



FYLKESMANNEN I AUST-AGDER

Hjemmeside: <http://fylkesmannen.no/AA> E-post: postmottak@fmaa.no

Det Kgl. Kommunal- og Regionaldepartement
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP

18 JAN 2005
04/2771-117

Ark. 013

Avd.. RA / SSA / MAG

Deres ref.
/ 14.10.2004

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr. 2004/5141 / OBJ
Ark. nr. 30

Dato
17.01.2005

HØRING PÅ DISTRIKTSKOMMISJONENS UTREDNING

Innledning

Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement gir i brev av 14. oktober 2004 anledning til høring på NOU "Livskraftige distrikter og regioner". Høringen begrenses i denne omgang til tema knyttet til vurderingen av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk.

Det er noe vanskelig å begrense momentene i og med at NOU'en er forsøkt laget som et helhetlig dokument. Merknadene fra Fylkesmannen i Aust-Agder må også ses i lys av den debatt som har foregått. Agderdebatten skiller seg noe ut fra debatten ellers i landet. Vi har gjennomført en utredning om sammenslutning av fylkene med en ambisiøs tidsplan som foregriper det opplegg som er vedtatt sentralt med regionalmelding i 2005, og en påfølgende bred, forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen og organiseringen av det regionale nivået generelt.

Arbeidet med sammenslutning er bremsset. Begge fylkesting har til dels motvillig og i strid med anbefalingen fra flertallet i styringsgruppen, funnet å måtte gjennomføre en rådgivende folkeavstemming. Denne skal etter planen gjennomføres samtidig med Stortingsvalget i 2005. Fylkesmannen i Aust-Agder er glad for dette.

Generelt i forhold til mandat

Distriktskommisjonens innstilling preges av svært vid tolking av mandatet ut fra den hensikt som er skissert. Hovedsvaret synes å være en utstrakt tro på at større regioner med mer makt som skal hentes fra sentralt nivå, vil gi en bedre distrikts- og regionalpolitikk. Dette harmonerer i stor grad med Fylkeskommunenes synspunkter. I Agder er det fra fylkeskommunenes side gang på gang sterkt fremhevet at fylkeskommunen av i dag "er død" og har ikke noen fremtid. Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør har knapt fått muligheter for å virke, før dens muligheter er avskrevet av dens egne politikere. Samtidig hevdes det med styrke at fylkesmannens posisjon er styrket og at fylkesmannen stort sett bør drive med tilsyn og kontroll.

Dette er etter vårt syn i forhold til mandatet en forenklet fremstilling. Hovedsvaret, en klokkeetro på større regioner med mer makt, har i liten grad tatt opp og drøftet hvordan de mange statlige organer i et fylke kan virke sammen med et regionalt nivå for å oppnå optimale resultater til beste for fylket og innbyggerne. I stedet har man etter vårt syn etablert Staten regionalt som en slags motstander, noe som gir lite rom for en mer omfattende diskusjon av fremtidig organisering av regional politikk og forvaltning. På Agder har dette resultert i sterke ønsker om å omorganisere statlige organer og overføre gevinster til et regionalt folkevalgt organ. Etter vårt skjønn har dette vært en blindvei.

Legitimitet av et regionalt folkevalgt organ

Distriktskommisjonens tro på nærhetsprinsippet er fortjenstfullt. Derfor er det noe underlig at legitimitetsspørsmålet ikke er behandlet nærmere. Det synes å tas som gitt at et regionalt folkevalgt organ med noe utvidede oppgaver, vil få nødvendig legitimitet i befolkningen.

Kommisjonen har kommet med forslag om regioner som fjerner disse fra befolkningens nærhet. Vi er sterkt i tvil om de utvidede oppgaver som er foreslått, vil oppveie den ytterlige mangel på legitimitet som avstanden vil medføre. Et mindretall i Oppgavefordelingsutvalget gikk inn for indirekte valg til fylkeskommunen. En fremtidig region bør også ha legitimitet i forhold til kommunene. Allerede i dag har flere fylkesmenn erfart at oppslutningen fra kommunenes side i forhold til flerfylkeinitiativ er svakere enn ved enfylkeinitiativ.

I denne forbindelse kunne spørsmålet om overkommune vært mer utførlig behandlet og tatt opp diskusjonen vedrørende legitimitet blant velgerne. Det er hevdet at makt til et utvidet regionalt organ skal hentes fra sentralt hold. Kommisjonen anfører: "Skal regionene gis vesentlig større myndighet på områder av betydning for regional utvikling, slik som areal- og miljøforvaltning, vil regionnivået også legge rammer for deler av kommunenes virksomhet". Da er det vanskelig å se annet enn at dette vil gi muligheter for gjentatte konflikter mellom kommunene og et direkte folkevalgt organ innen en region, spesielt når vi ser det i forhold til de større byer. "Partnerskap og dialog" fungerer i dag, men er ikke svaret på et såpass delikat problem gitt at kommunene må avgi myndighet.

