



Politis. Dept.	Dato	Saksnr.
Kommunestyret	13.12.04	060/04

VEDLEGG

Saksbehandler: Anne Sæther Lislevand  
Telefon nr. : 38 28 90 04

-04/2771-37

## LIVSKRAFTIGE DISTRIKTER OG REGIONER - HØRING PÅ DISTRIKTSKOMMISJONENS UTREDNING

### Uttrykte Vedlegg:

Høringsbrev fra Det kongelige kommunal- og regionaldept. Datert 14. oktober 2004

NOU 2004: 19 – Livskraftige distrikter og regioner – Rammer for helhetlig og geografisk tilpasset politikk (Kan leses på KRDs hjemmeside:

[http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre\\_dok/utredninger/NOU/016001-020017/dok-bn.html](http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/utredninger/NOU/016001-020017/dok-bn.html))

## INNLEDNING

Audnedal, Marnardal og Åseral har gått sammen om en felles innstilling til de respektive kommunestyrene i forbindelse med høring på Distriktskommisjonens utredning – NOU 2004:19.

Arbeidsgruppen har bestått av Anne Sæther Lislevand (Marnardal), Jens Monstad (Audnedal) og Ronny Olsen (Åseral).

## NOU 2004:19 HØRINGSUTTALELSE

### Kap. 1 og 2. Mandat, bakgrunn og målsettinger

Distriktskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 7. februar 2003.

Kommisjonen fikk følgende mandat:

Distriktskommisjonen skal foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både "bred" og "smal" statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling. Gjennomgangen må være basert på en drøfting av mål, verdigrunnlag og problemforståelse i forhold til aktuelle utfordringer i distrikts- og regionalpolitikken, knyttet til for eksempel endringer i bosettingspreferanser og i næringsstruktur.

Hensikten med en slik kommisjon er å legge grunnlag for en bred politisk forankring av innretningen og valg av typer virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Kommisjonen skal særlig foreta en vurdering av virkemidler som kan bidra til nyskaping og næringsutvikling, og derigjennom fremme bosetting og levedyktige lokalsamfunn

Det må forøvrig i arbeidet legges vekt på at distriktpolitikken avveies mot andre overordnede samfunnsmessige hensyn, herunder effektivitet i økonomien, miljø m.v.

**Bakgrunn** for etableringen av Distriktskommisjon er Inge Ryan sin interpellasjon til statsministeren 15. februar 2002. I sin interpellasjon peker Ryan på at gode intensjoner gjennom forskjellige regjeringer ikke har endret det faktum at halvparten av alle kommuner i Norge opplever netto fraflytting, mens byene vokser. Ryan sier videre at han mener det må etableres en felles enighet om distriktpolitikken slik den er utformet i dag ikke virker. Han ber statsministeren vurdere å sette ned en distriktskommisjon som kan se med helt nye øyne på omfanget av – og retning på virkemidler i distriktpolitikken, slik at stortingets intensjoner om opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret blir opprettholdt

### **Målsettingen for Distriktskommisjonen sitt arbeid**

I et av sine første møter satte Distriktskommisjonen seg mål for sitt arbeid, i den forstand at det ble formulert noen kvaliteter ved den politikken man ønsket å utforme. Blant annet samlet kommisjonen seg om at man søkte etter en politikk som:

- er ærlig og realistisk
- er forutsigbar
- er robust
- skapte livskraftige og stolte lokalsamfunn
- fremmer vekstkraften
- tar utgangspunkt i enkeltmenneskers valgsituasjon
- legger forholdene til rette for tilflytting til distriktene

### **Kommentar:**

*Distriktskommisjonens hovedmål er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet, for derigjennom å styrke bosettingen og øke den nasjonale verdiskapningen.*

*For å understøtte den potensielle vekstkraften må det bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner.*

*Politikken må utformes nedenfra og ha en demokratisk forankring, der viktige beslutninger treffes av folkevalgte organ.*

*I kommisjonen sitt mandat/målsetting er det lagt til rette for samspill i høringsprosessen hvor de mindre distriktskommunene vil måtte gis anledning til å være en viktig medspiller.*

## **Kap.3. Drøfting av mål og målkonflikter**

### **Todelt mål – levekår og bosetting.**

Politisk enighet om hovedmålsettingen for distrikts og regionalpolitikken.

