

VEDLEGG 1 TIL SAKSFRAMLEGG TIL FORMANNSKAP OG KOMMUNESTYRET**FORSLAG TIL UTTALELSE FRA FREDRIKSTAD KOMMUNE TIL TO FORSKJELLIGE
UTREDNINGER VEDRØRENDE REGIONINDELING:**

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

A. Innledning

Det foreligger to offentlige utredninger som har sterkt sammenfall i innhold og tidsforløp. Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler kommunene å avgi uttalelse til distriktskommisjonens generelle del om distriktpolitiske virkemidler nå og komme tilbake til regioninndeling til høsten. Frist til departementet er 14.01.05.

KS har satt høringsfrist på sin KOU til 1.02.05. KS anbefaler kommuner og fylkeskommuner å samkjøre sine høringsuttalelser og allerede nå ta stilling til DKs forslag angående regioninndeling. Det synes som et strategisk riktig grep å besvare høringene samtidig. Det er også ressursbesparende og hensiktsmessig grunnet stort samsvar i tema og anbefalinger.

Forslag til uttalelse er delt i to

- KOU 2004:1 Sterke regioner - Forslag til ny regioninndeling av Norge
- Distriktskommisjonens utredning

Regionrådet Nedre Glomma har nedsatt en arbeidsgruppe bestående av saksbehandlere fra Sarpsborg- og Fredrikstad kommune. Regionrådet har behandlet saken 12.01.05 og vedtok forslag til høringsuttalelse og oversendte denne til kommunene for behandling. Regionrådets uttalelse er nærmest identisk med denne høringsuttalelsen.

B. Oversikt over temaer som kommunene bør uttale seg om

Oversikt over temaer som kommunene bør uttale seg om i henholdsvis

- KS - KOU 2004:1 Sterke regioner - Forslag til ny regioninndeling av Norge. (KS/KOU)
- Distriktskommisjonens utredning (DK).

Temaoversikten bygger på KS sin oversikt over aktuelle temaer når det gjelder både KS-KOU og DK. Det foreligger også en mer detaljert momentliste fra KS til fylkeskommunene med forslag til uttalelse, som ikke er lagt til grunn i foreliggende forslag.

Tema	KS – KOU	DK	Merknader
Hvilke oppgaver anses som særlig viktige for regional utvikling?	X		
Inndelingskriteriene og de konkrete inndelingsalternativene	X		
Forslag til ny regioninndeling	X		
Hvordan ivareta sammenheng og helhet mellom kommunestruktur og regionstruktur?	X		
Hvilke oppgaver bør regionene ha ansvar for? + Forskjellige typer ansvar for de ulike oppgavene		X	DK – flertall og mindretall
Finansiering av oppgavene		X	DK – flertall og mindretall
Overføre ytterligere oppgaver og ansvar til det kommunale nivået. ("Nærhetsprinsippet")		X	

Premisser for drøfting av oppgaver for det regionale nivået		X	
---	--	---	--

C. KOU 2004:1 Sterke regioner - Forslag til ny regioninndeling av Norge. Invitasjon til høring

Utgangspunktet for Tor Selstads utredning er vedtak i Landsstyret 19. mai 2004 og i Sentralstyret 3. juni 2004 og 1. september 2004. Det vises spesielt til første punkt i Sentralstyrets vedtak 3. juni:

- KS mener at det bør opprettes færre og større folkestyrte regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner, gitt at det samtidig skjer en omfattende og systematisk overføring av oppgaver, ansvar og beslutningskompetanse fra staten til de nye folkevalgte regionene innenfor de politikkområder som er særlig viktige for den regionale utviklingen - og at de nye regionene sikres en finansiering som samsvarer med oppgavene. Regionene bør utgjøre naturlige, geografiske enheter.

Høringstema 1 KS/KOU

Hvilke oppgaver anses som særlig viktige for regional utvikling.

Ta med dette utgangspunkt stilling til hvilke oppgaver regionene bør ha ansvar for.

Kort om forslaget i utredninger

Før Distriktskommisjonen forelå, mente KS at følgende oppgaver ville kunne være aktuelle å legge til nye sterke, folkestyrte regioner – se distriktskommisjonens forslag, høringstema 1 DK.

- Regional næringsutvikling - næringsstøtte/distriktsstøtte (Innovasjon Norge, SIVA, tilretteleggende virkemidler inkludert kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift mv)
- Ressursforvaltning som basis for ressursbasert næringsutvikling (landbruk, fiskeri/havbruk, kraft-/petroleumbasert industri, reiseliv mv)
- Utdannings-/opplæringstilbud på videregående nivå og høgskole-/universitetsnivå
- Annen kunnskapsbasert infrastruktur (kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak, FOU-institusjoner, regionalisering av Norges forskningsråd mv)
- Samferdsel og transporttjenester (vei/bane/båt/fly, telekom./bredbånd)
- Kulturtilbud (kunst- og kulturformidling, idrettspolitikk og forvaltning av spillemidler, kulturminnevern og internasjonalt kultursamarbeid)
- Helsetjenester (planorientert folkehelsearbeid, lokalisering av regionale helsetjenester)
- Miljøpolitikk - bærekraft
- Regional planlegging og territoriell samordning

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 1 KS/KOU

Det henvises til uttalelse til Distriktskommisjonens forslag om hvilke oppgaver regionene bør ha ansvar for – se høringstema 1 DK.

Høringstema 2 KS/KOU

Vurder kriterienes størrelse, funksjonalitet og identitet hver for seg, og avveid i forhold til hverandre. Er det andre kriterier som sett fra eget ståsted også burde vært trukket inn?

