

VEDLEGG
04/2771-135

SAKSFRAMLEGG

KOU 2004:1 Sterke regioner - Forslag til ny regioninndeling av Norge – uttalelse
NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner - rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
005/05	Formannskapet	18.01.05

Rådmannens forslag til vedtak:

Formannskapet slutter seg til rådmannens forslag til uttalelse til NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk og KOU 2004:1 Sterke regioner – forslag til ny regioninndeling av Norge.

Behandling i Formannskapet - 18.01.2005:

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Formannskapet - 18.01.2005:

Formannskapet slutter seg til rådmannens forslag til uttalelse til NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk og KOU 2004:1 Sterke regioner – forslag til ny regioninndeling av Norge.

Sammendrag.

Ovennevnte utredninger er iverksatt av henholdsvis Kommunenes Sentralforbund og Regjeringen ved kongelig resolusjon, og har begge som formål å utrede en ny regionalpolitikk, oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og framtidig fylkes- og kommunestruktur. Utredning KOU 2004:1 fra KS omhandler spesielt en ny regioninndeling av Norge og er utarbeidet av professor Tor Selstad, Høgskolen i Lillehammer og NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner er utarbeidet av et bredt politisk sammensatt utvalg benevnt som "Distriktskommisjonen". For Distriktskommisjonens utredning er det fastsatt to høringsfrister, henholdsvis 14.1.05 for spørsmål om regionalpolitikk og 14.10.05 for spørsmål om framtidig fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og regionalisering.

KS anbefaler at det gis en samlet høringsuttalelse til Kommunal og regionaldepartementet allerede ved første høringsfrist 14.01.05, og Østfold fylkeskommune oppfordrer fylkets kommuner til å komme med uttalelse til utredningene innen 10. januar 2005, slik at disse kan være en del av premissene for fylkesutvalgets uttalelser til de samme to utredninger.

KOU 2004:1 Sterke regioner – forslag til ny regioninndeling av Norge.**Bakgrunn.**

Tor Selstad understreker i forordet til sin utredning at det ikke handler om å overføre oppgaver fra kommunenivået til regionene, men om å overføre oppgaver og makt fra staten til folkestyrtede regionforsamlinger. Det understrekes at det må være en arbeidsdeling som

sikrer demokratisk innflytelse innenfor nasjonalstatens rammer, og som sikrer innbyggernes rett til demokratisk innflytelse. Kommunenes Sentralforbund har i følgeskriv til landets kommuner og fylkeskommuner av 13. september 2004 oppfordret medlemmene til å komme med uttalelse til utredningen.

Østfold fylkeskommune skal også som nevnt avgi uttalelse, og denne skal basere seg på fylkesrådmannens saksframlegg, innspill fra de politiske partiene og eventuelle uttalelser fra fylkets kommuner. Fylkesutvalget er gitt fullmakt til å utarbeide en endelig uttalelse fra Østfold fylkeskommune. Kommunene inviteres i brev av 19. november 2004 til å komme med sine uttalelser innen 10. januar 2005.

Rådmannen foreslår derfor at Marker kommunes uttalelse samordnes med Østfold fylkeskommunes synspunkter i saken så langt dette passer, og legger dette til grunn ved utarbeidelse av forslag til uttalelse.

Prinsipper – ny regioninndeling.

Professor Tor Selstad har lagt til grunn noen definisjoner og prinsipper i sitt forslag til en ny regioninndeling som kort gjengis her:

Regionkategorier:

- Funksjonelle regioner: Er regioner som integrerer en bykjerne og et omland.
- ABS regioner: Arbeidsmarked, bolig og serviceregioner. Det bør være landsdelshovedsteder som er sentrum i slike regioner, eventuelt mindre byer, eventuelt (grupper av) byer som vokser sammen.
- Samfunnsregioner: Det er funksjonelle regioner på ulike nivå eller næringsregioner med felles arbeidsmarked. Samfunnsregioner er i dag ofte i utakt med den politisk-administrative regionaliseringen. Kommunene er for små til å fylle ABS-regionene og fylkene er for store. Fylkene fyller ikke oppgavene i forhold til landsdelene som de tilhører. Nevnte ubalanse merkes i stigende grad i forhold til oppgaveløsning av ulik art.