Målsettingen har i prinsippet vært knyttet til to dimensjoner:

- opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret
- likeverdige levekår i hele landet

Gode levekår i et område kan på sin side være en forutsetning for at bosettingen skal kunne opprettholdes. Uten tilfredsstillende levekår vil det være vanskelig å tiltrekke seg og holde på personer med kvalifikasjoner og virkestrang. Dermed vil grunnlaget for utviklingen av et livskraftig næringsliv og en kompetent offentlig sektor svekkes. Dette kan igjen gå ut over aktivitet og arbeidsplasser, og svekke inntektsgrunnlaget for de som bor på stedet.

### **Levekår - Kommunene som sentrale velferdsprodusenter**

I 1986 kom det nye inntektssystemet for kommunene. Systemet bygde på ideen om kommunalt selvstyre. Gjennom økonomisk rammestyring skulle kommunene gis stor frihet til å foreta egne prioriteringer. Prinsippet er imidlertid aldri blitt rendyrket Dette skyldes at det er innført øremerkede tilskudd på stadig flere områder som sammen med et omfattende statlig regelverk regulerer den kommunale tjenesteproduksjonen. Hensikten har vært å sikre

individuelle rettigheter, og oppnå et mest mulig likeverdig offentlig velferdstilbud over hele landet. Rettighetsregimet ble utover i nittiårene bygd videre ut. Dette har begrenset spillerommet for det lokale selvstyret, samtidig som det har overbelastet kommunale budsjetter.

Mange mener at denne utviklingen har bidratt til større geografiske forskjeller i det offentlige tjenestetilbudet, til tross for innføring av minstestandarder og statlig kjøp av ulønnsomme tjenester. I forhold til den kommunale velferds- og tjenesteproduksjonen pekes det på at staten til stadighet pålegger kommunene nye oppgaver, uten at staten finansierer disse oppgavene fullt ut. Noen tar utgangspunkt i at kommuner med stor befolkningsvekst står overfor særskilte utfordringer, som fullt ut kompenseres gjennom inntektssystemet. Andre viser til at endringer i det kommunale inntektssystemet har ført til en omfordeling av statlige overføringer i favør av de folkerike kommunene, og fremholder at dette har ført til en ytterligere svekkelse av økonomien i mange distriktskommuner.

#### **Kommentar**

*Prinsippet om kommunal frihet til å foreta egne prioriteringer er ikke blitt fulgt tilstrekkelig opp fra statens side. Det skyldes at ressurser i for stor utstrekning er gitt som øremerkede tilskudd på stadig flere områder, samtidig som et statlig regelverk regulerer kommunens tilbud til innbyggerne.*

#### **Bosetting**

Bosettingsmålet var tidligere konkretisert i retning av å opprettholde folketallet på kommunenivå eller på bolig-, arbeidsmarkeds- og serviceregionnivå (ABS regioner). Den sittende regjeringens langsiktige ambisjon er befolkningsvekst i alle landsdeler. Dette er det mange meninger om.

#### **Sentralisering på alle nivå**

Nettoveksten i den norske befolkningen har kommet i regioner med regionsentra på 5.000 innbyggere eller mer. Aller sterkest har veksten kommet i de såkalte byregioner (mindre enn 15.000 innbyggere) og storbyregioner (mindre enn 50.000 innbyggere). Fra midten av åttitallet har tilnærmet all befolkningsvekst kommet i byregionene, og da først og fremst i storbyområdene. I de større bygdereionene har veksten etter hvert stoppet opp, mens folketallet har gått tilbake rundt de mindre bygdesentraene og i mer spredtbygde områder. Innenfor de fleste regioner har det funnet sted en betydelig sentralisering.

#### **Resultat av villet politikk eller ubønnhørlig utvikling?**

Generelt bestemmes bosettingsmønsteret av to forhold: hvor produksjonsaktivitetene velger å lokalisere seg og hvor folk ønsker å bo.