Kort om forslaget i utredningen

Utredningen foreslår en inndeling av Norge i sju regioner. Antallet regioner og den konkrete inndelingen er gjort ut i fra tre hovedprinsipper:

Størrelse

Regionene skal være store nok til å påta seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Samtidig bør en tilstrebe best mulig balanse mellom regionene, selv om det må aksepteres forskjeller i størrelse. Christiansenutvalget foreslo som en rent veiledende størrelse at fylkene ikke burde ha mindre enn 200 000 innbyggere. Det blir her ikke foreslått en slik nedre grense. Ulempene er at alt for små regioner ikke blir i stand til å påta seg større oppgaver i framtiden.

Funksjonalitet

Framtidens forvaltningsregioner må basere seg på prinsippet om funksjonelle regioner. En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland. I senteret vil vi finne sentralstedsfunksjoner, det vil konkret si servicetilbud av ulike slag. Endel av disse funksjonene blir tilbudt av kommuner, regioner og staten, altså offentlige organer, men i all hovedsak er det private servicemarkeder som definerer senterets styrke. Slike funksjonelle regioner kan vi definere på flere nivåer: Det vi kan kalle arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner (ABS-regioner) er regiondannelser over dagens kommuner. Et uttrykk for slike regioner er Statistisk Sentralbyrås inndeling i 89 regioner. På et høyere nivå kan vi operere med landsdelsregioner, og også her fins det en inndeling fra SSB i sju regioner. Kravet om funksjonalitet handler altså dels om å forankre regionene i sterke sentre, dels om å forhindre at regiongrensene skjærer tvers gjennom velfungerende byregioner på et lavere nivå. I noen tilfeller kan klynger av småbyer til sammen danne en urban kjerne i regionen som kan kompensere for mangelen av en ekte storby.

Identitet

Framtidens sterke regioner skal ikke bare dekke administrative funksjoner. De skal også være politiske organer som uttrykker en viss geografisk maktdeling i landet. Graden av politisk deltakelse i slike regioner hviler i siste instans på en grunnleggende identitetsfølelse med regionen. Identiteten kan være tuftet på tradisjonell kultur, men kan også dannes av moderne samhandling i byregioner. I en stadig mer åpen verden må også identitetsfølelsen balansere mellom det globale og det regionale. En regionreform må også bygge på det folk opplever som regioner. Det vi kaller landsdeler er regiondannelser som blir akseptert både utad og innad, skjønt ingen kan si helt eksakt hvordan grensene mellom disse landsdelene trekkes. Det må gjøres gjennom reformen, og med medvirkning fra dem som bor i landsdelenes randsoner.

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 2 KS/KOU

Hvilken størrelse de eventuelle nye regionene bør ha henger sammen med hvilke og hvor omfattende oppgaver de får, men også avveininger i forhold til funksjonalitet og identitet. Generelt sett mener Fredrikstad kommune at regionene må være langt større enn dagens fylker for å kunne oppfylle skisserte målsettinger (kfr. distriktskommisjonen). Særlig nevnes:

- En helhetlig politikk der ulike sektorer ses i sammenheng og trekker i samme retning.
- Fremme vekstkraft ved økt fokusering på innovasjon og nyskaping, og på regionale og lokale kvaliteter.

Funksjonalitet

Kravet om funksjonalitet handler som nevnt om å forankre regionen i sterke sentra. I utgangspunktet bør funksjonalitetskriteriet tillegges meget stor vekt. For å få til en balansert utvikling i en stor region som helhet, må man imidlertid sørge for at "de andre" byene og "delregionene" (for eksempel Nedre Glomma) får ta del i utviklingsarbeidet og oppgaveløsningen. Dette er også meget viktig for oppslutningen om den nye regionen. Hovedstadsområdet er i regional sammenheng i en særstilling som regionsenter med sin tiltrekningskraft, kompetanse, størrelse, landsfunksjoner m.m., men også med sosiale problemer, høye boligpriser osv. Det vil i den sammenheng være særlig aktuelt å reise

spørsmålet om andre større bysamfunn i regionen (særlig Nedre Glomma) bør settes i stand til å avlaste presset på Oslo.

Identitet

Det er svært vanskelig å forholde seg til det mangeartede og uklare begrepet "identitet". Ser man bort fra den tradisjonelle lokale identiteten, nøyer regionrådet seg med å peke på at "samhørighetsområdet" rundt de store byene er i ferd med å utvide seg. For Nedre Glommas vedkommende utvider "samhørighetsområdet" mot Oslo seg på grunnlag av arbeids- og utdanningspendling, økt flytting, familiemedlemmer og venner bor i større grad i Oslo osv. Regionrådet tror også at innbyggernes og lokalsamfunnenes kjennskap til og oppslutning om de regionale folkevalgte organene berører spørsmålet om identitet. Jo større regionene blir, jo fjernere blir politikere for innbyggerne og lokalsamfunnene. Det skal betydelig politisk kløkt til for å skape entusiasme og glød om regionnivået som folkevalgte organer.

Fylkeskommunens utvikling, selv med sykehus og spesialisthelsetjenesten, opplevdes ikke som interessant nok til å demme opp for synkende valgdeltagelse. Dette henger naturlig nok sammen med de sentralistiske tendenser som preger sentralstaten Norge, samt en rekke andre faktorer. Samme utvikling gjør seg gjeldene i kommunesektoren i forhold til oppslutning. Å snu denne trenden er en betydelig utfordring. Skal dette lykkes må det skje et skifte i forhold til de sterke sentraliseringstendensene.

