplaner og andre detaljplaner antakelig i alle tilfeller være en kommunal oppgave. Innenfor et slikt system kunne det eventuelt være aktuelt å gi fylkeskommunen ansvar for større reguleringsplansaker som f.eks traseer for veier og kollektivtrafikktransport.

Det vil kunne øke samordningsmuligheten vesentlig at sentrale deler av arealmyndigheten samles i ett forvaltningsorgan. En slik modell vil imidlertid skape stor avstand mellom det politiske beslutningsorganet og de som blir berørt av beslutningene. Den effektiviteten og legitimitet som dagens kommuner kan oppnå ved lettere å kunne fange opp ønsker og hensyn i lokalsamfunnet og tilpasse løsninger til dette, vil kunne gå tapt eller bli vesentlig svekket. Det er også grunn til å understreke at rammebetingelser som tilrettelegger for konkurranse mellom kommuner om arealdisponeringer også inneholder positive mekanismer som skjerper kravene og øker effektiviteten i tilretteleggingsarbeidet. Dersom kommunene fratas for mye av arealmyndigheten, vil sentrale insitamenter til lokalpolitisk engasjement og interesse kunne svekkes. Det kan reises spørsmål om det påviste samordningsbehovet i arealforvaltningen er av en slik karakter og omfang, at det kan rettferdiggjøre så drastiske inngrep i kommunenes arealmyndighet. Det vil kunne være lite hensiktsmessig at et regionalpolitisk organ skal beskjeftige seg med planlegging på et så detaljert nivå som utarbeidelse av juridisk bindende planer lett vil kunne medføre. Dette vil bryte radikalt med de prinsipper som ligger til grunn for arbeidsdelingen mellom kommune- og fylkesnivå i plan- og bygningsloven og som det er redegjort for foran. Ved valg av en hovedstadsfylkemodell vil det ut fra en samlet vurdering ikke være aktuelt å overføre arealmyndighet fra kommunene til fylkeskommunen.

Konklusjon

Selvom fylkesplanleggingen til nå i praksis har vært utilstrekkelig som styringsredskap, vil fylkesplanleggingen kunne styrkes. I prinsippet bør den utvikles til et redskap for å ivareta regionale interesser i samfunnsutbyggingen ved mer aktiv bruk av de virkemidler som allerede er tilgjenglige. Utarbeidelse av en arealdel til fylkesplanen i samarbeid med kommuner og statlige regionale myndigheter vil legge bedre til rette for overordnet styring av arealdisponeringene. Det kan være nødvendig med statlige signaler eller pålegg om at en slik prosess er ønskelig. Bestemmelser som forplikter kommuner til å revidere sine planer i samsvar med fylkesplanen der ny fylkesplan er i strid med eldre kommuneplaner og overføring av statlig myndighet til å avgjøre innsigelser kan gi fylkeskommunen bedre styringsmuligheter i samfunnsutbyggingen. Hovedstadsfylkemodellen vil kunne ivareta en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kommuneplanlegging og fylkesplanlegging, der det legges til grunn at fylkesplanleggingen i sterkere grad skal ivareta den overordnede styringen av infrastrukturutbyggingen, med særlig vekt på transportsystemene. Fylkesplanlegging som samordnings- og prioriteringsinstrument, som legges til grunn for statlig og fylkeskommunal virkemiddelbruk, kan gi et potensiale for mer effektiv styring av den overordnede infrastrukturutbyggingen. Dette potensialet må utnyttes i sterkere grad.

TJENESTEPRODUKSJONEN

Kjerneoppgavene til den nye fylkeskommunen vil være et overordnet ansvar for fylkeskommunal tjenesteproduksjon, overordnet ressursprioritering mellom fylkeskommunale oppgaver, tildeling av økonomiske rammer til kommuner for drift av fylkeskommunale oppgaver og fylkeskommunal drift av spesialiserte kompetanse- og ressurskrevende funksjoner som det ikke er hensiktsmessig blir lagt til kommuner. Ved delegering av en del driftsoppgaver fra fylkeskommunen til kommuner, forutsettes det at fylkeskommunen primært ivaretar et overordnet planansvar, samordningsoppgaver og ressursfordelingen mellom kommuner.

For alle fylkeskommunale oppgaver i tjenesteproduksjon, vil hovedstadsfylkemodellen kunne legge bedre til rette for å utnytte samordningsmuligheter over dagens fylkesgrenser. Modellen gir gode muligheter for samlede politiske prioriteringer mellom samfunnsmessig sett viktige og kostnadskrevende oppgaver innen helse- og sosialsektoren, utdanningssektoren og samferdselssektoren, samt prioriteringer opp mot oppgaver innen kultursektoren og næringsutviklingen. Videre vil modellen legge til rette for å utnytte den effektivitet som ligger i å kunne øke mangfoldet for befolkningen ved valg innen f.eks. tilgjengelige helse- og utdanningstilbud.

Oslo kommunes ansvar innen tunge områder som sykehus- og samferdselsvirksomhet vil bli overført til den nye fylkeskommunen. Det vil svekke Oslo bystyres samordnings- og handlingspotensiale ved at det får færre oppgaver å prioritere innenfor. I denne modellen legges det til grunn at Oslo kommune skal beholde alle fylkeskommunale driftsoppgaver utenom sykehusvirksomhet, kollektivtrafikkdrift og fylkesveinett. Sammenlignet med landets kommuner vil Oslo kommune fortsatt kunne prioritere mellom flere viktige oppgaver for befolkningen. Oslo kommune kan videreføre arbeidet med å utnytte samordningspotensialet for flere gjennomgående tjenester, der det ellers i landet er et delt ansvar mellom fylkeskommune og kommune. I et mer langsiktig perspektiv vil også kommuner i Akershus kunne få styrket sitt samordnings- og handlingspotensiale ved eventuelt å overta fylkeskommunale driftsoppgaver.

Utvalget viser til at Regjeringen arbeider med å følge opp Hellandsvikutvalgets utredning og at spørsmål om *sykehusdrift* og eierskap ikke er avklart. I en hovedstadsfylkemodell legges det inntil videre til grunn at sykehusdrift er en fylkeskom-

munal oppgave som den nye fylkeskommunen skal ha drifts- og eieransvar for, eventuelt innenfor rammen av et sterkere samarbeid med fylkeskommunene i helseregionen. Den nye fylkeskommunen vil fjerne problemet med at befolkningen i Oslo og Akershus i dag tilhører to forskjellige helseregioner. Modellen legger til rette for bedre utnyttelse av bygninger, medisinsk utstyr, funksjonsfordeling og spesialisering, bl.a. når det gjelder akuttfunksjoner og en mer fleksibel utnyttelse av spesialister og mangelpersonell i et felles arbeidsgiverområde. Hovedstadsfylkemodellen bidrar ikke i seg selv til en bedre samordning av regionsykehusfunksjonene i området. Utvalget har under drøfting av helseregioninndelingen i underpunkt 18.2.3.1 pekt på ulike alternativer for å samle Oslo og Akershus i samme helseregion. Utvalget har også drøftet mulige løsninger for Rikshospitalet og Radiumhospitalet. Hovedstadsfylkemodellen vil kunne tilpasses samtlige av de alternativene som er skissert for helseregioninndelingen.

En felles fylkeskommune for Oslo og Akershus vil bryte gjennomgående tjenestelinjer mellom sykehusvirksomhet og primærhelsetjeneste i Oslo. Generelt kan det være usikkert i hvor stor grad det er mulig å utnytte potensialet for slik vertikal integrasjon i store organisasjoner med behov for å desentralisere oppgaver. Det er et klart potensiale for kostnadseffektivisering og god brukertilpasning med den organiseringen som Oslo kommune har valgt. For øvrige fylkeskommunale oppgaver innen helse- og sosialsektoren, forutsettes det at Oslo kommune vil kunne beholde driftsoppgaven. Oslo kommune forutsettes forsatt å kunne utnytte potensialet ved vertikal samordning for disse tjenestene. Mulighetene for vertikal samordning for Akershuskommuner vil kunne øke, dersom de kan overta en del av slike fylkeskommunale oppgaver i helse- og sosialsektoren.

I *utdanningssektoren* vil samordningsmulighetene over dagens fylkesgrenser kunne styrkes. Samordningsoppgaver vil være å sikre hensiktsmessig struktur på utdanningstilbudet i regionen og en hensiktsmessig fordeling og geografisk plassering av spesialiserte tilbud som skal være tilgjengelig for større områder over kommunegrenser eller for hele fylkeskommunen, samt ivareta samarbeidet med andre fylkeskommuner om landsdelslinjer og landslinjer. Samordningsmuligheten mellom gunnskole og videregående opplæring bør kunne opprettholdes i Oslo kommune ved at kommunen beholder driftsoppgaven for den videregående opplæringen. Denne samordningsmuligheten vil eventuelt kunne økes for Akershuskommuner, avhengig av i hvilken grad de vil kunne overta driftsansvar for det videregående opplæringstilbudet.

Løsningen av samordningsbehovene som er beskrevet på *samferdselsektoren* vil kunne forenkles gjennom en sammenslutning av Oslo og Akershus til en felles fylkeskommune. Den nye fylkeskommunen vil overta de virkemidler og oppgaver som Oslo og Akershus i dag disponerer over innen kollektivtrafikk. Fylkeskommunen vil overta ansvaret for AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s, noe som vil kunne forenkle muligheten til å utnytte effektiviseringspotensialet som er påvist for kollektivtrafikkdriften. Modellen gir også mulighet for å kunne overføre statlig ansvar for kjøp av jernbanetjenester til den nye fylkeskommunen. Da vil alle former for kollektive transporttilbud i regionen kunne ses under ett. Overføring av ansvaret for kjøp av jernbanetjenester kan også gi ulemper for samordningen mellom ulike jernbanetilbud. Spørsmålet om å overføre ansvaret for jernbanetjenester fra staten til fylkeskommunen bør derfor utredes. En eventuell nedklassifisering av riksveier til fylkesveier vil styrke fylkeskommunens styringsmuligheter over den regionale samferdselspolitikken og gjøre det lettere å vurdere kollektivtrafikk og veipolitikk i sammenheng.

Utvalget har påvist samordningsbehov innen *tekniske tjenester*, først og fremst renovasjon og vannforsyning. Tekniske tjenester er et kommunalt ansvar og fylkes-

modellen vil dermed kunne ha begrensede muligheter til å løse samordningsbehovet. Den nye fylkeskommunen kan muligens gjennom en egen lovregulering overta kommunalt ansvar for avfall og avløp etter forurensningsloven . Samordning av lokalisering og investering i infrastruktur for de tekniske tjenestene kan i prinsippet ivaretas gjennom mer aktiv bruk av fylkesdelplaner, kombinert med de juridiske og økonomiske virkemidlene som staten disponerer. Mer aktiv bruk av de juridiske virkemidlene vil være nødvendig for kunne styre avfallsstrømmene bedre. I en hovedstadsfylkemodell vil slike virkemidler være mest aktuelt å bruke for å løse det påviste samordningsbehovet. Kommunene forutsettes derfor å beholde ansvaret for de tekniske tjenestene.

18.4.3 Demokrati

I forhold til reformbehovet utvalget har påvist for demokratiet i regionen vil hovedstadsfylkemodellen kunne gi forbedringsmuligheter, men også ha utilstrekkelige egenskaper. Modellen bygger på forutsetningen om at kommunene i Oslo og Akershus skal være de viktige folkevalgte organene som skal ha demokratisk ansvar for flest mulig av de oppgaver som berører befolkningen. Fylkeskommunens demokratiske ansvar skal begrenses til regionale oppgaver og spesialisert tjenesteproduksjon som det ikke er hensiktsmessig at kommunene løser.

Fylkesmodellen vil kunne øke påvirkningskraften over regionale spørsmål i hovedstadsområdet. Det regionale folkevalgte organet vil antakelig i større grad kunne treffe vedtak om regional oppgaveløsning som faktisk bli satt ut i livet, siden det folkevalgte organet representerer både Oslo og Akershus og dermed dekker vesentlige deler av den funksjonelle regionen. Særlig vil det kunne gjelde i forhold til dagens situasjon for Akershus fylkesting som må antas å ha en begrenset påvirkningskraft ved at det representerer geografisk adskilte områder. Oslo kommune må også antas å ha begrenset påvirkningskraft i regionale spørsmål ved at kommunen ikke representerer store deler av den funksjonelle regionen.

Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Akershuskommunene treffer i dag beslutninger hver for seg som berører befolkningen i henholdsvis Akershus og Oslo. I en hovedstadfylkesmodell får befolkningen i Oslo og Akershus ett felles folkevalgt organ å øve innflytelse gjennom når løsningen av de fylkeskommunale oppgavene skal fastlegges. Den samme befolkningen vil også gjennom den nye fylkeskommunen kunne øve innflytelse på kommunale beslutninger i hele området og dermed legge bedre til rette for å ivareta befolkningens regionale interesser i kommunale beslutninger. Oslo- og Akershus-befolkningen vil også få økt sin valgfrihet for tjenestetilbud som gis f.eks. innen sykehus og utdanning.

Med en felles fylkeskommune vil antakelig befolkningens opplevelse av regional tilhørighet til den administrative enheten kunne endres både positivt og negativt, sammenlignet med dagens situasjon. I dag begrenses trolig opplevelsen av tilhørighet av at befolkningen i tre geografisk og tildels kulturelt adskilte enheter som Follo, Vestområdet og Romerike skal være knyttet til samme administrative enhet, slik som Akershus fylke er i dag. Mange bosatt i disse regionene har imidlertid flyttet ut fra Oslo og mange har sitt arbeidssted og er brukere av fritidstilbud i Oslo. Det er derfor ikke urimelig å anta at denne befolkningens tilhørighet kan økes, dersom disse knyttes til en administrativ enhet som omfatter hele hovedstadsområdet. På den andre siden vil Oslo-befolkningen måtte forholde seg til at en helt ny administrativ enhet som får ansvar for å løse de regionale oppgavene. Oslo-befolkningens opplevelse av tilhørighet til det nye fylkestinget kan derfor bli svakere enn den tilhørigheten de i dag har til bystyret.

En fordobling av befolkningsmengden til den nye administrative enheten til nær en million innbyggere vil øke avstanden til befolkningen for de regionale oppgavene og den spesialiserte tjenesteproduksjonen som kommunene ikke kan løse. Ved hvilken befolkningsstørrelse den nødvendige nærhet mellom befolkning og folkevalgte går tapt, er imidlertid vanskelig å vite. Fylkeskommunene har i dag allerede pga. sin størrelse et generelt problem med nærhet til befolkningen og har antakelig bl.a. av denne grunn en svakere interesse i befolkningen enn de andre forvaltningsnivåene. Dette bekreftes i den publikumsundersøkelsen Opinion har utført for utvalget. Fylkeskommunen har i dag mulighet til å innføre et parlamentarisk system for å tydeliggjøre de politiske ansvarsforholdene overfor befolkningen og mulighet til å videreutvikle mekanismer for befolkningens valgfrihet av tjenestetilbud, som muligens kan styrke befolkningens interesse for dette forvaltningsnivået. Hvilke oppgaver fylkeskommunen ivaretar ansvaret for og hvilken myndighet og virkemidler fylkeskommunen har til å kunne løse de samme oppgavene, kan også å ha betydning for befolkningens interesse for fylkeskommunen.

Befolkningen i Oslo vil kunne oppleve at et nytt forvaltningsnivå innebærer et system med mindre oversiktlighet og klarhet i ansvarsforholdene. Fylkeskommunen er imidlertid en kjent og innarbeidet forvaltningsform og Oslobefolkningen vil inngå i et forvaltningssystem som er etablert for resten av landet. Dersom bydelsutvalgene utvikles til direkte valgte organer vil befolkningen i Oslo få et ekstra forvaltningsnivå sammenliknet med befolkningen i Akershus. I prinsippet kan også Akershuskommuner innføre slike kommunedelsordninger. Andre bykommuner har oså bydelsordninger innenfor rammen av et system med fylkeskommune og kommune.

En reduksjon i Oslo kommunes ansvarsområde vil kunne få konsekvenser for lokaldemokratiet. Vel halvparten av befolkningen i hovedstadsområdet er vant til å velge representanter til et politisk organ med store fullmakter og god total samordningsmulighet innenfor Oslos grenser. Konsekvensen av at Oslo kommune ikke lenger har det samme totale ansvaret for alle kommunale og fylkeskommunale oppgaver, kan være at befolkningen opplever større avstand til beslutningstakerne som fastlegger viktige velferdstilbud. Tilhørigheten til kommunens folkevalgte organer kan bli redusert, med mulige konsekvenser for befolkningens politiske deltakelse. De ovennevnte konsekvensene kan imidlertid begrenses ved at Oslo kommune beholder flere av de fylkeskommunale driftsoppgavene. Oslo kommune vil fortsatt ha flere oppgaver å prioritere mellom enn landets øvrige kommuner. Dette bør kunne gi grunnlag for å videreføre bydelsreformen, der både bystyret/byrådet og bydelsutvalgene kan videreutvikles som folkevalgte organer. Dersom det blir aktuelt å overføre fylkeskommunale oppgaver til bydelene, vil en hovedstadsfylkemodell imidlertid kunne gi mindre oversiktlige forhold enn dagens Oslomodell.

I Akershus er lokaldemokratiet basert på kommunene som de viktige folkevalgte enhetene. Dagens innarbeidede kommunestruktur i Akershus kan opprettholdes uendret. Ved overtakelse av fylkeskommunale driftsoppgaver, vil kommunene i tillegg kunne bli styrket gjennom å kunne prioritere mellom flere oppgaver. Det vil styrke påvirkningskraften til de folkevalgte organene i kommunene og kunne styrke befolkningens interesse for lokaldemokratiet i Akershus.

Foran er det pekt på momenter som kan øke fylkeskommunens påvirkningskraft og stimulere befolkningens interesse for fylkeskommunen. Fylkeskommunens legitimitet og påvirkningskraft i regionale spørsmål vil imidlertid kunne bli svekket ved at mange fylkeskommunale driftsoppgaver overføres til kommunene. Det vil igjen kunne svekke befolkningens interesse for fylkeskommunen. Som tidligere nevnt er siktemålet først og fremst å delegere individrettede fylkeskommunale oppgaver til kommuner i Akershus og det er forutsatt at fylkeskommunen fortsatt skal

ha tunge og viktige oppgaver. I det videre konkretiseringsarbeidet av modellen vil det være viktig å vurdere nærmere hvordan balansen i oppgave- og virkemiddelfordeling skal være mellom bydelene, kommunene, fylkeskommunen og staten.

Innføringen av et delegasjonssystem for de fylkeskommunale oppgavene forutsetter at det bygges opp gode systemer for fordeling av midler, delegering av fullmakter, kontroll og rapportering. Et slikt system kan øke fleksibiliteten mellom forvaltningsnivåene. Et slikt system vil på den annen side øke risikoen for at ansvarsforhold overfor befolkningen og statlige myndigheter kan bli mer uoversiktelige. Det kan åpne for spillsituasjoner mellom forvaltningsnivåene. Det må derfor utvikles systemer som i best mulig grad tjener hensikten.

18.4.4 Omstillingskostnader

Et nytt hovedstadsfylke vil i hovedsak kunne bygge på innarbeidede lovverk og finansieringsordninger. For Akershus fylkeskommune synes omstillingskostnadene ikke å bli så store. Kommunene i Akershus kan i hovedtrekk opprettholdes uendret, men det vil kunne bli aktuelt å tilføre disse nye oppgaver. For Oslo vil omstillingskostnadene bli større. Oslo kommune må bryte opp eksisterende strukturer i egen organisasjon og få dette samkjørt med strukturene i fylkeskommunen. Utvalget kan vanskelig anslå omfanget på disse omkostningene, men peke på at de i en periode kan bli forholdsvis store. Det understrekes at denne modellen krever videre utredninger og konkretiseringer.

