



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Statens Hus, 7468 Trondheim
Sentralbord: 73 19 90 00
Besøksadresse: Prinsens gate 1

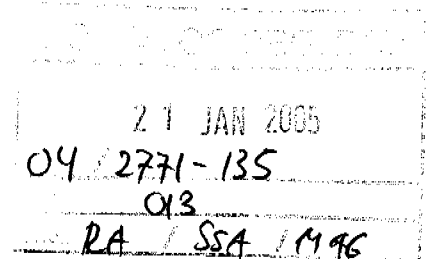
Saksbehandler
Knut Krokann
Landbruk- og bygdeutvikling

Innvalgstelefon
73 19 92 74

Vår dato
20.01.2005
Deres dato
14.10.2004

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2004/8696-320
Deres ref.
04/2771-4 MAG

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO



Høringsuttalelse til Distriktskommisjonens utredning

Vi viser til deres brev 14.10.2004 og kommer med dette med uttalelse til Distriktskommisjonen sin utredning NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk".

Utredningen er sendt på høring med to høringsfrister for to grupper av tema. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (heretter Fylkesmannen) har funnet det vanskelig å overholde dette skillet fullt ut. For det første er det en utfordring å skille klart mellom temaene slik Kommunal- og regionaldepartementet har lagt opp til, bl.a. fordi Distriktskommisjonen ser på endringer i forvaltningsstruktur som en forutsetning for å få til en god distrikts- og regionalpolitikk. For det andre pågår det for tiden omfattende prosesser og debatter om kommune- og regionnivået både i kommunene, fylkeskommunene og gjennom media.

For å delta i diskusjonen og på de arenaer i fylket der disse temaene tas opp, ser Fylkesmannen det som naturlig at vi avklarer noen av våre synspunkter i denne fasen. Ut fra dette gir vi i denne høringsuttalelsen en foreløpig vurdering av spørsmålene knyttet til forvaltningsstruktur. Samtidig er dette en debatt med kompliserte spørsmål der modning av synspunkter må skje over tid. Ikke alle premisser for debatten er klarlagt. Fylkesmannen tar derfor sikte på å komme med en tilleggsuttalelse senest innen høringsfristen 14. oktober for spørsmål knyttet til framtidig fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling, maktfordeling og regionalisering.

Fylkesmannens høringsuttalelse er inndelt på følgende måte:

- innledende kommentarer
- kommentarer til anbefalinger vedrørende forvaltningsstruktur
- kommentarer til anbefalingene for økt verdiskaping i viktige distriktsnæringer
- kommentarer til anbefalingene med sikte på økt innovasjon og nyskaping
- kommentarer til anbefalingene vedrørende geografisk differensiering av virkemidler
- avsluttende kommentarer

	Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og beredskapsavdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling	Landbruk og bygdeutvikling	Miljøvern-avdeling
Telefon	73 19 90 06	73 19 90 06	73 19 93 50	73 19 93 00	73 19 90 05	73 19 90 05
Telefaks	73 19 91 01	73 19 91 01	73 19 93 51	73 19 93 01	73 19 90 66	73 19 92 30
E-post:	postmottak@fmst.no					

Internett: www.fylkesmannen.no/st

Innledende kommentarer

Fylkesmannen mener at utredningen Distriktskommisjonen har gjennomført setter på dagsorden sentrale problemstillinger rundt livskraftige distrikter og regioner. Hvordan skal regioner og lokalsamfunn tilpasse seg nye betingelser? Hvilke virkemiddeltyper er best egnet for å få til nyskaping og næringsutvikling til det beste for folk i bygd og by? Kommisjonen bidrar også med en god del nyttige avklaringer rundt disse spørsmål. Samtidig er det vår oppfatning at en del sentrale problemstillinger fortsatt må vurderes nærmere.