Generelt.

Det må legges avgjørende vekt på identitet og samhørighetsfølelse når regioninndelingen foretas. Skal regionene styres av folkevalgte organer tror vi at demokratisk legitimitet og identitet må overordnes funksjonalitet og størrelse.

Sett fra Østfolds og Nedre Glommas ståsted påpekes også behovet for å se Norges regionalpolitikk i forhold til utviklingen i EU og Sverige spesielt.

Høringstema 3 KS/KOU

Tre forslag til ny regioninndeling er lagt fram: et hovedforslag med syv regioner, et alternativt forslag med fem regioner, og et alternativt forslag med ni regioner.

Diskutere disse forslagene, prioriter mellom dem, begrunn prioriteringen og plassere kommunen/regionen selv i dette landskapet. Er det eventuelt en annen inndeling som bedre vil ivareta egen kommunes, distrikts eller fylkes interesse?

Kort om forslaget i utredningen slik det er formulert av Tor Selstad:

Hovedforslaget: Sju selvstyreregioner

Hovedprinsipp

Dette forslaget bygger i all hovedsak på det vi har kalt de konvensjonelle landsdelene. Men det er ikke hensiktsmessig at Østlandet er én landsdel. For det første er den så stor at den vil utgjøre om lag en halvpart av landet, dessuten den raskest voksende halvpart. For det andre er denne regionene så stor at den dekker over interne forskjeller, særlig når det gjelder næringsspesialisering og identitet.

En oversikt:

- **Nord-Norge** består av de tre nordligste fylkene.
- **Trøndelag** med deler av Møre og Romsdal, som i utgangspunktet vil gjelde regionene Surndal–Skei, Sunndalsøra og Kristiansund.
- **Vestlandet** blir etter denne inndelingen fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og altså regionene på Sunnmøre.

- **Sørlandet** blir da Agder-fylkene, rett og slett.
- Østlandet tredeles. Når vi kaller hovedstadsregionen «**Østviken**», er det naturligvis en arbeidstittel. En hovedsak her har vært å danne en region som er stor nok for Stor-Oslos ekspansjon. Dermed er det selvsagt at den også består av Akershus. Østfold har ingen grense mot noen annen region, og hører selvsagt med i den samme enheten. For øvrig kan det være verdt å se på noen detaljer.
Magne Helvigs analyser viser at mesteparten av Oslos forstads- og pendlingsområde trekkes østover. Det er imidlertid en sterk integrasjon mot Hurumlandet, og kommunene Røyken og Hurum overføres til Østviken (i dag Buskerud). Lunner kommune legges også til Østviken, siden det her åpenbart er snakk om en forstadsregion.
- Problemet er naturligvis i hvilken grad denne regionen kan skilles fra «**Vestviken**», dens siamesiske tvilling. Største senter er her Drammen, som nærmest er sammenvokst med Oslo tettbebyggelse. Det er imidlertid fortsatt en kile mellom dem, og en god regionalkirurg klarer å skille dem fra hverandre med et velrettet snitt. Dessuten danner Drammen sitt eget pendlingsomland (i tillegg til å være sterkt influert av Oslos omland). Etter alle de inndelingene som er foretatt, danner Drammen en egen region (Helvig 1995, SSB 1999, NIBR 2002). Men andre vurderinger kan peke den andre veien, og det er opplagt at dette må være et skravert område der demokratiske vedtak må telle. Her kan vi imidlertid lett få en kaskadeeffekt: Flyttes Drammen til Oslo og Østviken, må også Hønefoss bli med – likeledes Hallingdal. Dessuten må Sande–Svelvik i Vestfold følge med, for den regionen er knyttet til Drammen. I alt er dette så omfattende at forslaget ikke tilrås.
- «**Innlandet**» er den tredje nye regionen, også det en arbeidstittel

To alternative forslag: Fem eller ni regioner?

I det framlagte forslaget kan vi nå tenke oss to alternativer, det ene med større og færre regioner, det andre med flere og mindre. Hvis vi legger ensidig vekt på størrelsesargumentet, kan det lede mot fem regioner. Regioner som blir så store at de smuldrer opp innenfra på grunn av manglende identitetsfølelse med regionen bør unngås.

Hvis vi tvert om mener at demokrati og identitet er de viktigste premissene, kan det i seg selv gi en grunn til en mer finmasket inndeling

Fem store og sterke

Følger vi konvensjonen om de fem landsdelene bokstavelig, får vi en region Østlandet som rommer halve Norge. Vi må derfor konstruere en mindre region

Øst-Norge der minst ett fylke er flyttet til region **Sør-Norge**, og valget faller først på Telemark. Sunnmøre går til **Vest-Norge** sammen med Romsdal. Nordmøre, Trøndelag og Helgeland blir en region med navnet **Midt-Norge**. Den nordligste regionen, som begynner med Bodøregionen, kan fortsatt hete **Nord-Norge**.

Dette forslaget får ikke utrederens anbefaling. Det bygger som nevnt på en moderne konkurranseregionalisme, som her er strukket til ytterste konsekvens.

Fordelen med et stort Øst-Norge er at hovedstadsregionen får gode muligheter til å ekspandere uten å møte regionens grenser.

