



VEDLEGG

04 / 2771 - 209

Utvalgssaksnr.	Utvalg	Møtedato
12/05	FORMANNSKAPET	26.01.05

**HØRINGSUTTALELSE TIL KOU 2004:1 "STERKE REGIONER - FORSLAG TIL NY REGIONINDELING AV NORGE" OG NOU 2004:19 "LIVSKRAFTIGE DISTRIKTER OG REGIONER" (DISTRIKTSKOMMISJONENS UTREDNING)**

**Vedlegg:**

1. Kopi av kortversjon KOU 2004:1, Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge. (sendes kun formannskapets medlemmer - den sendt kommunestyrets medlemmer i september 2004).
2. Kopi av brev av 13.09.2004 fra KS, Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge. Invitasjon til høring (med vedlegg).
3. Kopi av brev av 22.10.2004 fra KS, Høring, frister, prosess og hovedpunkter Distriktkommisjonens utredning NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner.
4. Kopi av brev av 14.10.2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende høring av Distriktkommisjonens utredning.
5. Kopi av vedlegg til høringsnotatet til KOU 2004:1 Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge: HVA SIER DISTRIKTSKOMMISJONEN OM HVILKE OPPGAVER STERKE REGIONER BØR HA ANSVAR FOR?
6. NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og lokalsamfunn (distriktkommisjonen). MOMENTER TIL STØTTE VED FYLKESKOMMUNENS ARBEID MED HØRINGSUTTALELSEN.
7. Kopi av sammendraget i KS-rapporten "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning" av Svein Frisvoll og Reidar Almås, Bygdeforskning.

**Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):**

1. KOU 2004:1 Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge.
2. NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.
3. KS-rapporten "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning" av Svein Frisvoll og Reidar Almås, Bygdeforskning.

**Sammendrag:**

KS arbeider aktivt for å etablere sterkere folkestyrtede regioner, og har bedt professor Tor Selstad ved Høgskolen i Lillehammer om å legge frem og begrunne tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling av sterke regioner. Resultatet er rapporten KOU 2004:1 *Sterke*

regioner (vedlegg 1). Rapporten er, ved brev av 13.09.2004 fra KS, sendt til høring (vedlegg 2). Høringsfristen er 1. februar 2005.

I brev av 22.10.2004 (vedlegg 3) anbefaler KS medlemmene å gi en samlet høringsuttalelse til KRD angående Distriktskommisjonens utredning parallelt med KS-høringen til KOU 2004:1, altså med tidsfrist 1. februar 2004. Dette er derfor gjort i denne saken.

Distriktskommisjonens utredning, NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk* er sendt til høring ved brev av 14.10.2004 fra KRD (vedlegg 4). Høringsfristen er av KRD satt til 14. oktober 2005.

I KS-utredningen foreslås en inndeling av Norge i sju regioner. Antallet regioner og den konkrete inndelingen er gjort ut fra tre hovedpremisser: Størrelse, funksjonalitet og identitet. For å legge til rette for faglig og politisk debatt om inndelingen, er det i utredningen utarbeidet to alternativer til forslaget som fremmes: Ett med fem og ett med ni regioner.

Distriktskommisjonen har fått oppgaven med å formulere den portefølje av oppgaver nye regioner skal ha. Kommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet, og øke den nasjonale verdiskapingen.

Distriktskommisjonens flertall foreslår en trenivåmodell med sterke, folkevalgte regioner med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale, folkevalgte nivået. Flertallet i kommisjonen mener dessuten at regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med dagens fylkeskommuner. Flertallet sier ikke noe om hvor store eller hvor mange regioner landet bør ha, men viser til pågående prosesser der kommune- og regionstruktur er vurdert.

I forslag til vedtak tas det stilling til hovedpunkter i de to utredningene. Det fokuseres særlig på spørsmål som angår kommunene. Se for øvrig vedtaket.

### **Saksopplysninger:**

KS arbeider aktivt for å etablere sterke folkestyrte regioner. Som grunnlag for arbeidet er det utarbeidet analyser av eksisterende kunnskapsgrunnlag (*Sterke regioner? En kunnskaps-oversikt, ECON rapport 2004-16*), og det er gjort en vurdering av oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for regioninndelingen (*Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling, ECON rapport 2004-58*). *Norge trenger sterke regioner*, utgitt av KS, er kortversjonen av disse.

På denne bakgrunn har KS bedt prosessor Tor Selstad ved Høgskolen i Lillehammer om å legge frem og begrunne tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling av sterke regioner. Resultatet er rapporten KOU 2004:1 *Sterke regioner*. Vedlegg 1 er en kortversjon av denne rapporten. Den fullstendige rapporten finnes blant andre dokumenter (ikke vedlagt).

Rapporten er, ved brev av 13.09.2004 fra KS (vedlegg 2), sendt til bred høring blant medlemmene med høringsfrist 1. februar 2005. Vedlagt brevet følger et høringsnotat der det gjøres rede for hvilke spørsmål som ønskes besvart i høringen, viktige premisser for høringen og opplegget for hørings- og behandlingsprosessen.

Høringsuttalelsene skal legges frem for behandling i KS Landstyre i mars 2005.

I brev av 22.10.2004 (vedlegg 3) anbefaler KS medlemmene å gi en samlet høringsuttalelse til KRD angående Distriktskommisjonens utredning parallelt med KS høring til KOU 2004:1, altså med tidsfrist 1. februar 2004. Dette er derfor gjort i denne saken.

Distriktskommisjonens utredning, NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk* er sendt på høring ved brev av 14.10.2004 fra KRD (vedlegg 4). Fristen for innspill er her satt til 14. oktober 2005.

