

**Utvalgssak**

Utvalg	Sak A nr.	Møtedato
Fylkesutvalget	13/2005	20.01.2005
Saksnr.:	03/1974	
Filnavn:	terpet-20050111-Distriktskommisjonen-Høringsuttalelse-slutt	

Distriktskommisjonens utredning – NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk" - høringsuttalelse

Vedlegg:

1. Mottatte høringsuttalelser fra kommunene/regionrådene pr 11.01.05.
2. Partienes innspill i Fylkestinget 09.12.04.

I. Sammendrag

Distriktskommisjonens utredning – NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk" er med brev av 14. oktober 2004 fra Kommunal- og regionalministeren sendt på høring. Distriktskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2003 og avgav sin innstilling 12. oktober 2004. Distriktskommisjonen har hatt en bred partipolitisk sammensetning.

Østfold fylkeskommune har tidligere avgitt innspill til Distriktskommisjonens arbeid i desember 2003 og april 2004. I tråd med anbefaling fra Kommunenes Sentralforbund foreslår fylkesrådmannen en samlet behandling av hele Distriktskommisjonens utredning samordnet i tid med høringen av KOU 2004:1 Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge.

Distriktskommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet for å øke den nasjonale verdiskapningen. Regionalpolitikken må være tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov. For å understøtte vekstkraften i alle deler av landet, ønsker Distriktskommisjonen at det bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Distriktskommisjonens flertall går inn for en trenivåmodell med sterke, folkevalgte regioner med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået.

Etter en første behandling av saken i Fylkesutvalget 18.11.04 ble kommunene og regionrådene i Østfold invitert til å avgi uttalelse innen 10.01.05. Det er samtidig gjennomført drøftingsmøter med regionrådene. Fylkestinget drøftet saken i møte 09.12.04 og vedtok samtidig å la Fylkesutvalget avgi høringsuttalelse på vegne av fylkeskommunen i sitt møte 20.01.05.

Fylkesrådmannen gir i sin tilråding i saken full støtte til hovedelementene i Distriktskommisjonens forslag. Fylkesrådmannen legger for øvrig til grunn at Fylkesutvalget selv vil utforme sin høringsuttalelse i saken.

II. Bakgrunn

Kommunal- og regionalministeren har med brev av 14. oktober 2004 sendt Distriktskommisjonens utredning NOU 2004:19 *"Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk"* på høring.

Distriktskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2003 og avgav sin innstilling til Kommunal- og regionaldepartementet 12. oktober 2004. Distriktskommisjonen har hatt en bred *partipolitisk* sammensetning ved at åtte av kommisjonens femten medlemmer har vært utpekt av partiene som er representert på Stortinget i inneværende periode. Distriktskommisjonen legger i sin innstilling vekt på at den har oppfattet mandatet som en *politisk* bestilling som burde gis et *politisk* svar.

Distriktskommisjonen har hatt en utadvendt og dialogpreget arbeidsform. Kommunesektoren har i to omganger vært invitert til å komme med innspill til kommisjonens arbeid. Fylkestinget i Østfold har behandlet innspill til Distriktskommisjonen i møter 12. desember 2003 og 28. april 2004.

Distriktskommisjonens utredning er tredelt. I første del beskrives utgangspunktet for kommisjonens arbeid i kap. 1 og 2. I andre del drøftes ulike sentrale problemstillinger i kap. 3, 4 og 5. I tredje del drøftes strategiske veivalg i distrikts- og regionalpolitikken i kap. 6 og kommisjonens konklusjoner og anbefalinger i kap. 7. Distriktskommisjonens utredning i sin helhet er tilgjengelig på: <http://www.odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/distriktskommisjonen/bn.html>

Høringen

KRD har fastsatt to høringsfrister for Distriktskommisjonen, 14. januar 2005 for spørsmål som skal tas opp i den kommende stortingsmeldingen om regionalpolitikk til våren, og 14. oktober 2005 for spørsmål som gjelder framtidig fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling / regionalisering. KRD begrunner dette med at det allerede er lagt et tidsløp for videre vurdering av det regionale folkevalgte nivået i neste stortingsperiode.