Ni regioner

VESTVIKEN – INNLANDET – ØSTVIKEN – AGDER -NORD-VESTLANDET – SØRVESTLANDET – TRØNDELAG – NORDLAND - TROMS OG FINNMARK

Dette er en brukbar visjon for «motstandsregionalismen». Kanskje er det Vestlandet som har investert mest i sine fylker, og for mange av dem er det best om fusjonene blir moderate – eller uteblir helt. Men i denne reformen får ingen region dannes av ett fylke alene, alle skal inngå i en ny konstellasjon. Det stimulerer til parvise fusjoner, og fusjonene kan følge to prinsipper: Noen velger sine nærmeste, altså dem man opplever et fellesskap med.

Kan dette forslaget anbefales? Etter utrederens mening er dette forslaget klart dårligere enn hovedforslaget. Vel lykkes vi her med å komme under tallet ti, men tross alt smaker dette

alternativet så mye av motstandsregionalisme at vi knapt kan kalle det et dramatisk brudd med fylkeskommunene.

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 3 KS/KOU

Fredrikstad kommune støtter hovedforslaget om sju regioner da rådet tror at dette forslaget best oppfyller hovedmålsettingene om bl.a. helhetlig politikk og vekstkraft. Hovedforslaget er også et godt utgangspunkt for konkretisering av distriktskommisjonens flertallsforslag om "trenivåmodell" med et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå:

Forslaget innebærer et fornuftig kompromiss mellom kriteriene størrelse, funksjonalitet og identitet.

Hovedstadsregionen "Østviken" er særlig begrunnet med hensynet til å danne en region som er stor nok for Oslos ekspansjon. Det understrekes av at "Østfold hører selvsagt med i denne enheten". Nedre Glomma bør med sin størrelse og beliggenhet ha en spesiell funksjon i en slik region som avlastningssenter for Oslo byområde.

Stikkord er næringsutvikling/innovasjon, arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner, boligmarked. Samtidig vil Nedre Glomma samarbeide med Osloområdet for både å stimulere og dra nytte av utviklingspotensialet som ligger i et slikt samarbeid. Nedre Glommas kommuner har sluttet seg til "Osloalliansen" som har følgende hovedformål: *Formålet* med alliansen er å initiere, utvikle og støtte samarbeidstiltak som styrker Osloregionens posisjon som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Prioriterte strategier er:

- Utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon
- Styrke kompetanse og verdiskaping
- Styrke felles profilering, nasjonalt og internasjonalt
- Utvikle samarbeid om sosial infrastruktur

I den forbindelse vil Fredrikstad kommune trekke fram følgende uttalelse fra Distriktskommisjonen:

"Innenfor de nye regionene bør det legges opp til en hensiktsmessig spredning av regionale funksjoner, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etablering av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå".

Fredrikstad kommune understreker imidlertid at det knytter seg en rekke utfordringer til en slik regionmodell. "Fylkestemmen" forsvinner i stor grad. I stedet vil kommunene og delregionene (for eksempel Nedre Glomma) måtte være mer aktive med å tale lokale interessers sak. Videre vil den politiske representasjonen på regionnivå være langt svakere enn summen av politisk representasjon på fylkeskommunenivå.

Fredrikstad kommune prioriterer alternativet med 9 regioner på 2. plass. Hovedbegrunnelsen er at alternativet med 5 regioner – sett fra Nedre Glommas ståsted – gir for store og uoversiktlige regioner med lav identitet. Imidlertid vil alternativet med 9 regioner ha større variasjon enn de andre to alternativene i de regionale forutsetningene, noe som vil kunne vanskeliggjøre en helhetlig regionalpolitikk.

Alternativet med 9 regioner har fortsatt i seg regionene Østviken og Vestviken, som etter kommunens mening er en hensiktsmessig regioninndeling for områdene ved hovedstaden og Oslofjorden.

Høringstema 4 KS/KOU

Vurdere hvordan en på beste måte kan ivareta sammenheng og helhet mellom kommunestruktur og regionstruktur.

Kort om forslaget i utredningen

Kommunestrukturen er ikke særlig berørt i Tor Selstads utredning. Det er imidlertid grunn til å merke seg følgende i utredningen. Selstad skriver bl.a. om den regionalpolitiske rollen:

- At regionalpolitikken for det første skal ta spranget fra den lille til den store, med større vekt på en helhetlig tenkning. Gjennom mer bevisst samordning er det mulig å bedre de regionale effektene.
- At det parallelt skjer en omlegging av den gamle distriktpolitikken der rundt regnet 10 mrd. kroner (bortfallet av gradert arbeidsgiveravgift + bevilgning til den lille regionalpolitikken) kan omfordes til nye oppgaver. De fleste ser for seg en dreining mot forskningsbasert innovasjon der ressursene i stor grad finnes i større byer i større regioner.
- Bortsett fra denne utviklingsorienterte næringspolitikken kan regionalpolitikk handle om det meste.

Han stiller spørsmålet om denne regionalpolitiske rollen vil komme i konflikt med **kommunene** og svarer:

Neppe, i hvert fall ikke i forhold til små og mellomstore kommuner. Kommunene er i dag så nedtyngt av tjenesteoppgaver at deres rolle som samfunnsutviklere er svekket. Kommunesammenslåinger kan endre dette noe, men ikke fundamentalt. De nye regionene kan derfor bli viktige partnere for kommunene. Større bykommuner vil ha større ressurser og kan insistere på å gå alene i regionalpolitikken, uten regioner. Byregionene kan spille en viktig rolle for utvikling i sine omland, men de regionalpolitiske ambisjonene vil neppe strekke seg lenger enn pendlingsfeltet. Regionnivåets ansvar er å sørge for at også periferien nyter godt av regionalpolitiske tiltak.