Distriktskommisjonen hadde et politisk utgangspunkt og kommisjonen har levert en politisk utredning. I følge mandatet skulle kommisjonen legge grunnlaget for en bred politisk forankring av en ny distrikts- og regionpolitikk. Slik vi ser det, fokuserer utredningen slik den foreligger først og fremst på endringer i forvaltningsstruktur som løsning. Konsekvensene er etter vår oppfatning at den brede diskusjonen om virkemidler innen distrikts- og regionalpolitikken kommer litt i bakgrunnen. Fylkesmannen mener derfor at utredningen er et noe "smalt" svar på mandatets brede inngang til spørsmålet om virkemidler for å oppnå livskraftige distrikter og regioner. Fylkesmannen har forøvrig ingen spesielle kommentarer til den visjonen og de mål som kommisjonen anbefaler lagt til grunn.

Som kommisjonen sier er det mange utredninger som de siste årene som påpekt svakheter og forbedringspunkter ved vårt styringssystem. Behovet for endringer i oppgaver, struktur og rammebetingelser drøftes bl.a. av Maktutredningen, Effektutvalget, KS-rapporter og prosess om kommunestruktur, oppgavefordelingsutvalg mv. Svakheten slik vi ser det, er at debattene dette har ført med seg har foregått fragmentert, der helhetsbildet forsvinner og enkeltaktører har ulike motiver for å delta. Fylkesmannen mener det er fornuftig å drøfte forbedringsmuligheter i vårt forvaltningssystem på et rent generelt grunnlag. Vi ønsker oss imidlertid en samlet og åpen offentlig debatt og prosess om dette, der både kommuner, fylkeskommuner, stat og frivillig sektor deltar i debatten. En viktig premisse for dette vil være at alle organisasjonsalternativer belyses godt i forhold til muligheter og begrensninger.

Fylkesmannen mener det er en svakhet at kommisjonen ikke har sett nærmere på økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. I media har representanter for kommisjonen utdypet dette ved å si at de først ønsker å oppnå overordnede politiske vedtak, deretter kan vurderinger om forutsetninger og konsekvenser igangsettes. Fylkesmannen mener på sin side at det blir vanskelig å fatte de prinsipielle vedtak kommisjonen ønsker seg, med det grunnlaget som ligger der. For eksempel sier kommisjonen selv i tilknytning til sitt forslag om grunnleggende endringer i forvaltningsstrukturen, at det "knappt er mulig å vurdere de samlede konsekvensene" (s. 126).

Fylkesmannsembetene kan selv kan bli berørt som følge av diskusjonene om organisering av forvaltningssystemet i Norge. Forslag om eventuelle endringer i organisering og oppgaver vil vi selvsagt være med på debattere om de kommer. I denne sammenhengen ønsker vi imidlertid å presisere at det ikke er snever egeninteresse som ligger til grunn for våre synspunkter.

Kommentarer til kommisjonens anbefalinger vedrørende styringsstruktur

En samlet kommisjon konkluderer med at det er et behov for desentralisering av makt til folkevalgte organer, men at staten fortsatt skal ha overordnet ansvar for sektorpolitikk og bl.a.

fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsetninger. Kommisjonen er derimot ikke samlet i sitt syn på hvordan strategiene skal følges opp.

I det følgende gir vi våre punktvis kommentarer til flertallets forslag om et sterkt folkevalgt regionalt nivå. Kommentarene kommer ikke i noen bestemt rekkefølge.

Sammenheng oppgaver og forvaltningsorganisering

Tradisjonelt er arbeidsmetoden i utredninger at man først drøfter hvordan ulike hvilke samfunnsoppgaver skal løses, og deretter ut fra det menes noe om egnet organisering. Distriktskommisjonen gjør det motsatt, og velger argumenter for forvaltningsløsning først og ser på oppgaver etterpå. Dette er et politisk valg, men skaper noen utfordringer.