18.4.5 Oppsummering

Egenskaper ved hovedstadsfylkemodellen kan på bakgrunn av drøftingene foran oppsummeres slik:

- Hovedstadsfylket vil få et regionalt politisk organ med klart ansvar for viktige spørsmål av regional karakter. Regionalpolitiske avveininger vil bli gjort i ett direkte valgt organ. Befolkningens mulighet gjennom det regionalpolitiske organet til å påvirke den regionale utviklingen og de regionale velferdstilbudene vil kunne bli styrket.
- Den nye fylkeskommunen kan både øke og svekke befolkningens tilhørighet til det regionalpolitiske organet. For en del innbyggere i Akershus kan den eventuelt øke i forhold til Akershus fylkeskommune, mens den for innbyggerne i Oslo antakelig vil bli svakere enn til bystyret. Fylkeskommunene har bl.a. pga. avstanden til befolkningen generelt en svakere interesse i befolkningen enn de andre folkevalgte nivåene.
- Hovedstadsfylkemodellen legger til rette for å opprettholde kommunene i området med ansvar for mange oppgaver som berører befolkningen. Ved overføring av en del fylkeskommunale oppgaver til kommuner i Akershus vil nærheten til oppgaveløsningen for disse oppgavene øke og disse kommunenes samlede påvirkningskraft vil øke. Det vil kunne styrke tilhørigheten og stimulere interessen for det kommunale nivået i Akershus.
- Oslo kommune vil få svekket påvirkningskraft ved at den fratas ansvaret for sentrale oppgaver innen sykehus, kollektivtrafikk og deler av veinettet. Oslobefolkningen vil få sin påvirkningsmulighet på disse oppgavene gjennom den nye fylkeskommunen. Oslo kommune forutsettes å beholde de øvrige fylkeskommunale driftsoppgavene. Oslo kommune vil dermed fortsatt ivareta flere oppgaver enn landets øvrige kommuner og kunne prioritere mellom mange oppgaver. Det antas at Oslo kommune kan videreføre bydelsreformen, der både bystyret/byrådet og bydelsutvalgene kan videreutvikles som de viktige

folkevalgte organene i Oslo.

- Befolkningen i Oslo vil bli stilt overfor et nytt forvaltningsnivå som kan redusere oversiktligheten i forvaltningen for disse innbyggerne. Dersom det blir aktuelt å overføre fylkeskommunale oppgaver til bydelene, vil en hovedstadsfylkemodell kunne gi mindre oversiktlige forhold enn dagens Oslomodell.
- Fylkeskommunens legitimitet og påvirkningskraft i regionale spørsmål, vil uten kompensasjon i hensiktsmessige styringsvirkemidler kunne bli svekket ved overføring av mange fylkeskommunale driftsoppgaver til kommunene. Det vil kunne svekke befolkningens interesse for fylkeskommunen. Det forutsettes derfor at fylkeskommunen fortsatt skal ha tunge og viktige oppgaver.
- Innføringen av et delegasjonssystem for de fylkeskommunale oppgavene kan øke fleksibiliteten, men øker også risikoen for at ansvarsforhold overfor befolkningen og statlige myndigheter kan bli mindre oversiktelige. Det kan åpne for spillsituasjoner mellom forvaltningsnivåene. Dette må utredes nærmere for å unngå utilsiktede konsekvenser.
- Hovedstadfylkemodellen vil kunne ivareta regionale samordningsbehov for hele det funksjonelle området og større deler av pendlingsregionen gjennom helhetlig planlegging og løsning av oppgaver på tvers av dagens fylkesgrenser.
- Samordningsmuligheten for samfunnsutbyggingsoppgaver knyttet til arealforvaltning, miljøvern og næringsutvikling vil kunne bli styrket. Hovedstadsfylkesmodellen vil få et definert ansvar for vekstområder i byområdene og vekstområder i de perifere områdene som Gardermoen.
- Kommunene vil fortsatt ha ansvar for viktige oppgaver i samfunnsutbyggingen som vil kunne medføre konkurranse om næringsetableringer og prioriteringer i strid med regionale interesser. Konkurranse mellom kommuner har positive effekter på samfunnsutbyggingen, men kan ha negative effekter når viktige samfunnsøkonomiske og miljømessige hensyn settes til side og når det oppstår spillsituasjoner om næringsetableringer.
- Fylkesplanleggingen har til nå i praksis vært utilstrekkelig som styringsredskap. Fylkesplanleggingen vil imidlertid i prinsippet kunne ivareta regionale interesser i samfunnsutbyggingen ved aktiv bruk av de tilgjenglige virkemidlene. Denne planleggingen kan også styrkes ved utarbeidelse av arealdel og overtakelse av statlige virkemidler for oppfølging av fylkesplanen i den løpende konkrete planleggingen. Overtakelse av statlig myndighet til å avgjøre innsigelser i plansaker kan vurderes.
- Hovedstadsfylkemodellen vil kunne ivareta en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kommuneplanlegging og fylkesplanlegging, der det legges til grunn at fylkesplanleggingen i sterkere grad skal ivareta den overordnede styringen av infrastrukturutbyggingen, med vekt på transportsystemene. Et økt ansvar for veinettet og kollektivtrafikk og sterkere styringsmulighet gjennom fylkesplanleggingen over statlig økonomisk virkemiddelbruk vil øke samordningspotensialet.
- Kommunene vil fortsatt beholde ansvaret for de tekniske tjenestene. Forbedringspotensialet som er påvist for disse tjenestene kan utnyttes ved mer aktiv bruk av fylkesplanleggingen og aktiv bruk av de statlige virkemidlene.
- Hovedstadsfylkesmodellen legger godt til rette for å utnytte samordningsmuligheten over dagens fylkesgrense for alle de fylkeskommunale tjenestene der det er påvist et samordningsbehov gjennom større grad av spesialisering og arbeidsdeling.
- Det gjennomgående tjenesteansvaret for sykehusvirksomheten og primærhelsetjenesten i Oslo vil brytes og dermed svekke samordningsmuligheten for disse tjenestene. Det er usikkert i hvor stor grad et slikt

potensiale kan utnyttes i store organisasjoner med behov for desentralisert oppgaveløsning. Det understrekes likevel at det i prinsippet er et potensiale for kostnadseffektivitet og brukertilpasning i dagens Oslomodell.

- For de øvrige fylkeskommunale oppgaver der det er et gjennomgående tjenesteansvar med kommunale oppgaver, antas det at denne samordningen kan ivaretas i Oslo ved at Oslo kommune får beholde de fylkeskommunale driftsoppgavene. For de fylkeskommunale driftsoppgaver som kan overføres til kommuner i Akershus, vil denne samordningsmuligheten kunne øke.
- Innføring av hovedstadsfylkemodellen vil medføre omstillingskostnader. Det er en styrke for omstillingen at modellen i hovedsak kan bygge på innarbeidede lovverk, finansieringsordninger og kjente forvaltningssrukturer.

18.5 HOVEDSTADSKOMMUNE

Christiansenutvalget foreslo hovedprinsipper for kommune- og fylkesinndelingen for hele landet. Anvendt på hovedstadsregionen ville disse prinsippene bety at Oslo kommune og omegnskommunene burde sluttes sammen, under én felles direkte folkevalgt politisk ledelse. Utvalget gikk imidlertid ikke inn for en slik modell, ut fra en begrunnelse om at en slik enhet i folketall ville bli stor i forhold til andre kommuner, og at samordningsmulighetene og betingelsene for demokrati etter utvalgets vurdering var usikre. Christiansenutvalgets drøfting av disse spørsmålene var imidlertid svært summariske og det ble understreket at utvalget ikke hadde oversikt over hvilke samordningsmuligheter en slik enhet ville kunne gi.

Hovedstadsutvalget har foretatt en mer omfattende og grundig gjennomgang av den regionale oppgaveløsningen og demokratiet i hovedstadsområdet enn det Christiansenutvalget gjorde. På grunnlag av beskrivelsene og vurderingene som fremkommer i utredningens del II, vil Hovedstadsutvalget i hovedsak kunne støtte opp om Christiansenutvalgets påpekninger av behovet for integrerte tiltak på tvers av gjeldende administrative grenser i hovedstadsområdet. Med utgangspunkt i de vurderinger og konklusjoner som er trukket om reformbehovet, foreligger det gode grunner for å vurdere å etablere en politisk og administrativ enhet som samsvarer bedre med de geografiske og mobilitetsmessige forholdene i området.

En løsning basert på at noen av hovedprinsippene som ligger til grunn for dagens organisering i Oslo kommune gjøres gjeldende for et større geografisk område, kan være interessant å vurdere i denne sammenheng. Oslo kommune er med sine nær 500 000 innbyggere allerede i utgangspunktet befolkningsmessig en stor enhet i nasjonal sammenheng, samtidig som kommunen også ivaretar fylkeskommunale funksjoner. Bydelsreformen illustrerer hvordan en slik stor enhet kan legge til rette for nærhet mellom innbyggere og forvaltning gjennom delegering og desentralisering.

Det er viktig at mulighetene som ligger i å etablere en slik felles politisk enhet for den mest tettbygde og integrerte delen av hovedstadsregionen, blir drøftet grundig. Siktemålet er å vurdere en modell der et felles folkevalgt organ behandler overordnede og strategiske spørsmål om utviklingen i regionen, fordeler ressursene og legger rammene for den kommunale tjenesteytingen, mens ansvaret for den praktiske gjennomføringen av de kommunale tjenestene og øvrige oppgaver av lokal karakter legges til de eksisterende kommunene i Akershus og bydelene i Oslo (delkommunene).

18.5.1 Hovedtrekk ved løsningsalternativet

Styringsprinsipper

Etablering av en hovedstadskommune er et løsningsalternativ som bygger på en ny organisering av kommunene rundt den innerste delen av Oslofjorden. Den grunnleggende ideen er at et folkevalgt organ, heretter kalt hovedstadsstyre, innen det sentrale og tettest integrerte storbyområdet, skal ha overordnet ansvar for helhetlig planlegging og løsning av oppgaver som naturlig hører sammen på tvers av den tradisjonelle inndelingen i kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

Hovedstadskommunemodellen har klare likhetstrekk med dagens organisering i Oslo, med en sentralkommune og bydeler. All myndighet innenfor de kommunale- og fylkeskommunale ansvarsområder er i Oslo kommune samlet under Oslo bystyre. Gjennom delegasjonsvedtak er viktige deler av kommuneforvaltningen lagt ut til bydelene. Hovedstadskommunemodellen vil imidlertid skille seg fra organiseringen i Oslo ved at delkommunene får seg tillagt et vesentlig større ansvarsområde og ved at styringsorganet blir sammensatt gjennom direkte valg. Modellen forutsetter at Akershus fylkeskommune opphører å eksistere.

I hovedstadskommunemodellen kan kompetansefordelingen mellom hovedstadstyret og kommunene og bydelene, heretter kalt delkommunene, utformes etter to hovedprinsipper. I den mest rendyrkede formen vil hovedstadsstyret tildeles all kommunal og fylkeskommunal kompetanse etter dagens lovgivning. Det er imidlertid en grunnleggende forutsetning at hovedstadstyret *delegerer* deler av sin kompetanse til delkommunene innenfor de funksjonsområder som i dag stort sett tilsvarer kommunale oppgaver slik de fremkommer av særlovgivningen, med unntak av overordnede fordelings- og planleggingsoppgaver.

Et annet alternativ for å fastsette kompetansefordelingen, vil være å *lovfeste* delkommunenes oppgaver og myndighet. En slik lov kan beskrive hvilke oppgaver delkommunene som minimum skal ha ansvar for. I tillegg kan det legges til rette for at hovedstadsstyret kan delegere ytterligere oppgaver dersom det skulle være ønskelig og hensiktsmessig.

En hovedstadskommunemodell basert på lovregulering vil kunne bidra til å sikre stabilitet og forutsigbarhet for delkommunene når det gjelder hvilke oppgaver som disse tillegges ansvaret for. En lovregulert oppgavefordeling vil også kunne bidra til en klarere reell ansvarsplassering sammenlignet med delegasjonsalternativet. Dette vil styrke og tydeliggjøre delkommunene som demokratiske organer med selvstendig beslutningsmyndighet. På den annen side vil en slik lovregulert oppgavefordeling svekke hovedstadskommunens egenskaper som samordnende regionalt organ. I en lovregulert modell vil hovedstadskommunen ikke uten videre kunne ha instruksjonsrett overfor de lokale nivåer. Bl.a. ville dette vanskeliggjøre en samordnet arealplanlegging og arealdisponering. Muligheten for å vurdere de ulike nivåene innenfor tjenestetilbudene i sammenheng (vertikal integrasjon) vil også bli svekket. Det finansielle ansvarsprinsipp som forutsetter at oppgaver og bevilgninger følges ad, vil bli vanskelig å følge dersom det innenfor en modell basert på lovregulering av oppgaver også skal legges til grunn at hovedstadskommunen skal motta og stå for fordeling av inntektene. Det er derfor vanskelig å se at en lovregulering av oppgavefordelingen vil kunne forenes med fordelingsrollen som delegasjonsalternativet åpner for.

Samlet sett vil en hovedstadskommunemodell som tar utgangspunkt i at alle fullmakter legges til hovedstadstyret og deretter forutsetter videredelegasjon til delkommunene, være det alternativ som klarest kan møte de problemene og utfordringene som er avdekket i hovedstadsområdet. Det er også denne varianten som klarest synliggjør de muligheter som ligger i modellen. Den lovregulerte varianten ville ha klare likhetstrekk med en tradisjonell fylkeskommune/kommunemodell. I den videre drøfting av modellen er det derfor tatt utgangspunkt i delegasjonsvarianten.

Hovedstadskommunealternativet i sin rendyrkede form bygger på utstrakt grad av lokalt selvstyre og forutsetter dermed et utstrakt system med delegerte fullmakter, rapportering og kontrollrutiner. Hovedstadskommunen vil ha instruksjonsmyndighet overfor delkommunene, men det forutsettes at sentralkommunens styring av de underliggende enhetene skal være av overordnet karakter og skje gjennom planer, retningslinjer og budsjettildelinger. Hovedstadskommunens inngripen i områder som er delegert til delkommunene skal bare skje dersom det konstatereres betydelige avvik mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon, ved brudd på lover eller ved brudd på overordnede retningslinjer definert av hovedstadskommunen. Det vil mao. ikke være aktuelt med en detaljstyring av det lokale nivået, men det må legges til rette for styring der dette viser seg å være nødvendig. Det forutsettes derfor at det utvikles gode rapporterings- og tilsynsrutiner.

Det øverste folkevalgte organet, hovedstadsstyret, velges direkte av befolkningen i hele hovedstadsområdet. For å ivareta det lokale selvstyret, bør det organ i delkommunen som får seg tillagt fullmaktene, også velges direkte av befolkningen i delkommunen.

Hvilke styringsmodeller som er aktuelle på de ulike nivåer i hovedstadskommunen må gjøres til gjenstand for vurdering. Utgangspunktet bør være mest mulig enhetlige styringssystemer. Dersom hovedstadskommunen skal styres etter et parlamentarisk system, må forholdet mellom hovedstadsstyret i hovedstadskommunen og de folkevalgte organene i delkommunene avklares. Det vises i denne sammenheng til forholdet mellom byrådet og bydelsutvalgene i dagens styringsmodell i Oslo, hvor bydelsutvalgene er underlagt bystyret, og fristilt fra byrådet, mens administrasjonssjefene er underlagt to instruksjonslinjer, én fra bydelsutvalgene og én fra byrådet. Gitt en styringsmodell basert på parlamentarisme vil det være nærliggende at rådmennene i dagens Akershuskommuner underlegges de samme instruksjonslinjene som administrasjonssjefene i dagens bydeler i Oslo. For rådmennene vil dette i praksis bety én ekstra intruksjonslinje i forhold til dagens system i formannskapsmodellen.

Det kan imidlertid også tenkes andre styringsprinsipper, men på dette området er det nødvendig med grundige vurderinger og avveininger som forutsettes å inngå som en del av en videre prosess.

Nødvendig lovgrunnlag

Etablering av en hovedstadskommune vil rettslig sett innebære at et visst antall kommuner i Akershus og Oslo kommune sluttes sammen. Den nye hovedstadskommunen får også tildelt fylkeskommunale oppgaver, dvs. på samme måte som dagens «Oslomodell».

Siden Akershus fylke/fylkeskommune opphører å eksistere, vil det måtte skje endringer både i Grunnlovens § 58 tredje ledd og i loven fra 1918 om fylkesinndelingen.

En slik modell krever særskilt lovgrunnlag som må regulere følgende forhold:

1. Hjemmel for direkte valg til delkommunene
2. Klargjøre at hovedstadsstyret kan delegere sin myndighet til delkommunene

Uansett prinsipp for fastsetting av myndighetsfordelingen mellom hovedstadsstyret og delkommunene, vil det være hensiktsmessig å utforme en egen særlov for hovedstadsområdet. Foruten å ivareta de to nevnte punkter, vil det i en slik lov kunne trekkes opp overordnede rammer og styringsprinsipper for hovedstadskommunen. Det kan også være aktuelt å formulere prinsipielle retningslinjer for hvilke oppgaver og myndighet som bør delegeres til delkommunene. Slike retningslinjer kan ha som siktemål å sikre intensjonene om at stor grad av desentralisering av myndighet blir realisert, samtidig som tilstrekkelig handlefrihet bevares i hovedstadsstyret. En lov

vil også kunne inneholde visse grunnprinsipper for tildeling av midler fra hovedstadsstyret til delkommunene. Det kan f.eks. vurderes om den lokale handlefrihet som kan koples til et rammefinansieringssystem og prinsippene for et slikt system (objektive kriterier o.l.) bør lovfestes.

Geografisk avgrensing

Hovedstadskommunens geografiske avgrensing er i utgangspunktet ikke gitt, og det kan tenkes ulike varianter. En hovedtanke bak denne modellen er imidlertid at den skal omfatte den sentrale og tettest integrerte delen av hovedstadsområdet. En «minimumsløsning» er derfor at Oslo kommune, kommunene som grenser til Oslo og Asker kommune inngår i den nye hovedstadskommunen. Konkret innebærer dette Oslo med sine 25 bydeler, Asker, Bærum, Ski, Oppegård, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal og Nesodden. Den nye hovedstadskommunen vil med denne geografiske innelingen innbefatte de kommunene som Oslo tettsted brer seg inn i, med unntak av Lier og Røyken i Buskerud fylke. Tilsammen utgjør dette et befolkningsgrunnlag på ca 786 000 innbyggere.

Når det gjelder de gjenværende kommunene i dagens Akershus, forutsetter modellen at kommunene Nannestad, Gjerdrum, Ullensaker, Sørum, Fet, Enebakk, Ås, Frogn og Vestby med et samlet befolkningsgrunnlag på ca 95 000 innbyggere, gis anledning til å velge om de vil bli en del av hovedstadskommunen. Alternativet for disse kommunene vil, i likhet med ytterkommunene Hurdal, Eidsvoll, Nes og Aurskog-Høland med et befolkninggrunnlag på ca. 47 000 innbyggere, være å innlemmes i Hedmark og/eller Østfold fylker. For ytterkommunene og de kommunene som ikke ønsker å bli en del av hovedstadskommunen, vil endringene i forhold til dagens ordning være begrenset til å «skifte» fylkestilhørighet.

En geografisk avgrensing som bygger på «minimumsløsningen» vil bety at landets nye hovedflyplass på Gardermoen ikke vil ligge i den nye hovedstadskommunen. En permanent aktivitetsvekst knyttet til næringsutvikling og boligbygging i korridoren mellom den nye flyplassen og «mimimumsvarianten» av hovedstadskommunen kan tale for at også kommunene Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum og Sørum bør bli en del av den nye enheten. På den andre siden vil utvalget peke på at det her kan tenkes en utvikling som ikke går i en slik retning. I Sverige ser det ikke ut til å ha vært et sterkt utbyggingspress i korridoren mellom Stockholm og hovedflyplassen Arlanda.

Hovedstadskommunemodellen innebærer at Akershus fylkeskommune legges ned i sin nåværende form og at noen av dagens kommuner i Akershus overføres til den nye hovedstadskommunen. Dette innebærer også at etablerte samarbeidsordninger i Follo og på Romerike brytes opp. Med en geografisk avgrensing som skissert over vil den nye enheten bli stor når det gjelder innbyggertall, men liten i geografisk målestokk. Dette vil kunne føre til stordriftsproblemer selv med utstrakt desentralisering og delegering. Hovedstadskommunen vil derfor kreve et vel fungerende administrativt apparat og gode rapporteringsrutiner.