Lokalt kjennes ofte kommunene for små i forhold til ABS-regionene, og regionkommune er et begrep som skal fange opp nevnte ubalanse mellom arbeidsmarked og boligområder og geografiske områder der folks behov for handel/service og annen tjenesteyting blir dekket.

Regionalismen er en idé om at regionene bør ha større plass i forvaltningen. Et av uttrykkene er større regionale enheter på to nivå. Det ene er interkommunalt samarbeid og det andre er interfylkeskommunalt samarbeid, det vil si samarbeid om oppgaveløsning på tvers av dagens fylkesgrenser.

Det er av avgjørende betydning for en eventuell regional reform at innbyggerne føler identitet med de aktuelle regionene.

Tor Selstad/KS konkluderer i utredningen med at dagens fylkeskommuner bør nedlegges og erstattes av et nytt regionnivå. Kommuner og grupper av kommuner som kommer i randsonen mellom regionene må ha rett til selv å velge innplassering i en region. Kommun nivået vil bli det laveste forvaltningsnivået i en slik regioninndeling. Derfor må regionkommuner i en del sammenhenger vurderes.

Kommunenes Sentralforbund mener videre at det i forbindelse med en slik reform må gjennomføres en omfattende og systematisk overføring av oppgaver, ansvar og

beslutningskompetanse fra staten til nye folkevalgte organer på regionnivå. Regionene må sikres en finansiering som samsvarer med oppgavene. Regionene bør utgjøre naturlige geografiske enheter. Dette er grunnleggende premisser for arbeidet til Kommunenes Sentralforbund med en ny regionalisering i Norge.

Det poengteres at Kommunenes Sentralforbunds arbeid med henholdsvis region og kommunestrukturen skal være to adskilte og selvstendige prosesser som imidlertid må sees i en sammenheng.

Tor Selstad fremmer følgende tre forslag til en regionalisering av Norge:

Alt. 1: 7 regioner (hovedforslag)

" 2: 5 "

" 3: 9 "

Alt 1: Hovedforslag – 7 regioner inndeles i hovedsak slik:

Nord Norge

(Nordland/Troms og Finnmark)

Trøndelag

(Nord og Sør-Trøndelag)

Vestlandet

(Rogaland/Hordaland/Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal)

Sørlandet

(Aust Agder og Vest Agder)

Vestviken

(Vestfold/Telemark og Buskerud)

Innlandet

(Hedemark og Oppland)

Østviken

(Østfold/Oslo/Akershus og Røyken, Hurum og Hadeland)

Vurdering.

I et høringsnotat fra KS som fulgte med som vedlegg til KS utredning 2004:1 Sterke regioner er det definert fem problemstillinger som ønskes besvart i kommunenes uttalelser til utredningen. Rådmannen foreslår at disse spørsmålene legges til grunn for Marker kommunes uttalelse til KOU 2004:1, samt noen utfyllende kommentarer til den foreslåtte regioninndelingen. Uttalelsen til KOU 2004:1 Sterke regioner foreslås formulert slik:

1. Synspunkter på oppgavene – og andre viktige premisser for regioninndelingen.

KS' arbeid for en ny regioninndeling har som grunnleggende premisse at det overføres oppgaver, ansvar og beslutningsmyndighet fra staten til de nye folkevalgte regionene innenfor de områder som er særlig viktige for den regionale utviklingen. En annen vesentlig premisse er at de nye regionene sikres en finansiering som samsvarer med oppgavene, det vil si at pengene følger oppgavene som måtte bli overført fra staten til regionene.