Den *personrettede tjenesteytingen* er normalt mer avhengig av nærhet til kundene, og i denne sektoren er det derfor større samsvar mellom aktivitet og bosetting. Dette gjelder både privat og offentlig virksomhet. Kommunal tjenesteyting har lenge utgjort et stabiliserende element i forhold til bosettingsstrukturen.

Det at private og offentlige tjenesteprodusenter finner det lønnsomt å samle aktivitet, betyr imidlertid ikke at slik konsentrasjon uten videre er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Etter hvert som produksjonen i større grad lokaliseres der folk bor, har folks bostedsvalg fått økende betydning for utviklingen i aktivitets- og bosettingsmønsteret. Der det er attraktivt å bo har det også en tendens til å gro frem ny virksomhet. Områder som klarer å tiltrekke seg kvalifisert og motivert arbeidskraft har normalt gode forutsetninger også for vekst og utvikling.

Mens stadig flere ungdommer synes å foretrekke byenes bostedskvaliteter, finnes det blant voksne og særlig barnefamilier i storbyene flere som kunne tenke seg å flytte til et mindre sted enn de som faktisk gjør det. Ikke minst blant dem som opprinnelig kommer fra distriktene er det mange som kunne tenke seg å flytte tilbake til hjemstedet, dersom forholdene hadde ligget til rette for det. I det hele tatt er det ikke mulig å forstå endringene i bostedspreferanser, uten å se på valgalternativene. For eksempel er det i mange bygder stor søkning til ledige stillinger, men svak vekst og trangt arbeidsmarked begrenser tilflyttingen. Ungdommen er opptatt av hvor fremtidsmulighetene finnes. De områder som ønsker å tiltrekke seg ungdom må derfor fremstå som fremtidens vinnere, i forhold til både arbeidsmuligheter og bostedskvaliteter.

Endringer i næringspolitikk og rammebetingelser for privat sektor fremheves som en vesentlig årsak til at sentraliseringen har akselerert de siste tjue år.

En annen vesentlig årsak til sentraliseringen hevdes å være omleggingen av den statlige politikken overfor *kommunesektoren*.

Svakere vekst i kommuneøkonomien sammen med skjerpede krav til den kommunale tjenesteproduksjonen, har vært en utfordring for samtlige kommuner her i landet. Den økonomiske utviklingen i kommunene hevdes derfor å være en viktig medvirkende årsak til den negative utviklingen i mange distriktskommuner de senere år.

Flere av reformene som har kommet har ført til mindre vektlegging av distrikts- og regionalpolitiske hensyn, og til en nedbygging og omlokalisering av statlige arbeidsplasser som først og fremst har rammet distriktene.

En godt utbygd infrastruktur på samferdselssiden er derfor en viktig forutsetning for at næringslivet i distriktene skal kunne konkurrere på tilnærmet like vilkår med aktører i byene.

#### **Kommentarer**

*Skal bosettingsstrukturen og levekår opprettholdes og gis utvikling og vekst i de indre bygdesentra, må det inn mer tilskudd / stimuleringstilskudd samt gunstige låneordninger til det lokale næringsliv. Samtidig må den kommunale tjenesteytingen gis gode rammevilkår og godt utbygd infrastruktur av rammeoverføringer til kommunene.*

### **Kap 4. Hvordan utløse verdiskapingspotensialet i hele landet?**

#### **Lokalpolitikken mulighet til å påvirke i sine omgivelser:**

Distriktskommisjonen tar i kapittel 3 punkt 6. opp spørsmålet om en aktiv distrikts- og regionalpolitikk vil hemme eller fremme den nasjonale verdiskapningen. DK belyser dette ved å vise til at en sentralisering ikke kan stoppes politisk, men at den politikken som føres kan fremme eller hemme utviklingen. Det er bred enighet om at norsk politikk kan påvirke tempoet i sentraliseringen.

NOUen peker på distriktenes grunnleggende betydning for norsk verdiskapning og ved å opprettholde bosettingsmønsteret legger tilrett for nasjonal verdiskapning. Mange små og store samfunn rundt om i landet er bygget opp over lang tid, og etablerte strukturer er kostbare og tidkrevende å endre. Innbyggerne utgjør nasjonens viktigste produktive ressurs. Med dette som utgangspunkt fremheves det at det vil være en enorm sløsing med ressurser dersom ikke hele landet tas i bruk. Det påpekes at intelligens og pågangsmot er noenlunde likt fordelt. Og at det i distrikts-Norge er både optimisme og positive utviklingstrekk.