Finansiering

Når all kompetanse, både kommunal og fylkeskommunal, i utgangspunktet legges til beslutningsorganet i hovedstadskommunen, vil det være en naturlig konsekvens at hovedstadskommunen også gis beskatningsrett både for fylkesskatt og kommuneskatt, og i tillegg mottar de statlige rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner. Hovedstadskommunen bør kunne innpasses i det eksisterende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene uten prinsipielle endringer i dette. Inntektssystemet for fylkeskommunene må tilpasses det faktum at Akershus fylkeskommune forsvinner og at hovedstadskommunen og nabofylkene øker i omfang, både geografisk og befolkningsmessig. Den kommunale delen av rammetilskuddet til Oslo og rammetilskuddet til de kommunene i Akershus som blir

omfattet av hovedstadskommunen, må slås sammen. Innenfor eksisterende inntektssystem vil slik sammenslåing innebære reduksjon i tilskudd fordi virkningen av basistillegget som skal kompensere for småkommuners kostnadsulemper blir redusert. Befolkningstallet i de aktuelle kommunene som går sammen i hovedstadskommunen er imidlertid så høyt at dette vil gi helt neglisjerbare økonomiske konsekvenser.

Tilsvarende som for beskatningsretten og det statlige rammetilskuddet, er det naturlig at de statlige øremerkede tilskuddene går til hovedstadskommunen, som i likhet med andre kommuner får ansvar for å disponere midlene etter forutsetningene.

At hovedstadskommunen har beskatningsretten og mottar alle statlige tilskudd, forutsetter at hovedstadstyret foretar den videre fordeling av midlene til delkommunene. Modellen legger dermed til rette for regional utjevning gjennom at det etableres et eget regionalt inntektssystem. Dette vil i prinsipp være det samme som Oslo kommune praktiserer i dag, men på et vesentlig mindre funksjonsområde enn det som vil være aktuelt for delkommunene. Det statlige overføringssystemet for kommunene, både i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, innebærer at nasjonale myndigheter har klare fordelingspolitiske mål. Det kan reises spørsmål om det vil være riktig for et så stort område å desentralisere slik myndighet til regionale folkevalgte organer. Det legges imidlertid til grunn at den nasjonale politikk her helt ut følger de kommunegrenser som er valgt uavhengig av om det gjelder en kommune med 500 innbyggere eller Oslo med 489 0000 innbyggere. I dette perspektiv, og i lys av det system som Oslo allerede har i funksjon, kan dette ikke sies å være en vesentlig endring i forhold til gjeldende prinsipper.

Fordelingen av midler til delkommunene bør gjøres i form av en rammebevilgning kombinert med styringssignaler om hvordan midlene skal brukes. Disse elementene er nødvendig for at hovedstadskommunen skal kunne fatte beslutninger i sammenheng og på tvers av ulike sektorer og geografiske deler av regionen. I fordelingen av økonomiske rammer til delkommunene vil bl.a. erfaringene fra Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordelingssystem til bydelene kunne anvendes. Gjennom et slikt fordelingssystem, kombinert med stor grad av lokalkunnskap, vil hovedstadskommunen kunne spille en aktiv rolle i inntektsfordelingen i hovedstadsregionen.

Utvalget har i sin gjennomgang av reformbehovet, drøftet effektene av at kommunene i hovedstadsområdet konkurrerer om skattebetalere og næringsetableringer. Slik konkurranse har både positive og negative effekter. En finansieringsmodell basert på at hovedstadskommunen har beskatningsretten og mottar alle statlige tilskudd, vil fjerne dette som et incentiv for handling og beslutning i de enkelte delkommunene.

18.5.2 Oppgaveløsningen

Hovedstadskommunen vil ha ansvar for alle de oppgaver som er tillagt landets kommuner og fylkeskommuner. Det førende prinsipp for fordelingen av oppgaver mellom hovedstadskommunen og delkommunene bør være at alle oppgaver som best kan løses på kommunenivå skal delegeres til disse. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i de oppgaver som i dag er tillagt kommunenivået eksklusive Oslo.

Fordeling av oppgaver mellom hovedstadskommunen sentralt og delkommunene er i utgangspunktet et spørsmål som det til enhver tid sittende hovedstadsstyre vil kunne bestemme gjennom delegasjonsvedtak. For å sikre at helheten i regionale spørsmål blir ivaretatt på en bedre måte enn hva som er tilfellet i dag, er det viktig at hovedstadskommunen har beslutningsmyndighet i spørsmål knyttet til sam-

funnsutbyggingsoppgavene som overordnet arealplanlegging, næringsutvikling og miljøvern. I praksis vil dette bety at utbyggingen av boliger, arbeidsplasser, rekreasjonsanlegg etc. i sterkere grad vil kunne ses i sammenheng med infrastrukturinvesteringer innen samferdselssektoren.

Videre vil det være hensiktsmessig at de tradisjonelle fylkeskommunale funksjonene som delvis er fastsatt i særlovgivningen, med bl.a. sykehusdrift, videregående opplæring, kollektivtransport samt institusjoner innen rusmiddelomsorg og barnevern beholdes sentralt i hovedstadskommunen. I tillegg vurderes det som viktig at hovedstadskommunen har ansvaret for vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon.

Det forutsettes at alle kommunene og bydelene som inngår i hovedstadskommunen har de samme funksjonsområdene og oppgavene. Dette vil innebære en utvidelse av bydelenes ansvarsområder i retning av ordinære kommuner, i likhet med kommunene i landet for øvrig. Oppgaver som grunnskole, parker, tekniske tjenester og lokale reguleringssaker bør desentraliseres til delkommunene. De eksisterende kommunene som går inn i hovedstadskommunen forutsettes å måtte avgi enkelte av sine oppgaver og myndighet til hovedstadsstyret. Dette vil være oppgaver av regional karakter, som betinger en overordnet styring og planlegging.

Modellen muliggjør regional samordning gjennom helhetlig planlegging og løsning av oppgaver på tvers av den tradisjonelle inndelingen i kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Det geografiske området for hovedstadsområdets vertikale integrasjon vil bli større. Dette gjelder innenfor skolesektoren (grunnskole og videregående skole), helsesektoren (primærhelsetjenesten og sykehusene) og sosialsektoren som omfatter 1. og 2. linjetjenesten innen barnevernet og rusomsorgen.

Løsningsalternativet legger til rette for å utnytte et horisontalt samordningspotensiale for en større del av hovedstadsområdet. Mer helhetlig planlegging av større investeringsprosjekter og bedre funksjonsfordeling innenfor bl.a. sykehussektoren vil kunne bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse av både utstyr og personell til beste for brukerne. Det må imidlertid påpekes at hovedstadskommunemodellen i seg selv ikke fullt ut ivaretar de avdekkede samordningsbehovene innen sykehussektoren. Endringer i helseregioninndelingen og eierstrukturen er nødvendige tilleggsbetingelser i denne sammenheng.

Hovedstadskommunemodellen innebærer at det geografiske opptaksområde for sykehus og videregående skoler i hovedstadsområdet vil bli utvidet. Gitt at det innføres valgfrihet i hele området, vil pasientenes og elevenes valgmuligheter blir større. Økt valgfrihet har imidlertid også en kostnadsside som er nærmere drøftet i innstillingens del II.

Det må også pekes på at hovedstadskommunemodellen åpner for muligheten til å føre en felles avgiftspolitikk innenfor et større geografisk sammenhengende område. Dette gjelder i første rekke innenfor de tekniske tjenestene vann, avløp og renovasjon, men også når det gjelder fastsetting av sosialhjelpssatser, brukerbetaling for hjemmetjenester mv. vil hovedstadskommunemodellen kunne bidra til en mer enhetlig og samordnet linje, dersom dette skulle være politisk ønskelig.

Modellens betydning for de enkelte sektorer

Innen *arealplanlegging* forutsettes det en ansvarsdeling mellom hovedstadskommunen sentralt og delkommunene. Det vil være rasjonelt og hensiktsmessig at hovedstadskommunen har ansvaret for helheten. Mer presist kan dette beskrives som arealdelen i kommuneplanen. En samlet overordnet arealplanlegging som bedre samsvarer med den funksjonelle regionen vil gi mulighet for miljømessige og kostnadseffektive løsninger, bl.a. ved at lokaliseringen av boliger, arbeidsplasser og infrastrukturen kan ses mer i sammenheng. Delkommunene vil ha vedtakskompetanse for lokale regulerings- og arealplaner samt i byggesaker, innenfor rammer ved-

tatt av hovedstadskommunen. Det forutsettes at hovedstadskommunen, etter på forhånd fastsatte retningslinjer og prosedyrer, kan overprøve vedtak som er fattet av delkommunen.

For Akershus-kommunene vil den skisserte oppgavefordelingen mellom hovedstadskommunen sentralt og delkommunene bety at ansvarsområdet reduseres. Dette vil bl.a. kunne bidra til å svekke befolkningens politiske engasjement. For dagens bydeler i Oslo vil det bety en utvidelse av oppgavespekteret og muligheter for å oppnå effekter med motsatt fortegn i forhold til Akershuskommunene.

Det samlede *transporttilbudet* i hovedstadsområdet fastlegges i dag av tre aktører (Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten).

Hovedstadskommunemodellen forutsetter at Akershus fylkeskommune legges ned. Dette vil i praksis også bety at SL-samarbeidet må oppløses i sin nåværende form. Med færre aktører vil det ligge bedre til rette for å styrke bestillerfunksjonen samtidig som det vil kunne lette kontakten og samarbeidet med Statens veivesen. NSB og staten kan ha sine funksjoner som i dag, men det vil også være mulig å overføre kjøp av lokale jernbanetjenester til hovedstadskommunen. Samordningen i forhold til planlegging av større investeringsprosjekter vil også kunne bli enklere. Modellen legger til rette for bedre samordning innenfor hovedstadskommunens geografiske område. Det er imidlertid viktig at det etableres ordninger for innbyggerne i de kommunene som faller utenfor den nye hovedstadskommunen. Deres interesser som pendlere inn til sentrum bør bli ivaretatt på en minst like god måte som i dag.

Hovedstadskommunemodellen vil legge bedre til rette for samordnet drift innenfor de tekniske tjenestene *vannforsyning, avløp og renovasjon.* Dette er i dag kommunale oppgaver hvor beslutningene fattes i 22 Akershus-kommuner, i tillegg til Oslo kommune. Vannforsyningssikkerheten i området er preget av lokale variasjoner, og forsyningssikkerheten for hovedstadsområdet sett under ett vil derfor kunne bli vesentlig bedre dersom vannkildene i større grad ses i sammenheng. Hovedstadskommunemodellen legger til rette for en sentralisering av den overordnede beslutningsmyndigheten innenfor disse tjenestene, slik at bl.a. investeringsbeslutninger kan ses i en større sammenheng og planlegges i et mer helhetlig perspektiv.

Hovedstadskommunemodellen vil altså legge grunnlag for en mer helhetlig planlegging av nye investeringer i et geografisk større område enn i dag, men modellen vil også føre til at det etableres grenser som splitter opp eksisterende interkommunale samarbeidsløsninger på Romerike og i Follo. Det må derfor etableres nye samarbeidskonstellasjoner mellom den nye hovedstadskommunen og kommunene utenfor. Hovedstadskommunens størrelse kan være et element som kan bidra til å skape ubalanse mellom de samarbeidende enhetene.

Hovedstadskommunemodellens fortrinn innen *helse- og omsorgssektoren*, ligger i første rekke i de samfunnsmessige gevinstene av bedre vertikal og horisontal koordinering og dimensjonering av tjenestetilbudene. Hovedstadskommunen vil ha det samlede ansvar for ressursprioritering og helseplanlegging innenfor et et geografisk sammenhengende område.

Større grad av horisontal samordning kan åpne for bedre utnyttelse av bygninger og medisinsk utstyr. Modellen vil også kunne legge til rette for bedre funksjonsfordeling og spesialisering, bl.a. når det gjelder akuttfunksjoner og en mer fleksibel utnyttelse av spesialister og mangelpersonell i et felles arbeidsgiverområde.

En hovedstadskommunemodell vil i seg selv ikke bidra til en bedre samordning av regionsykehusfunksjonene i området. Utvalget har under drøftingen av helsere-

gioninndelingen under punkt 18.2.3 pekt på ulike alternativer for å samle Oslo og Akershus i samme helseregion. Utvalget har også drøftet mulige løsninger for Rikshospitalet og Radiumhospitalet. Hovedstadskommunemodellen vil kunne tilpasses samtlige av de alternativene som er skissert for helseregioninndelingen.

Bedre samordning av de ulike leddene i helsetjenestekjeden vil kunne bidra til å etablere en mer hensiktsmessig inn- og utskrivningspraksis i forhold til sykehusene og primærhelsetjenesten. Stikkord her er planlegging av rutiner for informasjon, henvisninger og behandling på riktig omsorgsnivå. Dette vil samlet kunne gi et bedre helse- og omsorgstilbud, særlig til eldre pasienter men også til andre pasientgrupper.

18.5.3 Demokrati

I hovedstadskommunemodellen vil de politisk ansvarlige på begge nivåer (hovedstadsstyret og de folkevalgte organene i delkommunene være direkte valgt av borgerne. Dette gir borgerne mulighet for å påvirke utformingen av den offentlige politikken, både når det gjelder lokale og regionale oppgaver.

Hovedstadskommunemodellen forutsetter at enkelte av dagens kommunale oppgaver flyttes opp til et regionalt nivå. En slik endring i oppgavefordelingen vil kunne føre til at innbyggerne i Akershus-kommunene opplever redusert nærhet til enkelte oppgaver. På den annen side vil gevinsten bli økt innflytelse over de samme oppgavene som blir tillagt hovedstadsstyret. Større grad av desentralisering av oppgaver til dagens bydeler i Oslo, vil øke nærheten til et bredere oppgavespekter for Oslo-borgerne. Med dette som utgangspunkt vil derfor modellen både kunne legge til rette for økt regional påvirkningskraft, i første rekke for Akershusborgerne, og økt lokal påvirkningskraft og større nærhet til flere oppgaver for Oslo-borgerne. Hovedstadskommunemodellen vil derfor kunne bidra til å forene behovet for nærhet og lokal påvirkningskraft med ønsket om regional påvirkningskraft.

Hovedstadskommunemodellen bygger på prinsipper som er kjent for en stor del av befolkningen. For befolkningen i Oslo vil etableringen av en hovedstadskommune ikke innebære større endringer. Opplevelsen av identitet og tilhørighet til Oslo vil derfor kunne bevares. Befolkningen i dagens Akershus-kommuner vil imidlertid registrere at vel fungerende kommuner får redusert sin status og oppgaver. Dette vil kunne bety svekket lokal tilhørighet. I hvilken grad en slik opplevelse vil kunne oppveies av økt regional påvirkningskraft, kan det være vanskelig å si noe sikkert om.

Dagens organisering med mange beslutningesenheter og ansvarlige organer, innebærer uklare og kompliserte ansvarsforhold på enkelte områder. Hovedstadskommunemodellen vil på disse områdene kunne bidra til å gjøre ansvarsforholdene klarere. Antall forvaltningsnivåer i hovedstadsområdet sett under ett vil bli redusert ved at Akershus fylkeskommune legges ned. En modell basert på utstrakt bruk av delegasjon kan imidlertid også føre til redusert oversiktlighet i forvaltningen og gjøre det uklart for innbyggerne om hvilke folkevalgte organer som er de politisk ansvarlige.

18.5.4 Omstillingskostnader

Ovenfor er det presentert en *skisse* til ny modell for organisering av oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. En omleggings- og omorganiseringsprosess av et slikt omfang betinger delutredninger innenfor en rekke områder som utvalget av ikke har hatt anledning til å gå inn i. Utvalget vil denne sammenheng peke på nødvendigheten av å foreta nærmere utredninger når det gjelder spørsmål knyttet til

inntektssystem for delkommunene, nytt lovgrunnlag, overgangsordninger, eiendomsforhold mv.

Det er vanskelig å anslå omfanget av omstillingskostnadene som vil følge som en naturlig konsekvens av etablering av hovedstadskommunen. Gjeldende lovverk og finansieringsordninger vil i hovedsak kunne benyttes. Det vil imidlertid være hensiktsmessig å utforme en egen særlov som trekker opp rammer og styringsprinsipper for hovedstadskommunen. Oslo kommunes kriteriebaserte fordelingssystem til bydelene kunne være et utgangspunkt for utvikling av et regionalt fordelingssystem til delkommunene.

Det er grunn til å forvente at omstillingskostnadene ved etablering av en hovedstadskommune vil oppleves som større for Akershus, både på kommune- og fylkesnivå, enn for Oslo. Akershus fylkeskommunes eksistens opphører samtidig som Akershus-kommunene må forholde seg til helt andre styringsprinsipper enn i dag. I tillegg vil oppgavespekteret som inngår i disse kommunenes ansvarsområde bli mindre. Det erimidlertid viktig å peke på at hovedstadkommuneløsningen innebærer at antall forvaltningsnivåer i hovedstadsområdet sett under ett blir redusert som en direkte følge av at Akerhus fylkeskommune legges ned.

Oslo kommune har det siste tiåret gjennomført betydelige omorganiseringsprosesser, og vil følgelig kunne dra nytte av erfaringene fra dette arbeidet. Innføring av direkte valg til bydelene og utvidelse av oppgavespekteret vil imidlertid kunne bety relativt store omstillinger også for Oslo.

18.5.5 Oppsummering

De viktigste egenskapene ved hovedstadskommunemodellen kan oppsummeres slik:

- Hovedstadskommunens politiske organ, hovedstadsstyret, vil ha et klart ansvar for viktige spørsmål av regional karakter. Både regionale og lokale politiske avveininger vil bli gjort i direkte folkevalgte organer, henholdsvis hovedstadsstyret og de folkevalgte organene i delkommunene.
- Befolkningens mulighet til å påvirke regionale beslutninger vil bli vesentlig styrket. Overføring av nye oppgaver til bydelene vil samtidig øke den lokale påvirkningskraften og nærheten til en rekke oppgaver for en stor del av hovedstadsområdets befolkning.
- Hovedstadskommunen bygger på et utstrakt system med delegerte fullmakter, rapportering og kontrollrutiner. Dette kan bidra til redusert oversiktlighet i forvaltningen samtidig som det vil kunne oppstå uklarhet i befolkningen om hvilke folkevalgte som er de reelt politisk ansvarlige.
- Hovedstadskommunealternativet vil kunne føre til at mange velfungerende kommuner i dagens Akershus får en mindre entydig status i forvaltningsstrukturen og redusert ansvarsområde i forhold til dagens situasjon.
- Hovedstadskommunen omfatter et område som er et fullt ut integrert bolig- og arbeidsmarked og som derfor har mulighet for å bli oppfattet som en naturlig enhet av de som bor der, hvilket skulle gi grunnlag for tilhørighet til - og legitimitet for hovedstadsstyret.
- Hovedstadskommunen bygger på en forvaltningsmodell som har klare likhetstrekk med den som Oslo praktiserer i dag, og som derfor vil være kjent for en stor del av befolkningen.
- Hovedstadskommunen vil kunne ivareta samordningsbehovet for viktige regionale oppgaver innenfor den sentrale delen av hovedstadsområdet gjennom helhetlig planlegging og løsning av oppgaver på tvers av den tradisjonelle inndelingen i kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Hovedstadskommu-

nens geografiske avgrensing innebærer imidlertid at det etableres nye fylkesgrenser og nye samordningsbehov på tvers av disse grensene, dog i et mer begrenset omfang enn i dagens situasjon

- Arealplanlegging, miljøvern og næringsutvikling vil bli styrket ved at helheten i større grad blir ivaretatt. I tillegg vil utbyggingen av boliger, arbeidsplasser, rekreasjonsanlegg osv. i sterkere grad kunne ses i sammenheng med infrastrukturinvesteringer innen samferdselssektoren. Øvrige oppgaver av regional karakter som hovedstadskommunemodellen legger til rette for å løse på en bedre måte enn i dag, er drift av de tekniske tjenestene vannforsyning, avløp og renovasjon samt drift av kollektivtransport og sykehus. Sistnevnte kombinert med endringer i helseregioninndelingen og endret oppgavefordeling.
- Hovedstadskommunen innebærer at det kan etableres gjennomgående tjenestelinjer (vertikal integrasjon) for en rekke offentlige tjenester, bl.a. innen for helse- og sosialsektoren og innenfor videregående opplæring, i en større del av hovedstadsområdet.
- Hovedstadskommunen legger til rette for horisontal samordning av flere regionale oppgaver, herunder utnyttelse av eventuelle stordriftsfordeler gjennom større grad av spesialisering og arbeidsdeling.
- Hovedstadsstyret har den kommunale beskatningsretten og mottar statlige tilskudd som fordeles videre til delkommunene i tråd med oppgavene som er delegert. Et slikt system gir mulighet for at hovedstadsstyret kan føre en regional omfordelingspolitikk på linje med det som Oslo kommune i dag gjør overfor bydelene.
- Hovedstadskommunemodellen vil i hovedtrekk kunne bygge på eksisterende lovverk og statlige finansieringsordninger, men det er nødvendig med en lovfesting av direkte valg til de folkevalgte organene i delkommunene. En egen lov som trekker opp rammer og styringsprinsipper for hovedstadskommunen bør etableres.
- Hovedstadskommunemodellen vil sannsynligvis innebære større omstillingskostnader for Akerhuskommune/Akershus fylkeskommune enn for Oslo kommune. Befolkningen i Akershuskommunene må forholde seg til et nytt forvaltningsorgan samtidig som nye grenser etableres. Antall forvaltningsnivåer i hovedstadsområdet sett under ett vil bli redusert som følge av at Akershus fylkeskommune nedlegges.