De prinsipper som her understrekes av KS vil være en helt nødvendig forutsetning for en slik forvaltningsmessig omorganisering som det her foreslås. Marker kommune ser det videre som en klar forutsetning at oppgavene som skal tillegges et nytt regionalt nivå avklares og vurderes nøye før det opprettes et slikt forvaltningsnivå.

Det vil være en forutsetning at et nytt regionalt forvaltningsnivå er politisk styrt og at arbeidsoppgavene samordnes med fylkesmannsembetets oppgaver.

Selv om det understrekes i utredningen at det handler om overføring av statlige oppgaver til et regionalt nivå, viser Selstads utredning at en slik stor forvaltningsmessig omorganisering også vil få betydning for den kommunale oppgaveløsningen. Det synes derfor å være en klar forutsetning at de kommunale og fylkeskommunale oppgavene også vurderes nærmere som en konsekvens av den foreslåtte regionaliseringen.

Utredningen bygger på at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer her i landet, og selv om det er stor forståelse for at det i en del sammenhenger må tas regionale hensyn, er det helt nødvendig for det kommunale selvstyret at dette balanseres på en slik måte at regionnivået

ikke blir en "overkommune" i saker som er av vesentlig betydning for det kommunale selvstyret.

2. Synspunkter på inndelingskriteriene og de konkrete inndelingsalternativene.
KS ber høringsinstansene vurdere kriteriene størrelse, funksjonalitet og identitet samt forslaget til ny regioninndeling som er lagt fram.

Det vises til omtalen av nevnte kriterier tidligere i saksframlegget. KS/Tor Selstad konkluderer at en ordning med regioner bør avløse dagens oppbygning med fylkeskommuner.

Marker kommune tiltrer dette forslaget. Det er imidlertid av avgjørende betydning for en slik reform at den ikke uten videre utløser en omfattende sammenslåing av kommuner, men at den vesentligste oppgaveomfordelingen skjer mellom statlig og fylkeskommunalt nivå. Det er imidlertid en vesentlig suksessfaktor at regionene innrettes slik at befolkningen kan ha en så stor grad av identitet til den nye forvaltningsenheten som det er mulig å få til for så vidt store enheter som det her er tale om. Dette gjelder både i forhold til folkevalgte organer, administrasjon, offentlig og andre tjenesteytelser/service, handel og bolig samt arbeidsområder i regionen i sin alminnelighet.

Marker kommune tiltrer hovedforslaget til Tor Selstad om å dele inn landet i sju regioner. Dette regionalalternativet gjør det mulig å knytte en slik politisk og administrativ forvaltningsenhet opp mot landsdelssentre som det er mulig å identifisere seg med. For Østfolds del virker det som dette alternativet gir størst identitet, og samtidig gjør det mulig å følge opp den nylig etablerte Osloreionen som blant annet Marker kommune deltar i.

Region Østviken vil antakelig best ivareta Østfolds og Indre Østfolds interesser, blant annet på bakgrunn av de forhold som er nevnt ovenfor.

3. Hvordan kan en samlet kommunesektor bidra til å utvikle sterke folkestyrt regioner?

KS ber kommunene og fylkeskommunene vurdere hvordan en på best måte i ulike deler av landet kan samordne høringsarbeidet, slik at kommune-Norge taler med en stemme.

Marker kommune antar at en slik samordning av kommunenes interesser ved en eventuell forvaltningsmessig omorganisering best kan utføres av KS selv, nabokommuner, regionråd og i noen grad av fylkeskommunene. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at kommuner og fylkeskommuner i noen sammenhenger kan ha ulike interesser i forhold til organisering av offentlige tjenestetilbud og utviklingen av regioner/fylker. Kommunenes Sentralforbund og besluttende statlige myndigheter bes også sørge for at dette hensynet ivaretas i det fortsatte arbeidet med regionreformen.

4. Samordning av arbeidet med kommunestruktur og regioninndeling.

KS ber kommunene og fylkeskommunene vurdere hvordan en på best mulig måte kan ivareta sammenheng og helhet mellom kommunestruktur og regionstruktur.