Distriktskommisjonens utredning er omfattende (168 sider). KS har, blant annet derfor, utarbeidet to dokumenter til hjelp for medlemmenes politiske behandlingen av denne utredningen. Disse er: "Hva sier distriktskommisjonen om hvilke oppgaver sterke regioner bør ha ansvar for?" og "NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og lokalsamfunn. Momenter til støtte ved fylkeskommunens arbeid med høringsuttalelsen". Disse finnes som henholdsvis vedlegg 5 og vedlegg 6. For øvrig finnes selve utredningen blant andre saksdokumenter (ikke vedlagt).

Nedenfor presenteres hovedpunkter fra de to utredningene, mens kommentarene til utredningene finnes under avsnittet *Vurdering*.

### ***KS utredningen***

Både Landsstyret og Sentralstyret i KS har vedtatt at KS skal gå aktivt inn for å etablere sterkere, færre og større folkestyrte regioner som skal erstatte dagens fylkeskommuner. I denne sammenheng handler det ikke om å overføre oppgaver fra kommuner til regionene, men om å overføre oppgaver og makt fra staten til folkestyrte regionforsamlinger. KS har bedt professor Tor Selstad ved Høgskolen i Lillehammer om å legge fram og begrunne tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling av sterke regioner.

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

***Størrelse*** : Regionene skal være store nok til å kunne påta seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Samtidig vil en tilstrebe best mulig balanse mellom regionene, selv om det må aksepteres forskjeller i størrelse.

***Funksjonalitet***: Framtidens forvaltningsregioner må basere seg på prinsippet om funksjonelle regioner. En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland. Kravet om funksjonalitet handler dels om å forankre regionen i sterke sentre, dels om å forhindre at regionsgrensene skjærer gjennom velfungerende byregioner på lavere nivå. I noen tilfeller kan klynger av småbyer til sammen danne en urban kjerne i en region som kan kompensere for mangelen på en ekte storby.

***Identitet***: Fremtidens sterke regioner skal også være politiske organer som uttrykker en viss geografisk maktdeling i landet. Graden av politisk deltakelse i slike regioner hviler til syvende og sist på en grunnleggende identitetsfølelse med regionen. Identiteten kan være tuftet på tradisjonell kultur, men kan også dannes av aktuell samhandling i byregioner.

De tre kriteriene står til dels i motsetning til hverandre. Forslaget som fremmes er derfor et kompromiss mellom ulike hensyn. For å illustrere hva en endret vektlegging av de tre kriteriene vil kunne ha som konsekvens for regioninndelingen, og for å legge til rette for faglig og politisk debatt om inndelingen, er det i utredningen utarbeidet to alternativer til forslaget som fremmes.

Det fremlagte forslaget er gjennomtenkt helt ned til de detaljerte grensene mellom landsdelene, og valgene er gjort av forskeren. Forskningen kan imidlertid ikke gi noe sikkert svar på hva som er riktige grenser. Det gjøres derfor oppmerksom på at utredningen kun er et faglig innspill som kan veilede beslutningstakerne.

Distriktskommisjonen har fått oppgaven med å formulere den portefølje av oppgaver nye regioner skal ha. Da KOU 2004:1 er utarbeidet før NOU 2004:19 forelå, er det i utredningen av regioninndelingen tatt utgangspunkt i de hovedpunkter utvalget har formidlet underveis. Disse er:

- regionalpolitikk
- utdanning og forskning
- areal-, ressurs- og miljøforvaltning
- samferdsel
- kultur
- helse

*Regionalpolitikken* preges av en pågående omlegging av den gamle distriktpolitikken. Det skal blant annet det legges større vekt på en helhetlig tenkning av hvilke tiltak som – uansett sektor – mest effektivt fremmer en ønsket utvikling av regionen. Gjennom mer bevisst samordning er det mulig å bedre de regionale effektene.

*Utdanning og forskning* blir et hovedfelt innenfor den nye regionalpolitikken. Det er i dag relativt bred forskningsbasert og politisk enighet om at nye utviklingskonsepter må legge større vekt på regionene. De fleste ser for seg en dreining mot forskningsbasert innovasjon. Fremtidens regionalpolitikk vil i større grad måtte mobilisere ressurser fra kunnskapsinstitusjoner, og disse finnes særlig i større byer i større regioner. Dette er den fremste grunnen til at de nye regionene må bygges rundt storbyer, eller klynger av mindre byer som kan kompensere for mangelen på storbyer.

*Areal-, ressurs- og miljøforvaltning* har tradisjonelt vært plansaker. Det som nå er aktuelt, er å gi regionene rett til å utvikle egne forvaltningsregimer ut fra særegne regionale behov. For å unngå å bli en detaljorientert "overkommune", må de tilstrebe en forvaltning som spiller på lag med lokale behov – men på et høyere nivå. Slike nære og regionale forvaltningsregimer kan, for kommunene, bli mer gjenkjennelige enn nasjonale regimer som virker likt over hele landet.

*Samferdsel* er utvilsomt et viktig felt i regionalpolitikken, blant annet fordi det er en sektor med nære koblinger til næringsutvikling og bosetting. Infrastrukturen utgjør systemer som er overlokale, og deres utbygging bør derfor ledes av regionale myndigheter.

*Kultur* er viktig i seg selv, og dessuten et grunnlag for nytt næringsliv og reiseliv. I den senere tid har det vært sterk satsing på nasjonale institusjoner, det vil si i Oslo. Landet er modent for en sterkere regionalisering.

*Helse* er fortsatt viktig, selv etter helsereformen. Mange holder det åpent om det bør skje en "omkamp" på sykehussektoren, og de regioner som foreslås i KS utredning skulle ligge til rette for en slik tilbakeføring av oppgaver.

En viktig forutsetning for inndelingsdebatten er prinsippene for finansiering av regionene. I KS utredning er det forutsatt at "pengene følger oppgaven", det vil si at når en oppgave som til nå har vært statlig overføres til regionen, følger pengene med. Dette prinsippet ble fulgt da sykehusene ble overført fra fylkeskommunen til staten.

