

Saksutredning: Høring på Distriktskommisjonens utredning og KOU "Sterke regioner"-**VEDLEGG OG ANDRE SAKSDOKUMENTER****Nummererte vedlegg som følger saken**

Utdrag fra NOU 2004:19: Livskraftige distrikter og regioner , s. 112-126

Utdrag fra KOU 2004: 1: Sterke regioner, kortutgaven, s. 18-31.

Utrykte vedlegg i saksmappen

NOU 2004:19: Livskraftige distrikter og regioner

Høring på Distriktskommisjonens utredning, høringsbrev fra KRD 14.10.04

KOU 2004:1 Sterke regioner. Forslag til ny regionainndeling av Norge

KOU 2004: 1 Høringsbrev fra KS 13.09.04 og 25.10.2004

BAKGRUNN

Denne saksframstillingen omfatter to helt sentrale utredninger om den framtidige forvaltningen av Norge. De har ulik opprinnelse, og utrederne bak kommer fra helt forskjellige oppdragsgivere – de har likevel det til felles at de er viktige innspill i formingen av det offentlige Norge. De inngår i den samme prosessen for å modernisere kommune-Norge og finne fram til mer hensiktsmessige former for funksjonelt og strukturelt samspill mellom de ulike nivåer i organisering av nasjonalstaten. Utredningen fra Distriktskommisjonen – **NOU 2004:19: Livskraftige distrikter og regioner** - er siste tilskudd på stammen av en lang rekke utredninger med tema sentrum-periferi i Norge etter annen verdenskrig. Kommisjonen ble oppnevnt februar 2003 , og kortversjonen av mandatet kan sammenfattes lik:

" ...skal foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si både "bred" og "smal" statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling".

Distriktskommisjonens arbeid bygger direkte på "Effektutvalgets" oppdrag hvor man søkte å klargjøre virkningene av ulike typer statlig innsats for regionale utvikling og distriktpolitiske mål. Andre arbeider er også lagt til grunn – både maktutredningen, storbymeldingen, virkemiddelmeldingen og SIVA-meldingen for å nevne noen.

Den andre utredningen som denne saksframstillingen tar opp, er **KOU 2004:1 "Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge"** som er utarbeidet av prof. Tor Selstad etter oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Den bygger bl.a. på et landsstyrevedtak fra mai 2004 hvor det heter at KS skal arbeide for å etablere sterke, folkestyrte regioner. Utredningen bygger på flere arbeider gjennom nittitallet og senere – bl.a. om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner (Wilhelmsen-utvalget) , flere KS-utredninger (Sundsbo-utvalget) og ikke minst en rekke statlige utredninger og meldinger. "Sterke regioner" belyser og begrunner tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling i regioner.

På den måten kan en si at "Sterke regioner" og "Livskraftige distrikter og regioner" er komplementære idet den ene overtar og konkretiserer problemstillinger som den andre ikke går inn i. Poenget med at de to utredningene passer som "hånd i hanske" har fått KS til å

oppfordre innstendig til en samkjørt høring. Samtidig setter dette større krav til en komprimert framstilling og en ryddighet i uttalelsene tilbake til høringsinstansene.

KRD har fastsatt to høringsfrister for Distriktskommisjonen. 14. januar 2005 er frist for spørsmål som skal tas opp i regionalmeldinga til våren der helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk skal drøftes, og 14. oktober 2005 for spørsmål som gjelder fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling/regionalisering.

Men nettopp de spørsmål som KRD har "utsatt" er i ferd med å bli sentrale tema i de politiske partienes programprosesser fram mot landsmøtene til våren. En er videre i kommuner, fylkeskommuner og KS allerede aktivt engasjert i en høringsprosess med "Sterke regioner" med høringsfrist 1. februar. Det er store berøringsflater mellom de to rapportene. Både KS og Fylkesordførernes arbeidsutvalg mener derfor at det er svært viktig at DKs innstilling behandles i fylkeskommuner og kommuner nå (innen 3 mnd fristen) og ikke avventer 1 årsfristen på de sentrale spørsmål angående forvaltningsstruktur og oppgaver. De fleste fylkeskommuner har derfor lagt opp til en felles prosess for DK- og KS-høringen og at fylkeskommunene avgir sin samlede høringsuttalelse om alle sider av DKs innstilling innen KRDs første frist 14. jan 2005. En slik framdrift vil være i tråd med DKs markering av at prosessen fram til vedtak og den oppfølgende gjennomføringsprosessen må skje så raskt som praktisk mulig.

KS har sagt at KRD bør kunne motta kommunestyrets / fylkestingets høringsuttalelse innen samme dato som KS sin frist, 1. februar. Høringsinstansene kan eventuelt gjøre KRD oppmerksom på at det kan bli aktuelt å avgi en supplerende uttalelse innen fristen 14. oktober 2005, dersom den politiske prosessen lokalt eller sentralt skulle tilsi det.

SAMMENDRAG og FAKTISKE OPPLYSNINGER

Distriktskommisjonens utredning

Kommisjonen påpeker at det er sprik mellom mål og virkelighet i regional- og distriktpolitikken. Det finnes et verdiskapingspotensiale som ikke uløses, og politikken på dette området preges av mangel på helhetsperspektiv. Endringer her krever endringer av et dominerende statlig setoriseringsssystem til et forvaltningssystem med mer makt til regionale og lokale politiske organer.

Overordnede strategier

I utredningen framholder en samlet kommisjonen fire overordnede strategier:

- 1) Vi må utvikle en politikk for å møte endring,
- 2) Det må legges mer vekt på den brede politikken
- 3) Det må skje en reell desentralisering av makt til folkevalgte organer (dette framheves som kommisjonens hovedstrategi) og
- 4) Vi må utnytte handlingsrommer i den smale distriktpolitikken bedre.

Distriktskommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet, for på denne måten å øke den nasjonale verdiskapningen. Vekstkraft må mobiliseres nedenfra. For å understøtte den potensielle vekstkraften i alle deler av landet må det bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Regionalpolitikken må være tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov. Politikken må utformes nedenfra og ha en demokratisk forankring der viktige beslutninger treffes av folkevalgte organer.

Krav til styringssystemene

For å understøtte den potensielle vekstkraften i alle deler av landet, ønsker DK at det må bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Kommisjonen formulerer en rekke overordnede krav til styringssystemene i samspillet mellom framtidig regional makt og sentral makt. Forvaltningen på lokalt og regionalt nivå må ha tilstrekkelig makt og legitimitet – både til å gjøre regionale prioriteringer ut fra helhetlige strategier og inngå forpliktende partnerskap. Videre er det helt nødvendig med territoriell samordning av den ”regionale staten” for å kunne oppnå regional vekst og verdiskaping. Staten må ivareta det overordnede ansvaret ved å fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettinger for sektorpolitikken, ivareta helheten og ikke minst sikre forutsigbare rammebetingelser.

Kommisjonen påpeker at valget står mellom å utvikle statlige regioner basert på enhetlige grenser og en sterkere samordning – eller å arbeide for et styrket folkevalgt regionalt nivå. DKs svar på dette er en 3-nivåmodell med sterke, folkevalgte regioner med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået. En helhetlig og samordnet regional innsats krever et regionalt folkestyrt lederskap.

Flertallets 3-nivåmodell og mindretallets 2-nivåmodell

- 1) . Kommisjonens flertall på 12 medlemmer tilrår på denne bakgrunn en 3-nivåmodell der dagens fylkeskommuner erstattes med sterke folkevalgte regioner. Samtidig er det helt nødvendig at dagens fylkesmannsembeter rendyrkes som tilsyns- og kontrollorgan. Flertallets begrunnelse for en slik modell er at den er mest prioriterings- og kostnadseffektiv i forhold til alternative former for territoriell samordning og at denne modellen vil gi størst legitimitet.
- 2) Kommisjonens mindretall på 3 medlemmer tilrår en 2-nivåmodell der dagens fylkeskommuner avvikles og at dagens fylkesmannsembete erstattes med en ny regional struktur som kan ledes av f. eks en politisk oppnevnt ”guvernør”.
- 3) Et mindretall på en kan se en modell med 80 regionkommuner som den beste løsning. Her forutsettes dagens primærkommuner opprettholdt i hovedsak, mens fylkeskommunene legges ned og fylkesmannsambetet vil bestå som i dag.

3-nivåets oppgavefordeling

I flertallets 3-nivåmodell anbefaler at det nye regionale nivået i særlig grad overtar myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling. Dermed kommer en fram til følgende oppgavefordeling til det nye regionale nivået: infrastruktur og samferdsel, utdanning og forskning, næringsutvikling, kultur og idrett, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse, samt oppgaver innefor miljø, fiskeri og landbruk og a-etat. Det regionale nivå bør også ha et ansvar for å delta i relasjonsbygging på den internasjonale arena – ikke minst av hensyn til at regionens næringsliv må gjøres konkurransedyktig i global sammenheng. Videre påpeker kommisjonen at regionen vil kunne ha ulike typer ansvar for den enkelte oppgave, og skiller mellom totalansvar, bestilleransvar eller samordningsansvar.

Samsvar mellom oppgaver og ressurser

Flertallet i DK understreker at regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med finansieringen av dagens fylkeskommuner. Det understrekes at det for eksempel med det økte ansvaret må følges opp med tilsvarende økonomiske midler, slik at regionene kan løse sine oppgaver og fylle rollen som ledende og forutsigbar partner i det regionale partnerskapet. På områder der det overføres et totalansvar eller bestilleransvar fra staten til det regionale nivået, må pengene følge

oppgavene. Også på de områder der det er snakk om et samordningsansvar, bør det regionale nivået ha tilstrekkelige økonomiske ressurser til å stimulere ønskede løsninger. Flertallet mener videre at for å ivareta utvidet ansvar og oppgaver er det behov for et høyt kvalifisert administrativt apparat på regionalt nivå. Den statlige administrasjonen forutsettes tilsvarende nedbygd.

Prinsipper for samspill mellom nivåene

I flertallsforslaget til DK heter det at forholdet mellom statlige sentralmyndigheter og regionene bør bygge på:

- 1) Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter bør inngå som viktige premisser i den statlige planleggingen,
- 2) Styringssignaler fra statlig nivå, som sikrer at nasjonale hensyn ivaretas
- 3) Dialog, forhandlinger og forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå.
- 4) Partnerskap mellom regioner, kommuner, statlige og private aktører
- 5) Det bør innføres trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sameting. Staten har ansvaret for norsk urfolkspolitikk, men med trepartsforhandlinger og et styrket folkevalgt regionalt nivå kan en sikre at forpliktelsene effektivt kan oppfylles. Sametinget må styrkes økonomisk og gis vesentlig innflytelse på politikkområder viktige for den samiske befolkning.
- 6) Statlig langtidsbudsjettering bør vurderes som middel for å skape mer forutsigbarhet for kommuner og regionalt nivå.
- 7) De statlige sektorenes administrative regioner må tilpasses inndelingen i folkevalgte regioner. Den regionale stat er i dag organisert etter 48 ulike inndelinger (opplyst av Barlindhaug, muntlig)
- 8) Arbeidet på regjeringsnivå må legge mer vekt på samordning mellom sektorer enn enkeltstående sektortiltak.