KAPITTEL19

Konklusjoner

19.1 INNLEDNING

I kapittel 18 har utvalget presentert mulige alternativer for inndeling, organisering og oppgavefordeling som kan bidra til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. Utvalget har drøftet sterke og svake sider ved de ulike alternativene sett opp mot det samlede reformbehov som er beskrevet i kapittel 16.

I dette kapitlet drøfter utvalget nærmere hvilke løsningsalternativer som er best egnet til å møte det avdekkede reformbehovet, og gir anbefalinger om det videre reformarbeid. Innledningsvis gis det en oppsummering av premissene for utvalgets konklusjoner.

Utvalgets oppgave er å vurdere og foreslå reformer knyttet til den regionale oppgaveløsningen. I tolkningen av mandatet har utvalget presisert at dette gjelder

– oppgaver som i dagens forvaltningssystem er tillagt fylkeskommunene
– oppgaver som har virkninger ut over de enkelte kommunenes grenser
– statlige oppgaver som håndteres av regional statsforvaltning.

Utvalget er i mandatet særlig bedt om å drøfte løsninger som gjelder oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. Utvalgets analyse viser at reformbehovet oppstår som en følge av både inndelingen og oppgavefordelingen i hovedstadsområdet. Oppgavefordelingen mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune på den ene siden og kommunene i Akershus på den andre siden, og mellom det fylkeskommunale og det statlige forvaltningsnivået står derfor sentralt i utvalgets konkluderende drøfting av løsningsmodeller.

I drøftingene har utvalget lagt vekt på de generelle verdiene ved det lokale folkestyret og prinsipielle hensyn som ligger bak utformingen av det norske forvaltningssystemet. Disse verdiene og hensynene har utvalget oppsummert i to sett evalueringskriterier, knyttet til henholdsvis oppgaveløsning og demokrati. Muligheten til helhetsyn og mulighet for samordning er en fellesnevner for kriteriene som er lagt til grunn for å vurdere oppgaveløsningen.

19.2 REFORMBEHOVET

Utvalget mener det foreligger et reformbehov knyttet til organiseringen av de regionale oppgavene i hovedstadsområdet. Denne konklusjonen er begrunnet i tre forhold:

1. *Forbedringsmuligheter innen oppgaveløsningen* Det er innenfor flere sektorer påvist relativt klare muligheter til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen. Ved å legge til rette for å realisere forbedringsmuligheten som utvalget har påpekt, vil det kunne frigjøres ressurser som kan gi grunnlag for velferdsforbedringer for befolkningen.
2. *Demokratihensyn* Viktige sider ved lokaldemokratiet bør kunne ivaretas på en bedre måte enn i dag. Muligheten til økt regional påvirkningskraft, hensynet til befolkningens valgfrihet og deltakelse og behovet for oversiktlighet i forvaltningen ligger til grunn for denne konklusjonen.
3. *Fremtidige utfordringer* Fremtidige utviklingstrekk stiller regionen overfor utfordringer som forsterker behovet for regional samordning og helhetlig sty-

ring i hovedstadsområdet. I kombinasjon med økende integrasjon fører befolkningsveksten, kommende utbyggingspress, miljø- og ressursspørsmålene og hensynet til næringslivets internasjonale konkurransemuligheter til et økt samordningsbehov i fremtiden.

Utvalget vil imidlertid ikke karakterisere virkningene av dagens organisering i hovedstadsområdet som dramatisk eller kriseartet. Regionale interessekonflikter finner en løsning også innenfor gjeldende organisering. Ofte er imidlertid de mekanismene som fører til avklaring ikke tilfredsstillende. I praksis vises dette bl.a. ved at staten i siste instans avgjør spørsmål som burde vært løst lokalt. Spillsituasjoner som følge av konkurranse mellom kommunene er også en mekanisme som gir avklaring på motstridende interesser. Det er utvalgets syn at slike avklaringsmekanismer ikke er tilfredsstillende som beslutningsprosess for regional samordning i hovedstadsområdet.

En analyse av reformbehov med utgangspunkt i de resultater som er oppnådd vil alltid være vanskelig. En slik analyse krever at konkrete og praktiske resultater holdes opp mot politiske målsettinger. Det kan være divergens mellom politiske målsettinger i ulike folkevalgte organer innen regionen. Når politiske målsettinger brytes ned i konkret handling vil det også være rom for ulik tolkning av hva som er i samsvar med målet. Det må også tas hensyn til at konkrete tiltak ofte har effekt mot flere politiske mål samtidig, og at slike mål av og til er i konflikt med hverandre.

I en konkret vurdering vil det f. eks. være vanskelig å avgjøre om de faktiske resultatene av bolig- eller næringslokaliseringene er gode eller dårlige. De ulike kommunestyrene i regionen kan ha forskjellige mål om hva slags boligfelt som bør bygges ut og hvilken type beliggenhet som bør prioriteres. Et næringsutviklingsprosjekt vil f.eks. kunne oppleves positivt av den ene kommunen og negativt av nabokommunen. Ut fra hensynet til egne innbyggeres ønsker vil et nytt boligfelt representere et gode, mens den samme utbyggingen kanskje representerer ulemper i form av miljømessige eller andre samfunnsøkonomiske kostnader. Utvalget har ikke forsøkt å vurdere resultatene av konkrete utbygginger for å bedømme hva som ville vært en samlet sett riktig avveining mellom slike motstridende hensyn. Vekten har vært lagt på å dokumentere at det eksisterer slike konflikter og å drøfte hvordan gjeldende forvaltningsorganisering legger til rette for å håndtere dem.

Det vil heller ikke være slik at politiske vedtak alene avgjør hvilke resultater som er mulig å oppnå. Den generelle samfunnsutviklingen, økonomisk utvikling, innbyggernes egne frie preferanser osv, kan overstyre offentlig planlegging uten at endret organisering av lokalforvaltningen kan bøte på dette. Utvalget mener likevel det er grunn til å konkludere med at resultatene som er oppnådd i hovedstadsområdet, innen de offentlige ansvarsområdene som er analysert av utvalget, peker mot at det er et reformbehov. Eksempler fra helsesektoren, arealdisponeringen, transportsektoren og tekniske tjenester underbygger en slik konklusjon.

Det er enklere å dokumentere reformbehov ut fra en direkte analyse av dagens beslutningsprosesser og beslutningsorganer. Hele Oslo og store deler av Akershus er i dag et tett integrert bolig- og arbeidsmarked, med en sammenhengende bebyggelse inn i mange kommuner. De eksisterende kommune- og fylkesgrensene og den gjeldende arbeidsdelingen mellom kommunene og regionale organer reflekterer ikke denne integrasjonen og bebyggelsesmessige sammensmeltingen. Utvalgets gjennomgang av dagens samarbeidsorganer innen regionen viser at de ikke godt nok dekker behovet for samordning og mulighet for helhetlige vurderinger innenfor dette området.

Utvalget legger også stor vekt på at demokratihensyn ikke blir godt nok ivaretatt. Mange innbyggere i hovedstadsområdet blir direkte berørt av beslutninger som fattes av folkevalgte organer som de ikke er med på å velge. Tilsvarende har de folkevalgte organene som de faktisk velger, ikke direkte innflytelse på beslutninger som kan være av avgjørende betydning for disse innbyggerne. Den regionale påvirkningskraften gjennom demokratiske valg tilfredstiller ikke de prinsipielle krav som bør stilles til vårt lokal folkestyre.

Utfordringene for offentlig forvaltning i årene fremover bidrar til å forsterke konklusjonen om at det foreligger et reformbehov som kan relateres til inndeling og oppgavefordeling. Hovedstadsområdet integreres stadig sterkere gjennom bedre kommunikasjoner og økende pendling på tvers av de administrative grensene. Tilgangen på ledige utbyggingsarealer er begrensede, samtidig som det forventes en sterk befolknings- og aktivitetsvekst i tiårene fremover. Konsekvensen kan være forsterkede konflikter mellom utbyggingsønsker og ønsket om å bevare de gjenværende landbruks-, natur- og friluftsområdene. Også de miljøpolitiske utfordringene øker i en slik befolkningstett region i vekst. Regionens næringsliv konfronteres med en stadig hardere internasjonal konkurranse, som også forsterker behovet for en koordinert offentlig tilrettelegging for næringsutvikling.

Det er en svært omfattende og kompleks oppgave å vurdere reformbehovet knyttet til den regionale oppgaveløsningen i hovedstadsområdet. Det er mange regionale oppgaver av svært varierende karakter, fra ren tjenesteproduksjon til planleggings- og styringsoppgaver i forbindelse med samfunnsutbyggingen. Det er sjelden enkle sammenhenger mellom handlingsparametre som organisering, oppgavedeling og geografiske grenser på den ene siden og konkrete resultater på den andre siden. Utvalget har innenfor den tid som har vært til rådighet både benyttet eksisterende utredninger og satt i gang egne utredninger på de viktigste områdene. Forskning og utredning vil i mange tilfelle bare være bakgrunnsinnformasjon for de avveininger som må gjøres mellom ulike hensyn som skal ivaretas i den regionale oppgaveløsningen. Mer tid og ressurser kunne vært brukt på å analysere problemstillingene. Utvalget mener likevel at det foreliggende materialet gir et tilstrekkelig grunnlag for å trekke konklusjoner om reformbehovet og i hovedtrekk hvor sterkt det er.

19.3 OM GRUNNLAGET FOR Å VURDERE DE ULIKE LØSNINGSALTERNATIVENE

På samme måte som vurderingen av reformbehovet, er vurderingen av de ulike løsningsmodellene en kompleks oppgave. Slike vurderinger må helt fundamentalt basere seg på en rekke vanskelige skjønnsmessige avveininger. Viktige hensyn eller forvaltningspolitiske mål som løsningsalternativene skal ivareta, kan være i konflikt med hverandre. Styrken ved egenskapene til det enkelte alternativ kan ikke tallfestes, og sterke og svake sider må skjønnsmessig avveies innen hvert alternativ og mellom de ulike alternativene.

Utvalgets vurderinger baserer seg på at ønsket om bedre mulighet for samordning og beslutningstaken i et helhetsperspektiv i større grad lar seg kombinere med løsningsalternativer som gir økt regional påvirkningskraft. Det samme gjelder for økt valgfrihet for innbyggerne og oversiktlighet i forvaltningen. Når det gjelder oversiktlighet har imidlertid utvalget også vurdert alternativer hvor denne egenskapen ikke kan sies å gå sammen med bedre mulighet for samordning. Den sentrale målkonflikten som i større og mindre grad vil følge med i alle alternativene er konflikten mellom ønsket om nærhet, tilhørighet og lokal påvirkningskraft på den ene

siden og behovet for samordning og ønsket om økt regional påvirkningskraft på den andre siden.

Det er ikke mulig å finne frem til et reformgrep som ivaretar alle viktige hensyn på en like god måte. Utvalget har ikke funnet frem til «det ene alternativ» som med full styrke har alle de gode egenskapene. Både tidligere arbeid med reformer i hovedstadsområdet i Norge og internasjonale erfaringer illustrerer dette dilemmaet tilfulle. Mange storbyområder opplever et tilsvarende reformbehov som i Oslo-området, eller i mange tilfelle enda sterkere. Selv etter svært omfattende og grundige faglige og politiske avklaringsprosesser har det vist seg vanskelig å finne frem til reformer som har latt seg realisere. Både i København og i Rotterdam har reformarbeidet kjørt seg fast.

Valg og anbefaling av ett løsningsalternativ krever også at det velges eller prioriteres mellom hvilke egenskaper som skal vektlegges. Styrking av en egenskap ved et alternativ vil ofte svekke en annen egenskap. Utvalget har derfor sett det som viktig i sin konkluderende drøfting så langt som mulig å tydeliggjøre hvilke egenskaper som er tillagt størst vekt.

Utvalget ser det som sin oppgave å finne frem til en organisering av oppgaveløsningen i hovedstadsområdet som best mulig legger til rette for politikkutøvelse på regionalt nivå. Utvalget erkjenner at det i praksis kan være vanskelig å trekke en klar grense mellom hva som er rammebetingelser for politikk og hva som er politikkutøvelse. Utvalgets utgangspunkt er at løsningsalternativer må være innrettet mot en vid forståelse av hva som bør være den politiske handlefriheten på lokalt og regionalt nivå. Denne handlefriheten bør ikke begrenses unødig i hovedstadsområdet utover det som følger av den generelle lovgivningen og øvrige rammebetingelser for lokalforvaltningen, fastsatt av sentrale myndigheter. Dette innebærer bl.a. at utvalget har lagt vekt på at et viktig organisatorisk spørsmål som spørsmålet om det bør innføres et skille mellom bestiller- og utførerfunksjoner, bør avgjøres av lokale folkevalgte organer. Det samme gjelder spørsmålet om gjennomføring/drift av offentlige regionale oppgaver bør settes ut til institusjoner eller bedrifter utenfor offentlig sektor.

Ved vurdering av hva som er egnede løsningsalternativer er det viktig å være klar over at et alternativ med mange gode egenskaper ikke er en garanti for gode resultater. Arbeidet i beslutnings- og samarbeidsorganer skal fylles med aktiv handling. Reelle interessekonflikter vil ikke forsvinne gjennom en annen organisering av den offentlige forvaltningen i hovedstadsområdet. Konfliktene vil være der, men de vil kunne komme til uttrykk på andre måter enn tidligere. Det kan også være slik at nye konflikter kommer til overflaten i og med at eventuelle nye organer skal foreta avveininger som de tidligere organene ikke har vært tvunget til å gjøre. Også organer med vide fullmakter og anledning til flertallsvedtak kan ha vansker med å finne frem til løsninger som samlet sett er de beste.

Som en del av grunnlaget for utvalgets vurdering av ulike løsninger, er det også lagt vekt på at de lokale og regionale folkevalgte organene må ha oppslutning i befolkningen og at de bør oppfattes som legitime styringsorganer, for at de skal kunne ha evne til å fatte beslutninger som blir gjennomført etter forutsetningene.

Utvalget har i sin vurdering av løsningsalternativer også lagt vekt på hensynet til kontinuitet og stabilitet i organiseringen av offentlig forvaltning i hovedstadsregionen. Radikale endringer vil kunne ha store omstillingskostnader og bidra til redusert oversiktlighet i forvaltningen og redusert følelse av tilhørighet til lokale politiske organer.

Kontinuitet og stabilitetshensyn gir imidlertid ikke entydige argumenter for spesielle løsninger. På den ene siden kan det argumenteres for at det ivaretar slike hensyn å bygge videre på eksisterende folkevalgte organer innenfor dagens

geografiske grenser. På den andre siden kan det også med god grunn sies å være en radikal endring å innføre nye og for hovedstadsregionen spesielle samarbeidsorganer med vide fullmakter og indirekte valgte representanter. Tilsvarende kan det hevdes at løsningsalternativer som forutsetter endrede geografiske grenser ivaretar stabilitet, fordi de i stor grad kan bygge videre på eksisterende organisasjonsformer, gjeldende lovverk og finansieringsordninger for lokalforvaltningen. På den andre side kan det hevdes at endringer som medfører nye geografiske forvaltningsgrenser er en radikal endring.

19.4 KONKLUDERENDE DRØFTING AV LØSNINGSALTERNATIVER

19.4.1 Innledning

Utvalget har i kapittel 16 og i avsnitt 19.2 konkludert med at det foreligger et reformbehov i hovedstadsområdet, som berører både inndeling og oppgavefordeling i den offentlige forvaltningen. Reformbehovet har sin bakgrunn i at slike oppgaver bør kunne løses på en mer kostnadseffektiv og brukertilpasset måte samtidig som miljø- og verdiskapingshensyn bedre blir ivaretatt. Reformbehovet er også begrunnet i at det bør være mulig å legge bedre til rette for å ivareta viktige demokratihensyn som regional påvirkningskraft, valgfrihet for innbyggerne og mer oversiktlighet i forvaltningen. Til slutt vil utvalget understreke at fremtidige utviklingstrekk klart peker i retning av behovet for økt samordning i hovedstadsområdet.

Utvalget vil imidlertid ikke karakterisere dagens stuasjon som dramatisk eller krisepreget. Regionale interessekonflikter finner en løsning, men beslutningsmekanismene sikrer ikke en tilfredsstillende avveining av de ulike hensynene som bør inngå i disse avklaringene.

Med bakgrunn i analysen av reformbehovet mener utvalget at det er behov for en fortvaltningsreform i hovedstadsområdet som legger bedre til rette å løse de regionale oppgavene. Etter utvalgets syn vil reformbehovet kunne møtes best gjennom løsningsmodeller som har gode prinsipielle egenskaper sett i et langsiktig perspektiv og som ivaretar det lokale folkestyret. Løsninger med gode demokratiske egenskaper som gir befolkningen reell påvirkningskraft gjennom valg og som er oversiktlige og gjenkjennelige, vil også kunne bli stabile og varige, og vil dermed være i stand til å møte det økende behovet for regional samordning i tiden fremover.

Det er utvalgets syn at reformbehovet er av en slik karakter at det bør brukes tid til å skape størst mulig enighet i hovedstadsområdet om løsningsmodeller. Utvalget gir derfor ikke anbefalinger i form av ferdig utformede forvaltningsmodeller, men presenterer prinsippskisser som bør drøftes og utvikles videre mellom de berørte partene i hovedstadsområdet.

19.4.2 Forbedringstiltak innenfor nåværende forvaltningsstruktur - utvalgets «minimumspakke»

Utvalget anbefaler at det i forkant av, og eventuelt uavhengig av en større forvaltningsreform, raskt gjennomføres tiltak som kan bedre den regionale samordningen på områder hvor forbedringsmulighetene er store. Utvalget vil peke på syv tiltak som kan gjennomføres innenfor eksisterende forvaltningsstruktur. Tiltakene er delvis drøftet under de sektorvise presentasjonene i utredningens del II og delvis i kapittel 18 Løsningsalternativer:

– *Endringer i helseregioninndelingen:* Utvalget mener at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune bør plasseres i samme helseregion. Utvalget har i kapittel 18 skissert ulike modeller for endret helseregioninndeling, som alle

innebærer at Oslo og Akershus plasseres i samme helseregion. Utvalget mener en slik endring vil øke muligheten for en mer helhetlig planlegging av de samlede sykehusressursene i hovedstadsområdet.