Det legges til grunn i utredningen at regioner er *robuste* når flere politiske/administrative forvaltningsområder og samfunnsområder er territorielt sammenfallende. Når de ikke er sammenfallende, blir regionene svake og fragmenterte og dessuten svært uoversiktlige for allmennheten. Samordning blir nesten umulig både nedenfra og ovenfra.

Fram til nylig var det en slags norm at statlige administrasjonsområder burde følge forvaltningsnivåene (kommune, fylke, stat) hvis det var mulig. Dette er fortsatt et ideal, men praktiseringen av det blir i stigende grad vanskeliggjort av nye statlige regioninndelinger, som er utformet ut fra sektorspesifikke mål. Helseregionene, Mesta, Mattilsynet og Arbeidstilsynet er tydelige eksempler.

Den aktuelle tendensen til regionalisering i Norge får for tiden utløp i en rekke landsdels-samarbeid, som stort sett har kommet på nittitallet:

- Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (siden syttitallet)
- Trøndelagsrådet (Nord-Trøndelag er med her også)
- Vestlandsrådet
- Agderrådet
- Østlandssamarbeidet

Her må også tilføyes Samarbeidsalliansen for Osloregionen som ble stiftet 17. desember 2004.

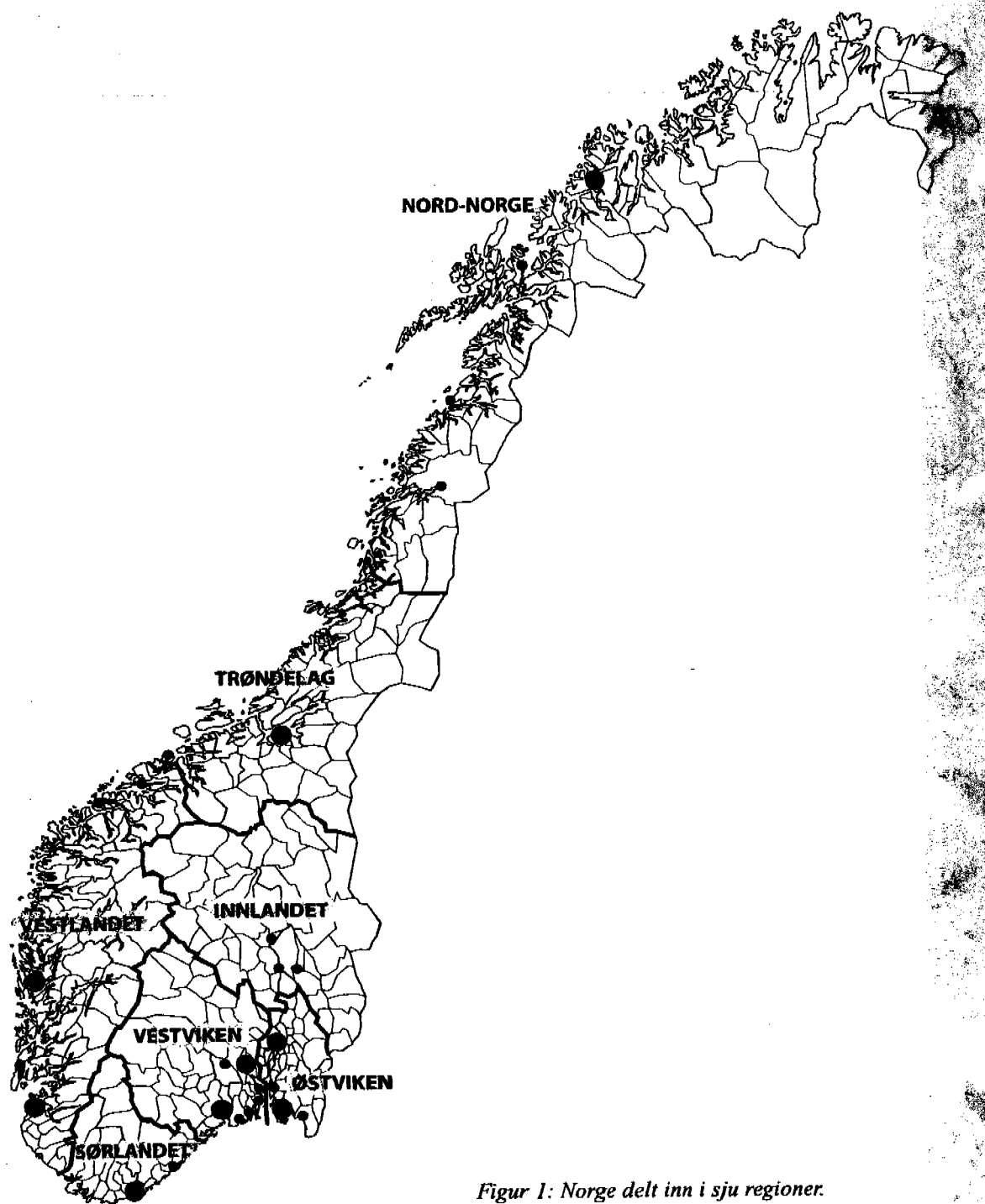
Det laveste nivå som defineres i utredningen er hverdagslige arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner (ABS-regioner). Det høyere nivået er større landsdeler, der omlandet til de største byene ikke er daglig pendlingsomland, men et stort befolkningsgrunnlag for de mest avanserte tjenestene. Det er disse landsdelene som er grunnmodellen for morgendagens forvaltningsregioner. Et hovedprinsipp er at de nye storregionene ikke skal gjennomskjære de mindre regionene.

En spesiell type funksjonelle regioner er regioner preget av en indre samhandling i næringslivet. Det er snakk om opphoping av bestemte typer bedrifter (også kalt agglomerasjoner). Et annet mye brukt begrep er *klynger* av foretak som har relasjon til hverandre.

