

04/2771 - 206

SAKSUTREDNING:**1. Innledning.**

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har fastsatt to høringsfrister, 14.01.05 for spørsmål som skal tas opp i regionalmeldingen våren 2005 og 14.10.05 for spørsmål som gjelder fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling/regionalisering.

Parallelt med dette har KS satt en høringsfrist på 01.02.05 på Selstadutredningen som omhandler forslag til ny regioninndeling av Norge.

KS har videre anmodet om at kommunene avgir en samlet uttalelse til hele problemkomplekset innen den første fristen, 14.01.05. Selv om denne fristen ikke overholdes anses det viktig at kommunene tar et standpunkt og gir uttrykk for sine synspunkter så raskt det praktisk er mulig. Det er et omfattende sakskompleks med en blanding av generelle og prinsipielle synspunkter og relativt konkrete forslag. Mange av problemstillingene blir også sterkt preget av ståsted og partipolitisk tilknytning. Fylkeskommunen og kommuner kan tenkes å ha forskjellige oppfatninger av enkelte spørsmål.

Dette forslag til høringsuttalelse er utarbeidet som et grunnlag for behandling i kommunene i Vestfold på anmodning fra KS-Vestfold. Den er derfor begrenset til å gjelde de deler av Distriktskommisjonens utredning og Selstadutvalgets utredning som antas å kunne få betydning for kommunene i Vestfold. Konklusjonene og innstillingen til folkevalgte organ er hver enkelt rådmanns ansvar.

2. Distriktskommisjonens utredning.

Kommisjonen har hatt 15 medlemmer, hvorav 8 er utpekt av de partiene som er representert på stortinget. Kommisjonen har hatt et omfattende mandat. Den faglige basisen er Effektutvalget, NOU 2004:2 og andre faglige innspill. Målsettingen var å få frem et politisk dokument med politiske vurderinger og argumenter som grunnlag for regionalmeldingen fra regjeringen til stortinget våren 2005.

Kommisjonen skiller mellom distriktpolitikk og regionalpolitikk. Regionalpolitikken retter seg om større sammenhengende områder og byer, deres omland og dekker alle deler av landet. Regionalpolitikken skal bidra både til regional utvikling og regional fordeling. Distriktpolitikken retter seg mot utvalgte områder med perifer beliggenhet, store avstander, lav befolkningstetthet og andre forutsetninger for vekst og utvikling enn mer sentrale områder. Dette er også omtalt som den "smale" distriktpolitikken. Ingen av Vestfolds kommuner ligger innenfor virkeområdet for slike tiltak. Det er i det videre i hovedsak regionalpolitikken som kommenteres.

Kommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er

- skape vekst og utvikling i alle deler av landet for på den måten å øke den nasjonale verdiskapningen
- bygge sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Vekstkraften må mobiliseres nedenfra.

Av de hovedstrategier kommisjonen anbefaler lagt til grunn nevnes:

- desentralisering av makt til folkevalgte organer. I tråd med nærhetsprinsippet bør beslutninger fattes på lavest mulig effektive forvaltningsnivå
- vekt på den brede politikken.

Den faktiske utviklingen har vært slik at regionalpolitiske hensyn er blitt tillagt stadig mindre vekt i sektorpolitikken. Staten må ha det overordnede ansvar for sektorpolitikken, men må i større grad ta regionalpolitiske hensyn i utformingen av målsettinger for de enkelte politikkområdene som utdanning, forskning, infrastruktur, lokalisering av statlige arbeidsplasser m.v.

3. Nærmere om distriktskommisjonens anbefalinger vedr. styringsstruktur.

Det er to hovedsyn i kommisjonen på hvordan de foran nevnte strategier bør følges opp. Flertallet vil etablere et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå (trenivåmodell). Mindretallet mener at stat og kommune skal ta et sterkere ansvar for samordningen på regionalt nivå (tonivåmodell). Flertallskonstellasjonen har en gjennomgang av hvilke ansvarsområder det folkevalgte regionale bør ha.

Sammenfattet skal de i særlig grad overta myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling. Det gjelder områdene infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal og ressursforvaltning og helse.

Ansaret for de ulike oppgavene vil variere fra totalansvar til bestilleransvar eller samordningsansvar.

Flertallets syn impliserer at fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll.

Oppbyggingen av et administrativt apparat på regionalt nivå forutsettes å skje ved en tilsvarende nedbygging av den statlige administrasjonen.

Regionene forutsettes å ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag.

Forholdet mellom statlige sentralmyndigheter og regionen bør bygge på dialog, forhandlinger og forpliktende avtaler.

Flertallet forutsetter også at det overføres ytterligere oppgaver og ansvar til det kommunale nivået. Spesielt innenfor arealforvaltning, næringsutvikling og stedsutvikling.

De nye regionene skal erstatte dagens fylkeskommuner. I flertallet er det ulikt syn på hvor store regionene bør være for å kunne ivareta oppgavene.

Det er imidlertid enighet om at antall regioner og avgrensningen av disse primært vil være en konsekvens av oppgavene og at fokus må være på oppgaver og ikke geografi.