Fylkesmannens kommentar til dette er;

- for det første, at det ikke er opplagt at strukturendringer i seg selv vil gi svaret på utfordringene i distrikts- og regionalpolitikken slik kommisjonen beskriver de (få til dynamikk, endringsevne, entreprenørskap mv).
- for det andre mener vi at med en så grunnleggende reform i styringsstruktur som foreslås, burde det vært bedre underbygget hvorfor regionnivået er det mest effektive. Utviklingen i EU-området for regioner er slik vi ser det ikke direkte overførbart til Norge med den befolkningsmengde og forvaltningstradisjon vi har.
- for det tredje registrerer vi at kommisjonens flertall ønsker en grunnleggende forvaltningsreform, samtidig som dette ikke følges opp med en klar anvisning av hvilke oppgaver dette nivået skal ha for å bli sterkt og selvstendig.
- for det fjerde kan det stilles spørsmål ved om de oppgaver kommisjonen antyder at regionene skal ha, faktisk egner seg for løsning på det nivået. For eksempel har ofte natur- og miljøvernspørsmål og landbruksspørsmål en nasjonal og internasjonal karakter. Spørsmål som griper over det lokale og regionale nivået kan ikke løses på en tilfredsstillende måte der.

Sektorisering av politikken – behovet for samordning horisontalt og vertikalt

Kommisjonen sier at behovet for å tilpasse sektorpolitikken til lokale og regionale forhold og se sektorpolitikker i sammenheng, er den viktigste begrunnelsen for det sterke fokuset på styringsstruktur.

Fylkesmannen avviser ikke at det i det norske styringssystemet ligger forbedringsmuligheter til å få til bedre samordning og helhet. Det jobber bl.a. Fylkesmannen med innenfor gjeldende system, gjennom tettere dialog mot statsetater, fylkeskommune og kommuner. Men vi stiller spørsmålsteget ved det vi oppfatter (litt spissformulert) kommisjonen sier om at sektorpolitikken nærmest bør avvikles fordi den hindrer regional helhet. Sektorprinsippet er bygget opp over tid og er sentral for å sikre likeverdige velferdstilbud over hele landet. Utviklingen i mange regioner har nettopp nytt godt av at det har blitt ført sektorpolitikk. Vi ser at det kan være gode grunner til å arbeide for oppmykning av sektoriseringen på noen områder, men etter vår oppfatning bør det drøftes nøyere før selve prinsippet "avvikles". Vi registrerer dessuten at kommisjonen ikke er konsekvent i sine oppfatninger. Det sies bl.a. at på områder som er individrettede, rettighetsbaserte eller basert på nasjonale standarder, er det ikke så interessant å desentralisere makt.

Fylkesmannen er videre usikker på om utfordringene knyttet til samordning og helhet som kommisjonen og andre utredninger beskriver, er knyttet til selve forvaltningsorganiseringen,

eller om det mer er knyttet til holdninger, kultur, utdanning mv. I så fall er det usikkert om et sterkt regionnivå i seg selv vil løse utfordringer knyttet til helhet og samordning.

Nærhetsprinsippet, legitimitet og sterke folkevalgte regioner

Kommisjonen synes å legge til grunn at regionene vil få oppnå legitimitet i befolkningen som følge av at større makt, innflytelse og ressurser gjør demokratiske prosesser mer interessante.

Etter Fylkesmannens syn fordrer legitimitet i befolkningen at prinsippet om nærhet, dvs. at oppgavene bør legges på lavest mulig effektive nivå, følges. Slik kommisjonen beskriver oppgaveporteføljen for det regionale nivået, skal de ikke ha ansvar for produksjon av velferd og service for innbyggerne. Slik vi ser det vil dermed det regionale nivået ikke ha ansvar for områder som betyr noe direkte for folks liv, slik som helse, pleie og omsorg, skole. Nettopp av den grunn ligger det etter vår mening her en fare for at regionprosjektet ikke vil kunne oppnå den legitimitet og identitet i folket som kommisjonen ser for seg.

Distriktskommisjonen sier utvidelsen av oppgaver og myndighet skal hentes fra staten. For det første gjenstår det å se hvilken makt Stortinget og Regjeringen vil gi fra seg. For det andre skal dette bli et identitetsprosjekt og ikke et eliteprosjekt, er det av grunner nevnt i avsnittet over kanskje like sannsynlig at oppgaver og autonomi må tas fra kommunene, fordi kommunene i dag utfører de fleste av de oppgaver som befolkningen er mest opptatt av og kan påvirke utformingen av.