Europadiskusjonen vektlegger tendensen til større politisk og administrativ autonomi på mellomnivået, enten vi snakker om delstater, regioner eller fylker. Ideologien er sterk, ikke minst i forhold til EU's regionalpolitikk, der regionene – gjerne transnasjonale – er viktige støtteområder. Både den internasjonale og den europeiske diskusjonen er interessant og kan gi verdifull inspirasjon for Norge.

Før hovedforslaget, sju selvstyreregioner, presenteres nedenfor, vil en gjenta at forslaget bygger på tre grunnleggende prinsipper: Størrelse, funksjonalitet og identitet.

Hovedforslaget (se figur 1 nedenfor) bygger i all hovedsak på de konvensjonelle landsdelene. Østlandet er imidlertid delt. For det første er denne landsdelen så stor at den vil utgjøre omtrent halvparten av landet, og er dessuten den raskest voksende halvpart. For det andre er denne regionen så stor at den dekker interne forskjeller, særlig når det gjelder nærings-spesialisering og identitet.



Figur 1: Norge delt inn i sju regioner.

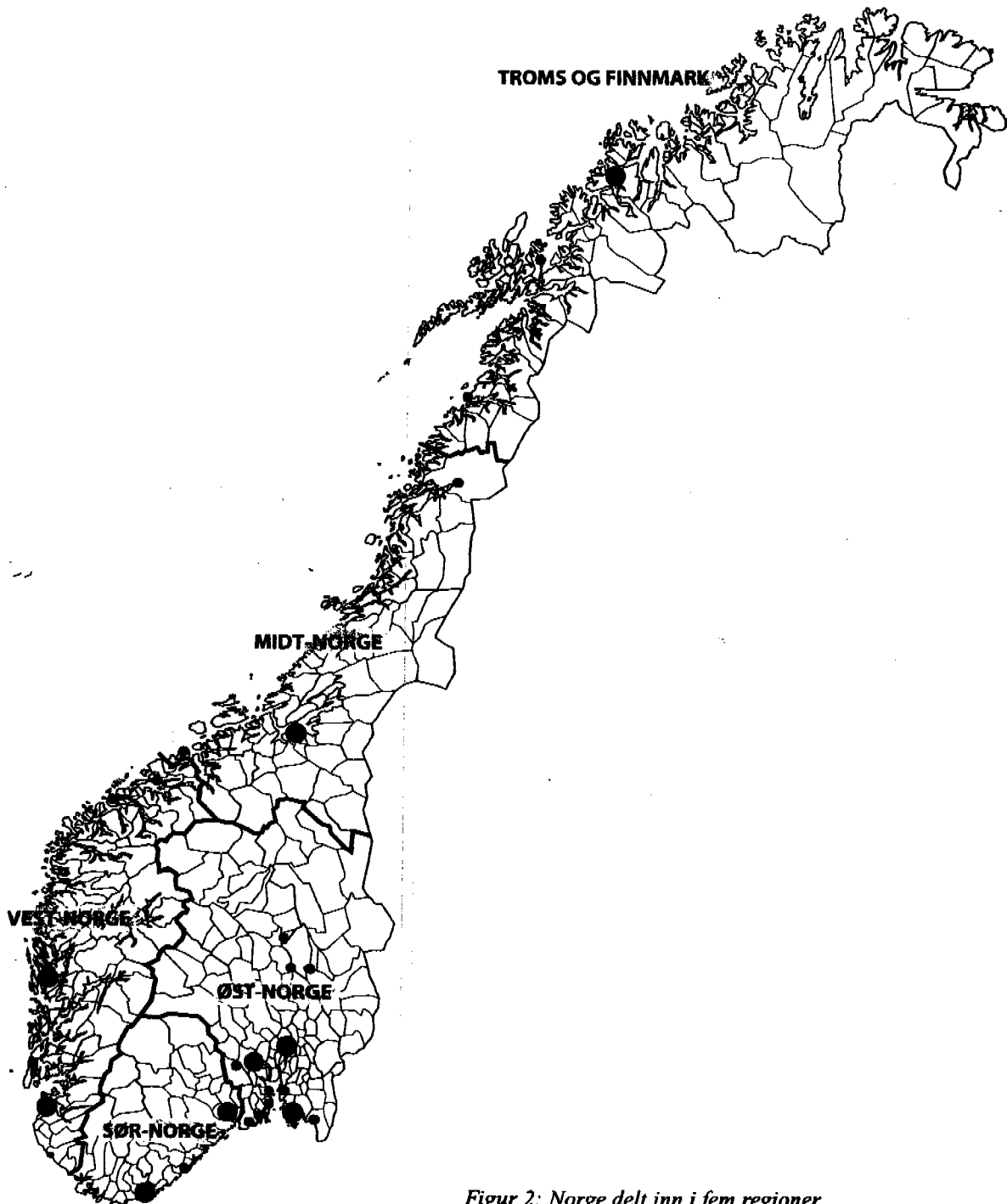
*Nord-Norge* består av de tre nordligste fylkene. Imidlertid foreslås Bindal i Nordland overflyttet til Trøndelag, vel og merke hvis Bindal vil.

*Trøndelag* forsterkes med deler av Møre og Romsdal (regionene Surnadal-Skei, Sunndalsøra og Kristiansund). Alle disse regionene må få bekrefte sin tilhørighet gjennom demokratiske prosesser. Det samme gjelder Molde-regionen som svarer til Romsdal. Hvis Ålesund, Ørsta-Volda eller Ulsteinvik får det samme valget, er det vel klart at de går mot Vestlandet.

*Vestlandet* blir etter denne inndelingen fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og fjordane og regionene på Sunnmøre.