Så lenge en ikke ofrer legitimitetsspørsmålet tilstrekkelig vekt, vil vi fortsatt ha varmgang eller en likegyldig holdning mellom det regionale og lokale politiske nivå.

Regional utviklingsaktør

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er mer blitt preget av en debatt om hvor vanskelig det er å drive regionalpolitikk enn å se på de muligheter som tross alt foreligger. Det er blitt mer oppmerksomhet på hvem som disponerer ressurser for å drive en effektiv regionalpolitikk enn på å utnytte de muligheter som finnes. Som eksempel har fylkeskommunene vært mindre opptatt av å lage fylkesdelplaner for miljø, enn å kjempe for å få overført fylkesmennenes miljøavdelinger. Gjennom fylkesplanarbeidet er det intet i veien for politisk å legge til rette for fylkets miljøutvikling så lenge denne ikke er i strid med nasjonale føringer. Flere steder er resultatet at det ikke foreligger sammenhengende regionale politiske føringer innenfor miljø. Plan- og bygningslov gir fylkeskommunene en betydelig rolle i forhold til regional stat, kommuner og næringsliv.

Gjennom føringer fra Staten om utbygging av kjøpesentre, ble fylkeskommunene gitt myndighet til å styre utviklingen gjennom etablering av fylkesdelplaner. Det er regionalt lagt ned et betydelig faglig arbeid samtidig som det har vært grundige prosesser med næringsliv og kommuner. Vi har sett eksempel på at når fylkeskommunen skulle håndheve sine egne bestemmelser, er dette blitt så vanskelig at det har endt med dispensasjoner i strid med fylkesdelplanen, noe som slår bena unna hele planarbeidet. Miljøvernministeren har instruert fylkesmannen om at nye planer om kjøpesenteretableringer som er i strid med gjeldende fylkesdelplan, gir grunnlag for innsigelse fra fylkesmannen, andre berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og nabokommuner. Det blir vanskelig når staten delegerer myndighet til fylkeskommunen som så ikke følger opp sine regne retningslinjer, samtidig som Miljøvernministeren gir fylkesmannen pålegg om å være lojal mot vedtatt fylkesdelplan og følge opp med innsigelse om nødvendig.

Distriktskommisjonens sterke vektlegging på store regioner er begrunnet, men det er gjennomgående lagt lite vekt på å finne frem til ulemper. En regionalisering mot langt færre fylker (regioner) uten at det blir en endret kommunestruktur, har åpenbare ulemper. Det tas for gitt statlig regional myndighet skal følge eventuelle nye regiongrenser. Med fylkesmennenes vektlegging av kommunene som viktigste målgruppe, gir dette åpenbare utfordringer hva angår den statlige organisering. Fylkesmannen utøver et betydelig samordningsarbeid på vegne av forskjellige statlige organer med kommunene som viktigste målgruppe. Det er begrensninger for hvor mange kommuner som en kontroll- og tilsynsmyndighet kan forholde seg til. Uten markerte endringer i kommunestruktur, er det ikke umiddelbart klart at dagens fylkesmann kan følge opp uten markerte ulemper i forhold til dagens struktur. Når kommisjonen ikke ser regional folkevalgt

myndighet og regional stat ut fra et positivt bilde av hva som er best for innbyggerne, blir forslagene sidetunge.

Det foreligger fra flere fylkesmenn klare erfaringer for at jo større regionene blir, dess vanskeligere blir det å få kommunene som målgruppe samlet i tale.

Maktfordeling

Kommisjonen har valgt en annerledes maktfordeling i samfunnet som hovedstrategi, men hvor staten sentralt ikke skal fraskrive seg ansvaret. Det etterlater spørsmål om i hvilken grad kommisjonens egentlig svarer på mandatets kjerne dvs "en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk,....., som har betydning for bosetting og regional utvikling". En så vidtgående endring av maktfordelingen fortjener en grundigere gjennomgang enn det kommisjonen har gitt.

Ressursgrunlaget

Dagens fylkeskommune sliter på grunn av små ressurser til å drive regionalt utviklingsarbeid. Aust-Agder er et fylke hvor handlingsrommet blir lite. Det er blant annet i denne sammenheng vi må forstå ønskene om å slutte sammen to små fylker for å kunne hente inn ytterligere ressurser. I og med at det foreligger et klart mandat om å drive regional utvikling og fylkesplanen som redskap er til stede, så kunne ressursspørsmålet vært mer drøftet samtidig som man ofret noe mer tid på legitimiteten til det regionale nivå, ikke minst spørsmålet om indirekte valg.

Et regionalt politisk nivå, selv med et annet politisk ståsted i forhold til en regjering, kan i dag ha en klar innflytelse på politikken sentralt, gitt at de strandpunkter som fattes er legitime for fylket.

Vennlig hilsen

Hjalmar I. Sunde