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 4 KS/KOU

Fredrikstad kommune har ikke vurdert selve kommunestrukturen i forbindelse med de to utredningene.

Når det gjelder forholdet kommunesektoren - regionnivået vises til kommunens synspunkter under "Høringstema 3 DK Oppgaver til kommunene"

I tillegg trekkes fram følgende viktige momenter sett fra regionrådets ståsted:

- Klarhet og system i hvilke oppgaver regionene får (herunder av "overkommekarakter") og hvilke kommunene får.
- Behov for at staten tilpasser organiseringen av sine forskjellige oppgaver til regionenes oppgaver, slik at man kan få etablert et helhetlig og godt samarbeid stat – region.
- Etablere samarbeidsorganer kommuner/delregioner – region.

D. Distriktskommisjonens forslag. Høring

Distriktskommisjonen har foretatt 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.

Distriktskommisjonen har i sin utredning lagt vekt på helhetsperspektivet, bl.a. med fokus på styringssystemenes betydning for å føre en helhetlig og geografisk differensiert politikk.

Nedenfor følger en ikke fullstendig oversikt over områder der distriktskommisjonen har kommet med konkrete anbefalinger:

- **Styringsstruktur** (Stikkord bl.a.: Forvaltningsstruktur og oppgavefordeling – trenivåmodell – trenivåmodell med regionkommuner – tonivåmodell – kommunalt nivå – samspill mellom nivåene)
- **Anbefalinger vedr. økt verdiskapning i viktige distriktsnæringer** (Stikkord bl.a.: Industri – lokalisering av offentlig virksomhet)
- **Anbefalinger med sikte på økt innovasjon og nyskaping** (Stikkord bl.a.: Sterke og dynamiske regioner og miljøer – entreprenørskap – utdanning – forskning)
- **Anbefalinger vedrørende utvikling av attraktive og livskraftige samfunn** (Stikkord kommunal økonomi og velfred).
- **Anbefalinger vedrørende samferdsel og annen infrastruktur**
- **Anbefalinger vedrørende geografisk differensiering av virkemidler.**

Høringstema 1 DK

Hvilke oppgaver bør et sterkt folkevalgt regionalt nivå ha ansvaret for?

Kort om forslaget i utredningen

Flertallsforslaget om "trenivåmodell" med et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå:

Et flertall på 11 av kommisjonens 15 medlemmer anbefaler at det desentraliseres betydelig mer makt til et regionalt folkevalgt nivå.

Flertallet uttaler følgende om hvilke oppgaver regionene bør ha ansvar for:

"Det folkevalgte regionale nivået bør i særlig grad overta myndighet fra staten på områder som er av *stor betydning for regional utvikling*. Dette gjelder områdene infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse. Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer bør det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå.

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 avvirket 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.

Innenfor *helse* bør regionene ha en oppgave i forhold til forebyggende folkehelse og dialog om strategiske veivalg.

Det bør også overføres myndighet og oppgaver knyttet til *miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk og a-etat*. Det vises i denne forbindelse til anbefalinger lenger bak i dokumentet.”

Nært knyttet til denne oppgavepresiseringen heter det:

”Det regionale nivået bør ha ansvar for å delta i relasjonsbygging på den *internasjonale arena*. Det er viktig ikke minst av hensyn til regionens næringsliv og behovet for å være konkurransedyktig på det globale marked.”

Det samme flertallet understreker deretter at **ansvaret** for de ulike oppgavene vil variere med hensyn til:

- *Totalansvar* (oppgaver det regionale nivået har direkte ansvar for – i forhold til målfastsettelse, ressursinnsats og måloppnåelse – og som de selv velger hvordan de vil løse).
- *Bestilleransvar* (oppgaver som finansieres av det regionale nivået, men som etter bestilling løses av frittstående private eller offentlige aktører – jf. den rollen fylkeskommunene i dag har overfor Innovasjon Norge)
- *Samordningsansvar* (overfor sektorer som består av selvstendige aktører – jf. dagens partnerskap, der blant annet privat næringsliv, organisasjoner og statlige sektororganer på regionalt nivå inngår).

Mindretallsforslag 1 (Skei Grande) om trenivåmodell med regionkommuner:

Dette mindretallet mener bl.a. at:

- Det regionale folkevalgte nivået bør desentraliseres til regionkommuner, i hovedsak basert på dagens ABS-regioner. Primærkommunene bør opprettholdes, og oppgavefordelingen mellom disse og regionkommunene utredes nærmere.
- Regionkommunene bør overta de fleste oppgavene fra fylkeskommunene og få noen fra staten.

Mindretallsforslag 2 (Malonæs, Sandberg, Talleraas) om tonivåmodell.

Dette mindretallet mener bl.a. at det må utvikles større kommuner som omfatter felles arbeids-, bo- og serviceområder. Disse kommunene skal overta en stor del av oppgavene fra dagens fylkeskommuner.

Anbefaling fra KS:

Det er stort sett sammenfall mellom Distriktskommisjonens anbefaling om hvilke oppgaver som bør legges til sterke folkevalgte regioner, og KSs foreløpige vurderinger, jf høringsbrev og – notat av 13.09.04. Distriktskommisjonens anbefalinger innebærer først og fremst konkretiseringer i forhold KS punktopplisting.

Når høringsinstansene skal ta stilling til framtidig regioninndeling av Norge, er det ønskelig Distriktskommisjons tilrådinger om oppgaver og ansvar til det regionale nivået tillegges stor vekt.

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 1 DK

Fredrikstad kommune slutter seg til anbefalingen fra KS som bygger på flertallsforslaget om "trenivåmodell" med et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå.