*Sørlandet* blir Agderfylkene. De er allerede i ferd med å finne sammen.

*Østlandet* tredeles i "Østviken", "Vestviken" og "Innlandet". Dette er naturligvis arbeidstitler.



Figur 2: Norge delt inn i fem regioner.

"Østviken" er dimensjonert ut fra at regionen skal være 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 dermed ganske selvsagt med i samme enhet. Det foreslås at Røyken og Hurum overføres til Østviken (i dag Buskerud). Lunner kommune legges også til Østviken, siden det her er snakk om en forstadsregion.

"Vestviken" kan betegnes som Østvikens siamesiske tvilling. Største senter her er Drammen, som nærmest er sammenvokst med Oslo tettsted. Det er imidlertid en kile mellom dem. Dessuten danner Drammen sitt eget pendlingsomland (i tillegg til å være sterkt influert av Oslos omland).

Etter alle de inndelinger som er foretatt, danner Drammen en egen region. Andre vurderinger kan imidlertid peke den andre veien. Dette er derfor et område hvor lokaldemokratiske vedtak må telle sterkt. Flyttes Drammen til Østviken kan en lett få en kaskadeeffekt. Da bør Hønefoss bli med – likeledes Hallingdal. Dessuten må Sande – Svelvik i Vesfold følge med, for regionen er knyttet til Drammen. I alt er dette så omfattende at forslaget ikke anbefales.

"Innlandet" skilles primært fra det øvrige Østlandet på grunn av sine natur- og næringsmessige særtrekk, og sin identitet. Funksjonaliteten er dårligere, men en velintegrert Mjøsregion kan med sine tre småbyer bli senter godt nok.

Vanskeligst er det å skille "Innlandet" fra "Østviken" og "Vestviken". Den regionen som er tettest integrert med Stor-Oslo er Hadeland, sterkest Lunder, svakere for Gran. Hadeland er en region som er vanskelig å holde sammen slik pendlingen trekker i hver sin retning. Likevel kan innbyggerne bestemme at dette som bostedsregion tross alt er én region.

Hvis en legger ensidig vekt på størrelsesargumentet, kan det lede mot fem regioner. Dette alternativet er vist i figur 2 ovenfor.

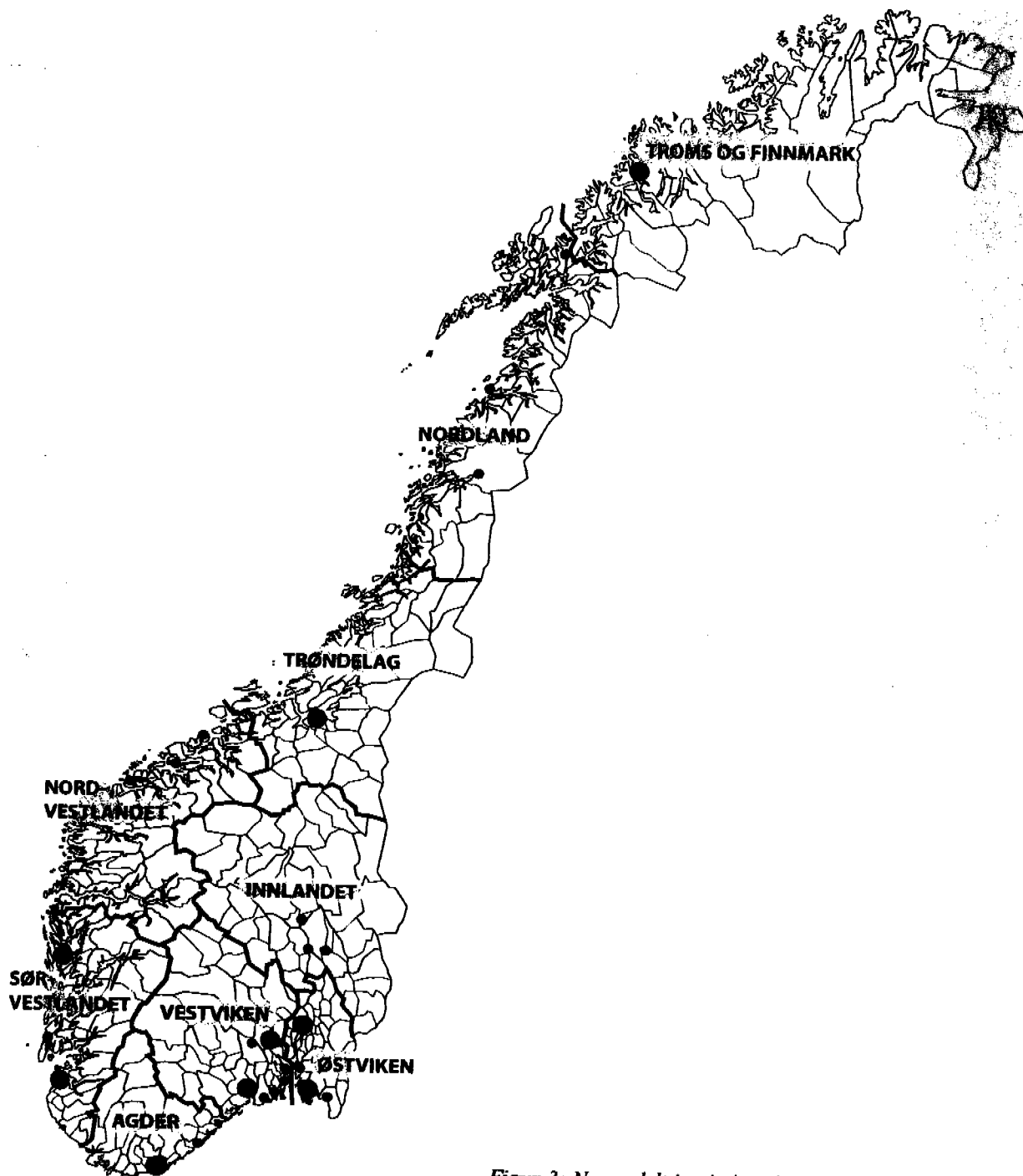
Følger en konvensjonen om de fem landsdelene bokstavelig får vi en region Østlandet som rommer halve Norge. Dette alternativet inneholder derfor en mindre region *Øst-Norge* der Telemark er lagt til *Sør-Norge*. Sørlandet er i seg selv en svært liten region, og med *Sør-Norge* øker størrelsen betydelig. Som i hovedalternativet går også i dette alternativet Sunnmøre til *Vest-Norge* sammen med Romsdal og Nordmøre går til Trøndelag. Trøndelags tyngde økes ved å flytte grensa mot Nord-Norge nordover. Grensa er lagt over Saltfjellet. For denne region med Nordmøre, Trøndelag og Helgeland foreslås navnet *Midt-Norge*. Den nordligste regionen, som begynner med Bødø-regionen, mener en fortsatt kan hete *Nord-Norge*.