Fylkesrådmannen går inn for at Fylkestinget avgir en samlet høringsuttalelse på hele Distriktskommisjonens utredning allerede nå i den første høringsfasen. Distriktskommisjonen har fremmet en helhetlig utredning der de ulike elementene henger nært sammen. Fylkesrådmannen legger også til grunn at Distriktskommisjonens utredning må sees i nær sammenheng med høringsprosessen til KOU 2004:1 *Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge*, med høringsfrist 1. februar, jfr egen sak. Det ligger godt til rette for å drøfte de overordnede spørsmålene knyttet til oppgavefordeling og maktfordeling / regionalisering som tas opp av Distriktskommisjonen som utgangspunkt for en nærmere drøfting av regionstrukturen

En slik samlet rask framdrift vil være i tråd med Distriktskommisjonens markering av at prosessen fram til vedtak og den oppfølgende gjennomføringsprosessen må skje så raskt som praktisk mulig. Samtidig kan vi konstatere at 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. Også dette tilsier at fylkeskommunene bør avgi uttalelse om kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling/regionalisering allerede innen den første høringsfristen.

Saken ble på dette grunnlag fremmet til behandling i Fylkesutvalget 18.11.04 hvor det ble fattet slik vedtak:

Fylkesutvalget sender fylkesrådmannens saksframlegg og et sammendrag av Distriktskommisjonen til alle kommuner med anmodning om innspill innen 10. januar 2005. Fylkesutvalget inviterer i tillegg til møter med Regionrådene i høringsperioden

Fylkestinget behandlet saken i møte 09.12.04 og fattet slikt vedtak:

Fylkesutvalget gis fullmakt til å avgi høringsuttalelse til NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk" i sitt møte 20. januar 2005.

Uttalelsen skal basere seg på fylkesrådmannens saksframlegg, de innspill som er gitt under fylkestingets behandling 8. desember og eventuelle uttalelser fra kommunene.

Det er avholdt møter med Indre Østfold regionråd 10.12.04, Regionrådet for Mossedistriktet 10.01.05 og med Regionrådet for Nedre Glomma samt Halden kommune 12.01.05. De høringsuttalelsene som er mottatt fra kommunene / regionrådene pr 11.01.05 er lagt ved saken. Det gis i disse i all hovedsak tilslutning til hovedelementene i Distriktskommisjonens utredning og til vurderingene i fylkesrådmannens saksframlegg. Høringsuttalelser som mottas etter utsending av saken legges fram til Fylkesutvalgets møte 20.01.05.

III. Fylkesrådmannens tilrådinger

1. Kommisjonens hovedgrep og tilrådinger

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonens forslag til hovedmål for regionalpolitikken om 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.

Fylkesrådmannen vil påpeke at Distriktskommisjonen kommer med en helhetlig tilråding, hvor de ulike forslag og tilrådinger også har betydning for hverandre og må sees samlet. En bør søke å unngå at enkeltforslag trekkes ut og behandles separat, løsrevet fra helheten.

Fylkesrådmannen vil påpeke at Distriktskommisjonen har lagt fram en konsistent innstilling, med stor grad av politisk enighet om hovedutfordringer, målsettinger, strategier og virkemidler, selv om man på enkelte punkter har noe ulike tilnærminger og løsningsforslag.

2. Valg av modell for regional styring og samordning

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonens flertallsforslag om en **trenivåmodell** med sterke, folkevalgte regioner med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået. Styring på regionalt nivå - med de oppgaver kommisjonen mener bør ligge på dette nivået - handler om for å utvikle samfunnet i hele sin bredde ut fra en samlet bruk av virkemidler. Dette er noe annet enn å administrere en rekke samfunnssektorer. En helhetlig og samordnet politisk innsats stiller krav til regionalt folkestyrt lederskap.

Fylkesrådmannen vil påpeke at et folkevalgt regionalt nivå vil være mer prioriterings- og kostnadseffektivt enn alternative former for territoriell styring og samordning.

Sterke folkevalgte regioner vil ha legitimitet i folket til også å fatte vanskelige beslutninger, og til å gjennomføre vedtakene på en effektiv måte. Dette fremmer beslutningseffektivitet.

Fylkesrådmannen vil påpeke at en samordning av dagens oppgaver i fylkeskommunen med likeartede oppgaver hos fylkesmannen og andre deler av regional stat, vil kunne gi et mer kvalifisert administrativt apparat og/eller besparelser.