Primærkommunene

Flertallet i kommisjonen mener at kommunene skal forbli generalistkommuner og at det overføres ytterligere oppgaver og ansvar til kommunene bl.a. styrke ansvaret på områdene næringsutvikling, stedsutvikling og arealbruk. Det understrekes i utredningen at det i regionalt utviklingsarbeid er viktig med et godt samspill mellom kommunene og regionen. Kommunene må ha innflytelse på utvikling av politiske strategier og virkemiddelbruk på regionalt nivå. Det er viktig for å få til gode, regionalt tilpassede samhandlingsprosesser mellom kommune- og regionnivå.

Den "smale" distriktpolitikken

Distriktskommisjonen vier det såkalte "smale" distriktpolitikken en viss oppmerksomhet i sin utredning, men sier helt klart at **"mange av de viktigste utfordringene distriktene står overfor kan bare løses gjennom den brede distriktpolitikken"** (s. 71). De bevilgninger som gis innenfor den "smale" varianten er bare å betrakte som ekstra innsats for å stimulere visse geografiske områder. Det er et paradoks at fylkeskommunene i sin utvidede rolle som regionale utviklere får tilgang på disse midlene først etter at de er blitt halvart i løpet av de siste 10 årene til rundt 1,4 mrd. totalt i 2003, og reduksjonen i den bedriftsrettede støtten har vært enda sterkere. For at framtidige regioner skal ha en virksom rolle, må en helt klart overskride rammene for den "smale" politikken og få innflytelse og deler av den "brede" politikken. Samtidig sier både Effekuttvalget og Distriktskommisjonen at innsatsen i den "smale" politikken har betydning for å fremme innovasjon og nyskaping i distrikter og

regioner. De næringsrettede virkemidler spiller en viktig rolle i distriktene for å skape en balansert geografisk utvikling. Snarere tvert imot det inntrykket som er skapt, hindrer ikke EØS-regelverket en styrking av den offentlige næringsstøtten. Både Effektutvalget og Distriktskommisjonen påpeker at selv om både WTO-avtaler, EØS-avtalen og miljøkonvensjoner innebærer begrensninger, har den selvpålagte nasjonale politikken påført oss vel så mange restriksjoner på dette området. Distriktskommisjonen foreslår derfor et styrket virkemiddelapparat og mer proaktiv virksomhet, at det satses mer på kunnskapsparker og industriinkubatorer. Videre at "smale" distriktpolitikken tilføres mer midler og mulighetene innenfor EØS-regelverket utnyttes mer aktivt.

Sterke og dynamiske regioner

Kommisjonen har gått inn på en rekke politikkområder hvor det er muligheter for å utløse en større verdiskaping gjennom en ny distrikts- og regionalpolitikk. Grunntanken fra en samlet kommisjon er her at det skal gis økt mulighet til regionale tilpasninger ut fra ideen om at morgendagens mennesker ikke søker nasjonsspesifikke, men regionsspesifikke lokaliseringsbetingelser. Det er bare på det regionale nivået at det kan skapes innovative nærings- og kunnskapsmiljøer som kan tiltrekke seg selskaper og arbeidskraft. Sterke regioner skapes ikke gjennom statlig politikk som sikter på like regioner, men ved å dyrke fram egne særtrekk og utnytte sine egne fortrinn. Regionene må settes i stand til å utnytte egenbasert vekst, og samlet kommisjon er enig i at

"tilrettelegging for utvikling av sterke, dynamiske regioner bør være en hovedstrategi i forhold til det å styrke vår nasjonale evne til innovasjon og nyskaping. "

Kommisjonen advarer mot å betrakte de mange forslagene om endringer på konkrete sektorområder som noe "man kan plukke av litt herfra og derfra". Anbefalingene må sees i sammenheng, og det er ikke tilstrekkelig å gjennomføre et utvalg av de kortsiktige tiltakene. De langsiktige strukturelle endringsforslagene og de kortsiktige anbefalingene betinger hverandre gjensidig etter kommisjonens oppfatning. Det er derfor viktigere å ta stilling til **den samlede retningen** på kommisjonens forslag – verdiskaping basert på regionale og lokale fortrinn og at det må være mer fokus på markedsorientering i alle ledd og mer vekt på landbasert virksomhet.

Følgende forslag må sees i lys av slike prinsipper:

1. En samlet kommisjon er enig i økte muligheter for regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor arealvern og bruk av arealressurser. De ønsker en planlov som åpner for regional differensiering, at forvaltningsmyndigheten legges til underliggende nivå og at kommunene skal ha frihet til å fatte endelige vedtak i flere plan- og reguleringsaker. En parole om "Vern gjennom fornuftig bruk" skal være styrende.
2. Større ansvar og innflytelse fra kommuners og regioners side over ulike naturressurser ved at inntektene fra kraftproduksjon fortsatt skal tilfalle det lokale og regionale nivået, en målrettet industripolitikk som skal styrke nærings- og kompetansemiljøer og stimulere til omstilling, betrakte fiskeriressursene som nasjonale men med regionale kvoter og mulig grunnrente (ressursavgift til kommunene for bruk av sjøareal til havbruksnæringen), petroleumsaktivitet skal gi regionale ringvirkninger nær der virksomheten skjer, konsesjonspolitikken må fremme regionale leveranser, utforme gode rammevilkår for bruk av gass ved at nærhet blir et komparativt fortrinn og vektlegge miljøhensyn til regionale ringvirkninger, utvikle kompetansekrevende tjenesteytende næringer i distriktene og anerkjenne kultur i den bedriftsrettede næringspolitikken, og landbrukspolitikken endrede rammebetingelser må utnyttes til næringsnøytral bygdeutvikling der midlene forvaltes regionalt.