Kommunen ser imidlertid et sterkt behov for å gå mer i dybden på oppgavefordelingen i det videre arbeidet for bla. å konkretisere oppgavene ytterligere og avklare juridiske og økonomiske spørsmål.

Fredrikstad kommune mener også at man bør vurdere spørsmålet om dagens organisering av sykehus, spesialisthelsetjenesten m.m. i helseforetak – med sitt "demokratiske underskudd" - på nytt i forbindelse med eventuell etablering av sterke folkevalgte regioner. Det vises også til at helseregionene i noen grad samsvarer med regioninndelingen i hovedforslaget i KOU 2004:1.

Fredrikstad kommune understreker at den enkelte region må ha stor frihet til å løfte fram og prioritere oppgaver avhengig av situasjonen og utfordringene i regionen. Videre framfører regionrådet følgende generelle kommentar:

Sterkere regioner (større /flere oppgaver) er faglig sterkt forankret i flere utredninger de senere årene. Likevel er det slik at trendene i norsk politikk synes å gå motsatt vei av denne forskningsfronten. På samme måte som konjunktorene i norsk økonomi svinger i utakt med Europa, svinger norsk syn på sentralisering / desentralisering i utakt med Europa. Norge utvikler et stadig mer finmasket nettverk av rettighetslovgivning og detaljregulering som medfører at det lokalpolitiske handlingsrommet snevres inn. Dette gjøres med likhet som et overordnet prinsipp. Sykehusreformen er et godt eksempel på de sentraliseringstendenser som pågår. I ytterste konsekvens synes det altså som om nasjonale politikere heller vil utvikle et statlig byråkrati enn å overføre oppgaver til folkevalgt skjønn i lokalforvaltningen. Det er nyanser mellom partiene, men i hovedsak synes det som om sentraliseringstendensene er gjennomgående. Dette er et paradoks når landene i Europa for øvrig går i motsatt retning.

Dersom det ikke kommer til et skifte i norsk politikk i forhold til de sentraliserende tendenser vi har sett de senere årene så synes oppgaven med å konstruere livskraftige folkevalgte regioner relativt tung. Vi trenger ikke et regionalt nivå som styres på samme måte som kommunesektoren i dag mot et stadig trangere lokalpolitisk skjønn. Et slikt prosjekt vil mislykkes.

Høringstema 2 DK

Finansiering av oppgavene

Kort om forslaget i utredningen

I det samme flertallsforslaget heter det om **finansiering** av oppgavene:

"Det økte ansvaret bør følges opp av økonomiske midler, slik at regionene kan løse sine oppgaver og fylle rollen som ledende og forutsigbar partner i det regionale partnerskapet. Regionen bør ha et *selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag*, på linje med finansieringen av dagens fylkeskommuner. På områder der det overføres et totalansvar eller bestilleransvar fra staten til det regionale nivået, bør pengene følge med. Også på de områder der det er snakk om et samordningsansvar, bør det regionale nivået ha tilstrekkelige økonomiske ressurser til å stimulere ønskede løsninger."

Anbefaling fra KS:

Når det gjelder finansiering av nye oppgaver overført til enten kommunene eller regionene, må utgangspunktet være at "pengene følger oppgaven". Dette er i tråd med det prinsippet som ble fulgt da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunen til staten.

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 2 DK

Fredrikstad kommune slutter seg til KS' anbefaling. Se imidlertid kommunens kommentar til neste punkt om oppgaver til kommunene / nærhetsprinsippet.

Høringstema 3 DK

Oppgaver til kommunene

Kort om forslaget i utredningen

Innenfor rammen at flertallets forslag til trenivåmodell med større folkevalgte regioner, anbefales følgende når det gjelder **oppgaver til kommunen**:

"I tillegg til overføring av oppgaver til regionalt nivå bør det overføres ytterligere oppgaver og ansvar til det kommunale nivået. Dette for å gi kommunene større 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.*"

I tillegg trekker saksbehandlerne for regionrådet fram kommisjonens anbefalinger under pkt. 7.4.2 vedrørende styringsstruktur:

Kommunalt nivå

- Alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organ bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon.

Et flertall på 12 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Riise, Sandberg, Sundtoft, Talleraas) anbefaler:

- For å kunne løse utvidede oppgaver på kommunalt nivå vil det være nødvendig med en kommunestruktur basert på større kommuner. Særlig i de tett befolkede områdene er det mange kommunegrenser som splitter tett koblede arbeids-, bolig og servicemarkeder (ABS-områder). Dette er områder som er sterkt avhengig av hverandre og hvor det er behov for planlegging på tvers av kommunegrenser. Det er disse områdene som bør prioriteres i en gjennomgang av kommunestrukturen, slik at funksjonalitet prioriteres fremfor folketall.

Et mindretall på 3 i kommisjonen (Navarsete, Skei Grande, Tøllefsen) anbefaler:

- Kommunene er grunnsteinen i det norske demokratiet. Endringer i kommunestrukturen bør baseres på frivillighet og på at befolkningen får uttrykke sitt syn gjennom folkeavstemminger.

Anbefaling fra KS:

Distriktskommisjonen har lagt til grunn at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bør bygge på nærhetsprinsippet. KS er enig i dette. Det betyr at de oppgavene som kan legges til dagens – eller framtidens - kommunale nivå, bør legges til kommunene.