- *Sykehusene bør tilhøre samme forvaltningsnivå:* Utvalget vil påpeke at en plassering av Oslo og Akershus i samme helseregion i seg selv ikke medfører bedre samordning mellom regionsykehusfunksjonene i hovedstadsområdet, så lenge de statlig eide sykehusene Rikshospitalet og Radiumhospitalet er underlagt andre administrative styringssystemer og økonomiske rammebetingelser enn Ullevål sykehus, som eies av Oslo kommune. Utvalget vil derfor slutte seg til Hellandsvikutvalgets enstemmige anbefaling om at alle sykehus bør tilhøre samme forvaltningsnivå. Gitt dagens eierstruktur vil dette innebære fylkeskommunal overtakelse av de statlige sykehusene.
- *Samarbeid om planlegging:* Utvalget har tidligere konstatert at fylkesplanen ikke har vært et tilstrekkelig styringsredskap innenfor arealdisponeringen i hovedstadsområdet. Utvalget mener likevel det bør samarbeides om overordnet utbyggingspolitikk i hovedstadsområdet med hjemmel i plan- og bygningslovens bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, om kommuneplanlegging og om fylkesplanlegging. Interkommunalt plansamarbeid mellom Oslo kommune og omegnskommunene vil kunne legge et bedre grunnlag for helhetlige avveininger av utbyggingsretning og -mønster. Samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om en felles fylkesplan for hele Oslo og Akershus kan legge overordnede retningslinjer for utvikling og arealbruk i hovedstadsregionen. Disse typer plansamarbeid vil også legge grunnlaget for at en mer samordnet areal- og transportplanlegging i hele hovedstadsområdet skal kunne utvikles.
- *Utrede kjøp av lokale jernbanetjenester:* Utvalget mener at spørsmålet om å overføre ansvaret for kjøp av lokale jernbanetjenester fra staten til fylkeskommunen bør utredes. En eventuell overføring vil kunne bidra til mer enhetlig styring og prioritering av kollektivtransporten, særlig hvis den lokale kollektivtransporten i utgangspunktet styrkes. En utredning av saken må veie slike hensyn mot behovene til NSB.
- *Utrede nedklassifisering av riksveier:* Utvalget mener at en nedklassifisering av større deler av riksveinettet til fylkesveier kan legge bedre til rette for en helhetlig transportplanlegging i hovedstadsområdet. Derfor bør dette spørsmålet utredes.
- *Samarbeid om felles kollektivtrafikkselskap:* Utvalget mener det er viktig at arbeidet med å etablere et felles kollektivtrafikkselskap i Oslo og Akershus (SOL) med utgangspunkt i eksisterende organisering og styringssystem prioriteres og sluttføres.
- *Bedre samordning av regional statsforvaltning:* Utvalget mener det er nødvendig med en nærmere gjennomgang av organiseringen av den regionale statlige forvaltningen i hovedstadsområdet med sikte på en bedre integrering av virksomheten i Oslo og Akershus. Utvalget foreslår i denne utredningen at fylkeslegeembetene i Oslo og Akershus slås sammen til ett.

Konklusjon

Utvalgets medlemmer slutter seg til den skisserte «minimumspakke» som er beskrevet i form av syv punkter. Utvalget vil imidlertid understreke at disse forslagene alene ikke vil eliminere de grunnleggende årsakene til dagens samordningsproblemer, men de vil likevel gi forbedringer sammenlignet med dagens situasjon.

19.4.3 Samarbeidsalternativer

Utvalget har tidligere i utredningen presentert og drøftet egenskapene ved ulike former for samarbeidsløsninger i hovedstadsområdet. Utvalget har delt fremstillingen i to:

- Samarbeid av rådgivende karakter som tar utgangspunkt i eksisterende verktøy og som kan realiseres innenfor dagens lovverk
- Bindende samarbeid som krever ny lovgivning.

Både i Buvikutvalgets siste utredning (NOU 1989:16) «Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest», Christiansenutvalgets utredning (NOU 1992:15) og i St. meld nr. 32 (1994-95) «Kommune og fylkesinndelingen», er samarbeidsløsninger gjennom inter(fylkes)-kommunalt samarbeid grundig drøftet. NOU 1995:17 «Om organiseringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet», gir en nærmere vurdering av behovet for særlige lovregler for interkommunalt samarbeid på områder som har et særlig forretningsmessig innslag. I kapittel 18 er det redegjort for dagens rettsituasjon og forslagene i NOU 1995:17.

Gjennomgangen som er gjort tidligere viser at interkommunalt samarbeid som generell løsningsmodell har enkelte grunnleggende praktiske og prinsipielle svakheter. Svakhetene ved denne type samarbeid kan kort oppsummeres slik:

- Basert på frivillighet realiseres ikke inter(fylkes)-kommunalt samarbeid i tilstrekkelig grad på viktige områder. Dette er også utvalgets oppfatning av situasjonen i hovedstadsområdet.
- Der hvor samarbeid er etablert, fungerer det godt når det har et begrenset omfang knyttet til områder hvor det er lett å oppnå gevinst for alle deltakerne. Det fungerer mindre godt på områder hvor det er klare interessekonflikter, f.eks. innen arealdisponering og næringsutvikling. Utvalgets gjennomgang av erfaringene med inter(fylkes)kommunalt samarbeid i hovedstadsområdet peker i samme retning.
- Viktige demokratiegenskaper ved lokalforvaltningen svekkes. Avstanden fra velgerne til utøverne av samarbeidet blir lenger og koplingen indirekte. Et omfattende inter(fylkes)kommunalt samarbeid kan få karakter av et nytt forvaltningsnivå (fjerde forvaltningsnivå) basert på indirekte demokratisk representasjon. Dermed fattes ikke beslutninger av representanter som står direkte ansvarlig overfor velgerne. Verdier som nærhet, tilhørighet, deltakelse og oversiktlighet kan bli svekket.
- Etableringen av samarbeidsordninger kan komme i konflikt med det finansielle ansvarsprinsipp, som går ut på at forvaltningsorganer som har ansvar for å løse en oppgave, også bør bære det finansielle ansvaret for oppgaven. Når kommuner avgir myndighet til interkommunale samarbeidsorganer kan det skapes et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp, hvis samarbeidsorganet treffer beslutninger som har finansielle konsekvenser for deltakerkommunene.
- Etableringen av samarbeidsorganer på flere sektorer kan komme til å svekke kommuner og fylkeskommuners rolle som generalistorganer, som de bl.a. har i kraft av å kunne prioritere ressursinnsatsen på tvers av flere sektorer.

Den praktiske svakhet ved samarbeidsordninger som løsningsmodell, at samarbeid ikke blir realisert der det er behov, kan møtes ved at staten tar i bruk eksisterende lovhjemler til å pålegge samarbeid på aktuelle områder i hovedstadsområdet. Utvalget har under avsnitt 19.4.2 konkludert med at samarbeid basert på *eksisterende verktøy* kan føre til forbedringer innen deler av den regionale oppgaveløsningen, uten at de samlede effektene innbærer uoversiktlighet.

Gjennom ny lovgivning kan det åpnes for at samarbeidsorganer får formell mulighet til å fatte *bindende beslutninger*, slik at de blir beslutningsdyktige også på samarbeidsområder preget av interessemotsetninger. Det er utvalgets syn at utvikling av samarbeidsverktøyet i denne retning ytterligere vil svekke de demokratiske egenskapene. Også problemene med å etablere gode finansieringsordninger for et slikt forpliktende samarbeid, og den reduserte muligheten til å foreta helhetlige ressursprioriteringer på tvers av sektorene, vil øke innenfor en slik samarbeidsmodell. Slike svakheter vil eventuelt kunne møtes ved å etablere et sektorovergripende samarbeid som dekker et bredt spekter av oppgaver, og som får et særskilt finansieringsgrunnlag uavhengig av de samarbeidende parter. Et slikt samarbeid ville imidlertid være en svært radikal endring som bryter sterkt med prinsippene som hittil har vært lagt til grunn for oppbyggingen av lokalforvaltningen i Norge. Innenfor et slikt samarbeid ville også demokrativerdiene ved lokalforvaltningen kunne svekkes ytterligere.

I København-området er det i dag pålagt sektorvist samarbeid med bindende beslutningsmyndighet innen kollektivtransport og sykehussektoren. På begge områdene er samarbeidet i stor grad rettet mot driften av virksomheten. Det er likevel utvalgets inntrykk at dette samarbeidet preges av de svakheter som er nevnt ovenfor. Forslagene som ble lagt frem av den danske hovedstadskommisjonen i 1995, om endringer i «den amtskommunale struktur og opgaveløsning» ville i stor grad ha fjernet behovet for samarbeidsløsninger på disse områdene.

København-området hadde i perioden 1974 til 1990 et Hovedstadsråd med sektorivergripende funksjon. Etter forslag fra regjeringen vedtok det danske Folketinget i 1989 å nedlegge rådet med virkning fra 1990. Begrunnelsen var at rådet hadde et uklart demokratisk mandat gjennom indirekte representasjon og at det indirekte finansieringsgrunnlaget skapte uklare ansvarsforhold. Rådets virksomhet hadde heller ikke gitt de forventede resultater som lå til grunn for etableringen i 1974.

Erfaringene fra Danmark underbygger utvalgets oppfatning om at pålagte inter(fylkes)kommunale samarbeidsordninger med bindende beslutningsmyndighet har klare svakheter. Den danske lokalforvaltningen er i vesentlige hovedtrekk sammenlignbar med den norske, og København-området har i stor grad de samme samordningsutfordringene som Oslo-området.

Skulle en slik løsningsmodell utvikles for å kunne møte dagens og morgendagens samlede regionale samordningsbehov i hovedstadsområdet på en tilfredsstillende måte, måtte det skje gjennom å etablere et sektorovergripende organ med et bredt ansvarsområde og vide beslutningsfullmakter. Et slikt organ vil klart få preg av et fjerde forvaltningsnivå. I sin mest omfattende form ville det innebære at svært mange fylkeskommunale oppgaver og enkelte viktige kommunale oppgaver fikk sin politiske avklaring i et organ med indirekte valgte representanter. Dersom en ikke skulle etablere et fjerde forvaltningsnivå ville en slik modell forutsette at fylkeskommunen ble avviklet som forvaltningsnivå i hovedstadsområdet. Ut fra sine ansvarsområder og sitt potensiale for bedre samordning ville en slik samarbeidsordning ligge svært nær en løsning basert på sammenslutning av Oslo kommunes fylkeskommunale oppgaver og Akershus fylkeskommune, samtidig som viktige demokratiske verdier ville blitt dårligere ivaretatt.

Konklusjon

Utvalget, med unntak av utvalgsmedlem *Moe Røisland* som viser til sin særmerknad under punkt 19.5, vil konkludere med at omfattende samarbeidsordninger basert på nytt lovgrunnlag som gir samarbeidsorganene bindende beslutningsmyndighet, har så mange praktiske og prinsipielt uheldige sider, at det ikke anbefales en slik reform som forvaltningsmodell i hovedstadsområdet, verken som

en permanent eller midlertidig ordning. Samtlige utvalgsmedlemmer vil imidlertid kunne anbefale at det med utgangspunkt i eksisterende rammer for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner gjennomføres enkeltstående tiltak som vil kunne forbedre den regionale samordningen på enkelte sentrale områder innen helsesektoren og samfunnsutbyggingen.

19.4.4 Regionkommuner

Regionkommunemodellen går i korthet ut på at reformbehovet søkes løst ved å forenkle forvaltningsstrukturen i hovedstadsområdet. Innenfor en slik modell vil Akershus fylkeskommune bli lagt ned og fylkeskommunens oppgaver overføres til kommunene i Akershus. Forutsetningen er at det gjennomføres en kommuneinndelingsreform i Akershus, der dagens struktur med 22 kommuner endres til tre store regionkommuner; en regionkommune for Romerike, en for Follo og en for Asker og Bærum. En slik modell innebærer ingen endringer i de statlige rammebetingelsene for Oslo kommunes virksomhet.

Gevinstene ved en slik modell kan knyttes til flere forhold. Først og fremst vil en slik omlegging forenkle forvaltningsstrukturen i Akershus. Med to forvaltningsnivåer i hovedstadsområdet skapes det større oversiktlighet, noe som utvalget har trukket frem som et problem med dagens forvaltningsorganisering. En slik forenkling vil kunne legge bedre til rette for å etablere sammenhengende tjenester innenfor deler av helsesektoren og innen skolesektoren. Det vil være samme forvaltningsnivå som har ansvar for primær- og spesialisthelsetjenesten innen bl.a. rusomsorg og barnevern. Det vil imidlertid fortsatt eksistere et forvaltningsmessig skille mellom primærhelsetjenesten og sykehusene, siden de nye regionkommunene hver for seg blir for små til å kunne ha det grunnleggende ansvaret for sykehusdrift. Det vil derfor være behov for et samarbeid mellom de tre regionkommunene i Akershus og Oslo kommune om sykehusene.

Innenfor hver av de nye regionkommunene ligger det godt til rette for bedre regional samordning av oppgaver som ikke har virkninger utover grensene til den enkelte region. Modellen øker dermed muligheten til å samordne deler av samfunnsutbyggingsoppgavene bedre innenfor hver av regionene.

Det er også en styrke ved denne modellen at den i stor grad kan baseres på gjeldende hovedprinsipper for hvordan kommunesektoren skal organiseres, styres og finansieres. Regionkommunene vil styres av hver sin direkte folkevalgte forsamling, noe som representerer en styrke ut fra de demokratihensynene utvalget har lagt vekt på. Det er også en demokratisk gevinst at befolkningen vil kunne få større regional påvirkningskraft innen hver av regionene.

Ulempene med modellen kan relateres til at den ikke griper fatt i de grunnleggende samordningsproblemene mellom Oslo kommune på den ene side, og henholdsvis kommunene i Akershus og Akershus fylkeskommune på den andre siden. Utvalget har påvist muligheter til å ivareta samfunnsutbyggingsoppgavene på en bedre måte enn det som er mulig med dagens kommunegrenser og fylkesgrense, som på en vilkårlig måte deler opp et sammenhengende bolig- og arbeidsmarked og et sammenhengende tettstedsområde. Også innen sykehussektoren og transportpolitikken har utvalget lagt vekt på forbedringsmulighetene.

Den forenklingen som kan oppnås i forvaltningsstrukturen gjennom denne modellen, er med andre ord hovedsakelig begrenset til de oppgavene som lar seg løse *innenfor* hver av de nye regionkommunene og i begrenset grad i forhold til de enkelte regioner og de enkelte regioner og Oslo kommune. Vesentlige deler av reformbehovet knytter seg imidlertid til oppgaver som ikke uten videre får en klarere helhetlig ansvarsplassering innen disse nye kommunene. Både for sykehussek-

toren, arealpolitikken og transportsektoren vil det være behov for særskilte samarbeidsorganer mellom Oslo kommune og de nye regionkommunene. Forenklingen i forvaltningsstrukturen vil her bestå i at samarbeidet vil omfatte færre parter enn det som vil måtte kreves i et interkommunalt samarbeid med utgangspunkt i dagens kommuneinndeling i Akershus. Med unntak av for de fylkeskommunale oppgavene vil de deltakende partene bli mer jevnbyrdige i størrelse og ressursgrunnlag. Slik sett kan denne modellen legge noe bedre til rette for å realisere effektive samordningstiltak gjennom samarbeid på kommunalt nivå.

Vurdert ut fra de demokratiperspektivene utvalget har trukket frem, vil regionkomunene bli forholdvis store, med økt avstand fra velgerne og de besluttende organene, og med mulighet for svekket tilhørighetsfølelse til de nye enheten fra befolkningens side.

Konklusjon

Utvalget konkluderer med at etablering av regionkommuner ikke kan anbefales som prinsipal løsningsmodell. Utvalget legger vekt på momentet om at det tettbygde området fortsatt vil bli oppdelt av grenser og at samordningsbehovet, særlig på arealsiden, fortsatt vil være stort. Modellen legger heller ikke til rette for bedre samordning innen sykehussektoren, uten at den må suppleres med nye samordningsorganer.

19.4.5 Hovedstadsfylke

I mandatet er utvalget særskilt bedt om å drøfte løsningsalternativer basert på sammenslåing av Oslo og Akershus fylker, slik at det kan dannes en felles fylkeskommune for hele hovedstadsområdet. Den *grunnleggende ideen* med en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus er å forene behovene for sterkere samordning av regionale oppgaver uten å gjøre dyptgripende endringer i kommunestrukturen. Modellen kjennetegnes av:

- Et folkevalgt organ som kan ta overordnede beslutninger som gjelder regionen, legge til rette for samarbeid og samordning mellom kommunene i området og ivareta regionale hensyn i tilknytning til de kommunale beslutningsprosessene.
- Et organ som ivaretar spesialiserte ressurs- og kompetansekrevende tjenester som ikke lar seg løse på en god måte av kommunene i området. Ut fra et nærhetsprinsipp skal fylkeskommunale oppgaver kunne legges til kommunene. Hovedstadstinget (fylkestinget) skal likevel ivareta nødvendig samordning av alle regionale oppgaver og ressursprioriteringer mellom fylkeskommunale ansvarsområder.

Innenfor modellen er det lagt opp til at den nye fylkeskommunen skal ivareta følgende *kjerneoppgaver* :

1. Styrket fylkesplanlegging med pålagt arealdel og vekt på en overordnet styring av den regionale infrastrukturutbyggingen. Avgjørelse av innsigelser i plansaker bør vurderes overført til fylkeskommunen.
2. Overordnet ansvar for fylkeskommunale tjenesteproduksjon, overordnet ressursprioritering mellom de fylkeskommunale oppgaver, tildeling av økonomiske rammer til kommuner for drift av fylkeskommunale oppgaver og fylkeskommunal drift av spesialiserte kompetanse- og ressurskrevende funksjoner som det ikke er hensiktsmessig blir lagt til kommunene. Sykehusvirksomheten vil være en fylkeskommunal oppgave. Det sammen gjelder driftsoppgaver for fylkeskommunale oppgaver som Akershuskommuner ikke vil kunne overta.
3. Ansvaret for kollektivtrafikktilbudet i Oslo og Akershus

4. Ansvaret for fylkesveiene i Oslo og Akershus.
5. Ansvaret for en felles næringspolitikk for regionen

Den nye fylkeskommunen skal være juridisk ansvarlig for alle fylkeskommunale oppgaver. I tillegg foreslås det som en ny ordning at den nye fylkeskommunen får lovhjemmel til å delegere myndighet og driftsoppgaver til kommunene. Det har ikke vært anledning til å gå inn på en detaljert vurdering av hvilke fylkeskommunale driftsoppgaver som bør overføres til Oslo kommune og eventuelt kommuner i Akershus. Det legges imidlertid til grunn at alle de fylkeskommunale oppgaver utenom de ovennevnte kjerneoppgaver, bør kunne vurderes lagt til Oslo kommune. Individrettede driftsoppgaver innen videregående opplæring, barnevern, rusomsorg, tannhelsetjeneste og deler av psykiatrien bør kunne vurderes overført fra fylkeskommunen til kommuner i Akershus, avhengig av kommuners størrelse og kompetanse.

Den nye fylkeskommunen bør geografisk omfatte Oslo kommune og kommunene i Akershus, men mindre grenseendringer kan eventuelt vurderes i en videre konkretisering av modellen. Den nye fylkeskommunen vil i hovedsak kunne reguleres etter de samme rettslige rammer som i dag gjelder for landets fylkeskommuner, med egen beskatningsrett, direkte valgt fylkesting og egen fylkeskommunal administrasjon. Den nye fylkeskommunen forutsettes imidlertid å få en ny lovregel som hjemler adgang til å delegere myndighet og driftsoppgaver for fylkeskommunale oppgaver til kommunene.

Finansieringen av den nye fylkeskommunen vil kunne baseres på det som ellers gjelder for fylkeskommuner i landet. Overføring av Oslo kommunes aktiviteter innen sykehus, kollektivtrafikk og deler av veinettet vil omfatte en stor andel av kommunens fylkeskommunale aktivitet. I Oslo kommune utgjør de samlede fylkeskommunale aktiviteter ca. 1/3 av kommunens økonomiske aktivitet. Ved delegering av fylkeskommunale driftsoppgaver til kommuner i Akershus, vil disse få økt økonomisk aktivitet.

Fylkeskommunen som forvaltningsorgan er omstridt, over 20 år etter at reformen ble gjennomført. Som omtalt i kapittel 15 om lokalt og regionalt demokrati og i demokratiundersøkelsen som Opinion har utført for utvalget, fremgår det at fylkeskommunen står svakere enn kommunene i folks bevissthet, og at demokratiske verdier som nærhet og tilhørighet i mindre grad blir ivaretatt. Gjennom reformen i 1976 fikk fylkeskommunene en styringsordning som skulle legge grunnlag for å sikre viktige demokratiske hensyn (direkte valg, eget finansieringsgrunnlag, egen administrasjon). Disse kjennetegn er viktige forutsetninger for gode og demokratiske styringsorganer i lokalforvaltningen. Som et folkevalgt organ som stilles direkte til ansvar for velgerne ivaretar fylkestinget demokratiegenskaper som er vesentlige. Fylkeskommunen er organisert etter de samme hovedprinsipper som kommunene. Dette burde i utgangspunktet gi grunnlag for oversiktlighet og bred kunnskap i befolkningen om hvordan fylkeskommunen arbeider.

Det er en fordel ved hovedstadsfylkemodellen at den i stor grad kan bygge på eksisterende lovverk og finansieringsordninger. Det vil i hovedsak ikke være behov for å finne frem til nye løsninger for hovedlinjene i organisering og finansiering. Det vil også kunne ligge en egenverdi i å ha en mest mulig enhetlig organisert lokalforvaltning i hele landet. Dette vil bidra til enkelhet og oversiktlighet i hele styringsstrukturen, også på statlig nivå.