3. Forskningsinnsatsen bør økes både innenfor grunn- og næringsrettet forskning. Den videre satsingen på universitetene, høyskolene og de regionale forskningsmiljøene bør prioritere og forsterke de regionale fortrinnene. Finansieringssystemet bør oppmuntre til tilpasning etter regionale behov og muligheter. Det bør iverksettes forsøk med regionale forskningsfond med friske midler. Investeringstilskudd bør i distriktene brukes mer aktivt for å øke enkeltbedrifters konkurransevne, og såkornfond bør etableres på nasjonalt og regionalt nivå. Nasjonale skatteincentiver bør utnyttes for fremme forskning, innovasjon og nyskaping, og næringsrettede FoU-programmer bør ha varighet helt fram til kommersialisering.

KOU 1: Sterke regioner

Med bakgrunn i to rapporter fra ECON om oppgavefordeling og regioninndeling har KS bedt professor Tor Selstad om å legge fram og begrunne tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling av sterke regioner. Selstads forslag, oppsummert i **KOU 2004:1 Sterke regioner**, er sendt på høring til kommuner, fylkeskommuner, flere departementer og en rekke organisasjoner med høringsfrist 1. februar 2005.

Selstad presenterer tre alternative inndelinger, hvor han selv anbefaler en løsning med sju regioner. Det er tre hovedpremisser for dette valget:

- **Størrelse.** Regionene må være store nok til å påta på seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Samtidig legges det til grunn at det bør være en viss balanse mellom regionene, selv om en må akseptere en viss forskjell i størrelse.
- **Funksjonalitet.** Framtidens forvaltningsregimer må basere seg på prinsippet om funksjonelle regioner. En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland, hvor i hovedsak de private servicemarkeder definerer senterets styrke. Funksjonelle regioner kan defineres på flere nivåer, f.eks. både landsdelsregioner (her opererer SSB med 7 regioner) og arbeidsmarkeds-, bolig og serviceregioner (89 etter SSBs norm), og i noen tilfeller kan klynger av mindre byer til sammen danne en urban kjerne som kan kompensere for mangelen på en storby.
- **Identitet.** Ikke bare administrative funksjoner skal dekkes, det må være politiske organer som uttrykker en geografisk maktdeling. Graden av politisk deltakelse vil være avhengig av identitetsfølelse med regionen. Identitet bygger både på tradisjonell kultur og moderne samhandling. En regionreform må derfor bygge på det folk opplever som regioner.

Det har alltid vist seg dristig å fremme konkrete forslag om geografiske inndelinger – la det seg være endringer i kommunestørrelser eller endringer av fylkesgrenser. Debatten om grenser har lett for å spore av det overordnede mål : behovet for forvaltningsreformer. Selstads utredning må derfor leses som et faglig innspill og vil ikke være siste ord i regionaldebatten.

Selstads forslag om 7 regioner

Selstads forslag om sju regioner består av **Nord-Norge** – de tre nordligste fylkene med unntak av Bindal som foreslås lagt til **Trøndelag**, som her også inkluderer Nordmøre og Romsdal. **Vestlandet**, de tre vestlandsfylkene med Sunnmøre, **Sørlandet**, som er de to Agderfylkene, **Østviken**, Akershus og Østfold med mulige grensejusteringer flere plasser, **Vestviken**, i hovedsak Buskerud, Vestfold og Telemark og endelig **Innlandet** som dannes av Oppland og Hedmark.

Hvor de endelige grensene ev trekkes vil i følge Selstad måtte være resultat av en prosess hvor "grenseområdene" selv får bestemme sin tilhørighet. Alle disse regionene må få bekrefte sin tilhørighet gjennom lokaldemokratiske prosesser, framholder Selstad.

Selstads forslag med 5 og 9 regioner

Siden de tre premissene til Selstad (størrelse, funksjonalitet og identitet) i noen grad kan stå i motstrid til hverandre, presenterer Selstad to alternative inndelinger med fem og ni regioner for å synliggjøre hva som kan bli resultatet hvis vektingen mellom de tre premissene forandres.

Det alternative forslaget med fem i tallet betyr nødvendigvis større regioner – argumentet for det er at konkurranser regionene imellom krever en viss størrelse. Ulempen er selvsagt at Norge er mer rikt på areal enn folk – regionene kan lett bli store og for løst sammenbundet internt og identitetsmessig. For Trøndelags del betyr fem regioner at Helgeland kommer i tillegg. **Ved ni regioner** er det snakk om en sammenslåing av de to trøndelagsfylkene, evt. med tillegg av Bindal.

I likhet med det som ligger til grunn for de foreløpige vedtakene i KS sine organer, har Selstad forutsatt at de nye regionene skal tilføres nye oppgaver på en rekke områder. De mest sentrale er; den breie regionalpolitikken, utdanning og forskning, areal-, ressurs- og miljøforvaltning, samferdsel, kultur og eventuelt helseoppgaver.

Selstad anbefaler selv ut fra hensynet til at regionene skal bli noe genuint nytt og kunne påta seg å stå for en reell regional utvikling, at **7 regioner fyller hensynet til de tre premissene best**. 5 danner for store regioner der identiteten får lide, og 9 har størrelser for likt dagens modell tilpasset dagens oppgavenivå.

I diskusjonen om antallet regioner og grenser, må en igjen minne om at dette også er en viktig demokratireform der en sentralisert enhetsstat må endres til en enhetsstat med større makt til sterke og robuste regioner og kommuner. Det blir en selvmotsigelse å ønske flere oppgaver og mer makt, samtidig som dagens fylkesstrukturer blir sementert.