Skal verdiskapningen maksimeres må det legges til rette for å utløse det verdiskapningspotensiale som finnes i alle deler av landet. Hovedutfordringen blir å stoppe forvitringen og skape ny optimisme. For å få dette til mener noen at distriktene må få større handlingsrom for utnytting av egne ressurser, og at en større del av de verdiene som skapes må bli igjen i lokalsamfunnet. Samtidig må staten vise vilje til å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet på lik linje med landet ellers. For å få dette til mener mange at politikken i større grad må knyttes til det regionale nivået.

### **Skille mellom distriktpolitikk og regional politikk?**

Distriktskommisjonen peker på at distriktpolitikken retter seg mot utvalgte områder, som gjerne har perifer beliggenhet, lav befolkningstetthet, store avstander, små nærmarkeder og andre forutsetninger for vekst og utvikling enn mer sentrale strøk. Dette kan gjøre det vanskelig å utløse det vekstpotensial som finnes. Det er i utgangspunktet ingen motsetninger mellom regional- og distriktpolitikken. En mer ambisiøs regionalpolitikk vil også kunne tjene distriktene, men det er ingen automatikk i at det skjer. For å få økende synergi mellom politikkområder må de sees i sammenheng. En styrket regionalpolitikk må med andre ord ikke føre til at de distriktpolitiske virkemidlene trappes ned.

### **Kommunens rolle:**

Distriktskommisjonen peker på at kommunene har flere viktige roller i forhold til verdiskapningsutfordringen, som arbeidsgiver, som etterspørter etter produkter og tjenester, som produsent av tjeneste- og velferdstilbud og som tilrettelegger for ulike typer privat og offentlig virksomhet. Alle disse aspektene av kommunal virksomhet har betydning for sektorens bidrag til verdiskapningen i lokalsamfunnet, direkte eller indirekte. Dette gjør kommunesektoren til en helt sentral aktør i forhold til utvikling av livskraftige lokalsamfunn og i forhold til å utløse lokalt verdiskapningspotensiale.

Effektutvalget har i sin innstilling vurdert kommunesektorens distrikts- og regionalpolitiske betydning. Det konkluderes med at kommunesektoren, og statens politikk ovenfor denne, har meget stor betydning i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål. Dette begrunnes ut fra at betydningen av de roller som er nevnt ovenfor er størst i mindre kommuner, utenfor de sentrale områdene av landet. Når det gjelder ringvirkningen av kommunens virksomhet, påpeker Effektutvalget at disse oppstår gjennom at "(...) kommunene etterspør varer og tjenester fra privat næringsliv, i form av den inntekten de kommuneansatte tjener i stor grad brukes til innkjøp av varer og tjenester lokalt, og i form av at de tjenester og sysselsettingsmuligheter den kommunale aktiviteten bidrar til en stabilisering av bosettingsmønsteret" (NOU 2004:2, s. 139-140).

### **Kommentar:**

*NOU'en tar opp i seg samspillet mellom de forskjellige politiske nivåene i Norge og kommunens rolle i forhold til verdiskapningsutfordringen.*

*Distriktskommisjonen konkludere ikke, men understreker at distriktene har stor betydning i relasjon til nasjonal verdiskapning.*

*Sett fra kommunen sin side ville det vært ønskelig om DK hadde kommet lenger i å presisere hva slags ansvar regionen bør ha, og hvilket ansvar/oppgaver som ble lagt til kommunene.*

*En sentral del av høringsprosessen bør derfor dreie seg om den rollefordeling som de forskjellige forvaltningsnivåene skal ha.*

## Kap 5. Hvordan skape en helhetlig distrikts- og regional politikk?

En helhetlig distrikts- og regional politikk må være:

- ☛ Sektorovergripende
- ☛ Tilpasset lokale og regionale forhold, samtidig som de ulike delene av landet ses i sammenheng.
- ☛ Fleksibel, samtidig som behovet for forutsigbarhet og robusthet ivaretas.