Enhver modell som legger opp til at regionale beslutninger for et større område skal fattes av et organ som representerer alle berørte parter, vil innebære større avstand mellom befolkning og beslutningstakere. En ny fylkeskommune for hele Oslo og Akershus vil bli en stor enhet, og omfatte vel 1/5 av landets befolkning. Det vil vil medføre stor avstand mellom beslutningstakere og befolkning. Det er vanske-

lig å si om økning i forvaltningsstørrelse fra 500 000 innbyggere til en million representerer en vesentlig svekkelse av nærheten til befolkningen. Følelsen av tilhørighet vil neppe være vesentlig annerledes enn det befolkningen i mange andre fylker i landet opplever i forhold til sin fylkeskommune. En fylkeskommunal løsning vil ivareta viktige demokratiske hensyn som økt regional påvirkningskraft, oversiktlighet og et direkte valgt styringsorgan.

En ny fylkeskommune slik som skissert ovenfor, vil kunne besvare deler av det reformbehovet som utvalget har beskrevet i del II av innstillingen og som er oppsummert i kapittel 16. Grunnlaget for mer helhetlig styring og planlegging av sykehustjenester og transportløsninger i hovedstadsområdet, vil kunne styrkes. I samfunnsutbyggingen vil det være en fordel å kunne se vekstområder i de sentrale byområdene sammen med vekstområder i de mer perifere deler av regionen, som Gardermoen. En slik ny fylkeskommune representerer imidlertid noe mer begrensede muligheter til å besvare de delene av reformbehovet som gjelder kommunale oppgaver innen arealdisponering, miljøvern og tilrettelegging for næringsutvikling. For at en slik ny fylkeskommune skal besvare disse delene av reformbehovet, må fylkesplanen styrkes som verktøy, slik det er drøftet i kapittel 18 under avsnitt 18.4.

Selv om fylkesplanleggingen til nå i praksis har vært utilstrekkelig som styringsredskap, har den et potensiale som ikke er utnyttet. I prinsippet bør den kunne ivareta regionale interesser i samfunnsutbyggingen ved mer aktiv bruk av de virkemidler som allerede er tilgjengelige. Utarbeidelse av en arealdel til fylkesplanen i samarbeid med kommunene og de statlige regionale myndighetene vil legge bedre til rette for overordnet styring av arealdisponeringene. Fylkesmodellen kan styrkes med statlige virkemidler til å kunne følge opp fylkesplanen i den løpende konkrete planleggingen. Statens myndighet til å avgjøre innsigelser i plansaker kan vurderes delegert til fylkeskommunen. Fylkesplanleggingen som samordnings- og prioriteringsinstrument for bruk av statlige og fylkeskommunale økonomiske virkemidler må utnyttes i sterkere grad.

Oslo kommunes ansvarsområder i sykehus- og samferdselssektorene vil bli overført til den nye fylkeskommunen. Dette vil svekke Oslo bystyres samordnings- og handlingspotensiale ved at det får færre oppgaver å prioritere innenfor, samtidig som gjennomgående tjenestelinjer mellom sykehusvirksomhet og primærhelsetjeneste brytes. Det legges til grunn at Oslo kommune skal beholde de fleste fylkeskommunale driftsoppgaver utenom sykehusvirksomhet, kollektivtrafikkdrift og fylkesveinett. Sammenlignet med landets kommuner vil Oslo kommune fortsatt kunne prioritere mellom flere viktige oppgaver for befolkningen. Det bør legges til rette for at Oslo kommune kan videreføre arbeidet med å utnytte samordningspotensialet for gjennomgående tjenester, der det ellers i landet er et delt ansvar mellom fylkeskommune og kommune. I et mer langsiktig perspektiv vil også kommuner i Akershus kunne få styrket sitt samordnings- og handlingspotensiale ved overtakelse av fylkeskommunale driftsoppgaver.

Oversiktlighet i forvaltningen og klarhet i ansvarsforhold kan bli redusert for Oslos befolkning ved at de får et nytt forvaltningsorgan, fylkestinget, å forholde seg til. Etablering av en fylkeskommune er imidlertid en kjent og innarbeidet forvaltningsform, og Oslos befolkning vil være en del av det samme system som er etablert for resten av landet.

For Oslo-befolkningen vil en reduksjon i Oslo kommunes ansvarsområde kunne ha konsekvenser for lokaldemokratiet. Vel halvparten av befolkningen i hovedstadsområdet er vant til å velge representanter til et politisk organ med store fullmakter og god total samordningsmulighet innenfor Oslos grenser. Konsekvensen av at Oslo kommune ikke lenger har det samme totale ansvaret for alle kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan være at befolkningen opplever

større avstand til beslutningstakere som fastslegger viktige velferdstilbud. Tilhørigheten til kommunens folkevalgte organer kan bli redusert, med mulige konsekvenser for befolkningens politiske deltakelse. De ovennevnte konsekvenser kan imidlertid begrenses ved at Oslo kommune vil kunne beholde flere av de fylkeskommunale driftsoppgavene. Oslo kommune vil da fortsatt ha flere oppgaver å prioritere mellom enn landets øvrige kommuner. Dette bør kunne gi grunnlag for å videreføre bydelsreformen, der både bystyret/byrådet og bydelsutvalgene kan videreutvikles som folkevalgte organer. Dersom det blir aktuelt å overføre fylkeskommunale oppgaver til bydelene, vil en hovedstadsfylkemodell imidlertid kunne gi mindre oversiktlige forhold enn dagens Oslo-modell.

I Akershus er lokaldemokratiet basert på kommunene som de viktige folkevalgte enhetene. Dagens innarbeidede kommunestruktur i Akershus kan opprettholdes uendret. Ved overtakelse av fylkeskommunale driftsoppgaver, vil kommunene i tillegg kunne bli styrket gjennom å kunne prioritere mellom flere oppgaver. Det vil styrke påvirkningskraften til kommunenes folkevalgte organer og kunne styrke befolkningens interesse for lokaldemokratiet i Akershus. Fylkeskommunens legitimitet og påvirkningskraft i regionale spørsmål, vil imidlertid kunne bli svekket, dersom mange fylkeskommunale driftsoppgaver overføres til kommuner. Siktemålet er først og fremst å delegere individrettede fylkeskommunale oppgaver til kommuner i Akershus, og det er forutsatt at fylkeskommunen fortsatt skal ha tunge og viktige oppgaver.

Et delegasjonssystem for fylkeskommunale oppgaver forutsetter at det bygges opp gode systemer for fordeling av midler, delegering av fullmakter, kontroll og rapportering. Et slikt system kan øke fleksibiliteten mellom forvaltningsnivåene. Et slikt system vil også øke risikoen for at ansvarsforhold overfor befolkningen og statlige myndigheter kan bli mer uoversiktlige. Det må derfor utvikles systemer som i best mulig grad tjener hensikten.

Konklusjon

Dannelsen av en ny fylkeskommune for hele hovedstadsområdet har både sterke og svake sider. Utvalgsmedlemmene *Seljelid, Kristiansen, Midtlien, Hjortland og Sæterdal* går inn for en løsning med hovedstadsfylke utfra følgende hovedbegrunnelser: Hovedstadsfylket vil ha et regionalt politisk organ med klart ansvar for viktige spørsmål av regional karakter som reformbehovet tilsier. Det er viktig å løse samordningsbehovene for Oslo- og Akerhus-regionen innenfor samfunnsutbygging knyttet til helhetlig fylkesplanlegging, arealforvaltning, miljøvern, næringsutvikling og samferdsel. Hovedstadsfylket vil få et definert ansvar for vekstområdene knyttet til byområdene, kommunene og Gardermoen, Oslo hovedflyplass, hvilket er viktig for den videre utvikling av regionen som en helhet.

Hovedstadsfylkemodellen ivaretar hele det funksjonelle bolig- og arbeidsmarked innenfor en administrativ enhet. Modellen vil hindre at kommunene i Akershus utsettes for reduksjon i myndighet. Kommunene vil dermed fortsatt ha ansvar for å løse de kommunale oppgavene. Hovedstadsfylkemodellen har sin styrke i at kommunestrukturen i Akershus bevares samtidig som den gir god mulighet for styring av de oppgaver som Oslo og Akershus fylke må løse sammen. Det er viktig å bevare etablerte samarbeidsordninger og det kulturelle fellesskap i de ulike regionene i Akershus.

Det forutsettes at Oslo kommune i størst mulig grad beholder de oppgaver som kommunen har ansvar for i dag, dog ikke de rent fylkeskommunale oppgaver som fylkesplanlegging, kollektivtrafikk, oppgaver som gjelder sykehusdrift og deler av veinettet. Oslo kommune bør fortsatt ha ansvar for blant annet det videregående skoletilbud. Oslo-befolkningen vil måtte forholde seg til flere nivåer, men med en klar oppgavefordeling bør dette kunne fungere også for Oslo. Disse medlemmene

mener at det er viktig at Oslo kommune kan videreføre bydelsreformen, der både bystyret/byrådet og bydelsutvalgene kan videreutvikles som folkevalgte organer i Oslo.

Eventuell innføring av et delegasjonssystem for de fylkeskommunale oppgavene til kommunene i Akerhus, for individrettede tjenester som deler av sosialsektoren, barnevern, rusomsorg, psykiatri og videregående skoler, vil sikre innbyggerne nærhet til tjenestene og de folkevalgte organer. Fylket må ivareta de tunge og regionale oppgavene. En forutsetning for slik delegering er tilføring av midler for å løse utvidete oppgaver som vil styrke kommunenes stilling.

Innføring av hovedstadsfylkemodellen vil medføre omstillingskostnader. Det er en styrke for omstillingen at modellen kan bygge på i hovedsak innarbeidede lovverk, kjente og aksepterte finansieringsordninger og en kjent forvaltningsmodell. ROAR-prosjektet dokumenterte at de kommunale utgiftene i Akershus ikke varierer mye fra gjennomsnittet for de samme sektorer og behov i Oslo kommune. Kommunene i Akershus har så langt hatt lavere inntekter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet, mens Oslo har ligget over. Det er tvilsomt om et økonomisk fordelingssystem styrt fra Oslo hovedstadskommune vil falle positivt ut for kommunene i Akerhus og det vil neppe bli akseptert.

En hovedstadsfylkemodell vil ha en sentral plass i helseregionsamarbeidet, med Oslo og Akerhus i felles helseregion. Storfylket vil spille en betydelig rolle i Østlandssamarbeidet for utvikling av regionalpolitiske oppgaver. Et hovedstadsfylke vil fremstå som en sterk pådriver i næringsutvikling og gjensidig kontakt med andre hovedstadsregioner både i og utenfor Europa.

Utvalgsmedlemmene *Wilhelmsen, Rønning, Tønnesen, Ølstad og Bergskaug* kan anbefale hovedstadsfylke som subsidiær løsningsmodell.

Utvalgsmedlemmene *Balas, Tetzschner og Sætness* mener fylkesmodellen ivaretar en så begrenset del av reformbehovet, samtidig som den skaper så mange nye problemer at hovedstadsfylke er uaktuell som løsningsmodell. For Oslos befolkning vil ulempene ved fire forvaltningsnivåer ha såvel demokratiske som praktiske og byråkratiske sider av omfattende karakter. Fire forvaltningsnivåer med fire forskjellige styringssystemer vil også skape en rekke grenseflater mellom disse nivåene som vil øke behovet for kommunikasjon.

Disse medlemmer mener at en i hovedstadsfylkemodellen kraftig undervurderer bydelenes selvstendige funksjon og Oslos styringssystem i sin alminnelighet. I hovedstadsfylkemodellen gis fylkesplanen en svært sentral plass, selv om utvalget konkluderer med at «fylkesplanleggingen i praksis har vært utilstrekkelig som styringsredskap». Det vil si at det viktigste samordningsbehovet som berører arealplanlegging, næringslokalisering og derav følgende spillsituasjoner, ikke vil bli løst så lenge kommunene sitter med arealmyndigheten.

Disse medlemmer vil også peke på at erfaringene med fylkeskommunen er omstridte, og at det er ulike politiske syn på hvilken rolle fylkeskommunen bør ha fremover.

Alt i alt mener disse utvalgsmedlemmene at en organisering der hovedstadens befolkning skal forholde seg til fire forvaltningsnivåer, uten at de mest påtrengende, langsiktige problemene finner noen løsning, er uakseptabelt.

Utvalgsmedlem *Moe Røisland* viser til egen særmerknad under punkt 19.5.

19.4.6 Hovedstadskommune

Samordningsproblemene i hovedstadsområdet skyldes både at regionen er oppdelt som følge av geografiske grenser og at ansvar for regionale oppgaver er fordelt på to (tildels tre, med staten) forvaltningsnivåer. En kommunemodell med utgang-

spunkt i Oslo kommunes organisering, med både kommunalt og fylkeskommunalt ansvar på samme forvaltningsnivå, vil oppheve svært mange av de administrativt fastsatte hindre for samordning av regionale oppgaver. Helt sentralt står at lokalforvaltningens ansvar for arealplanlegging og arealdisponering da vil bli samlet under ett organ og at grunnlaget for spillsituasjoner mellom kommunene vil bli fjernet.

Hovedstadskommunealternativet innebærer at det opprettes et direkte valgt hovedstadsstyre for nåværende Oslo kommune og alle aktuelle Akershus-kommuner i den tettest integrerte delen av hovedstadsområdet. Hovedstadstyret får i utgangspunktet alle de fullmakter og ansvarsområder som ligger til kommuner og fylkeskommuner. Hovedstadskommunen vil også ha beskatningsretten og motta alle statlige tilskudd til kommunal og fylkeskommunal virksomhet i området. Løsningsalternativet forutsetter at det under hovestadsstyret opprettes delkommuner bestående av de kommunene i Akershus som blir med i hovedstadskommunen og bydeler innenfor dagens Oslo. De fleste av dagens kommunale oppgaver skal delegeres videre fra hovedstadsstyret til delkommunene. Det styrende organ i delkommunene skal velges ved direkte valg.

En geografisk *minimumsløsning* for hovedstadskommunen er at Oslo kommune, kommunene som grenser til Oslo og Asker kommune inngår i den nye hovedstadskommunen. Konkret innebærer dette Oslo med sine 25 bydeler, Asker, Bærum, Ski, Oppegård, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal og Nesodden. Hovedstadskommunen kan også være aktuell med en videre geografisk avgrensning som innebærer at kommunene Nannestad, Gjerdrum, Ullensaker, Sørum, Fet, Enebakk, Ås, Frogn og Vestby, gis anledning til *å velge* om de vil bli en del av hovedstadskommunen. Alternativet for disse kommunene vil, i likhet med ytterkommunene Hurdal, Eidsvoll, Nes og Aurskog-Høland, være å innlemmes i Hedmark og/eller Østfold fylker.

For Follo-kommunene Enebakk, Ås og Frogn bør prinsippet «alle eller ingen» legges til grunn. Kommunene Fet og Vestby bør imidlertid kunne stå utenfor selv om de andre velger innlemming. Tilsvarende prinsipp («alle eller ingen») forutsettes også å gjelde for Romerikskommunene Nannestad, Gjerdrum, Ullensaker og Sørum.

Dannelsen av en hovedstadskommune etter dette mønster, vil på mange områder kunne møte det reformbehovet som er beskrevet foran i innstillingen. Samordningsbehovet for viktige regionale oppgaver vil kunne bli løst på en fundamental måte. Av særlig betydning vil dette være for sentrale regionale konfliktområder som overordnet arealplanlegging, miljøvern og næringsutvikling hvor hovedstadskommunen vil innbære opphevelse av både geografiske grenser og ansvarsoppdeling på ulike forvaltningsnivåer og dermed bidra til å eliminere uheldige spillsituasjoner.

Hovedstadskommunen vil ha mange gode demokratiegenskaper. Både regionale og lokale politiske avveininger og beslutninger vil bli gjort i direkte folkevalgte organer. Befolkningens mulighet til gjennom valg å påvirke regionale beslutninger vil bli vesentlig styrket. Hovedstadstyret vil bli et politisk organ med klart ansvar for viktige politiske spørsmål. Det bør gi grunnlag for velgernes interesse for den politiske sammensetningen og arbeidet i hovedstadsstyret. Samtidig vil det styrende organ i delkommunene langt på vei beholde ansvaret for de oppgaver som dagens Akershuskommuner har og dermed legge til rette for at befolkningen oppfatter arbeidet i delkommunene som viktig. Hovedstadskommunen vil bygge på en forvaltningsmodell som har klare likhetstrekk med den som Oslo i dag praktiserer og som derfor vil være kjent for en stor del av befolkningen. Hovedstadskommunen vil også omfatte et område som er et fullt ut integrert bolig- og arbeidsmarked og derfor lett

vil kunne oppleves som en naturlig enhet av de som bor der. Dette bør kunne gi grunnlag for tilhørighet til og legitimitet for et hovedstadstyre.

Det er imidlertid også sider ved hovedstadsskommunen som kan svekke demokratiegenskapene. Kommunen vil bli stor i befolkning, men ikke i areal. Modellen krever et vel fungerende administrativt apparat som kan håndtere et utstrakt system med delegerte fullmakter, rapportering og kontrollrutiner. Dette kan bidra til redusert oversiktlighet i forvaltningen samtidig som det kan oppstå uklarhet i befolkningen om hvilke folkevalgte organer som er de reelt politisk ansvarlige. Med dagens styringssystem står Oslo kommune overfor slike oppgaver i dag uten at dette har vært fremhevet som et problemområde. I en hovedstadskommune vil imidlertid utfordringene med å bevare oversikt og ansvarsklarhet kunne bli større, særlig fordi det vil være vesentlig flere oppgaver som blir delegert til delkommunene enn til dagens bydeler i Oslo.

En effekt av dannelsen av en hovedstadskommune vil være at mange vel fungerende Akershus-kommuner får en mer avledet forvaltningsmessig forankring og noe redusert ansvarsområde sett i forhold til dagens situasjon. Befolkningen i disse kommunene vil kunne oppleve dette som redusert demokratisk innflytelse. Motstykket vil imidlertid være økt innflytelse i forhold til et organ som treffer beslutninger om viktige regionale spørsmål, og samlet sett større innflytelse på lokal- og regionalpolitikken. En effekt vil også være at dagens etablerte samarbeid mellom regionene vil brytes opp og at nye samarbeidskonstellasjoner må etableres mellom hovedstadskommunen og de kommunene som faller utenfor, dersom det geografiske minimumsalternativet velges.

En hovedstadskommune vil bety at det kan opprettes gjennomgående tjenestelinjer for en rekke offentlige tjenester i en større del av hovedstadsområdet. Foran i innstillingen er det drøftet hvilket samordningspotensiale som ligger i slike sammenhengende tjenestelinjer for helse- og sosialsektoren. Det kan også pekes på at sterk grad av vertikal integrasjon vil kunne gå på bekostning av de positive sidene ved relativt selvstendige delkommuner. Det må likevel kunne sies å være en sterk side ved hovedstadskommunen som løsningsalternativ at et slikt samordningspotensiale foreligger.

Hovedstadskommunen vil også gi mulighet for økt regional samordning innenfor sektorer som utdanning og kultur. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til hvor sterke positive effekter det er å hente gjennom slik samordning.

Hovedstadskommunemodellen forutsetter at det er hovedstadstyret som har den kommunale beskatningsretten og mottar statlige tilskudd. Hovedstadsstyret fordeler så midler videre til delkommunene i henhold til de oppgavene som er delegert. Et slikt system gir mulighet for at hovedstadstyret kan føre en regional omfordelingspolitikk på linje med det Oslo kommune gjør i dag overfor bydelene. En regional fordelingspolitikk utover dagens kommunegrenser er ikke en oppgave for lokalforvaltningen i dag. Utvalget har ikke drøftet dette spørsmålet under gjennomgangen av reformbehovet i hovedstadsområdet. Det kan imidlertid hevdes å være et utgangspunkt at valg av løsningsalternativ for hovedstadsområdet bør være innrettet mot en vid forståelse av hvilken politisk handlefrihet det bør være på regionalt nivå. På denne bakgrunn vil muligheten for å drive regional omfordelingspolitikk kunne fremheves som en sterk side ved hovedstadskommunemodellen.