Marker kommune er enig i KS sitt standpunkt om at kommunestruktur må vurderes i sammenheng med den regionstruktur som blir valgt.

Det er derfor vesentlig at oppgavefordeling og kommunestruktur avklares før en eventuell ny regioninndeling besluttes. Selv om det i forbindelse med Distriktskommisjonens utredning om "Livskraftige distrikter og regioner" er anført at uttalelse skal avgis til forslaget om regionalisering før det tas stilling og avgis uttalelse til oppgavefordeling og kommunestruktur, vil Marker kommune påpeke at disse avklaringene bør tas i motsatt

rekkefølge i forhold til hvordan dette legges opp fra statens side. Oppgavefordelingen vil være helt avgjørende for valg av en regionale forvaltningsenheter og størrelsen på disse.

5. Regionaliseringsinitiativ og – forsøk danner et viktig utgangspunkt for høringsarbeidet.

Marker kommune har ingen spesielle kommentarer til dette punktet. Det vises imidlertid til at det i Indre Østfold finnes et utstrakt interkommunalt samarbeid, og at det for tiden utredes som et eget prosjekt hvordan samarbeidet ytterligere kan utvides.

Distriktskommisjonens utredning – NOU 2004:19.

Bakgrunn.

Distriktskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2003 og har som mandat å utrede temaer knyttet til fremtidig fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling samt regionalisering.

Som tidligere nevnt er det fra statens side ønske om å skille kommunenes uttalelser til nevnte temaer i forhold til regionalisering og oppgavefordeling/forvaltningsstruktur. Rådmannen foreslår at Marker kommune uttaler seg samlet om utredningen. Dette blant annet på bakgrunn av tilråing fra Kommunenes Sentralforbund og tilsvarende behandling i Østfold fylkeskommune. Forslaget til uttalelse følger hovedavsnittene i Distriktskommisjonens utredning.

Vurdering.

Rådmannen foreslår at nevnte uttalelse formuleres slik:

1. Kommisjonens hovedmål for regionalpolitikken.

Distriktskommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet, for på denne måten øke den nasjonale verdiskapningen. Det understrekes at det må bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Regionalpolitikken må tilpasses den enkelte regions forutsetninger og behov.

Marker kommune viser her til sine uttalelser til utredning KOU 2004:1 Sterke regioner og de forutsetninger som må til for at en eventuell politisk og administrativ forvaltningsreform med en regioninndeling av landet skal fungere etter sin hensikt.

2. Valg av modell for regional styring og samordning.

Marker kommune støtter komiteens flertallsforslag om at valg av modell for regional styring og samordning bør være en trenivåmodell med sterke folkevalgte regioner og tilhørende overføring av ansvar og oppgaver fra staten til et regionalt folkevalgt nivå. Dette blant annet ut fra at prioritering og fordeling av samfunnsgoder og offentlige tjenester da blir underlagt folkevalgt styring og at dette totalt sett antakelig vil være en mer kostnadseffektiv måte å organisere offentlig forvaltning og tjenester på.

Fylkesmannens oppgaver bør samordnes med de oppgaver som tillegges et nytt regionalt nivå. Det er imidlertid viktig at fylkesmannen fortsatt kan være i stand til å ivareta sin veiledningsfunksjon overfor kommuner. Dette er en funksjon som fylkesmannsembetet i dag ivaretar på en utmerket måte overfor dagens kommunenivå.

3. Regionnivåets ansvar og finansiering.

Flertallet i Distriktskommisjonen understreker at regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag på linje med dagens

fylkeskommuner. Dette gjelder også på områder med samordningsansvar. Blant annet for å kunne stimulere til ønskede regionale løsninger.

Marker kommune støtter flertallets syn på finansiering av regionnivåets ansvarområder og oppgaver. En hovedutfordring vil være å utforme et økonomisk styringssystem slik at regionene sikres handlingsrom innenfor rammene av en overordnet nasjonal styring.