HELHETLIG DRØFTING

Tidligere drøftinger av Distriktskommisjonens arbeid

1. Fylkesrådmannen vil minne om at både fylkesutvalget og fylkestinget har hatt innspill fra distriktskommisjonen som saker til behandling tidligere, jfr. fylkesutvalgets sak 232/2003, 60/2004, 81/2004 og fylkestinget 31/2004. Videre har FU 16. desember hatt en O-sak om det interkommunale samarbeidet i "Framtidens kommune- og regionstruktur". Fylkesrådmannen vil ta utgangspunkt i noen av de sentrale premissene som ble gitt i vedtakene fra de tidligere behandlingene i fylkesutvalg og fylkesting.
2. Her tok en utgangspunkt i at dagens fylkeskommuner har begrensede muligheter til å kunne fylle rollen som regional utviklingsaktør og at våre ambisjoner er samtidig å gjøre Sør-Trøndelag til den mest kreative region i Europa. Sannsynligvis er det ikke mulig å nå et slikt mål uten at det gjøres endringer, både i den regionale forvaltningsstruktur, og i virkemiddelbruken. Dette gjelder først og fremst fylkeskommunenes mangel på makt og økonomisk handlingsrom, men også mangel på legitimitet.
3. Fylkesutvalget i Sør-Trøndelag er av den oppfatning at det er nødvendig med gjennomgripende endringer i norsk distrikts- og regionalpolitikk. Kjernen i den nye

regional- og distriktpolitikken, må - i Norge som i Europa ellers - være regionene sin egen utviklingspolitikk. Det er fylkesutvalgets oppfatning at etableringen av større folkevalgte regioner er nødvendig for å kunne lykkes med denne politikken. Trøndelag er en slik naturlig region med felles kultur, historie, språk og tradisjoner. Vår felles identitet vil kunne bidra til å skape et kraftfullt forvaltningsnivå og stimulere til lokal og regional vekstkraft for næringslivet i den enkelte region, noe som i neste omgang skaper økonomisk vekst og gir grunnlag for videre velferdsutvikling. Etablering av større regioner, samt en massiv overføring av virkemidler til det nye regionale nivået er nødvendig skal vi makte å nå vår ambisjon, og lykkes med regional næringsutvikling og utviklingen av regionale partnerskap.

Fylkesutvalget understreket dessuten i sitt vedtak 18.12.2003 at **"Den fremtidige distrikts- og regionalpolitikken må ikke utformes slik at den er til hinder for målet om å ta hele landet i bruk, jfr. Regjeringens forrige regionalmelding "Vekst i hele landet"**. Dette finner fylkesrådmannen er helt i tråd med DKs uttalte målsetting om å skape vekst og utvikling i alle deler av landet.

Støtte til Distriktskommisjonens hovedkonklusjoner

1. På denne bakgrunn finner fylkesrådmannen at Distriktskommisjonens flertall som ønsker sterke, folkevalgte regioner harmoniserer med våre ambisjoner. Modellen forutsetter betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået. Selv om DK ikke tar stilling til geografisk inndeling og antallet nye regioner, ligger det i kortene at en må se på dagens fylkeskommuner.
2. Fylkesutvalget har videre uttalt:
Innenfor gitte rammer bør regionen selv kunne ta ansvar for sin samferdselspolitikk, kulturpolitikk, næringspolitikk, deler av utdanningspolitikken, og for areal- og ressursforvaltningen. Etablering av tunge regionale næringsfond og regionalisering av Kulturrådet er to konkrete eksempler på hvordan dette kan gjøres. I tillegg er det naturlig at det nye regionale folkevalgte nivået bidrar til at norsk helsevesen igjen får den politiske forankring som er nødvendig. I tillegg er det aktuelt å vurdere begrenset skattlegging, slik at regionen selv kan påvirke inntektsgrunnlaget.
3. Fylkesrådmannen slutter seg også i hovedsak til Distriktskommisjonens betraktninger om behovet for å desentralisere oppgaver fra staten til kommunene. Fylkestinget i Sør-Trøndelag har framholdt at kommunene er svært viktige i distriktets og regionalpolitisk sammenheng, både som samfunnsutviklere, tilretteleggere, sysselsettere og velferdstilbydere. Kommunene er det viktigste distriktpolitiske virkemidlet og må ha ressurser til å kunne utgjøre en solid førstelinjetjeneste ovenfor samfunnslivet, næringsliv, etablerere og befolkning. Det må utvikles gode samspillmodeller og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommunalt og regionalt nivå.
4. Fylkesrådmannen vil også peke på den rolle **storbyene** er tiltenkt i en framtidig ny struktur med regioner, jfr. også Storbymeldingen. Fylkesplanarbeidet i Sør-Trøndelag har instituert et samarbeid mellom Sør- og Nord-Trøndelag og Trondheim kommune der Trondheim som vår storby er sin rolle bevisst som en viktig "motor" for regional utvikling. Det må likevel ikke herske tvil om at en framtidig region må ha både en koordinerende rolle med ansvar for og lede an utviklingen på regionplan, mens Trondheim kommune vil utgjøre en meget viktig del av det regional partnerskapet. Samtidig er det viktig å se storbyens rolle i sammenheng med den totale distrikts- og regionalpolitikken og sørge for at det utvikles både samarbeid og en god rollefordeling mellom storby og landkommuner. Det å utvikle enda tettere dialog og samarbeid mellom kommunene, storbyen og det regionale nivå og finne de gode arenaer for en slik samhandling blir en

viktig oppgave framover. Her kan vi vise til det samarbeidet som er under utvikling i Trøndelag, bl.a. i Trøndelagsrådet.