Et mindretall (3 medlemmer) anbefaler tonivåmodellen.
Hovedpunktene der er

- to folkevalgte nivåer
- fylkeskommunen avvikles
- utvikling av større kommuner som omfatter felles arbeids – bo og serviceområder. De nye primærkommunene forutsettes å overta en stor del av oppgavene fra dagens fylkeskommuner
- dagens fylkesmannsembete kan erstattes av en ny regional struktur med færre enheter som for eksempel kan ledes av politisk oppnevnte representanter for den sittende regjering. Den nye strukturen skal bl.a. ha ansvar for territorial samordning på tvers av den statlige sektororganiseringen.

Når det gjelder det kommunale nivå mer generelt er hele kommisjonen enig i at alle kommunene fortsatt bør være generalistkommuner med sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer.

Et flertall legger til grunn at for å løse utvidede oppgaver på kommunalt nivå er det nødvendig med en kommunestruktur basert på større kommuner.

Områder som utgjør tett koblede arbeids- bolig og servicemarkeder med behov for planlegging på tvers av kommunegrenser bør prioriteres i en gjennomgang av kommunestrukturen. Funksjonalitet må prioriteres fremfor folketall.

Et flertall anbefaler at staten bør spille en aktiv rolle i omstrukturingsprosessen. Prosessen bør ikke dras ut i tid. I løpet av neste stortingsperiode bør innholdet i evt. reformer være avklart.

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

Rapporten er utarbeidet av professor Tor Selstad på oppdrag fra KS. Mandatet var å legge frem og begrunne tre konkrete alternative forslag til inndeling av sterke regioner.

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

- Størrelse

Regionene må være store nok til å påta seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Bør tilstrebe best mulig balanse mellom regionene selv om det må aksepteres forskjeller i størrelse.

- Funksjonalitet

En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland. Kravet om funksjonalitet handler altså dels om å forankre regionene i sterke sentre, dels om å forhindre at regionegrensene skjærer tvers gjennom velfungerende byregioner på lavere nivå. I noen tilfeller kan klynger av småbyer til sammen danne en urban kjerne i regionen som kan kompensere for mangelen på en ekte storby.

- Identitet

Sterke regioner skal også være politiske organer som uttrykker en viss geografisk maktdeling i landet. Graden av politisk deltagelse i slike regioner hviler i siste instans på en grunnleggende identitetsfølelse med regionen. En regionreform må bygge på det folk opplever som regioner. Det vi kaller landsdeler er regiondannelser som blir akseptert både innad og utad selv om ingen kan si hel eksakt hvordan grensene mellom disse landsdelene trekkes. Det må gjøres gjennom reformen og med medvirkning fra dem som bor i landsdelenes randsoner.

Disse tre kriteriene står til dels i motsetning til hverandre. Legges det ensidig vekt på størrelse, kan det skape funksjonell ubalanse innad og identiteten blir svak. Legges det ensidig vekt på funksjonalitet, kan det gi flere og mindre enheter uten tilstrekkelig tyngde utad. Legges det vekt på tradisjonell identitet kan det komme i strid med funksjonelle regioner.

Det forslaget som fremmes er et kompromiss mellom de ulike hensyn.

I inndelingen i syv regioner er Buskerud (minus Røyken og Hurum), Telemark og Vestfold definert som en region.

Rapporten skisserer også to alternative forslag. Det ene deler landet i fem større regioner. I dette alternativet utgjør Telemark, Aust- og Vest Agder en region (Sør-Norge), men Buskerud og Vestfold er en del av region Øst-Norge.

Alternativet med 9 regioner innebærer ingen endring for Buskerud, Telemark og Vestfold i forhold til forslaget om 7 regioner.

./ Vedlagt følger kart som viser de tre regionsinndelingene.

Rådmannens merknader:

I det omfattende materialet som ligger til grunn for høringsuttalelsen er det av praktiske årsaker nødvendig å begrense antall problemstillinger som kommenteres nærmere.

Behovet for endringer

Slik rådmannen ser det er de senere års mange utredninger om endringer i landets styringsstrukturer og ansvars- og myndighetsfordelingen mellom forvaltningsnivåene en reaksjon mot tendensene i utviklingen i statens styringssystem. Satt litt på spissen er den preget av

- fragmentert og ukoordinert stat
- et detaljorientert storting
- mindretallsregjeringer med svekket gjennomføringskraft

Konsekvensene er bl.a. en svekkelse av lokaldemokratiet og mulighetene til å utvikle effektive samfunnsøkonomiske løsninger, lokalt og regionalt.

Distriktskommisjonens hovedmål og hovedstrategier om å bygge sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner basert på desentralisering av makt til folkevalgte organer og at beslutninger bør fattes på lavest mulig effektive forvaltningsnivå, er et hovedgrep som kommunen bør gi sin tilslutning til.

To eller tre forvaltningsnivåer

Dette er en problemstilling som har vært drøftet i de politiske partier i flere år med utgangspunkt i om fylkeskommunen fortsatt skal bestå.