I flertallets forslag heter det at forholdet mellom statlige sentralmyndigheter og regionene bør bygge på:

- Helhetlige regionale plandokumenter.
- Styringssignaler fra statlig nivå for å sikre at nasjonale hensyn ivaretas.
- Dialog og forhandlinger mellom statlig og regionalt nivå.
- Forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå.

Marker kommune slutter seg til de anførte prinsipper for utforming av dialog og styringssignaler mellom statlig og regional myndighet. Det er i denne forbindelse viktig at kommunikasjonen fra de kommunale og regionale nivåene til statlige myndigheter utvikles og ivaretas på en hensiktsmessig måte som gjør det mulig å sende signaler og synspunkter om offentlige tjenestetilbud og regional utvikling til aktuelle statlige myndigheter. Fylkesmannsembetet bør fortsatt ha en sentral rolle i en slik informasjonsutveksling.

4. Oppgaver og ansvar for et regionalt nivå.

Distriktskommisjonens flertall anbefaler at et forvaltningsmessig regionnivå i hovedsak ivaretar følgende oppgaver:

- **Infrastruktur og samferdsel:** Ansvar for riksveier utenom stamveier.
- **Utdanning:** Ansvar for videregående skoler. I tillegg forvalte tilstrekkelige midler til at høyskoler og universiteter motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier.
- **Forskning:** Et nytt regionalt nivå bør få langt større innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger.
- **Næringsutvikling:** Ansvarsområdet i forhold til dagens fylkeskommuner bør utvides til i tillegg til å ha et bestilleransvar over Innovasjon Norge, også å få et tilsvarende ansvar i forhold til SIVA's utviklingsarbeid, bygdeutviklingsmidler og andre statlige økonomiske virkemidler på området næringsutvikling.
- **Kultur og idrett:** Her foreslås flere av riksinstitusjonene for kunst og kulturformidling vurdert avviklet til fordel for styrket kulturaktivitet i regionene. Det vil si at slike midler overføres til det regionale nivået. Et regionalt nivå bør også få et utvidet ansvar for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner og internasjonalt kultursamarbeid.
- **Kommuneoverskridende areal og ressursforvaltning:** Her foreslår flertallet at det regionale nivået skal ha ansvar for å utforme en helhetlig arealpolitikk som er basert på overordnede strategier for utbyggingsmønster og ressursutnyttelse.
- **Miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk og arbeidsmarkedsetaten (a-etat):** Det foreslås også vurdert å overføre myndighet og oppgaver på disse områdene til et regionalt nivå.
- **Helse:** Oppgaver i forhold til folkehelse og dialog med helseforetakene om strategiske veivalg.

Marker kommune vil uttrykke stor tvil om det er hensiktsmessig for **kulturtilbudet** i distriktene å avvikle riksinstitusjonene for kunst og kulturformidling. De formidler i dag et kunst og kulturtilbud som absolutt må videreføres dersom et regionalt nivå skulle få ansvar for dette. Det er viktig at disse tilbudene ikke svekkes ved en slik eventuell omorganisering i forhold til dagens ordninger.

Når det gjelder området **kommuneoverskridende areal og ressursforvaltning** minner en om det som tidligere er uttalt om ansvaret for området. Dette gjelder særlig i forhold til oppgaver og vurderinger med hensyn til arealanvendelse der et regionalt nivå kan komme til å få status som "overkommune" i forhold til kommunenivået. Det er viktig å være oppmerksom på dette når retningslinjer for slik forvaltning skal utformes.

5. Oppgaver på kommunalt nivå.

Distriktskommisjonens flertall anbefaler at det innenfor rammen av en trenivåmodell overføres ytterligere oppgaver og ansvar til kommunalt nivå. Dette for å gi kommunene mulighet til å ta ansvar for egne ressurser og egen utvikling. Spesielt vil det være aktuelt å styrke kommunenes ansvar for arealforvaltning, næringsutvikling og stedsutvikling.