3. Styringsmodell - regionnivåets ansvar og finansiering

Fylkesrådmannen vil påpeke at det fremtidige folkevalgte regionnivået må ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med finansieringen av dagens fylkeskommuner. Ved fastsetting av de økonomiske rammene for de nye regionene må prinsippet være at "pengene følger oppgaven" ved overføring av en oppgave fra staten til regionen. Dette er i tråd med det prinsippet som ble fulgt da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunen til staten.

I tråd med dette vil Fylkesrådmannen understreke at den konsistente ansvarsmodellen bør være hovedmodellen ved organisering av det regionale forvaltningsnivået i framtida. Regionene bør ha et helhetlig politisk, faglig og finansielt ansvar for å utføre de oppgavene de har ansvar for, jf. det finansielle ansvarsprinsippet.

Fylkesrådmannen vil understreke at valg av styrings- og finansieringsmodell må gjenspeile at regionene skal være et sterkt og sjølstendig forvaltningsnivå, med klart definerte oppgaver, ansvar, myndighet og finansiering. Sterke og myndige regioner skal gi regional merverdi til den nasjonale politikken, ved å ivareta nasjonale interesser i politikktutforming og gjennomføring. Slike sterke regioner vil gi det beste grunnlaget for et omfattende og forpliktende samarbeid med stat, kommuner, næringsliv mv om regionale utviklings spørsmål.

En hovedutfordring vil være å utforme styringssystemet slik at man sikrer regional frihet og handlingsrom innenfor rammen av en overordnet nasjonal styring. Den statlige politikken bør ta utgangspunkt i at de ulike regioner har ulike vekstforutsetninger, og bidra til vekst og utvikling i alle deler av landet.

Fylkesrådmannen vil understreke at en partnerskapsbasert forhandlingsmodell som skissert i Distriktskommisjonens utredning vil kunne være en nyttig supplerende styringsmodell, men den må ikke gjøres til hovedmodell for styringsrelasjonen mellom staten og regionen. 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.

4. Oppgaver og ansvar til sterke folkevalgte organer

Fylkesrådmannen slutter seg i hovedsak til Distriktskommisjonens forslag til hvilke oppgaver som bør legges til det nye folkevalgte regionale nivået. Ansvar for disse oppgavene kan være av ulik karakter med både et totalansvar, et bestilleransvar og et samordningsansvar.

I forhold til de konkrete oppgavene vil Fylkesrådmannen påpeke følgende:

- Innenfor **infrastruktur og samferdsel** bør ansvaret for riksvegene utenom stamvegene overføres til det regionale nivået. Dette nivået bør få et større ansvar for å samordne utbygging av transportmessig infrastruktur, samferdsel, kollektivtrafikk og arealbruk. I tillegg bør det regionale nivået få ansvar for utbygging av bredbånd til de deler av landet der slik utbygging ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Utviklingen av transportinfrastrukturen bør kunne nyttes som et aktivt virkemiddel i regionbyggingen.
- Innenfor **utdanning** bør det regionale nivået beholde ansvaret for det videregående skoleverket. I tillegg bør det forvalte tilstrekkelige midler til at høyskoler og universiteter motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier.

- Innenfor **forskning** bør det regionale nivået få langt større innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger, samtidig som den nasjonale samordningen fortsatt ivaretas. Forskningsrådet bør medvirke i bygging av regionale spesialiseringsstrategier, som også har nasjonal og internasjonal styrke eller potensial. I tillegg bør det regionale forvaltningsnivået ha et bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene.
- Innenfor **næringsutvikling** bør ansvarsreformen utvides, slik at det regionale nivået - i tillegg til å ha et bestillingsansvar overfor Innovasjon Norge - får et tilsvarende ansvar i forhold til SIVAs utviklingsarbeid, bygdeutvikling, kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift (de næringsrettede utviklingsmidlene, det vil si den delen av provenyet som ikke kan tilbakeføres til enkeltbedrifter) og a-etats kvalifiseringsmidler.
- Innenfor **kultur og idrett** bør flere av riksinstusjonene for kunst- og kulturformidling (blant annet "de tre R-ene") vurderes avviklet til fordel for en styrket kulturaktivitet i regionene. Det vil si at midlene eventuelt bør overføres til det regionale nivået. Dette nivået bør også få et utvidet ansvar for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner og internasjonalt kultursamarbeid.
- Innenfor **kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning** bør det regionale nivået ha ansvar for å utforme en helhetlig arealpolitikk, basert på overordnede strategier for utbyggingsmønster og ressursutnyttelse.
- Det vil også være aktuelt å overføre myndighet og oppgaver knyttet til **miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk og a-etat**.
- Det regionale nivået bør ha et ansvar for å delta i relasjonsbygging på den **Internasjonale arena**. Dette er viktig av hensyn til regionens næringsliv og behovet for å være konkurransedyktig på det globale marked.
- Innenfor **helse** bør det framtidige folkevalgte regionale nivået som et minimum ha et bestilleransvar for ulike relevante spesialisthelsetjenester.