Hovedstadskommunemodellen vil i hovedtrekk kunne bygge på eksisterende lovverk og statlige finansieringsordninger. Modellen vil som et minimum i forhold til dagens lovverk kreve en lovfesting av direkte valg til delkommunene. Det vil kunne være aktuelt å utforme en egen lov for hovedstadskommunen, der det lovfestes prinsipielle retningslinjer for hvilke oppgaver og myndighet som bør

delegeres til delkommunene som et minimum. I loven kan det også nedfelles visse grunnprinsipper for tildeling av midler fra hovedstadsstyret til delkommunene.

Dannelsen av en hovedstadskommune vil innebære at det etableres nye fylkesgrenser innenfor hovedstadsområdet. Dette vil redusere mulighetene til å møte alle de samordningsbehov som eksisterer innenfor det området som Oslo og Akershus i dag dekker. Hovedstadskommunen vil imidlertid omfatte den mest integrerte delen og dermed den delen av hovedstadsområdet hvor samordningsbehovet er størst. Når det gjelder spørsmål knyttet til arealdisponering, miljøvern og næringsutvikling er det særlig mellom Oslo og nabokommunene det avtegner seg et presserende samordningsbehov.

En geografisk avgrensing av hovedstadskommunene som bygger på «minimumsløsningen» vil bety at landets nye hovedflyplass på Gardermoen ikke vil ligge i den nye hovedstadskommunen. En permanent aktivitetsvekst knyttet til næringsutvikling og boligbygging i korridoren mellom den nye flyplassen og «minimumsvarianten» av hovedstadskommunen kan tale for at også kommunene Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum og Sørum bør bli en del av den nye enheten. På den annen side vil det her kunne tenkes en utvikling som ikke går i en slik retning. I Sverige ser det ikke ut til å ha vært et sterkt utbyggingspress i korridoren mellom Stockholm og hovedflyplassen Arlanda. Hovedstadskommunen som løsningsmodell vil imidlertid være i stand til å møte reformbehovet også uten disse kommunene og den nye hovedflyplassen, siden den vesentlige delen av reformbehovet knytter seg til de mer sentrale delen av hovedstadområdet.

Driften av kollektivtransporten vil i hovedstadskommunemodellen i hovedsak finne sin løsning, selv om det må etableres nye samarbeidsordninger med nabofylkene. Samordningsbehovet vil imidlertid bli vesentlig mindre enn mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i dag og bør kunne løses innenfor dagens rammebetingelser for slikt samarbeid.

Når det gjelder helsesektoren vil den vertikale samordningen bli ivaretatt innenfor oppgaver av større omfang. Modellen vil også kunne øke muligheten for horisontal samordning innenfor et større geografisk område med utgangspunkt i sykehusene som eies av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Hovedstadskommunemodellen innebærer i seg selv ingen økte muligheter til samordning av regionsykehusfunksjonene, med Ullevål sykehus som fylkeskommunalt eid på den ene siden og Rikshospitalet og Radiumhospitalet som statlige sykehus på den annen side. Endret helseregioninndeling kombinert med endringer i eierstruktur vil også være grunnleggende elementer i en hovedstadskommunemodell.

Konklusjon

Hovedstadskommune som løsningsalternativ har både sterke og svake sider. Utvalgsmedlemmene *Tetzschner, Balas, Sætness, Rønning, Tønnesen, Wilhelmsen, Bergskaug og Ølstad* mener at de sterke sidene oppveier de svake og at en hovedstadskommune kan være en fremtidsrettet løsning for både lokale og regionale oppgaver. Disse utvalgsmedlemmene legger særlig vekt på at det i hovedstadskommunen blir etablert et direkte folkevalgt organ som har klart ansvar for alle de regionale oppgavene innenfor den sentrale delen av hovedstadsområdet. Dette vil legge til rette for den utstrakte grad av samordning det er behov for samtidig som befolkningens regionale påvirkningsmulighet blir styrket. Det er samtidig avgjørende for utvalget at ansvaret for lokale oppgaver kan forbli i folkevalgte organer valgt av befolkningen innenfor de innarbeidede geografiske enhetene i hovedstadsområdet.

Utvalgsmedlemmene *Sæterdal og Hjortland* kan anbefale hovedstadskommune som subsidiær løsningsmodell.

Utvalgsmedlem *Moe Røisland* viser til egen særmerknad under punkt 19.5.

19.5 UTVALGETS INNSTILLING

Utvalget har konkludert med at det foreligger et *reformbehov* knyttet til organiseringen av de regionale oppgavene i hovedstadsområdet, men at situasjonen ikke kan karakteriseres som krisepreget. Reformbehovet begrunnes i at det foreligger forbedringsmuligheter og samordningsbehov når det gjelder oppgaveløsningen innenfor flere sektorer samtidig som demokratihensynene bør kunne ivaretas på en bedre måte. Behovet for modeller som kan være bedre egnet til å fange opp fremtidige utfordringer og utviklingstrekk er også en faktor som bygger opp under utvalgets konklusjon om reformbehovet.

Utvalget har videre konkludert med at det bør legges vekt på en *forvaltningsreform i hovedstadsområdet som har prinsipielt gode egenskaper*, basert på klare politiske ansvarsforhold, direkte valgte styringsorganer for løsningen av kommunesektorens oppgaver, og med organer som har styringsevne og beslutningskapasitet til å håndtere utfordringene som regionen vil stå overfor de kommende tiårene. Utvalgets analyser av lokaldemokratiet og oppgaveløsningen viser at den kommune- og fylkesstrukturen som ble fastlagt for 50 år siden, ikke lenger danner det beste utgangspunktet for muligheten til å løse dagens og fremtidens utfordringer i regionen. Egenskapene til en forvaltningsreform bør vurderes i et tilsvarende langsiktig fremtidsperspektiv. Derfor har utvalget lagt stor vekt på de prinsipielle egenskapene ved ulike modeller.

Ut fra premissene ovenfor har *utvalgets flertall*, medlemmene *Balas, Tetzschner, Sætness, Wilhelmsen, Rønning, Ølstad, Bergskaug og Tønnesen* konkludert med at etableringen av en *hovedstadskommune* best vil representere den fremtidsrettede løsningen som vil kunne besvare reformbehovet. Utvalgsmedlemmene Sæterdal og Hjortland kan også anbefale hovedstadskommunemodellen som subsidiær løsning.

Ut fra de samme premissene har utvalgsmedlemmene *Hjortland, Sæterdal, Midtlien, Kristiansen og Seljelid* konkludert med at etablering av et *hovedstadsfylke* samlet sett vil være den løsningsmodellen som har de beste egenskapene for å møte reformbehovet. Utvalgsmedlemmene *Wilhelmsen, Rønning, Tønnensen, Ølstad og Bergskaug* kan også anbefale hovedstadsfylke som subsidiær løsningsmodell.

Utvalgsmedlemmene *Wilhelmsen, Rønning, Ølstad, Bergskaug, Tønnesen, Hjortland, Sæterdal* mener at *både hovedstadskommune og hovedstadsfylke samlet sett* har egenskaper som gjør at de kan anbefales som mulige langsiktige løsninger. Det er ulikt syn blant disse medlemmene om hvilken modell som er best egnet. Disse medlemmene mener imidlertid at begge modeller kan være med som aktuelle løsningsalternativer i den videre prosess.

Utvalgsmedlemmene *Balas, Tetzschner og Sætness* mener hovedstadsfylkemodellen vil skape flere problemer enn den løser, og vil på denne bakgrunn klart mene at det vil være et bedre alternativ å opprettholde dagens ordning (status quo). For øvrig mener disse medlemmer at regionkommunemodellen vil kunne møte enkelte av de utfordringer utvalget har pekt på, selv om den ikke vil legge tilrette for en samordnet og balansert utvikling i hele hovedstadsregionen.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Moe Røisland

Utvalgsmedlem Moe Røisland mener at reformbehovene i stor grad kan møtes gjennom samarbeid og bedre utnyttelse av eksisterende virkemidler. Gjennomføringen av «minimumspakken» vil i overskuelig fremtid kunne ivareta de avdekkede reformbehov. Moe Røisland vil i denne sammenheng spesielt fremheve felles fylkesplanlegging som et sentralt virkemiddel. Det finnes allerede gode eksempler i regionen på at samordning av kommunale, fylkeskommunale og statlige interessser og virkemidler i fylkesplan og fylkesdelplaner, kan gi grunnlag for en bedre samordnet oppfølging og styring av areal-, utbyggings- og samferdselspolitikken i

hovedstadsområdet. Bruk av frivillige meglingsorganer kan være et virkemiddel i løsningen av regionale interessekonflikter.

Etter Moe Røislands syn har alle løsningsalternativene utover den skisserte «minimumspakke» konsekvenser som kan betegnes som både dramatiske og prinsipielt uheldige. Det synes ikke å være rimelig samsvar mellom de utredede reformbehov og omstillingskostnadene.

For regionkommunemodellen slutter Moe Røisland seg til utvalget samlede vurderinger, men vil bemerke at regionkommunemodellen kanskje på lang sikt vil kunne være av interesse for Akershus-kommunene. For hovedstadsfylkemodellen vil Moe Røisland spesielt fremheve at modellen bryter opp et kjent og relativt oversiktlig politisk og administrativt system som fortsatt er under utvikling i Oslo, og gir i tillegg et nytt forvaltningsnivå. Dette vil gi mindre nærhet og oversiktlighet.

For Akershus-kommunene innebærer modellen at ikke bare staten, men også fylkeskommunen, skal delegere oppgaver til kommunene og bestemme kostnadsdekningen for disse. Dette ville gi uoversiktlige og konfliktskapende ansvars- og oppgaveforhold. For regional statsforvaltning innebærer modellen at viktige virkemidler for å sikre at nasjonale mål ivaretas, kan falle bort. Begrunnelse og konsekvenser av dette er ikke synliggjort gjennom utvalgets arbeid. Hovedstadsfylkemodellen fanger heller ikke opp at det pågår en debatt omkring fylkeskommunens demokratiske legitimitet og fremtidige funksjoner.

For hovedstadskommunemodellen vil Moe Røisland fremheve at modellen, som er en velkjent, men stor byutvidelsesmodell, kan gi positive effekter for Oslo. For de Akershus-kommuner som skal inngå i hovedstadskommunen, blant dem kommuner som i landssammenheng er blant de største og mest veldrevne, er det imidlertid en relativt dramatisk reform å foreslå at disse skal bli delkommuner i Oslo med fullmakter og midler delegert og fordelt fra hovedstadsstyret. Hva gjelder de fylkeskommunale oppgavene, vil det sannsynligvis ikke oppfattes som dramatisk for Akershusborgerne hvorvidt disse løses i Akershus, i et hovedstadsfylke eller en hovedstadskommune, såfremt kommunene opprettholdes som selvstendige kommuner.

Utvalgsmedlem Moe Røisland kan heller ikke se at det er i samsvar med de avdekkede reformbehov å foreslå at en så stor del av Akershus kan inngå i de tilstøtende fylker. De avdekkede reformbehov tilsier tvert imot at de fleste kommuner i Akershus, samt noen kommuner i Buskerud, inngår i et felles arbeids-, utdannings- og boligmarked i hovedstadsregionen, en tendens som vil forsterkes fremover. Oslo hovedflyplass, med den kollektivtransportsatsing som er knyttet til denne, bør ikke på noen måte falle utenfor en hovedstadskommune. For regional statsforvaltning vil modellen kreve noen tilpasninger som ikke er dramatiske. Modellen innebærer imidlertid relativt sterke brudd med innarbeidede regionale samarbeidsstrukturer.

Utvalgsmedlem Moe Røisland mener at det gjennom utvalgets arbeid ikke er dokumentert at fordelene ved ovennevnte modeller oppveier ulempene. Utvalgsmedlemmet finner det derfor uheldig å binde fremtidig tenkning og diskusjon opp mot disse modellene. Slik Moe Røisland ser det, er det av stor betydning å videreutvikle allerede etablerte samarbeidsløsninger og tilrettelegge for nye ved bruk av eksisterende virkemidler, heller enn å åpne for en, i verste fall, handlingslammende debatt bundet opp av forutinntatte posisjoner.

Også Moe Røisland deler imidlertid det syn at det bør tilrettelegges for videre utvikling av langsiktige løsningsalternativer, hvorav de av utvalget utredede bør være med i det videre utviklingsarbeidet. Dette gjelder også, etter dette medlems syn, mulige samarbeidsmodeller med bindende beslutningsmyndighet. Videre utviklingsarbeid bør startes opp etter at «minimumspakken» har sikret grep om de viktigste reformbehovene og etter at nasjonale avklaringer har funnet sted omkring

sentrale ansvars- og funksjonsforhold. Utvalgets påbegynte avveininger mellom ulike demokratikriterier og drøftinger av forholdet mellom indirekte og direkte repesentasjon, bør videreføres.

Forbedringstiltak innenfor nåværende forvaltningsstruktur - utvalgets «minimumspakke».

Utvalget går inn for en «minimumspakke» som bør gjennomføres innenfor dagens kommune- og fylkesstruktur, uavhengig, eventuelt i forkant av en større forvaltningsreform. Følgende syv tiltak forslås:

- Oslo og Akershus bør plasseres i samme helseregion
- Ansvaret for sykehusene bør tilligge samme forvaltningsnivå
- Det bør samarbeides om planlegging, herunder utarbeidelse av felles fylkesplan for Oslo og Akershus
- Fylkeskommunal overtakelse av ansvaret for kjøp av lokale jernbanetjenester utredes
- Nedklassifisering av riksveier til fylkesveier utredes
- Arbeidet med etablering av et felles kollektivtrafikkselskap i hovedstadsområdet prioriteres og sluttføres.
- Tiltak for å bedre samordningen av regional statsforvaltning vurderes - fylkeslegeembetene i Oslo og Akershus bør slås sammen.

Videre prosess

Begge de to hovedmodellene for fremtidig forvaltningsorganisering vil være omfattende reformer som på ulike måter innebærer dyptgripende endringer i virksomheten til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus. Utvalget har ikke oversikt over alle de praktiske og politiske spørsmål som må avklares i forbindelse med en slik reformprosess. Utvalget vil derfor anbefale at det legges opp til en grundig forberedelsprosess i oppfølgingen av denne innstillingen, der alle berørte parter i hovedstadsområdet må trekkes inn. I en slik utredningsprosess bør det for det første avklares på hvilket grunnlag de ulike aktørene kan slutte seg til en hovedstadsreform, og for det andre hvilke organisatoriske og administrative tiltak en reform vil måtte kreve. Grunnlaget for en slik utredningsprosess bør være en nasjonal avklaring av behovet for en hovedstadsreform og hvilken retning en slik reform bør ha.

I påvente av de avklaringen som en slik grundig prosess vil kunne gi, mener utvalget at de kortsiktige tiltakene som er beskrevet som «utvalgets minimumspakke» bør settes ut i livet så raskt som mulig, samtidig som det legges opp til en prosess der det brukes tid på å klarlegge det konkrete innholdet i en større reform i hovedstadsområdet.

Både opprettelsen av en ny felles fylkeskommune og etableringen av en ny hovedstadskommune vil innebære endret fylkesinndeling. En slik endring berører dermed Grunnlovens § 58 tredje ledd, som angir den fylkesvise mandatfordelingen til Stortinget. Begge de to hovedmodellene forutsetter derfor grunnlovsendring, som innebærer at en ny forvaltningsenhet tidligst kan tre i funksjon etter stortingsvalget i år 2005. Utvalget antar at en utrednings- og forberedelsesprosess vil kreve lengre tid enn det som er mulig å gjennomføre innenfor et slikt tidsskjema. I så fall vil det først være mulig å vedta en slik reform i det stortinget som velges ved stortingsvalget i år 2005, med mulig iverksetting tidligst ved kommune- og fylkestingsvalget i år 2007. I så fall vil det i to år være en overgangsperiode med avvikende inndeling for hovedstadskommunen/ -fylkeskommunen og valgkretsene til Stortinget, noe som kan tale for at en slik endring ikke gjennomføres før i år 2009. Da kan det eventuelt holdes samtidig stortingsvalg og valg til den nye hovedstadskommunen/-fylkeskommunen.

KAPITTEL20

Økonomiske og administrative konsekvenser

I utvalgets utredning er det fremmet to alternative forslag til reformer som berører Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, kommunene i Akershus og deler av den lokale statsforvaltning i Oslo og Akershus. Hedmark og eventuelt Østfold fylker og fylkeskommuner vil også bli berørt. Utvalget har drøftet økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene om henholdsvis hovedstadsfylke og hovedstadskommune i avsnitt 18.4 og 18.5 i kapittel 18. Utvalget har ikke hatt mulighet til å tallfeste eller angi presist de økonomiske konsekvensene av reformforslagene. Begge reformforslagene forutsetter videre utredninger og konkretiseringer. Administrative og økonomiske konsekvenser som utvalget har pekt på er kort oppsummert følgende:

Administrativ inndeling og organisering

Begge reformforslagene vil forandre fylkesinndelingen. Dette forutsetter endringer i Grunnlovens § 58, tredje ledd, og i fylkesinndelingsloven fra 1918.

En hovedstadskommune innebærer at det etableres et felles folkevalgt organ for Oslo kommune og aktuelle kommuner i Akershus. Den nye kommunen vil utgjøre et nytt fylke. Akershus fylke og Akershus fylkeskommune vil opphøre. For staten betyr det færre kommuner i hovedstadsområdet å forholde seg til. De kommuner i Akershus som inngår i hovedstadskommunen skal bestå som delkommuner sammen med delkommuner innenfor dagens Oslo. De kommuner i Akershus som ikke inngår i hovedstadskommunen, vil bli en del av henholdsvis Hedmark og eventuelt Østfold fylker og fylkeskommuner. Statlige etater som følger kommune- og fylkesinndelingen, vil måtte tilpasse sin organisasjon til den nye kommune- og fylkesinndelingen. Statlige etater som har egne kontorer for Akershus vil måtte dele kontoret i en del som går til Hedmark og Østfold fylker og en del som går til det nye fylket. For de etater som er felles for Oslo og Akershus vil deler av det administrative apparatet skilles ut til Hedmark og Østfold fylker. For de statlige etater som følger kommunegrensen kan det bli aktuelt med sammenslåing av kontorer.

Et hovedstadsfylke innebærer at det etableres en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus, mens kommunestrukturen i det nye fylket vil være uendret. Oslo kommune vil juridisk bli en kommune på linje med landets øvrige kommuner. Oslo kommune og eventuelt noen Akershus-kommuner vil imidlertid få delegert fylkeskommunale driftsoppgaver og dermed skille seg noe fra landets øvrige kommuner. De statlige etater som i dag har egne kontorer for henholdsvis Oslo og Akershus slås sammen til ett kontor.

Rettsgrunnlag

Etablering av en hovedstadskommune vil kreve et nytt rettsgrunnlag, noe som mest hensiktsmessig kan ivaretas gjennom en egen lov om hovedstadskommunen. Hovedstadskommunen vil bygge videre på rettslige rammer som i dag gjelder for Oslo kommune. Viktige elementer i lovgrunnlaget vil være hjemmel for direkte valg til delkommunene (dagens bydeler i Oslo og de kommuner i Akershus som inngår i hovedstadskommunen) og at hovedstadskommunen skal ha hjemmel til å delegere oppgaver og myndighet til delkommunene. I det nye lovgrunnlaget kan det være aktuelt å gi retningslinjer og prinsipper som regulerer oppgavefordeling, myndighet og finansiering mellom hovedstadskommunen og delkommunene.

Ved etablering av et hovedstadsfylke, vil den nye fylkeskommunen i hovedsak kunne reguleres etter de samme rettslige rammer som gjelder for dagens fylkesko-

mmuner. Det er imidlertid forutsatt at den nye fylkeskommunen får hjemlet adgang til å delegere fylkeskommunal myndighet og driftsoppgaver til kommuner.

Statlig styring og kontroll

Ingen av reformforslagene forutsettes å få konsekvenser for hvordan staten i dag styrer den kommunale og fylkeskommunale oppgaveløsningen gjennom lovgivning og andre virkemidler. Ved delegasjon av oppgaver og myndighet til delkommuner i kommunemodellen og til kommuner i fylkesmodellen, vil hovedstadskommunen og den nye fylkeskommunen fortsatt være de juridisk ansvarlige enhetene som staten må forholde seg til. Statens apparat for å kontrollere og følge opp statlige pålegg og retningslinjer overfor kommuner og fylkeskommuner, vil eventuelt måtte organiseres slik at faglige og økonomiske ressurser som brukes i kontroll- og oppfølgingsarbeidet må rettes inn mot de organer som faktisk utfører oppgaven. Ved brudd på statlige pålegg og retningslinjer vil det være hovedstadskommunen og den nye fylkeskommunen som vil være ansvarlig overfor staten.