Ut fra diskusjonen over stiller vi spørsmål ved om sterke folkevalgte regioner, slik det beskrives, har forutsetninger for å kunne bli et identitetsprosjekt. Dersom regionene geografisk sett blir mye større enn dagens fylkeskommuner, vil også avstanden mellom befolkningen og politikerne kunne bidra til at legitimiteten ikke styrkes som forutsatt.

Forholdet fylke og kommune - overkommuneutfordringen

På tjenestenivået er i dag fylkeskommunene langt på vei sidestilt med primærkommunene, mens fylkeskommunene ellers ivaretar en del oppgaver som enkeltkommuner er for små til å løse alene. Med et styrket regionalt nivå ser kommisjonen for seg at regionen i større grad må legge rammer for kommunenes virksomhet gjennom dialog og mer forpliktende partnerskap.

Fylkesmannen mener kommisjonen i for liten grad har diskutert kommunenes stilling og spørsmålet om sterke folkevalgte regioner vil svekke kommunene som lokalpolitisk enhet. På den ene siden sies det at mest mulig myndighet og oppgaver må desentraliseres til kommunene, på den andre siden skal de nye regionene utføre oppgaver som legger sterkere rammer på kommunene. Kommisjonens fokus ligger først og fremst på regionnivået som løsning. I hvilken grad kunne kommunen med økt handlingsrom og robusthet utgjort et alternativ til regionløsningen og behovet for samordning på regionalt nivå?

Sentralisering innenfor regioner?

En mulig konsekvens av kommisjonens forslag er en sentralisering i landsdelssentra. I så fall vil modellen med sterke folkevalgte regioner ikke løse utfordringen med utkantene, dvs. områder som er svake og der det er lite fornyelse. Dersom dette blir tilfelle, bryter det med den visjon og de mål kommisjonen reiser for distrikts- og regionalpolitikken. Som motsvar til dette sier kommisjonen at det innenfor de nye regionene må legges opp til spredning av regionale funksjoner, kompetansemiljøer og myndigheter. Men i og med at kommisjonen sier at en viktig begrunnelse for regionalisering er å få til en samordning og helhet (som staten

ikke har greidd), kan det reises spørsmål ved om ikke dette også vil bli en utfordring for det regionale nivået dersom de skal spre sine funksjoner.

Regionalt tilpasset politikk

Kommisjonen ønsker at den regionale politikken skal bygges på regionenes fortrinn, dvs. at de skal få kunne dyrke sine særtrekk og at forskjeller kan utvikle seg. Politikken må utformes nedenfra.

Fylkesmannen er enig i at det er viktig å ta utgangspunkt i de forutsetninger, utfordringer og muligheter som finnes i den enkelte region. Det kan være at enda mer fleksibilitet bør bygges inn i dagens system for å få til det, slik som bl.a. var hensikten med ansvarsreformen. Slik vi ser det er det vanskelig å vurdere fullt ut konsekvensene av et system der alle kommuner og regioner selv skal råderett over nødvendige ressurser og myndighet til å utvikle samfunnet til det beste for folk i bygd og by. Det er åpenbart at ulikheter vil utvikle seg og at rivaliseringen mellom regioner vil bli forsterket.

Kommentarer til kommisjonens anbefalinger for økt verdiskaping i viktige distriktsnæringer

Distriktskommisjonen har i kapittel 7.4.3 anbefalt: "Det bør gis økt mulighet for regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor arealvern og bruk av arealressurser, ved at planloven åpner for geografisk differensiering og at forvaltningsmyndigheten legges til underliggende forvaltningsnivå. Kommunene bør gis frihet til å fatte endelige vedtak i flere plan- og reguleringsaker".

Kommisjonen har i kapittel 4.3 uttalt at det har utviklet seg et planapparat som i svært liten grad tar hensyn til lokale og regionale forhold. Kommisjonen forklarer dette med at planloven med tilhørende regelverk er basert på at nasjonale standarder skal følges og derfor ikke åpner for regionale forskjeller.