Krav til forvaltningssystemet:

- Territoriell samordning – Prioritere innen samfunnsområder avhengig av lokale forhold, men samtidig se ulike innsatsområder i sammenheng. Samordning både lokalt og mellom ulike geografiske områder innen en region.
- Nærhetsprinsippet – Offentlige beslutninger skal skje så nær dem det angår som mulig. Gir lokalbefolkningen mulighet til innflytelse.
- Demokratisk forankring – politikere valgt av dem som berøres har legitimitet til å gjøre beslutninger der det utøves skjønn eller ved prioriteringer.
- Brukermedvirkning og partnerskap – Særlig viktig i et utviklingsperspektiv
- Kvalitet og tilgjengelighet – Elektronisk kommunikasjon minsker avstander, men fysisk nærhet er også viktig. Konkurransetutting: ansvaret må ligge på lokalt offentlig organ.
- Sektororganisering, fristilling og bestillerfunksjon – reformer innen statlig sektor – svekker demokratiet. Bestillerrollen kan bøte på dette.
- Rettssikkerhet og likebehandling – rett til likeverdige tjenester samtidig med at det er rom for egne politiske tilpasninger og prioriteringer.
- Samspill mellom nivåene – Endesentralisering av statlig makt må endre dagens styringssystem, for eksempel langsiktige og forpliktende avtaler med regionene.

### Regionenes betydning:

Det er økt oppmerksomhet om regionenes betydning for konkurransekraft og verdiskapning. Det erkjennes at landet er heterogent med ulike behov, og at det er nødvendig med et sett virkemidler for å møte disse. De regioner som klarer å fremstå som ledende innenfor ett eller flere områder vil få en selvforsterkende utvikling.

### Primærkommunens rolle

Primærkommunen utgjør det viktigste forvaltningsnivået i landet. Trang økonomi og stort press på primær oppg. gjør at utadrettet næringsvirksomhet ofte blir nedprioritert. Tilstrekkelig frihet og nødvendige virkemidler er nødvendig.

Det er for tiden et betydelig press på kommunene om å danne større enheter. Sammenslåing er frivillig noe som har resultert i svært få sammenslåinger, men desto flere interkommunale samarbeidsordninger. I dag er alle kommuner generalistkommuner, d.v.s. at både store og små kommuner har det samme brede ansvarsområde. Det er foreslått at små kommuner evt. kan ivareta mindre ansvarsområder enn de store og bli spesialistkommuner. Det er her viktig å skille mellom administrativ organisering og politisk ansvarsområde. Spesialiseringen det her er snakk om går på tjenesteproduksjon.

Kommisjonen anbefaler at alle norske kommuner bør fortsette å være generalistkommuner i demokratisk forstand. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer.

### Oppgaver som bør samordnes på regionalt nivå:

Oppgavefordeling bør bygge på nærhetsprinsippet. Kommisjonen anbefaler at Fylkesmannens oppgaver rendyrkes til tilsyn og kontroll. Det er behov for et sterkere

folkevalgt regionnivå. Det folkevalgte regionnivået bør overta oppgaver som har stor betydning for regional utvikling: infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse.

### **Modeller for regional samordning**

Kommisjonen drøfter ulike modeller for regional samordning. Som påpekt tidligere viser dagens forvaltningsstruktur klare svakheter, særlig når det gjelder mulighetene til å kunne utforme en helhetlig, samordnet og regionalt tilpasset politikk med tanke på å bygge opp under sterke regioner.

#### **Følgende modeller er drøftet:**

- Trenivåmodell basert på styrking av dagens fylkeskommuner
- Trenivåmodell med regionkommuner
- Trenivåmodell med større folkevalgte regioner
- Trenivåmodell med regionalt folkevalgt forvaltningsnivå – med indirekte representasjon
- Tonivåmodell med fleksible regionale samordningsstrukturer
- Tonivåmodell med statlig regionale programmer
- Tonivåmodell med statlig regional samordning

## **KAP. 6. Veivalg i distrikts- og regionalpolitikken.**

Bosettingsmønsteret er i endring. Sentraliseringen fortsetter med uforminsket styrke, og de virkemidlene som settes inn er ikke tilstrekkelige til å kunne endre utviklingen.