Finansieringssystem

Både hovedstadskommunen og hovedstadsfylkeskommunen vil bli finansiert gjennom dagens systemer for beskatningsrett, statlige rammetilskudd og øremerkede tilskudd, uten at det må gjøres større prinsipielle endringer i disse systemene. Beskatningsretten og de statlige tilskuddene vil tilfalle henholdsvis hovedstadskommunen (både det kommunale og fylkeskommunale) og fylkeskommunen i hovedstadsfylkesmodellen (bare det fylkeskommunale).

I alternativet med en hovedstadskommune må inntektssystemet tilpasses rent teknisk som følge av at Akershus fylkeskommune opphører og at hovedstadskommunen, Hedmark fylkeskommune og eventuelt Østfold fylkeskommune øker i omfang, både geografisk og befolkningsmessig. Den kommunale delen av rammetilskuddet til Oslo og rammetilskuddet til de kommuner i Akershus som blir omfattet av hovedstadskommunen, må slås sammen. Innenfor eksisterende system vil slik sammenslåing innebære reduksjon i tilskudd, fordi virkningen av basistillegget som skal kompensere for små kommuners kostnadsulemper blir redusert. De aktuelle kommuner som inngår i hovedstadskommunen er imidlertid så store at det vil gi ubetydelige økonomiske konsekvenser. Ved fordeling av økonomiske midler til bydelskommunene vil et system tilsvarende dagens kriteriebaserte system for Oslo kommune måtte utvikles. Dette systemet vil innebære få endringer i den fordelingspolitikken staten ønsker å føre overfor kommuner og fylkeskommuner.

I hovedstadsfylkemodellen vil beskatningsrett og statlige tilskudd måtte tilpasses det faktum at Oslo kommunes juridiske ansvar for de fylkeskommunale oppgavene overføres til den nye fylkeskommunen. Ved delegasjon av fylkeskommunale driftsoppgaver til Oslo kommune og eventuelt kommuner i Akershus, vil fylkeskommunen måtte utvikle et fordelings- og kontrollsystem. Det vil antakelig i prinsippet kunne ligne på dagens system i Oslo, men være av betydelig mindre omfang og gjelde andre oppgaver.

Langsiktige økonomiske konsekvenser

Det er en forutsetning for begge de foreslåtte modellene at de kan gjennomføres uten økninger i de økonomiske rammene. I innstillingens del II (kapitlene 7 - 14) har utvalget påvist et forbedringspotensiale i den regionale oppgaveløsningen. Det er innenfor flere sektorer påvist relativt klare muligheter til å forbedre den offentlige oppgaveløsningen. De regionale oppgavene legger i dag beslag på betydelige ressurser, og de forbedringsmuligheter som er påpekt indikerer at dagens organisering kan innebære store skjulte kostnader. Kommuner og fylkeskommuner står i dag forholdsvis fritt til selv å velge administrativ oppbygning, og de økonomiske konsekvensene vil i stor utstrekning være avhengig av egne valg av organisasjonsform og ressursutnyttelse. Både forslagene om en hovedstadskommune og et hovedstads-

fylke er begrunnet med at det over tid skal være betydelig lettere å utnytte forbedringspotensialet. Ved å legge bedre til rette for å realisere forbedringsmulighetene vil det kunne frigjøres betydelige ressurser. Bedre ressurs- og arealdisponeringer vil kunne gi økonomiske gevinster og fordeler som kan gi bedre kvalitative og kvantitative tilbud til befolkningen og en rimeligere offentlig sektor.

Kortsiktige økonomiske konsekvenser

Begge de foreslåtte modellene vil innebære betydelige omstillingskostnader, samt kostnader til forholdsvis omfattende prosesser og videre utredninger. Det vil kunne medføre at staten bør være med på å dekke en del av engangskostnadene til omstillinger og videre utredninger. Staten har tidligere kompensert for deler av nødvendige ekstrautgifter i forbindelse med omstillinger som følge av kommunesammenslutninger. Videre arbeid med å konkretisere modellene bør nærmere klarlegge omfanget og kostnadene ved omstillingene.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag til minimumsløsning

Utvalget går inn for en minimumsløsning på syv tiltak som bør gjennomføres innenfor dagens kommune- og fylkesstruktur, uavhengig og eventuelt i forkant av en større forvaltningsreform:

- *Oslo og Akershus bør plasseres i samme helseregion.* Tre mulige modeller og konsekvenser av disse er drøftet i underpunkt 18.2.3.1 i kapittel 18. Helseregioninndelingen kan endres innenfor rammen av dagens lovgivning og styringsordninger, men vil også endre etablerte samarbeidsstrukturer. Utvalget har ikke forsøkt å beregne omstillingskostnader ved endret regioninndeling, men antar at de vil være forholdsvis begrensede. Ved at Oslo og Akershus kan samarbeide innenfor samme helseregion, forutsetter utvalget at det vil legges bedre til rette for å kunne utnytte det forbedringspotensiale som er påvist i kapittel 11 om helsesektoren. Helseregioninndelingen vil dermed kunne endres uten at det er nødvendig å øke de økonomiske rammene.
- *Ansvaret for sykehusene bør tilligge samme forvaltningsnivå.* Gitt dagens fylkeskommunale eierskap, er ulike alternativer for fylkeskommunal overtakelse av statlige sykehus i området drøftet i kapittel 18. Forslaget vil kunne bidra til bedre samordning av regionsykehusfunksjonene, hvor det er påvist et forbedringspotensiale.
- *Det bør samarbeides om planlegging, herunder utarbeidelse av felles fylkesplan for Oslo og Akershus.* Samarbeid om en felles fylkesplan vil kreve at det etableres et politisk og administrativt samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune for å utarbeide forslag til felles fylkesplan. Det må også legges opp til et nært samarbeid med kommunene i Akershus, fylkesmannen og statlige etater i utarbeidelsen av planen. Utvalget legger til grunn at dette samarbeidet bør kunne innpasses innenfor eksisterende økonomiske rammer og ikke vil kreve endringer i lovgivning eller etablerte styringsordninger. En felles omforent planlegging for Oslo og Akershus vil kunne legge bedre til rette for å utnytte forbedringspotensiale som utvalget har påvist i samfunnsutbyggingen, jf. *"Arealforvaltning og miljøvern"* i kapittel 7 om arealforvaltning og miljøvern, *"Næringsutvikling"* i kapittel 8 om næringsutvikling, *"Samferdsel"* i kapittel 9 om samferdsel og kapittel 10 om tekniske tjenester.
- *Utredning av fylkeskommunal overtakelse av ansvaret for kjøp av jernbanetjenester og nedklassifisering av riksveier.* Staten bør ta ansvaret for utredningsarbeidet som nærmere må klarlegge de økonomiske og administrative konsekvensene.
- *Arbeidet med etablering av et felles kollektivtrafikkselskap i hovedstadsområdet prioriteres og sluttføres.* Ett felles kollektivtrafikkselskap vil kunne

innpasses innenfor dagens økonomiske rammer, lovgivning og styringsordninger. Et felles kollektivtrafikkselskap for Oslo og Akershus vil legge bedre til rette for å utnytte det forbedringspotensiale som er påvist i *"Samferdsel"* i kapittel 9 om samferdsel.

– *Tiltak for å bedre samordningen av regional statsforvaltning vurderes - fylkeslegeembetene i Oslo og Akershus bør slås sammen.* Staten må ta ansvaret for utredninger som nærmere må klarlegge de økonomiske og administrative konsekvensene. Sammenslåing av fylkeslegeembetene vil kunne bidra til noen administrative besparelser, og legge bedre til rette for å samordne de faglige ressursene.

Referanser

Akershus fylkeskommune (1995) Akershus fylkesplan 1996-99, Akerhus mot år 2006, fylkesordføreren

Akershus fylkeskommune (1995) Vannbruksplan Vorma - Glomma - Øyeren, Rapport nr. 21

Akershus fylkeskommune (1995) Akershusstatistikk, fylkesrådmannen

Berdal Strømme (1995) Vannforsyningen rundt indre Oslofjord, Fagrådet for vann- og avløpsteknisk samarbeid i indre Oslofjord

Bergsland, K.H. og Pedersen, P.B. (1994) Gjennomgang av Oslo-psykiatrien, STF 81 A94021, SINTEF-NIS.

Buhaug, H. og Hatling, T. (1996) Delrapport 4. Sykehusstruktur, eierskap og forvaltning, STF78 A96529, SINTEF-NIS.

Essilfie, A. (1996) Investeringer, kostnader og gebyrer i den kommunale avløpssektoren, Rapport 96/2, Statistisk Sentralbyrå

Falleth, E.I.Johnsen, V. (1996) Kommuneinndeling og arealplanlegging. En studie av arealdisponering og planprosesser i Oslo og omegnskommuner 1960-1990, NIBR-notat 1996:115, Norsk institutt for by- og regionforskning

Falleth, E.I. Johnsen, V. (1996) Ny organisering av arealplanlegging i hovedstadsregionen? Oppdragsnotat, Norsk institutt for by- og regionforskning

Fosli, O. (1996) Samordning av infrastrukturinvesteringer i Oslo og Akershus, TØI-notat 1042/1996, Transportøkonomisk institutt

Fuglum, A. Johansen, S. (1996) Havnene på Østlandet, infrastruktur og godsstrømmer, forprosjektrapport, Fuglum a/s og NIBR

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (1995) Forurensningstilførsler i Oslo og Akerhus, Rapport nr. 4-1995

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (1995) Årsrapport for avløpssektoren Oslo og Akerhus, Miljøvernavdelingen

Fürst, R.Haug, O. J. (1994) ROAR-prosjektet, sluttrapport.Ressursfordeling i Oslo og Akershus. KS- forskning, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune.

Granheim, K. (1993) ROAR-prosjektet, delrapport 8.Kryssleveranser over fylkesgrensene, KS-forskning, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune.

Hagen, T.P. (1995) Bør sjukehus stykkprisfinansierast? Erfaringar frå norsk rammefinansiering og svensk stykkprisfinansiering, Prøveforelesning 5. oktober 1995.

Halsteinli, V. (1996) Kapasitet innenfor institusjonsbasert omsorg og eldres forbruk av sykehustjenester - om forskjeller mellom Oslo og Akershus, STF78 A96523, SINTEF-NIS.

Halsteinli, V. ROAR-prosjektet, delrapport 4.Sykehustjenester i Oslo og Akershus, KS-forskning, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune.

Halsteinli, V., Hellenes, H. og Nilssen, I. ROAR-prosjektet, delrapport 5. Pleiepasienter i sykehus - lønnsomt eller ulønnsomt? KS-forskning, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune.

Halvorsen, K. (1996) Hva kan vi lære av Montpellier? En komparativ studie av det næringspolitiske arbeidet i Montpellier og Oslo-regionen, NIBR-rapport 1996:2, Norsk institutt for by- og regionforskning

Hansen, T. (1981) Transforming Needs into Expenditure Decisions, i Newton (ed), Urban Political Economy, London, Frances Pinter

Holmelin, E.Forstrøm, F.A. Granheim, K. (1996) Etterbruk Fornebu, regionale konsekvenser, På oppdrag fra Akerhus fylkeskommune, Agenda Utredning og Utvikling

Holsen, T. (1996) Miljømessig effektiv lokalisering av detaljvarehandel, Miljøhåndboken, Trafikk og miljøtiltak i byer og tettsteder, Del I, Transportøkonomisk institutt, 1996

Holsen, T. (1993) Kjøpesentra og kommunal planlegging, en analyse av utviklingen av eksterne kjøpesentra og kommunale plan- og beslutningsprosesser på siste halvdel av 1980-tallet, Doctor Scientiarum thesis 1993:17, Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging, ISBN 82-575-0196-4

Huseiernes landsforbund (1995) Priser på kommunale tjenester 1995, vann, kloakk, renovasjon, feiing, Rapport nr. 2 1995

Johansen, S. (1991) Oslo havn, regionalt nedslagsfelt, økonomiske ringvirkninger, miljøkonsekvenser, passasjertrafikk, NIBR-rapport 1991:16, Norsk institutt for by- og regionforskning

Johnstad, T. (1995) Næringslivets utviklingspotensialer i Oslo-regionen, Modul B:Sluttrapport fra bransjeanalysen, NIBR-rapport 1995:14, Norsk institutt for by- og regionforskning

Kann, F.Halvorsen, K. (1995) Næringslivets utviklingspotensialer i Oslo-området, Modul A:Strukturanalysen, notat 1995:105, Norsk institutt for by- ogregionforskning

Kjellberg, F. (1991) Kommunalt selvstyre og nasjonal styring, mot nye roller for kommunene, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1/91, Universitetsforlaget

Løddingen B. (1996) «Jeg ville integrere meg» - aspekter ved minoritetssituasjonen for tospråklige elever, i J.F. Blichfeldt m.fl. Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94, Tano Aschehoug 1996, Oslo

Michelsen, S.Høst, H. (1996) Fagopplæringen i det kommunale sjølstyret, i J.F. Blichfeldt m.fl. Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94, Tano Aschehoug 1996, Oslo

Midtsundstad, T. (1995) Underveis - men mot hva? En første oversikt overoppfølgingstjenestens målgruppe, tilgjengelige tilbud og organiserig i syv fylker våren 1995, FAFO-notat 1995:7, FAFO

Norbomutvalget (Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, staten) (1986) Bedre bruk av de samlede ressurser i somatiske sykehus i hovedstadsområdet. Tilråding fra Utvalget for de somatiske sykehustjenester i hovedstadsområdet.

NOS utdanningsstatistikk (1993) Videregående skoler 1. oktober 1993, Statistisk Sentralbyrå

NOU 1976:35 Rikshospitalets funksjoner og eierforhold (Hvashovdutvalget)

NOU 1987:25 Sykehustjenester i Norge. Organisering og finansiering(Eilertsenutvalget)

NOU 1996:5 Hvem skal eie sykehusene? (Hellandsvikutvalget)

NOU 1991:4 Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle

NOU 1972:27 Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området

NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

NOU 1984:15 Jordvernpolitikken

NOU 1988:34 Gode langsiktige utbyggingsmønstre

Næss, L. (1994) Regionalplanlegging og regionalt plansamarbeid i Oslo-området, regional styring av utbyggingsmønsteret - en gordisk knute?, Norges Landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging, melding nr. 50 ISBN 82-575-6061-8

Oslo kommune Statistisk Årbok for Oslo 1995 og 1996

Oslo Sporveier Årsrapport for 1995

Oslo kommune (1992) Miljøstatus-92, Natur og miljø i Oslo kommune pr. 1992, Miljøetaten, Natur- og forurensningsavdelingen

Oslo kommune (1993) Om en strategi for næringsutvikling i Oslo, Bystyremelding nr. 11993, Oslo kommune, byrådet
Oslo kommune, Byrådet (1990) Om somatiske sykehus, Bystyremelding nr. 3 1990
Oslo kommune (1990) Psykisk helsevern og psykiatrisk helsetjeneste i Oslo, utviklingsplan mot år 2000
Oslo kommune (1995) Årsstatistikk for bydelene
Pedersen, P.B. (red) (1996) SAMDATA PSYKIATRI, Sammenligningsdata for psykiatrisk fylkeshelsetjeneste 1994, SINTEF-NIS, Rapport 1/96.
Pedersen, P.B. (1996) Delrapport 3. Ressursinnsats og forbruksnivå i voksenpsykiatrien, STF78 A96529, SINTEF-NIS.
Renolen, H. (1996) Samordning av tog og buss i hovedstadsområdet, TØI-notat 1041/1996, Transportøkonomisk institutt
Sandberg, N. Vibe, N. (1995) Alle kan ikke bli frisører, søkning til videregående opplæring,evaluering av Reform 94, Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, rapport 3/95
Skinningsrud, T Fagerheim, J. Karlsen, U.D. (1995)Fagopplæringen i arbeidslivet og Reform 94, aktører og tiltak forå fremskaffe læreplasser, NORUT Samfunnsforskning, rapport 17/95, Tromsø
Solstad, K. og Petersen, S.Ø.(red) (1996) SAMDATA SYKEHUS, Sammenligningsdata for somatisk fylkeshelsetjeneste 1994, SINTEF-NIS, Rapport 3/95.
Solstad, K. (1996) Delrapport 2. Omfanget av langtidspasienter i hovedstadsområdet, STF78 A96529, SINTEF-NIS.
Solstad, K. (1996) Delrapport 1. Pasientutveksling og kapasitetsutnytting, STF78 A96529, SINTEF-NIS.
Spangen, I. (1996) Organisering av driften av kollektivtransporten i Oslo og Akershus, TØI-notat 1044/1996, Transportøkonomisk institutt
St. prp. nr.1 (1996-97) Samferdselsdepartementet
St.meld. nr. 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken, Miljøverndepartementet
St.meld. nr. 61 (1991-92) Kultur i tiden, Kulturdepartementet
St.meld. nr. 67 (1984-85) Regional planlegging og distriktspolitikk, Kommunal- og arbeidsdepartementet
St.meld. nr. 39 (1995-96) Om barnevernet, Barne- og familiedepartementet
St.meld. nr. 43 (1977-78) Rikshospitalets funksjoner og eierforhold
St.meld. nr. 44 (1995-96) Ventetidsgarantien - kriterier og finansiering
St.meld. nr. 63 (1967-68) Om bolig- og byggespørsmål, Kommunal- og arbeidsdepartementet
St.meld. nr. 50 (1993-94) Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste (Helsemeldingen), Sosial- og helsedepartementet
St.meld. nr. 9 (1974-75) Sykehusutbygging m.v. i etregionalisert helsevesen
St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen, Kommunal- og arbeidsdepartementet
St.meld. nr. 57 (1981-82) Om regionhelsetjenesten i helseregion 1 og 2
St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97, Finansdepartementet
St.meld. nr. 72 (1984-85) Om barne- og ungdomsvernet
St.meld. nr. 41 (1987-88) Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan
St.meld. nr. 69 (1991-92) Tiltak for rusmiddelmisbrukere, Sosial- og helsedepartementet
St.meld. nr. 44 (1991-92) Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling, Miljøverndepartementet
St.meld. nr. 33 (1992-93) By og land hand i hand, Kommunal- og arbeidsdeparte-

mentet
Stadaas,J.O og Dolva, Ø. (1995) Samarbeid somatisk sykehusdrift Oslo - Akershus
Statens nærings- og distrikts-utviklingsfond (1995) Vi tar utfordinger som krever utholdenhet, årsrapport 1995
Statistisk sentralbyrå (1994) Sosialstatistikk
Statistisk Sentralbyrå Statistisk årbok 1996
Statskonsult (1995) Nettverkssamarbeid i helsesektoren. En teoretisk gjennomgang av nettverksvarianter og noen forutsetninger for interfylkeskommunalt samarbeid, Rapport 1995:11
Stor-Oslo Lokaltrafikk Årsrapporter for 1994 og 1995
Storetvedt,O.A. (1993) Samordning på tvers av forvaltningsnivå. En analyse av samordningsprosessen mellom kommune og fylkeskommune i barnevernet. Universitetet i Bergen. Hovedoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap.
Sørensen,R. (1989) Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken medandre midler? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3/89, Universitetsforlaget
Transportbrukernes fellesorganisasjon (1995) Nytteeffekter av et forbedret stamvegnett i Oslofjordområdet, rapport
Transportbrukernes Fellesorganisasjon (1995) Vareleveranser i Oslo, problemer og forslag til forbedringer, rapport
Ullevål sykehus (1986) Regionsykehuset i Oslo. Forslag til samordning av ressursene i helseregion 1 og 2.
Vabo, S.I. (1995) Forskning om fylkeskommunen - en kunnskapsstatus, NIBR-notat 1995:137.

Vareide, P.K. (1994) Fylkeskommunens helsetjenester - en vurdering av likhet, ressursbruk og produktivitet, STF81 F94022, SINTEF-NIS.
Vibe, N. (1995) En snubla, en brøt og seks løp videre, rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter Reform 94, Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, U-notat 18/95
Weigård, J. (1991) Interkommunalt samarbeid, et alternativ til kommunesammenslåing? Rapport 1991:22, Norsk institutt for by- og regionforskning