Det er tilsynelatende enighet om at fylkeskommunen i sin nåværende form bør avvikles. Uenigheten er knyttet til om det skal etableres et nytt folkevalgt regionalt nivå eller ikke.

Begge modeller slik de er behandlet av distriktskommisjonen understreker behovet for endringer i kommunestrukturen. I en tonivåmodell hvor også regionale utfordringer skal løses i et samarbeid mellom kommune og stat vil kravet til endringer i kommunestrukturen være vesentlig sterkere. Etter rådmannens oppfatning er vesentlige endringer i kommunestrukturen en forutsetning for at en tonivåmodell kan gjennomføres. Slik rådmannen oppfatter diskusjonen om kommunestrukturen i Vestfold er den, ikke overraskende, preget av dagens oppgave og ansvarsdeling og et ønske om å beholde statens quo hva gjelder struktur. I en ny modell for regionalpolitikken vil dette standpunkt kunne ha som konsekvens at en tonivå - modell vanskelig lar seg gjennomføre. Trenivå - modellen stiller ikke de samme krav til vesentlige endringer i kommunestrukturen og kan av den grunn være lettere å akseptere for mange. Imidlertid tror rådmannen at vedtak om en tonivåmodell vil utløse nye holdninger til samarbeidsløsninger og strukturspørsmål.

I et regionalpolitisk perspektiv er det i tillegg mange gode grunner til å bygge sterkere regioner. Den mulighet det gir for desentralisering av statsmakten med overføring av myndighet til regionene og til kommune, slik distriktskommisjonen påpeker, er for rådmannen et sterkt argument for trenivå - modellen. Over tid vil en slik reform kunne bli en spore til et velfungerende lokaldemokrati som ikke er underlagt den samme detaljstyring fra statens side. Det kan også i et demokratisk perspektiv argumenteres for at beslutningsmyndigheten på regionalt nivå bør legges til et folkevalgt organ.

Sviktende valgdeltakelse og manglende legitimitet til folkevalgte organ er, etter rådmannens syn, en trussel for vårt demokratiske verdigrunnlag. Rådmannen tror at en tonivåmodell, med kun direkte valg på stortings- og kommunestyrerepresentanter, vil gi størst sannsynlighet for at lokaldemokratiet styrkes. Det vil imidlertid være en forutsetning at stortinget gir kommunene både ansvar og handlefrihet.

Regioninndelingen og arbeidsoppgaver

Kriteriene for inndelingen av regionene, størrelse, funksjonalitet og identitet er etter rådmannens oppfatning logiske og velbegrunnede. Avveiningen av disse hensyn innbyrdes er imidlertid komplisert.

Den forsøksordning som i dag er etablert mellom fylkeskommunene, Buskerud, Telemark, og Vestfold (BTV) er primært basert på funksjonalitet. Sentralt for etableringen var å se næringsutvikling, bosettingsmønstre og ikke minst samferdselsstruktur i større sammenheng og få større kraft i arbeidet.

Kommunene i Vestfold har i liten grad vært trukket med i dette arbeidet, forsøksordningen har derfor liten legitimitet og har blitt sett på med en viss skepsis fra kommunenes side.

Vurderingen blir ytterligere komplisert gjennom de synspunkter som er fremkommet fra kommuner i så vel Buskerud som Vestfold om å slutte seg til Oslo – regionen.

En slik løsning er for såvidt beskrevet i Selstadutredningen i det alternativet som deler landet i fem regioner. Alternativet blir ikke anbefalt av Selstad. Hovedbegrunnelsen er at en Oslo-region (region øst-Norge) blir for stor og dominerende. Den vil omfatte Oslo, Akerhus, Østfold, Buskerud og Vestfold. Hedemark og Oppland. Kravet til identitet kan heller ikke sies å være særlig godt ivaretatt. Det kan også stilles spørsmål om dette er en funksjonell inndeling ut fra oppgavene regionen skal ivareta.

Enkelte ser arbeidet med å etablere Oslo-regionen som et samarbeidsprosjekt for å motarbeide at det etableres et regionalt folkevalgt nivå og for å styrke muligheten for innføring av en tonivå-modell.

Etter rådmannens oppfatning vil ikke et interkommunalt samarbeid hvor Vestfoldkommunene inngår i en Oslo-region gi den prioriteringseffektivitet og beslutnings-effektivitet som et regionalt utviklingsarbeid må tuftes på.

Dersom det skal etableres et nytt regionalt folkevalgt nivå (trenivåmodell) vil rådmannen anbefale at kommunen gir sin tilslutning til en inndeling i syv regioner i tråd med Selstadutredningens anbefaling.

Rådmannen anbefaler også at man slutter seg til Distriktskommisjonens anbefalinger hva gjelder de eventuelle fremtidige regioners arbeidsoppgaver.

Dette er et helt sentralt punkt. Hvis staten ikke er villig til å overføre ansvar og myndighet til regionene utover det fylkeskommunen har ansvar for i dag faller grunnlaget for etableringen av et regionalt nivå bort.

Dokumenter i saken:

Kart som viser de tre regionsinndelingene.