Landets ressurser må tas i bruk for å sikre den fremtidige velferdsutviklingen. I hele landet, men kanskje særlig i distriktene, finnes det imidlertid ressurser som ikke utnyttes. Det finnes menneskelige ressurser og naturressurser, det finnes initiativ og skaperkraft. Men handlingsrommet blir stadig trangere. Rundt om i landet synes det å være en betydelig frustrasjon over at handlingsrommet innsnevres i en slik grad at lokalsamfunnet ikke lenger blir i stand til å ta ansvar for egen utvikling.

### **Politikk for utvikling av regionale fortrinn**

Distriktskommisjonen mener at det må utformes en politikk som på en langt mer kraftfull måte kan legge til rette for utvikling av sterke funksjonelle regioner. Etter kommisjonens mening bør nærhetsprinsippet og demokratiseringsprinsippet stå sentralt ved valg av styringssystem.

Samspillet mellom kompetansemiljøer, tjenesteprodusenter og myndigheter blir viktigere. I dette samspillet utøver by og land ulike roller, som er gjensidig avhengig av hverandre. Politikken må utformes slik at den understøtter dette samspillet. Det er nødvendig at politikken har et regionalt perspektiv, som går ut over den enkelte kommune, og som blant annet har som formål å binde by og land tettere sammen.

Politikken må utformes nedenfra. Det er ute i lokalsamfunnene og i den enkelte region at grunnlaget for vekst og utvikling ligger. Politikken må derfor utformes nærmest mulig de som berøres. Vekstkraft kan ikke genereres ovenfra. Den må mobiliseres nedenfra, og politikken som føres må være forankret i det samfunnet den skal virke.

Det må skapes aksept for større geografiske forskjeller i den politikken som føres. Den statlige detaljreguleringen bør erstattes med større grad av rammestyring, og gjennom denne rammestyringen må staten fortsatt bidra til geografisk utjevning av levekår og betingelser for næringsaktivitet.

## **Kommentarer**

*I en region må det være samspill mellom by og land. Politikken må utformes slik at dette samspillet understøttes. Sentralpolitikkerne må føre en politikk som har et regionalt perspektiv, et perspektiv som har som mål å binde by og land tettere sammen. Som distriktskommisjonen uttaler må politikken utformes nedefra nærmest kommunens innbyggere / brukere.*

*Vi er enig i å erstatte den statlige detaljreguleringen med større grad av rammestyring, som fortsatt kan bidra til geografisk utjamning av levekår og betingelser for næringslivet.*

## **Trenivåmodell basert på folkevalgte regioner**

Tilhengere av trenivåmodellen er opptatt av at oppgaver og ansvar skal legges nærmest mulig dem som berøres. I dagens situasjon mener de det er behov for desentralisering av makt til både kommune- og regionnivå. Blant annet ønsker de et langt sterkere regionalt nivå enn dagens fylkeskommuner, og mener at dette må skje gjennom desentralisering av oppgaver og makt fra staten.

Sterke og selvstendige regioner må ha makt til å foreta en reell territoriell samordning av politikken på de områder som er viktig for regional utvikling. Dette gjelder sektorer som arealplanlegging, miljø- og ressursforvaltning, vernebestemmelser, infrastruktur, kultur, næringspolitikk, utdanning og deler av forsknings- og velferdspolitikken. Det vil si oppgaver som egner seg for geografisk differensiering

Uten makt vil regionnivået miste legitimitet, og være en uinteressant partner i forhold til regional utvikling. Det er viktig at regionene får et bestilleransvar, og ikke utfører alle oppgavene selv.

Med økt ansvar for arealutvikling, ressursforvaltning m.m. kan regionnivået i større grad enn i dag fremstå som overkommune. Det vil derfor være behov for å utvikle et langt tettere og mer forpliktende samspill enn i dag mellom det kommunale og det regionale nivå. Stikkord i denne forbindelse vil være økt delegering av areal- og forvaltningsoppgaver til kommunalt nivå, samt at det regionale nivå må fremstå som en reell og forutsigbar utviklingspartner.

De som ønsker å beholde en trenivåmodell uttrykker behov for sektorpolitisk samordning. Denne type samordning kan best ivaretas av et folkevalgt organ. Legges ansvaret til et statlig embetsverk (fylkesmann eller andre statlige representanter), vil disse mangle den nødvendige legitimitet i befolkningen.