Dette forslaget får ikke utrederens anbefaling. Det pekes særlig på at identitetsaspektet blir for dårlig ivaretatt.

Det tredje alternativet som fremlegges består av ni regioner. Det er vist i figur 3 nedenfor.

I dette alternativet er *Troms og Finnmark* ført sammen som den nordligste region. Troms og Finnmark blir imidlertid redusert med Harstad-regionen som overføres til nye *Nordland*. Nordland, på sin side mister Bindal til Trøndelag, om innbyggerne vil det. Nord- og Sør-trøndelag slås sammen til *Trøndelag* og styrkes med Aure og eventuelt andre Mørekommuner.





Figur 3: Norge delt inn i ni regioner.

Agderfylkene slås sammen til *Agder*. De tre fylkene Buskerud, Vestfold og Telemark blir slått sammen til *Vestviken* med grensejusteringene: Jevnaker legges til, om de vil, og Hurumlandet faller i fra. På den andre siden finner vi fortsatt *Østviken*, dannet etter de samme prinsippene som før, likeledes *Innlandet*.

Etter utrederens mening er dette forslaget klart dårligere enn hovedforslaget. Hovedargumentet er at regionen blir for små til å trekke til seg tilstrekkelige nye oppgaver og ny myndighet.

### ***Distriktskommisjonens utredning***

Distriktskommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet, og slik øke den nasjonale verdiskapingen. For å understøtte den potensielle vekstkraften i alle deler av landet må det utvikles sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Vekstkraften må komme nedenfra. Det innebærer at politikken må komme nedenfra, den må ha en demokratisk forankring og være tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov.

Distriktskommisjonens flertallsforslag er en trenivåmodell med sterke, folkevalgte regioner med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået.

Distriktskommisjonens flertall anbefaler at det folkevalgte regionale nivået i særlig grad overtar myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling, det vil si infrastruktur, samferdsel, næringsutvikling, utdanning, forskning, kultur, kommuneoverskridende areal og ressursforvaltning og helse samt oppgaver innenfor miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk og a-etat. Regionen vil kunne ha ulike typer ansvar slik at det skilles mellom totalansvar, bestilleransvar eller samordningsansvar.

Flertallet i distriktskommisjonen mener regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med dagens fylkeskommuner. På de områder der det overføres totalansvar eller bestilleransvar fra staten til det regionale nivået, mener kommisjonen at pengene bør følge med.

I flertallsforslaget til distriktskommisjonen heter det at forholdet mellom statlige sentralmyndigheter og regionene bør bygge på:

- Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter som inngår som viktige premisser i den statlige planleggingen
- Styringssignaler fra statlig nivå som sikrer at nasjonale hensyn ivaretas
- Dialog og forhandlinger mellom statlig og regionalt nivå
- Forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå

Det blir en stor utfordring å utforme styringssystemet slik at en sikrer regional frihet og handlingsrom innenfor rammen av en overordnet nasjonal styring.

I flertallets forslag til trenivåmodell med større folkevalgte regioner, anbefales følgende når det gjelder overføring av oppgaver til kommunen:

*"I tillegg til overføring av oppgaver til regionalt nivå bør det overføres ytterligere oppgaver 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."*

En samlet kommisjon slår fast at det er sammenheng mellom hvilke oppgaver som bør ligge på det regionale nivå og størrelsen på regionene, og likeledes størrelsen på primærkommunene og hvilke oppgaver som legges til disse. I flertallsforslaget heter det: *"Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner som avgrenses ut fra oppgaver og funksjonalitet."* Flertallet sier ikke noe om hvor store eller hvor mange regioner landet bør ha, men viser til pågående prosesser der kommune- og regionstruktur er til vurdering.

Slik distriktskommisjonen definerer regionalpolitikken retter den seg mot større sammenhengende områder som omfatter både byer og deres omland og mer typiske distrikter og dekker alle deler av landet. Regionalpolitikken skal bidra til både regional utvikling og regional fordeling.

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 etablering av de nye regionene ikke fører til en for sterk sentralisering på regionalt nivå.