5. Kommunalt nivå

Fylkesrådmannen vil ut fra nærhetsprinsippet påpeke at de oppgavene som kan legges til dagens – eller framtidens - kommunale nivå, bør legges til kommunene. Særlig vil det være aktuelt å styrke kommunenes ansvar for arealforvaltning, næringsutvikling og stedsutvikling. Det bør også kunne vurderes å overføre ansvaret for tannhelse, skyss av grunnskoleelever (også spesialskyss) og en del fylkesveger m/ lokalt preg fra fylkeskommunene til kommunene.

For å bedre kommunenes muligheter som aktiv samfunnsplanlegger og –utvikler, må kommunenes økonomi/handlingsrom styrkes.

Fylkesrådmannen vil understreke 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.

6. Naturressurser og arealdisponering

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonens samlede syn om at det regionale folkevalgte nivået må få økt innflytelse på disponering av arealer og naturressurser. 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. Det er behov for å formalisere mulighetene for geografisk differensiering (jf planlov, bruk av strandsone osv), og å kunne utvikle tilpassede løsninger lokalt og regionalt.

Fylkesrådmannen vil markere at regionene bør få økt ansvar for kommuneoverskridende planlegging, basert på samhandling og en avklart ansvars- og myndighetsfordeling mellom det kommunale og regionale nivået.

7. Økt innovasjon og nyskaping

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonens samlede syn om 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. Bedriftsforankringen av innovasjonsrettede programmer og tiltak bør styrkes. Fylkesrådmannen vil påpeke behovet for samspill i innovasjonssystemene med etablering av "Center of Expertise" og videreutvikling av kunnskapspark, næringshager og industriinkubatorer. Det bør utvikles en entreprenørskapskultur med fortsatt fokus på entreprenørskap i skolen.

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonen samlede syn om at en i den videre satsingen på universitetene, høyskolene og de regionale forskningsmiljøene bør søke å prioritere og forsterke de regionale fortrinnene. Fylkesrådmannen vil særlig påpeke at stykkprisfinansieringen av den høyere utdanningen har ført til at de regionale høyskolene taper i konkurransen med de store institusjonene, og at denne finansieringen derfor bør legges om slik at de regionale høyskolene gis bedre mulighet til å utvikle seg.

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonen samlede syn om at de regionale forskningsinstitusjonene bør styrkes gjennom grunnbevilgninger tilsvarende de statlige instituttene. Videre bør de statlige forskningsinstituttene desentralisere virksomhet og dokumentere regional formidlingsaktivitet. Det bør iverksettes forsøk med regionale forskningsfond med friske midler i områder som i dag har lav forskningsaktivitet og store forskningsbehov.

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonen samlede syn om at såkornfond bør etableres på nasjonalt og regionalt nivå.

8. Regional utvikling og fordeling innenfor regionene

Fylkesrådmannen vil påpeke at regionalpolitikken retter seg mot større sammenhengende områder som omfatter både byer, deres omland og mer typiske distrikter og. Regionalpolitikken skal bidra til både regional utvikling og regional fordeling i alle deler av landet.

Fylkesrådmannen vil understreke at det innenfor de nye regionene bør legges opp til en hensiktsmessig spredning av regionale funksjoner, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etableringen av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå.

I Østfold har byene gjennom de siste årene spilt en stadig viktigere rolle i det samlede regionale utviklingsarbeidet. Forholdet mellom byene og omegnskommunene er videreutviklet gjennom interkommunalt og regionalt samarbeid i de funksjonelle arbeids-, bolig og serviceregioner. I det regionale utviklingsarbeidet har man søkt å utvikle og styrke byenes og byregionenes særskilte fortrinn og styrker ut fra prinsippene om en flerkjernet bystruktur med Nedre Glomma som det befolkningsmessige tyngdepunkt.