5. Økt legitimitet som følger av større makt og innflytelse samt større ressurser vil gjøre regionalpolitikken interessant for befolkningen og bidra til større oppslutning om de demokratiske prosesser. Et sterkt regionalt folkestyre vil kunne gi regionen en regional helhetlig politikk, skapt i regionen og for regionen og bidra til de gode og effektive løsningene, både når det gjelder nærings- og velferdsutviklingen.

Mer om en ny form for regional oppgavefordeling

Fylkesrådmannen vil videre peke på en del andre betraktninger som fylkestinget i Sør-Trøndelag ga uttrykk for 30.04:04:

” Et viktig prinsipp er at regionale utviklingsoppgaver er gjensidig avhengig av hverandre. Tilrettelegging for næringsutvikling er avhengig av samferdselstiltak, utdanning/forskning, arealforvaltning og regionale kultur osv. Eksempelvis må utbygging og drift innen samferdselssektoren ses i sammenheng med næringsutviklingen, endringer i bosettingsmønsteret og arealforvaltning. Som Effektutvalget påpeker, er det ikke den bedriftsrettede støttepolitikken alene som virker, men kombinasjonen med andre politikkområder, særlig kommunalpolitikk, samferdselspolitikk og kulturpolitikk. Kulturpolitikken bygges opp lokalt på lokale premisser. Regionalt nivå mangler imidlertid handlingsrom. Kulturvirkemidlene er statlig styrt. Et eksempel er Spillemidlene, som er regionalisert, men med et så detaljert regelverk at regionalt nivå ikke har handlingsrom til politiske prioriteringer. Det samme gjelder Norsk Kulturfond og Riksantikvaren. Regionalt nivå må få større handlingsrom og færre regler gjennom en desentralisering på kulturområdet. Dagens styringssystem på samferdselssektoren er fragmentert og gir liten mulighet for samordning av tiltak. Nasjonal Transportplan har ennå ikke funnet en tilstrekkelig samordnet form. Gjennom en samordning som fokuserer på helheten i samferdselstilbudet i stedet for den interne prioriteringen innefor de enkelte samferdselsetatene, vil det kunne foretas en mer helhetlig utvikling i hver enkelt region. Arealforvaltningen er i dag preget av sterk sektorstyring gjennom innsigelsesinstituttet. Kommunene har et formelt planansvar for kommunale planer, mens sektorplanleggingen foregår med utgangspunkt i sektorens ofte smale formål. Gjennom særlover, forskrifter og retningslinjer utformet fra ulike sektordepartement gis regional stat lite handlingsrom for å kunne foreta en regional tilpassing av den statlige politikken. Dette innebærer en ikke god nok helhetlig vurdering av arealpolitikken. Slik samordning er en politisk oppgave. Fylket har store naturressurser som utnyttes på mange måter, for eksempel til energiutnytting, havbruk og som nasjonale verneområder. Fylkene må i større grad få styring med konsesjonsbehandlingen og sikres økonomisk kompensasjon for å bidra til å ivareta store nasjonale naturressurser.”

Styringsprinsipper

1. *Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter bør inngå som viktige premisser i den statlige planleggingen. Dette er et svar på behovet for et regionalt tilpasset politikk på tvers av sektorer, og at det er et behov for sterkere territoriell samordning, og at den må utformes nedenfra – dvs. en differensiert politikk som kan se ulike politikkområder i sammenheng lokalt og regionalt.*
2. *Styringssignaler fra statlig nivå, som sikrer at nasjonale hensyn ivaretas. Fra fylkeskommunen side har manglende samordning sektorvis av styringssignaler og utspill vært en utfordring og påpekt på en grundig måte fra både Effektutvalget og*

- Distriktskommisjonen. Videre kan mangel på styringssignaler være like mye problemet i tilfeller hvor nasjonale hensyn opplagt bør legges til grunn.*
3. *Det bør innføres trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sameting. Staten har ansvaret for norsk urfolkspolitikk, men med trepartsforhandlinger og et styrket folkevalgt regionalt nivå kan en sikre at forpliktelsene effektivt kan oppfylles. Sametinget må styrkes økonomisk og vis vesentlig innflytelse på politikkområder viktige for den samiske befolkning.*
 4. *Fylkesrådmannen leser Distriktskommisjonens forslag slik at det er må være rom for både den overordnede statlige politikken – og en regional og lokalt utformet politikk. Tiden er inne for å gjøre tiltak for å samordne den statlige politikken bedre og gi mer rom for det som formes fra regioners og kommuner side, selv om dette kan innebære større forskjeller med hensyn til rammebetingelser, offentlig tjenesteproduksjon og infrastruktur. På områder som allerede i dag er preget av individuelle velferdsrettigheter er det påkrevd å ha regional likhet – styringssystemet har ikke som mål å rokke ved dagens etablerte rettigheter.*