Marker kommune gjør i denne forbindelse oppmerksom på at slike oppgaveoverføringer må følges opp med økte statlige overføringer som gjør kommunene i stand til å ivareta flere oppgaver.

6. Naturressurser og arealdisponering.

En samlet Distriktskommisjon anbefaler at det gis økt mulighet for regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor arealvern og bruk av arealressurser. Det anbefales i denne forbindelse at kommunene bør gis frihet til å fatte endelige vedtak i flere plan- og reguleringssaker. Distriktskommisjonen anbefaler at "vern gjennom fornuftig bruk" legges til grunn som forvaltningsprinsipp i verneområder.

Marker kommune gir sin fulle tilslutning til de nevnte forslag til delegert myndighet til kommunenivået i plan og reguleringssaker.

7. Økt innovasjon og nyskaping.

Distriktskommisjonen anbefaler at tilrettelegging for utvikling av sterke og dynamiske regioner bør være en hovedstrategi for å styrke den nasjonale evnen til innovasjon og nyskaping. Det bør utvikles en entreprenørskapskultur i alle deler av landet med fortsatt fokus på entreprenørskap i skolen. Distriktskommisjonen går samlet inn for at den videre satsing på universiteter, høyskoler og regionale forskningsmiljøer bør søke å prioritere og forsterke de regionale fortrinnene.

Marker kommune slutter seg til ovennevnte forslag på området innovasjon og nyskaping.

8. Regional utvikling og fordeling innenfor regionene.

Distriktskommisjonens flertall peker på at det innenfor de nye regionene bør legges opp til en hensiktsmessig spredning av regionale funksjoner, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at slike etableringer ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå.

Marker kommune tiltrer nevnte anbefaling.

9. Regional stats rolle.

Distriktskommisjonens flertall går inn for at fylkesmannens oppgaver rendyrkes til kontroll og tilsynsoppgaver.

Det vises her til tidligere kommentarer til forslaget, og det understrekes igjen at fylkesmannens veiledningsrolle og oppgaver overfor kommunenivået fortsatt må ivaretas ved en eventuell forvaltningsmessig omorganisering.

10. Strukturspørsmål på kommunalt og regionalt nivå.

En samlet kommisjon slår fast at det er sammenheng mellom hvilke oppgaver som bør ligge på det regionale nivået og størrelsen på regionene samt størrelsen på primærkommunene og hvilke oppgaver som legges til disse.

Det vises her til Marker kommunes uttalelse til KOU 2004:1 Sterke regioner som også har gyldighet i forhold til kommisjonens betraktninger av dette spørsmålet. Rådmannen vil her bemerke at kommune og regionstruktur vurderes særskilt, blant annet i eget prosjekt iverksatt som et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund.

Annet.

Det er tidligere poengtert at oppgave- og ansvarsfordelingen må klarlegges før drøftinger med hensyn til struktur og grenser for regionnivået tas. Det er viktig at det legges opp til denne rekkefølgen blant annet i den videre behandlingen av Distriktskommisjonens utredning og anbefalinger.

Det er dessuten viktig for en vellykket reform at det legges opp til funksjonelle regioner, det vil si at hensiktsmessige arbeids, bolig og serviceregioner legges til grunn for den regionale inndelingen. Dette vil gi grunnlag for regioner som innbyggerne kjenner igjen og kan identifisere seg med. Regionene må dessuten være store nok til å ta seg av et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner gjør.

Konklusjon.

Rådmannen foreslår at formannskapet slutter seg til rådmannens forslag til uttalelse til NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk og KOU 2004:1 Sterke regioner – forslag til ny regioninndeling av Norge.

Eva Enkerud
rådmann

Utskrift:

Brev til: Det Kgl Kommunale og regionaldepartementet

Kopi: Østfold fylkeskommune

Kommunenes Sentralforbund

Steinar Kløverød