Et viktig prinsipielt spørsmål er om ansvaret for den aktive distriktpolitikken bør ligge til staten eller i regionene. Om dette sies det blant annet:

*"I distriktpolitikken bør det derfor være en arbeidsdeling mellom nivåene, der kommunalt og eventuelt regionalt nivå pålegges et større ansvar enn i dag, men der staten fortsatt ivaretar sentrale oppgaver. Blant annet bør det, etter kommisjonens mening, fortsatt være staten som definerer det distriktpolitiske virkeområdet og fastlegger nasjonale distriktpolitiske mål i sektorpolitikkene. Videre bør det, som nå, tilligge staten å differensiere generelle virkemidler som kommuneoverføringer og transporttilskudd, fastsette støtteintensiteten for bedriftsrettede virkemidler osv.*

*Styrkes det regionale nivået vil det, som beskrevet i punkt 5.9.1, være behov for å utvikle nye Spilleregler mellom stat og region, basert på dialog, forhandlinger og bindende avtaler. Dette vil blant annet være nødvendig for å sikre at politikken tar utgangspunkt i lokale og regionale behov, samtidig som nasjonale distriktpolitiske mål fortsatt skal være retningsgivende."*

Dette må forstås slik at kommisjonen ønsker at det regionale nivåets rolle i regional- og distriktpolitikken skal styrkes, men likevel slik at nasjonal stat skal ha et større ansvar for distriktpolitikken enn den øvrige del av regionalpolitikken.

### **Vurdering:**

For kommunene er spørsmålet om etablering av et nytt regionalt nivå eller ikke svært viktig. Det har betydning for så vel kommunenes fremtidige rolle som for de pågående vurderinger av kommunestrukturen. Det er i så måte påfallende at koblinger mellom regionstruktur og kommunestruktur ikke er mer påaktet i diskusjonen omkring eventuelle kommunesammenlutninger. I utredninger av kommunestrukturen anbefales bruk av scenariemetodikk der forutsetningene omkring regionstrukturen bare er en av flere usikre faktorer i diskusjonen omkring fremtidige utfordringer for kommunene. I så måte er de rapportene som nå foreligger fra KS og distriktskommisjonen omkring en eventuell ny regionstruktur til ekstra nytte for vurderingene av kommunestrukturen fordi de først og fremst retter seg mot å finne løsninger på aktuelle og konkrete problemer og behov knyttet til nivå- og sektorinndelingen i offentlig forvaltning.

Foreliggende faglig dokumentasjon tilsier at vi i Norge, som i flere andre europeiske land, trenger å gjennomføre en forvaltningsreform med sterke, folkestyrte regioner. Dette er ikke minst viktig i et land med til dels store lokale og regionale forskjeller der to hovedproblemer med hensyn til styring av samfunnsutviklingen er

- verdiskaping som ikke utløses på grunn av en næringspolitikk som er for dårlig forankret regionalt og lokalt
- mangel på helhetsperspektiv på grunn av sterk sektorstyring på statlig nivå.

Det etterlyses et robust regionalt nivå, det vil si et regionalt nivå med ansvar og myndighet for flere politiske/administrative samfunnsoppgaver. Dette fordi de fleste samfunnsoppgavene er gjensidig avhengig av hverandre som for eksempel utvikling av næringsliv, transport, kompetanse, bolig-, tjeneste- kulturtilbud med mer. Med en fragmentert regionstruktur er samordning både ovenfra og nedenfra nesten umulig. Dessuten er en slik struktur uoversiktlig for allmennheten.

### *Sammenstilling av utredningene*

Det er stort sett sammenfall mellom de faglig-politiske premisser som er lagt til grunn for Distriktskommisjonens anbefalinger om hvilke oppgaver som bør legges til sterke folkevalgte regioner og tilsvarende premisser som er lagt til grunn for de foreløpige vurderinger som ble gjort av KS før kommisjonens utredning forelå. KS-utredningen av alternative regioninndelinger bygger av den grunn fullt ut på de samme premisser og presisering av oppgaver som en finner i Distriktskommisjonens utredning.

På tilsvarende måte som KS snakker om sterke regioner snakker Distriktskommisjonen om livskraftige distrikter og regioner og trekker opp rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk. Problemene som søkes løst er i første rekke de samme som nevnt ovenfor. En mener alle de regionale utviklingsoppgavene og regionale samfunnstjenestene bør sees i sammenheng (helhetsaspektet) og at det bør skapes sterke regionale nærings- og kompetansemiljøer bygd på regionenes egne forutsetninger (geografisk tilpasning). En ønsker en nasjonal verdiskaping basert på lokale og regionale fortrinn.

Et flertall på 12 av Distriktskommisjonens 15 medlemmer går inn for en 3-nivå modell, slik som KS, der

- dagens fylkeskommuner erstattes med sterke folkevalgte regioner og
- dagens fylkesmannsembete rendyrkes som tilsyns- og kontrollorgan

Flertallet mener denne modellen har størst legitimitet og er mest prioriterings- og kostnads-effektiv. For øvrig pekes det på at det må skje en territoriell samordning av blant annet statlig sektorpolitikk.

### *Regionstruktur*

I KS-rapporten er størrelse, funksjon og identitet lagt til grunn for vurderingene av regionstrukturen. Dette er relevante kriterier for vurderinger av så vel regionstrukturen som kommunestrukturen.

Identitet er grunnleggende for et vellykket fellesskap. Det kan her blant annet henvises til KS-rapporten "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutninger" (vedlegg 7). Identitet kan gjøre seg gjeldende i form at folk føler å være i samme båt, og det kan vokse fram som følge av samhandling (for eksempel pendling eller vellykket samarbeid). En ser med tilfredshet at identitet og tilhørighet er tillagt forholdsvis stor vekt i de vurderinger som er gjort, ikke minst ved at en overlater til berørte kommuner og fylkeskommuner å vurdere grenseoppganger i "gråsoner" i forslagene til regioninndeling.

Funksjon og størrelse henger sammen og er svært sentrale kriterier for vurdering av regionstrukturen. En region må være over en viss størrelse for å ha forutsetninger for å kunne løse en gitt portefølje av oppgaver og må dessuten inneholde enkelte vekstsentra for å kunne sies å være sterk. Dette er etter rådmannens vurdering godt ivaretatt i vurderingene. Det er også, når alternativet med 7 regioner anbefales, i rimelig grad tatt hensyn til at forskjellene i størrelse på regionene ikke skal bli for stor. Et vesentlig ankepunkt mot de andre alternativene er at 5 regioner gir en region Øst-Norge som blir meget stor i forhold til de andre regionene og at 9 regioner gir forholdsvis svake regioner i de tynneste befolkede deler av landet.