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 3 DK

Fredrikstad kommune slutter seg til KS' anbefaling med følgende tillegg:

Forslaget går ut på å overføre ytterligere samfunnsutviklingsoppgaver til kommunene. Dette forutsetter at kommunenes økonomi styrkes. Det må være samsvar mellom de oppgavene kommunene pålegges og kommunenes økonomiske ressurser. Videre må inntektssystemet for kommunesektoren utvikles i en mer rettferdig retning sett fra Nedre Glomma ståsted slik at "gamle industrikommuner", som bl.a. Sarpsborg og Fredrikstad, settes i stand til å løse oppgavene som både tjenesteyter og samfunnsutvikler på en tilfredsstillende måte.

Kommunen ser også et sterkt behov for å løse samfunnsutviklingsoppgaver på "delregionnivå" som f.eks. i Nedre Glomma. Dette kan dreie seg om lovregulerte samfunnsutviklingsoppgaver som arealplanlegging, eller hovedsakelig ikke lovregulerte oppgaver som næringsutvikling og kultur. Dette spørsmålet bør utredes nærmere i det videre arbeidet med saken.

Videre framfører regionrådet følgende generelle kommentar:

Et nytt regionnivå: Hvordan vil det påvirke kommunene?

Et nytt forsterket regionnivå vil i en eller annen form ha sterk påvirkning på kommunene. I utredningene er man vage på hvilken måte det kan tenkes påvirke. Det er verd å belyse to hovedproblemstillinger:

Vil et sterkt regionnivå løfte presset på strukturrasjonalisering bort fra kommunene?

Vil et sterkt regionnivå på sikt bli så tungt at det vil påvirke oppgavefordeling mellom kommuner og de nye regionene?

Hvordan vil disse faktorene virke sammen?

Et argument for kommunesammenslutninger har vært å gjøre kommunene i stand til å ta deler av de oppgavene fylkeskommunen i dag har ved innføringen av en eventuell tonivåmodell. Dette argumentet vil falle bort og kan føre til at kommunestrukturen blir mer statisk. Rækkefølgen for reformer vil være avgjørende her. For å få en mer effektiv kommunalforvaltning bør man tegne kommunekartet før eller samtidig med en ny regioninndeling.

Det er liten grad av parallellitet i oppgavene som foreslås lagt til regioner sett i sammenheng med kommunesektoren. Det er noen grad av sammenfall innenfor miljøvern, landbruksforvaltning og arealplanlegging. Dette kan medføre oppgaveendringer på sikt i retning av regionsnivået. Det er ikke spesielt problematisk. Over tid vil det være naturlig med justeringer i oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer.

Regionrådet vil påpeke at det vil være en meget spesiell situasjon å tilhøre en region hvor Oslo utgjør det naturlige tyngdepunkt. Oslo kan bli magneten som tiltrekker seg mange oppgaver uten at det finnes klare strategier for å balansere makt internt i regionen. I det perspektivet blir større livskraftige kommuner/ bykommuner viktig. Det kan fremskynde prosessen med sammensmelting mellom byene Sarpsborg og Fredrikstad.

I helseregionene har man allerede sett eksempler på sentralisering av visse deler av spesialisthelsetjenesten. I hovedsak må man tro at disse er medisinskfaglig begrunnet, men også andre motiver som å øke faglig status ved noen av Oslo sykehusene kan ligge bak. Sentralisering av deler av nyfødtintensivavdelingen fra Fredrikstad nå nylig kan være et eksempel på slike tendenser som kan gjøres

gjeldene innenfor en ny region hvor Nedre Glomma ikke utgjør det naturlige tyngdepunktet.

Når det gjelder arealplanleggingen så kan det bli et konfliktområde. Regionnivået vil i Distriktskommisjonens forslag få ansvar for å utforme en helhetlig kommuneoverskridende arealpolitikk. Dette kan kollidere med interessene til større byregioner som Nedre Glomma. Ut i fra nærhetsprinsippet bør Nedre Glomma selv ha hovedansvaret for å utvikle en samordnet og helhetlig arealpolitikk for området. Som tenkte eksempler på mulige konkrete konfliktpunkter nevnes flyplass i Rygge, helhetlig utbyggingsmønster Nedre Glomma, fylkesovergripende veitraséer, jernbanetraséer og havnespørsmål.

Dersom en ny regionstruktur vil konserverer eksisterende kommunestruktur og regionene blir en suksess som oppgaveløser så vil det trolig på sikt medføre større oppgaveendringer fra kommuner til regioner.

Forøvrig slutter Fredrikstad kommune seg til følgende punkter i distriktskommisjonens anbefaling under pkt. 7.4.2:

- Som ledd i bestrebelsene på å skape mer forutsigbare rammebetingelser for kommunalt og regionalt nivå, bør statlig langtidsbudsjettering vurderes.
- Stortinget bør legge større vekt på strategiske og langsiktige linjer i samfunnsutviklingen - som sikrer at vitale samfunnshensyn blir ivaretatt, og overlate mer av detaljstyringen til underliggende forvaltningsnivåer
- Arbeidet på regjeringnivå bør legge større vekt på samordning mellom sektorer og mindre på enkeltstående sektortiltak. Dette vil være nødvendig i forhold til samspill og ansvarsavklaring mellom det statlige nivået og underliggende forvaltningsnivåer.
- Endringer i kommunestrukturen bør baseres på frivillighet og på at befolkningen får uttrykke sitt syn gjennom folkeavstemminger.

Når det gjelder spørsmålet om kommunestruktur – jfr. distriktskommisjonens forslag, vil kommunene i Nedre Glomma behandle dette særskilt i forbindelse med behandlingen av Kommunestrukturprosjektet.