Styringsform og finansiering

1. *Distriktskommisjonen peker på at **dialog, forhandlinger og forpliktende avtaler** mellom statlig og regionalt nivå skal inngå som en sentral reguleringsmekanisme i relasjonen mellom statlige sentrale myndigheter og regionnivået. Dette er helt i tråd med den oppfatning fylkesutvalget i Sør-Trøndelag har gitt uttrykk for. I dag har vi et system med **konsultasjonsordninger** som rommer mulighetene for et institutt med forhandlinger om tilvekstavgifter etc i seg. Det overordnede må imidlertid være at regionene trenger et stabilt og forutsigbart grunnlag å drive på – det er helt avgjørende for å gi dem det legitime fundament i en regional sammenheng, og ikke minst vil dette være en lakmustest på om sentrale myndigheter mener alvor når de skal bidra til å skape regionene til legitime og troverdige deltakere i partnerskap. En stabil finansieringsordning gjennom rammer vil gi et slikt grunnlag, og det er grunn til å minne om at i basisen for kommunalt selvstyre ligger at staten ikke har rett til å pålegge kommunene noe uten at dette er fastsatt ved lov. Kommunene kan selv fritt ta opp de sakene de ønsker, så sant dette ikke er uttrykkelig forbudt i loven. Regionene skal virke på grunnlag av delegert myndighet, og for at de ikke skal bli nye varianter av dagens fylkesmannsembeter, må slike prinsipper fra det lokale selvstyret legges til grunn. Dette vil ikke være til hinder for at sentrale myndigheter skal ha det overordnede ansvaret for sektorpolitikken og fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettinger. Utfordringen er å utforme et styringssystem slik at regional frihet og handlingsrom sikres innenfor rammen av en overordnet nasjonal styring.*
2. *Partnerskap mellom regioner, kommuner, statlige og private aktører er framholdt som en sentral modell for samhandling. En partnerskapsbasert forhandlingsmodell vil kunne være en nyttig supplerende styringsmodell, men den må ikke gjøres til hovedmodell for styringsrelasjonen mellom staten og regionen. Partnerskapene må ikke fortrenge folkevalgte organ som beslutningsorgan. Et regionalt nivå må likevel kunne inngå forpliktende partnerskap både horisontalt og vertikalt. Forpliktende avtaler mellom nasjonal stat og regionalt folkevalgt nivå kan være et egnet virkemiddel for eksempel i forbindelse med oppfølging av enkelte strategiske satsinger i fylkesplan/regionplan og knyttet til spesielle områder/oppgaver for å forplikte begge nivåer i forhold til oppfølging, også med en lengre tidshorison enn budsjettåret. Den etablerte konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren bør kunne videreutvikles til å dekke enkelte sider av denne styringsdialogen.*

- Forpliktende avtaler mellom partene på regionalt nivå vil særlig være aktuelt på områder hvor det regionale folkevalgte nivå har bestiller- eller samordningsansvaret.*
3. *Statlig langtidsbudsjettering bør vurderes som middel for å skape mer forutsigbarhet for kommuner og regionalt nivå.*
 4. *De statlige sektorenes administrative regioner må tilpasses inndelingen i folkevalgte regioner. Den regionale stat er i dag organisert etter 48 ulike inndelinger (opplyst av Barlindhaug, muntlig). Fylkesrådmannen vil ellers vise til saken om Tilsynsutvalgets utredning NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren der flertallsforslaget vil innebære en betydelig forenkling, rendyrking og koordinering av arbeidet.*
 5. *Arbeidet på regjeringsnivå må legge mer vekt på samordning mellom sektorer enn enkeltstående sektortiltak.*

Ulike anbefalinger

- 1) Vi har listet opp en del sentrale anbefalinger som Distriktskommisjonen har gjort i sin utredning, og slutter oss til deres advarsel mot å plukke ut deler av dem – de utgjør en helhet, riktig nok med en del uavklarte spørsmål, og de er ment å ha en bestemt felles retning.
- 2) Fylkesrådmannen vil likevel særlig peke på anbefalinger om økt innsats for **forskning** og at virksomheten ved **universitet** og **høgskoler** skal rettes mer inn på regionale utfordringer. Det ligger selvsagt noe positivt i dette, og både universitet og høgskoler i Trøndelag utviser en voksende forståelse for karakteren av det regionale oppdrag. Regionene har utvilsomt behov for forskningsinnsats tilpasset deres særegne problemstillinger, anbefalingen om regionale forskningsfond bør derfor støttes. Men samtidig må det være klart at både universitet og høgskoler har nasjonale oppdrag og internasjonale nettverk som de regionale problemstillinger vil dra nytte av. Denne nasjonale og internasjonale vinkling og ansvar er nettopp ett av de regionale særtrekk og fortrinn ved vår region og bør derfor vedlikeholdes og dyrkes videre framover, og det vil være god regional politikk å sikre slike posisjoner og fortrinn. Samtidig trenger Trøndelag mer innovative næringsmiljøer som oppnås gjennom gode relasjoner mellom forsknings- og utdanningsmiljøene og næringslivet som viktige innsatsfaktorer.
- 3) Regionale forskningsfond er tråd med en slik tenkning, og fylkesrådmannen vil peke på at slike fond vil være meget tjenlig med regioner som bestillere der fondene er innsats i regional innovasjon og forskning – da tenkt benyttet bl.a. i konkurranse i internasjonale oppdrag.

KOU 1: 2004 Sterke regioner

I KOU 1: Sterke regioner er det utarbeidet forslag til ny regioninndeling av Norge. Konkret foreslås det sju nye regioner, og fylkesrådmannen ser at dersom regionene skal bli kraftfulle folkevalgte enheter, krever dette økt størrelse som tilsier større geografisk omfang og større befolkningstyngde for å oppnå større økonomisk slagkraft enn det dagens fylkeskommunale enheter kan oppnå. I europeisk sammenheng vil norske fylkeskommuner være mindre enn det som gjennomgående er bildet av en europeisk region. Det er også et uomtvistelig faktum at dagens fylkeskommuner ikke har den legitimitet som er ønskelig for å drive et utviklingsarbeid som omfatter deler av den "brede" politikken. Historien bak å årsaksforklare dette med bevisst statlig nedprioritering av det folkevalgte nivået er lang, men konsekvensen er like fullt at det må tilføres noe vesentlig nytt for at Norge skal matche utviklingen ellers i Europa når det gjelder regional og dermed nasjonal utvikling. I Trøndelag er det en prosess i gang der tanker om det utvidede regionbegrepet er i modning. Prosessen har ikke nådd fram til enighet om ny grensdragning, men arbeidet med felles utviklingsstrategier for Nord- og Sør-Trøndelag rommer også kimen til et felles, nytt regionbegrep i seg. KOU'en illustrerer