Lørenskog kommune hører hjemme i Østvikens som er lik i anbefalt alternativ og 9-regioner-alternativet. Regionen er ikke ulik den geografiske avgrensning som nå tegner seg for den nylig etablerte Samarbeidsalliansen for Osloregionen. Med de opplysninger vi sitter inne med er medlemsmassen her slik:

- Oslo kommune
- Østfold fylkeskommune og kommunene i Østfold

- Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus
- Kommunene Drammen, Hurum, Lier, Røyken, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Ringerike og Hole i Buskerud. De seks første er dessuten medlemmer i Rådet for Drammensregionen og de fem første også av Vestregionsamarbeidet (med bl.a. Asker og Bærum).
- Kommunene Svelvik, Sande Holmestrand og Hof i Vestfold. De to første er dessuten medlemmer i Rådet for Drammensregionen.
- Kommunene Lunner, Gran og Jevnaker i Oppland.

Denne medlemsmassen sier en god del om hvilke tilhørigheter som råder i det området som i KS-utredningen er kalt Østviken. Det må tilføyes at samarbeidsalliansen har som hovedmålsetting "å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa". Strategiene som er anbefalt som premissgivende for en samarbeidsplattform for regionen er:

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

#### *Samspillet region – kommune*

Regionstruktur og kommunestruktur må sees i sammenheng både med bakgrunn i oppgavefordeling og behovet for å skape en god balanse i samspillet mellom regionale og lokale interesser i samfunnsutviklingen.

Distriktskommisjonen anbefaler, som nevnt tidligere, disse oppgavene lagt til regionalt, folkevalgt nivå:

- Infrastruktur og samferdsel
- Utdanning og forskning
- Næringsutvikling
- Kultur og idrett
- Kommuneoverskridende areal og ressursforvaltning
- Mindre deler av helse, miljø, fiskeri, landbruk og a-etat

Kommunene foreslås fortsatt å være generalistkommuner med utvidede oppgaver innenfor blant annet

- Næringsutvikling
- Stedsutvikling
- Arealbruk

Vi regner med at regionnivåets virksomhet innenfor kultur og idrett i alt vesentlig skal gjelde større fellesanlegg og liknende. Kultur og idrett er et viktig virksomhetsområde for blant annet å skape tette og gode lokalsamfunn. Kommunenes aktivitet på dette området må derfor ikke reduseres.

Arbeidsdeling mellom kommune og region krever nye former for samarbeid mellom region og kommuner. Den krever også en kommunestruktur som er i stand til å fange opp og ivareta lokale interesser og behov og blant annet målbære disse i regionale planprosesser. Dessuten må det være samsvar mellom kommunale oppgaver og kommunens økonomiske ressurser.

I forslag til vedtak tas det stilling til hovedpunkter i de to utredningene. Det fokuseres særlig på spørsmål som angår kommunene.

#### **Rådmannens forslag til vedtak:**

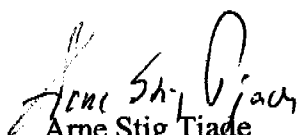
1. Lørenskog formannskap støtter fullt ut distriktskommisjonens hovedmål. Den nasjonale

verdiskapingen må bygge på sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner der viktige beslutninger treffes av folkevalgte organ.

2. Lørenskog formannskap er enig i hovedtrekkene i forslaget fra flertallet i kommisjonen til oppgaver som det folkevalgte, regionale nivå skal overta fra staten. Med de oppgaver kommisjonen mener bør ligge på regionalt nivå, vil en styring på dette nivå gi vesentlig bedre forutsetninger for å utvikle samfunnet i hele sin bredde enn i dag med en sterk nasjonal og sektoriell styring.
3. Lørenskog formannskap mener kriteriene som er brukt som grunnlag for vurderingene av regionstruktur i KS-utredningen er gode.
4. Lørenskog formannskap mener også at den anbefalte modellen med 7 regioner bør legges til grunn for valg av regionstruktur. Imidlertid må kommuner og fylkeskommuner i grenseområdene få innflytelse på valget. Lørenskog kommune vil ha sin naturlige plass i Østviken.
5. Lørenskog formannskap mener videre at begge utredningene, med stor tydelighet, viser at tonivåmodellen med såkalte regionkommuner er lite tjenlig. Regionkommuner vil, på den ene side være for små til å løse de regionale oppgaver som i begge utredningene trekkes frem som viktige for å skape sterke regioner. På den annen side vil de være for store til å gi nødvendig nærhet til lokalsamfunnene de skal betjene og som de skal målbære synspunkter og holdninger for i regionale beslutningsprosesser.
6. For øvrig mener Lørenskog formannskap at
  - prinsippet for fastsetting av de økonomiske rammene for de nye regionene må være at "pengene følger oppgaven" ved overføring av en oppgave fra stat til region
  - kommunene må ha innflytelse på utviklingen av politiske strategier og virkemiddelbruk på regionalt nivå. Det er viktig for å få til gode og regionalt tilpassede samhandlingsprosesser mellom kommune- og regionnivå.
  - kommunenes handlingsrom og økonomi må styrkes for å bedre kommunenes mulighet som aktiv samfunnsutvikler.
  - det er viktig å få klarlagt ansvars- og myndighetsfordelingen mellom det kommunale og regionale nivået når det gjelder kommuneoverskridende planlegging.
  - statens regionale organisering må tilpasses regionens organisering og staten må "åpne" sektorene for lokale og regionale tilpasninger.
  - fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til kontroll og tilsyn.

Lørenskog, den 06.01.2005

  
Arne Heilemann  
rådmann

  
Arne Stig Tjåde  
plansjef/næringssjef