Siden samordningsbehovet uansett må løses, mener tilhengerne av trenivåmodellen at det vil være lite å spare på å fjerne det regionale folkevalgte nivået.

## **Trenivåmodell basert på små regioner**

Modellen tar utgangspunkt i rundt 80 regionkommuner, i hovedsak basert på dagens kjente ABS- regioner. Fylkeskommunens oppgaver innenfor videregående skole, kultur, regional utvikling, miljø, arealplanlegging og --forvaltning kan legges ned til et slikt nivå uten at det svekker oppgaveløsningen. I tillegg pekes det på at regionkommunene kan overta enkelte statlige oppgaver. Etter tilhengeres mening vil de være store nok til å opprettholde og styrke generalistkommunerollen, og ha gode nok fagmiljøer på alle viktige områder. Gjennom å bli tilført fylkeskommunens ressurser, og samtidig bidra til å samordne kommunale oppgaver, hevdes regionkommunene å kunne bli fremtidens sterke, regionale enheter. Det fremholdes at regionkommunene i større grad enn fylkeskommunen og eventuell storregioner vil ivareta nærhetsprinsippet, styrke lokaldemokratiet og handlefriheten i så vel utviklingsarbeidet som i



tjenesteytingen. Regionene er naturlige enheter som allerede har felles identitet og betydelig samarbeid.

Innenfor denne modellen forutsettes dagens primærkommuner i hovedsak opprettholdt. Disse vil få noe mindre makt, men vil fortsatt ha egne folkevalgte organer. Det samlede budsjettansvaret legges på regionkommunen. Det argumenteres med at man med en slik modell vil unngå en langvarig kamp om kommunegrenser, bruk av tvang og muligheten for utvikling av ulike forvaltningsformer. Den enkelte regionkommune forutsettes å ha stor frihet, og det vil derfor kreves aksept for regionale ulikheter. Det kan tenkes ulike former for arbeids- og ansvarsdeling mellom regionkommunen og primærkommuner / kommunedeler -- etter lokale, demokratiske prosesser.

### **Tonivåmodell**

Denne modellen forutsetter en avvikling av fylkeskommunen og etablering av en ny forvaltningsstruktur, med bare to folkevalgte nivåer. Kommunenivået kan for eksempel bestå av enheter som grovt sett tilsvarer ABS-regioner, eller av mindre enheter som i dag. Man ser for seg en sammenslåing av kommuner, for blant annet å skape enhetlige forvaltningsstrukturer rundt de naturlige ABS-regionene som har vokst frem over tid. Ved etablering av større kommuner kan mange av de oppgavene fylkeskommunene ivaretar i dag innenfor blant annet utdanning, kultur og samferdsel, delegeres til primærkommunene. Resten av fylkeskommunens oppgaver kan ivaretas av staten. En ser behov for å samordne politikken og løse en del oppgaver på et større regionalt nivå. Dette behovet kan delvis bli dekket gjennom fleksible samarbeidsmodeller, der primærkommuner går sammen for å løse oppgaver som de ikke like godt løser hver for seg.

Fordelene med en tonivåmodell kan være flere. Først og fremst vektlegges det store innsparings- og forenklingspotensialet som etter deres mening ligger i det å fjerne et helt forvaltningsnivå. Modellen forutsetter større og sterkere primærkommuner enn i dag. Det vil åpne for en sterkere desentralisering av makt til kommunenivået, noe som er i tråd med nærhetsprinsippet.

### **Kommentarer**

*Kommisjonens flertall anbefaler en trenivåmodell med større folkevalgte regioner der desentralisering av betydelig mer makt fra staten til folkevalgt regionalt nivå er en forutsetning. Fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll.*

### **Politikk for verdiskaping og livskraft i distriktene**

Distriktskommunene må i mange tilfeller kunne spille andre roller enn mer folkerike kommuner. Dette for å kompensere for at det lokale markedet på en del områder er for lite til at det etableres private tilbud. For blant annet å utvikle de kvalitative sidene ved lokalsamfunnet, og dermed øke kommunens attraktivitet som lokaliserings- og bosted, kan det derfor være behov for at kommunen engasjerer seg mer direkte i blant annet næringsutvikling, servicetilbud og tilrettelegging. Kommunenivået bør også få større frihet til å løse og organisere kommunale velferdstjenester.