Høringstema 4 DK

Premisser for distriktskommisjonens forslag

Kort om forslaget i utredningen

Distriktskommisjonen har lagt følgende premisser til grunn for sin måldiskusjon:

- I tråd med *nærhetsprinsippet* bør beslutninger fattes på lavest mulig effektive forvaltningsnivå. Beslutninger som krever skjønn eller innebærer prioriteringer mellom ulike hensyn og interesser bør fattes av direkte folkevalgte organer.
- Målsettingene i distrikts- og regionalpolitikken skal være *ærlige*. De skal beskrive en ønsket utvikling, være realistiske i forhold til hva som er mulig å oppnå og de skal være balanserte i forhold til andre samfunnsmessige målsettinger.
- Norsk næringsliv må være i stand til å møte internasjonal konkurranse både ute og hjemme.
- Målsettingene skal være *forutsigbare* og *robuste*. Det vil si at de bør kunne stå seg over tid, både i forhold til utviklingen i nasjonale og internasjonale rammebetingelser, og i forhold til skiftende konstellasjoner i Stortinget.
- Enkeltmennesker og næringsaktører gjør sine *egne og frie valg*, innenfor de rammebetingelser samfunnet og fellesskapet setter.
- Bosettingsmønsteret vil i hovedsak ligge fast i lang tid fremover.

- Samfunnets *evne til å endre seg og møte nye utfordringer* vil være grunnleggende for å lykkes i distrikts- og regionalpolitikken.
- Våre rike *naturressurser* skal fortsatt nyttes til å bygge landet.

Anbefalingene fra flertallet i Distriktskommisjonen er forankret i viktige premisser som en samlet kommisjon står bak. Denne politikken bør i følge kommisjonen være "en politikk for å styrke og utvikle regionale fortrinn." Med dette utgangspunkt uttaler kommisjonen: "En hovedutfordring i distrikts- og regionalpolitikken vil derfor, etter Distriktskommisjonens mening, være å utforme en politikk som på en langt mer kraftfull måte kan legge til rette for utvikling av sterke, funksjonelle regioner."

Med dette utgangspunkt drøfter kommisjonen behov for regionalt tilpasset politikk. Det understrekes at det stilles to fundamentale krav til en politikk for regional utvikling:

1. Politikken må kunne tilpasses de forutsetninger, utfordringer og muligheter som finnes i den enkelte region, det vil si en *regionalt tilpasset politikk*. Det må være rom for en geografisk differensiering av politikken innenfor flere viktige sektorer. I forhold til næringsutvikling vil en slik politikk blant annet kunne innebære tilrettelegging for internasjonalt konkurransedyktige næringsklynger, knyttet til lokale og regionale fortrinn. I tillegg innebærer det at det på lokalt og regionalt nivå må være mulig å se ulike politikkområder i sammenheng. For å sikre helhetlige og målrettede løsninger på utfordringene, vil det være behov for en langt sterkere grad av *territoriell samordning*, der det prioriteres og samordnes på tvers av sektorer.
2. Politikken må *utformes nedenfra*. Det er ute i lokalsamfunnene og i den enkelte region at grunnlaget for vekst og utvikling ligger. Politikken må derfor utformes nærmest mulig de som berøres. Den må ha en *demokratisk forankring*, der viktige prioriteringer og beslutninger treffes av folkevalgte organer. Videre må den utformes i *partnerskap* med de aktører som representerer potensial og drivkrefter, det vil si næringsliv, kapitalkilder, kompetansemiljøer og mennesker med initiativ og pågangsmot. Vekstkraft kan ikke genereres ovenfra. Den må mobiliseres nedenfra, og politikken som føres må være forankret i det samfunnet den skal virke."

Disse premissene danner grunnlag for Distriktskommisjonens anbefalinger og konklusjoner. En hovedstrategi som anbefales lagt til grunn for distrikts- og regionalpolitikken er "desentralisering av makt til folkevalgte organer". Her heter det:

"For å nå de målene som er foreslått for distrikts- og regionalpolitikken vil en samlet kommisjon fremholde desentralisering av makt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå som en hovedstrategi. Dette anses nødvendig for å utløse mer av det samlede verdiskapingspotensialet her i landet, og sette lokalsamfunn og regioner i stand til å ta større ansvar for egen utvikling. Mer makt til det lokale og regionale forvaltningsnivået vil gjøre det lettere å mobilisere flere aktører til å delta i et forpliktende partnerskap, og bidra til en mer helhetlig og regionalt tilpasset politikk. I tillegg vil det legge til rette for en bredere og mer målrettet distriktspolitikk, basert på samspillet mellom by og land. Kommisjonen mener at en slik desentralisering av makt vil styrke demokratiet, og være i tråd med nærhetsprinsippet."

Anbefaling fra KS:

KS mener at disse premisser - som hele kommisjonen står felles om - samsvarer fullt og helt med de faglig-politiske premisser som ligger til grunn for KS eget arbeid med å etablere sterke, folkestyrte regioner (jf vedtak i Landsstyret 19.05.04 og Sentralstyret 03.06.04). Likeledes er det fullt ut samsvar mellom de premisser - og presisering av oppgaver - som professor Tor Selstad har lagt til grunn for sin utredning av alternative regioninndelinger (KOU 2004:1).

Forslag til uttalelse fra Fredrikstad kommune til høringstema 4 DK

Fredrikstad kommune slutter seg til KS' anbefaling. Imidlertid er kommunen svært usikker på realismen i premisset "bosettingsmønsteret vil i hovedsak ligge fast i lang tid framover".