Fylkesrådmannen vil understreke at en slik funksjonsfordeling innenfor de fremtidige regionene vil være en viktig forutsetning for i praksis å få nødvendig støtte i hele kommunesektoren for å gjennomføre en forvaltningsreform med sterke og større folkevalgte regioner.

9. Regional stats rolle

Fylkesrådmannen støtter Distriktskommisjonens forslag om at fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til kontroll og tilsyn.

Fylkesrådmannen vil påpeke at staten nasjonalt må legge til rette for at framtidig regional og lokal stat har den nødvendige frihet og handlingsrom til å fylle sine oppgaver i det regionale

partnerskapet. Også etter at flere av dagens statlige oppgaver er overført til regionene og fylkesmannens oppgaver er avgrenset til kontroll og tilsyn, vil det viktig at staten nasjonalt "åpner" sektorene for lokale og regionale tilpasninger.

Fylkesrådmannen vil sterkt understreke at statens regionale organisering må tilpasses de nye folkevalgte regionenes organisering.

10. Strukturspørsmål på kommunalt og regionalt nivå

Fylkesrådmannen vil bemerke at kommune- og regionstruktur er til vurdering i egne prosesser. Det vises til det pågående kommunestrukturprosjektet i et samarbeid mellom KRD og KS og til KOU 2004:1 "Sterke regioner – Forslag til regioninndeling av Norge, som av KS er sendt til høring, med frist 1. februar 2005. Det vises til egen parallell sak og høringsuttalelse om dette. Fylkesrådmannen går i denne saken inn for at hovedalternativet i KOU 2004:1 med inndeling av landet i 7 regioner legges til grunn får den videre prosessen med ny regioninndeling av Norge.

IV. Framdrift

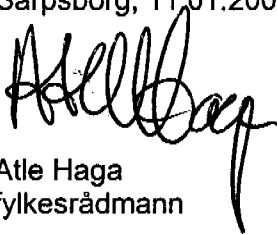
Fylkesrådmannen vil understreke behovet for en *snarlig* avklaring av spørsmålet om utforming av det framtidige folkevalgte regional nivået i Norge. Prosessen fram til vedtak og den oppfølgende gjennomføringsprosessen må skje så raskt som praktisk mulig. Fylkesrådmannen vil tilrå at man ikke avventer den planlagte evalueringen av fylkeskommunene i 2007.

V. Forslag til høringsuttalelse

Fylkesrådmannen legger til grunn at fylkesutvalget selv vil utforme sin høringsuttalelse basert bl.a. på partienes innspill i fylkestinget 09.12.04. Fylkesrådmannen vil foreslå at høringsuttalelsen bør omfatte følgende punkter:

1. Østfold fylkeskommune mener det er behov for et direkte folkevalgt regionalt nivå med store regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner. Østfold fylkeskommune anbefaler at hovedalternativet i KOU 2004:1 med inndeling av landet i 7 regioner legges til grunn får den videre prosessen med ny regioninndeling av Norge.
2. Østfold fylkeskommune støtter Distriktskomisjonens tilråding om omfattende desentralisering og samordning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken til et regionalt folkevalgt nivå. Sterke og selvstendige regioner må ha myndighet til å foreta en reell samordning av politikken på områder som er viktige for regional utvikling. Dette vil bidra til å skape vekst og utvikling og til å utløse verdiskapingspotensialet i alle deler av landet. Det vises for øvrig til fylkesrådmannens tilråding.
3. Østfold fylkeskommune slutter seg i hovedsak til Distriktskomisjonens forslag til hvilke oppgaver som bør legges til det nye folkevalgte regionale nivået med de merknader som framgår av fylkesrådmannens tilråding.
4. Østfold fylkeskommune mener det er viktig at spørsmålet om utforming av det framtidige folkevalgte regionale nivået blir avklart så snart som mulig og tilrår at man ikke avventer den planlagte evalueringen av fylkeskommunen i 2007.

Sarpsborg, 11.01.2005



Atle Haga
fylkesrådmann

Odd Roald Andreassen
fylkesdirektør