For å legge til rette for en positiv utvikling i distriktene er det viktig at distriktskommunene gjennom inntektssystemet sikres nødvendig økonomisk handlefrihet.

Noen distriktskommuner med stor geografisk utstrekning og sprett bosetting kan ha lite å tjene på sammenslåing med nabokommuner. Den geografiske strukturen og avstandene kan være så store at ikke engang den enkelte kommune er et sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsområde. Det blir derfor vanskelig å skulle betjene kommunens befolkning på en god måte hvis avstandene til en sammenslått kommune blir enda større. Mange av de kommunale tjenestene er avhengig av å nå frem til der folk bor, og spredtbygde kommuner

vil derfor være kostbare å drive, nettopp ut fra slike årsaker. Det vil derfor ofte være små rasjonaliseringsgevinster å hente gjennom sammenslåing.

Langsiktig positiv utvikling i distriktene kan bare oppnås gjennom politikk som bidrar til verdiskaping, konkurransedyktige lokaliseringbetingelser og attraktive bosteder, det vil si ved å styrke lokalsamfunnets egen utviklingskraft. Kommisjonen vil advare mot en strategi som går ut på å bevare distriktene gjennom en gradvis økning av distriktskommunenes egen virksomhet som kompensasjon for nedgang i privat virksomhet.

I en trenivåmodell vil mer av ansvaret for den brede distriktpolitikken flyttes til regionnivået. Ansvaret for en balansert geografisk utvikling vil dermed få en klarere regional forankring, og flyttes nærmere de mennesker, bedrifter og lokalsamfunn som berøres av politikken. Det regionale nivået vil kunne utforme en helhetlig og samordnet politikk, der sektorer og geografisk områder sees i sammenheng. Skal distriktene settes i stand til å ta større ansvar for egen utvikling må virkemiddelbruken differensieres, slik at distriktene får reelle muligheter til å motvirke ulemper knyttet til avstand, spredt befolkning, små miljøer m.v.

I distriktpolitikken bør det derfor være en arbeidsdeling mellom nivåene, der kommunalt og eventuelt regionalt nivå pålegges et større ansvar enn i dag, men der staten fortsatt ivaretar sentrale oppgaver.

## **KONKLUSJON:**

*Regionstrukturen basert på en trenivåmodell er å anbefale.*

*Vi støtter utalgets flertall som klart tilkjennegir ønske om et langt sterkere regionalt nivå, og at dette må skje gjennom desentralisering av oppgaver og makt fra staten. Økt delegering av oppgaver til kommunalt nivå må være en forutsetning.*

*Vi støtter kommisjonens vurdering om at distriktskommuner med stor geografisk utstrekning og sprett bosetting kan ha lite å tjene på sammenslåing med nabokommuner, hvor avstander i egen kommune blir enda større ved sammenslåing.*

*Vi vil styrke lokalsamfunnenes utvikling, men da må kommunene våre settes i stand til å ta større ansvar for egen utvikling. Virkemidler må settes inn slik at distriktene får reelle muligheter til å motvirke ulemper knyttet til avstand, spredt bosetting, små miljøer m.v.*

*Vi er enig i å erstatte den statlige detaljreguleringen med større grad av rammestyring, som fortsatt kan bidra til geografisk utjamning av levekår og betingelser for næringslivet.*

*Sett fra kommunen sin side ville det vært ønskelig om DK hadde kommet lenger i å presisere hva slags ansvar regionen bør ha, og hvilket ansvar/oppgaver som ble lagt til kommunene. En sentral del av høringsprosessen bør derfor dreie seg om den rollefordeling som de forskjellige forvaltningsnivåene skal ha.*

## **Rådmannens forslag til vedtak:**

**Kommunestyret gir sin tilslutning til rådmannens forslag til høringsuttalelse for NOU 2004: 19 – Livskraftige distrikter og regioner.**

**Behandling i Kommunestyret - 13.12.2004:**

**Vedtak i Kommunestyret - 13.12.2004:**

**Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.**