Videre har kommisjonen i kapittel 4.3.2 uttalt: "*Dagens praksis med fylkesmannen som overprøvingsinstans for beslutninger fattet av folkevalgte organer på kommunalt nivå representerer et stort irritasjonsmoment for mange, og også et demokratisk problem.*"

Fylkesmannen ser poenget i disse synspunktene og mener det er fornuftig å tilpasse nasjonal politikk til regionale forutsetninger. Likevel må det påpekes at fylkesmannens rolle i plansaker er begrunnet i beslutningen om at det på visse samfunnsområder skal håndheves en gjennomgående nasjonal politikk. Diskusjonen om fylkesmannens såkalte "overprøving" av kommunale beslutninger er i virkeligheten en diskusjon om samfunnet skal sikres en nasjonal politikk på disse områdene. Fylkesmannen vil samtidig framheve at det vil være viktig at det i planprosessene framskaffes kunnskap om verdier og risiko knyttet til ressursgrunnet som del av beslutningsgrunnet.

Fylkesmannen vil minne om at kommunen er planmyndighet og dermed fatter vedtak i plansaker i egen kommune. Anbefalingene fra kommisjonen må trolig forstås slik at det er en vanlig oppfatning at det i for stor grad legges ned innsigelser. Plan- og bygningsloven gir allerede rom for geografisk differensiering. De organene som har innsigelsesmyndighet, tar i vesentlig grad hensyn til regionale prioriteringer av arealbruken. For eksempel praktiseres jordvernet langt strengere i bynære områder med gode forutsetninger for matkornproduksjon

enn i distriktskommuner med dårligere forutsetninger for kornproduksjon og der bosettingshensyn gjør seg sterkt gjeldende.

Kommisjonen har ikke kommet med konkrete forslag til om noen av innsigelsesorganene skal miste sin innsigelsesadgang eller til hvilke organ som skal være statlig innsigelsesmyndighet. Det er heller ikke gitt noen anbefalinger om det ved fjerning av innsigelsesinstituttet, eventuelt skal etableres tilsyn som sikrer at plan- og bygningsloven blir fulgt med tanke på prosessregler og at nødvendige utredninger blir utarbeidet.

Videre har Distriktskommisjonen i kapittel 7.4.3 anbefalt:

”Vern gjennom fornuftig bruk” bør legges til grunn som forvaltningsprinsipp i verneområder.” For forvaltning av naturressurser har kommunene ansvaret for hoveddelen av areala. For de areal som forvaltes etter plan- og bygningsloven, avstemmes sektorinteressene i hovedsak gjennom en dialog mellom planmyndigheten og den enkelte sektor, og hoveddelen av de lokale ønsker og prioriteringer finner sin løsning i denne dialogbaserte prosessen. På områder med nasjonale interesser må alle kostnads- og nyttestrømmer, også utover de som avgrenses av lokalnivå eller region, balanseres. Dette kan være nasjonale fellesinteresser eller interesser knyttet opp mot internasjonale avtaler og forpliktelser. Omfang av, og form for, bruk av verneområder må skje på en slik måte at formålet med vernet i et generasjonsperspektiv ikke undergraves. For lokalsamfunnene blir det en utfordring å få del i den verdiskapingen som vil skje i tilknytning til verneområder, og på en måte som sikrer at disse bevares som et langsiktig lokalt fortrinn basert på kvaliteter. De verdiene som søkes ivarettatt gjennom verneformålet, vil måtte sette rammene for ”vern gjennom fornuftig bruk”.