også klart at både historiske betingelser og dagens utfordringer framtvinger en seriøs diskusjon om en slik visjon. Antallet regioner og avgrensningen av dem geografisk vil først og fremst følge av oppgavenes omfang. Ønsket og viljen til å se framtidig utvikling i en regional vinkling er likevel så sterkt til stede at Sør-Trøndelag fylkeskommune i all hovedsak er rede til å legge distriktskommisjonens prinsipper og forslag til grunn for å utprøve de modeller som er gjengitt i KOU 1 :2004, herunder Tor Selstads anbefalte modell.

FYLKESRÅDMANNENS KONKLUSJON

1. **Fylkesutvalget slutter seg til Distriktskommisjonens anbefaling om sterke folkevalgte regioner.** Norge trenger en mer helhetlig og samordnet politikk enn det den sentraliserte og sektoriserede stat presterer i dag hvor det er stort sprik mellom mål og virkelighet. En samordnet og helhetlig politikk som både er prioriteringseffektiv og har legitimitet, krever desentralisering av makt til et regionalt folkestyrt lederskap.
2. **Fylkesutvalget i Sør-Trøndelag mener det er nødvendig med gjennomgripende endringer i norsk distrikts- og regionalpolitikk.** Kjernen i den nye regional- og distriktspolitikken må - i Norge som i Europa ellers - være regionene sin egen utviklingspolitikk. Det er fylkesutvalgets oppfatning at etableringen av større folkevalgte regioner er nødvendig for å kunne lykkes med denne politikken. Trøndelag er en slik naturlig region med felles kultur, historie, språk og tradisjoner. Vår felles identitet vil kunne bidra til å skape et kraftfullt forvaltningsnivå og stimulere til lokal og regional vekstkraft for næringslivet i den enkelte region, noe som i neste omgang skaper økonomisk vekst og gir grunnlag for videre velferdsutvikling. Etablering av større regioner, samt en massiv overføring av virkemidler til det nye regionale nivået er nødvendig skal vi makte å nå vår ambisjon om å bli Europas mest kreative region og lykkes med regional næringsutvikling.
3. **Antallet regioner og avgrensningen av dem geografisk vil først og fremst følge av oppgavenes omfang.** Fylkesutvalget finner at Sør-Trøndelag fylkeskommune i all hovedsak er rede til å legge distriktskommisjonens prinsipper og forslag til grunn for å utprøve de modeller som er gjengitt i KOU 1 :2004.
4. **Styrings- og finansieringsmodell må gjenspeile at regionene skal være et sterkt og selvstendig forvaltningsnivå med klart definerte oppgaver, utvidet ansvar, myndighet og finansiering.** Utvidelsen av oppgaver og ansvar må innebære at regionene må få innflytelse på og bli en del av den brede politikken som i dag utgjør sektorpolitikken i Norge. Innenfor gitte rammer bør regionen selv kunne ta ansvar for sin samferdselspolitikk, kulturpolitikk, næringspolitikk, deler av utdanningspolitikken og for areal- og ressursforvaltningen. Etablering av tunge regionale næringsfond og regionalisering av Kulturrådet er to konkrete eksempler på hvordan dette kan gjøres. I tillegg er det naturlig at det nye regionale folkevalgte nivået bidrar til at norsk helsevesen igjen får den politiske forankring som er nødvendig. I tillegg er det aktuelt å vurdere begrenset skattlegging, slik at regionen selv kan påvirke inntektsgrunnlaget. En slik reform må gjøres avhengig av at en skal sikre regional frihet og handlingsrom, og at det følger et seriøst finansielt grunnlag med oppgavene.
5. **Storbyenes rolle.** Det regionale samarbeidet har særlig utviklet seg gjennom et felles fylkesplanarbeid mellom Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim kommune der Trondheim som vår storby er seg sin rolle bevisst som en viktig "motor" for regional

utvikling. Dette har aktualisert storbyenes rolle som "motorer" i den regionale utvikling. Det må likevel ikke herske tvil om at en framtidig region må ha både en koordinerende rolle med ansvar for og lede an utviklingen på regionplan, mens storbyen vil utgjøre en meget viktig del av det regional partnerskapet. Samtidig er det viktig å se storbyens rolle i sammenheng med den totale distrikts- og regionalpolitikken og sørge for at det utvikles både samarbeid og en god rollefordeling mellom storby og landkommuner.

6. **Økt legitimitet som følger av større makt og innflytelse samt større ressurser vil gjøre regionalpolitikken interessant** for befolkningen og bidra til større oppslutning om de demokratiske prosesser. Et sterkt regionalt folkestyre vil kunne gi regionen en regional helhetlig politikk, skapt i regionen og for regionen og bidra til de gode og effektive løsningene, både når det gjelder nærings- og velferdsutviklingen.
7. **Fylkesutvalget slutter seg i all hovedsak til de øvrige forslag til reformtiltak som er foreslått av distriktskommisjonen og med de kommentarer som er gitt i saksframlegget.** Selv om kommisjonens forslag berører en rekke sektorer og reiser en del problemstillinger og uløste svar, er det viktig å se kommisjonens forslag til tiltak mest mulig samlet og bevare viljen til reform i den retning kommisjonen har pekt ut.