Et flertall i kommisjonen har i kapittel 7.4.3 lagt til grunn at det må forventes at det frigjøres midler i landbrukspolitikken og har anbefalt at disse midlene bør brukes aktivt til å skape ny virksomhet i distriktene, uavhengig av landbruket. Fylkesmannen vil minne om den store betydningen landbruket har for sysselsetting og bosetting i distriktene og vil advare mot å ta for lettvtint på at nye næringer kan overta landbrukets funksjoner. Landbruket har stor betydning for kulturlandskapet og det biologiske mangfoldet. Kommisjonen har da også anbefalt at det bør legges til rette for utvikling av et tettere samarbeid mellom landbruket og reiselivsnæringen, da det unike norske kulturlandskapet er en viktig faktor for opplevelsen av Norge som turistmål, og reiseliv og landbruk har felles interesse i å opprettholde dette gjennom aktiv bruk. Fylkesmannen vil understreke at landbrukspolitikken er en svært viktig del av distriktpolitikken. Det er også verdt å framheve betydningen av et spredt og desentralisert landbruk for matsikkerheten.

Kommentarer til kommisjonens anbefalinger med sikte på økt innovasjon og nyskaping

I kapittel 7.4.4 har kommisjonen anbefalt: *”Det bør utvikles en entreprenørskapskultur i alle deler av landet, og skapes en ja-kultur i offentlig forvaltning – slik at personer med ideer og pågangsmot løftes fram”.*

Fylkesmannen vil bemerke at ja-kultur til entreprenørskap er positivt, men ja-kultur må ikke forveksles med at det ikke er behov for å framskaffe et godt beslutningsgrunnlag. Det vil være et tilbakeskritt dersom resultatet av ja-kultur kombinert med større frihet i plansaker blir at sosial, kulturell, økologisk og økonomisk bærekraft, som er bærebjelkene i plan- og bygningsloven, skal bli for lettvtint håndtert.

I kapittel 7.4.4 er det anbefalt at den videre satsingen på universitetene, høyskolene og de regionale forskningsmiljøene bør søke å prioritere og forsterke de regionale fortrinnene. Fylkesmannen ser hensikten med sterkere fokus på utdanningsinstitusjonenes rolle innenfor utvikling av distriktene og regionene, men en slik regionalisering må ikke gå på bekostning av forholdet til de andre regionene. Det bør være like enkelt for alle å benytte seg av universitetenes og høyskolenes tilbud, uansett hvor i landet en befinner seg.

Kommentarer til kommisjonens anbefalinger vedrørende geografisk differensiering av virkemidler

I kapittel 7.4.7 har kommisjonen anbefalt at det for å sikre positiv utvikling i samiske områder bør settes inn sterke distriktpolitiske virkemidler. Det er ikke tatt stilling til på hvilken måte samenes interesser knyttet til arealbruk og reinbeite skal forvaltes, og det ligger vel også utenfor kommisjonens mandat. Uansett vil det i svært mange distriktskommuner være hvor grunneiere og kommuner i dag ønsker seg utnyttelse av utmarka til reiseliv og fritidsbebyggelse som kommer i konflikt med reinbeiteinteressene. Det er svært viktig at det i den videre tenkinga rundt lokal frihet i plansaker og styringsstrukturer, legges opp til et administrativt og politiske system som kan være løsningsorientert i denne konflikten.

Avsluttende kommentarer

Mange distrikter står overfor store utfordringer for å kunne framstå som attraktive for næringsliv og bosetting. Virkemidlene i distrikts- og regionalpolitikken må utformes slik at en støtter opp under utnytting av de ressursene, både naturressurser og menneskelige ressurser, som finnes i distriktene. Distriktenes styrke er i stor grad identitet, dugnadsånd, samhandlingsevne og stolthet. For å utvikle omstillingsevnen er det ofte nødvendig med utdanning. Fylkesmannen vil understreke betydningen av lett tilgjengelighet til utdanning for voksne både for næringslivet, offentlig sektor og innbyggernes trivsel.

Det er grunn til å understreke at distriktene, så vel som byene, er leverandør av mange fellesgoder for befolkningen i hele landet. Her skal spesielt understrekes mulighetene for friluftsliv og rekreasjon som igjen har betydning for folks helse og trivsel. Skal dette kunne ha den samme verdi i framtida, må distriktene med sine kulturlandskap og levende bygder holdes i hevd.

Med hilsen

Kåre Gjønnes
fylkesmann

Tore Bjørkli
landbruksdirektør