

UTTALELSE KOU 2004:1 "STERKE REGIONER" / NOU 2004:19 "LIVSKRAFTIGE DISTRIKTER OG REGIONER"

VEDLEGG 2

04 / 2771 - 231

ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL UTTALELSE

- 1. KS i Sør-Trøndelag slutter seg til Distriktskomisjonens anbefaling om sterke folkevalgte regioner.** Norge trenger en mer helhetlig og samordnet politikk enn det den sentraliserte og sektoriserede stat presterer i dag hvor det er stort språk mellom mål og virkelighet. En samordnet og helhetlig politikk som både er prioriteringseffektiv og har legitimitet, krever desentralisering av makt til et regionalt folkestyrt lederskap.
- 2. Trøndelag en naturlig region.** KS i Sør-Trøndelag mener det er nødvendig med gjennomgripende endringer i norsk distrikts- og regionalpolitikk. Kjernen i den nye regional- og distriktspolitikken må - i Norge som i Europa ellers - være regionene sin egen utviklingspolitikk. Det er KS i Sør-Trøndelag sin oppfatning at etableringen av større folkevalgte regioner er nødvendig for å kunne lykkes med denne politikken. Trøndelag er en slik naturlig region med felles kultur, historie, språk og tradisjoner. Vår felles identitet vil kunne bidra til å skape et kraftfullt forvaltningsnivå og stimulere til lokal og regional vekstkraft for næringslivet i den enkelte region, noe som i neste omgang skaper økonomisk vekst og gir grunnlag for videre velferdsutvikling.
- 3. Oppgaver og ansvar, samt finansiering av de nye regionene.** KS i Sør-Trøndelag anbefaler at det folkevalgte regionale nivået i særlig grad overtar myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling, dvs. infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse, samt oppgaver innefor miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk og a-etat. Høyere utdanning og forskning er ikke bare en viktig nasjonal oppgave, men har også svært stor betydning for regional innovasjon og nyskaping, derfor må også regionene få en sterkere innflytelse på utformingen av denne politikken. Men, også de nevnte øvrige oppgaver, innenfor infrastruktur, samferdsel, kultur, miljø, og kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning har stor betydning for å kunne føre en samlet og helhetlig regionalpolitikk. Det er naturlig at en rekke av de nevnte oppgaver, som i dag ligger til det statlige nivå, overføres til de nye regionene. Det innebærer et større ansvar for samferdselsområdet enn man har i dag, som "øvrige riksveier". At man får overført ansvar og myndighet innenfor kulturområdet. At landbruk- og miljø utskilles fra den regionaliserte stat og overføres til det folkevalgte regionale nivå, og dermed sees i sammenheng med det helhetlige regionale utviklings- og innovasjonssystemet. En slik reform må gjøres avhengig av at en skal sikre regional frihet og handlingsrom, og at det følger et seriøst finansielt grunnlag med oppgavene. I tillegg bør det innføres begrenset skattlegging, slik at regionen selv kan påvirke inntektsgrunnlaget.
- 4. Antall regioner og avgrensning.** Antallet regioner og avgrensningen av dem geografisk vil først og fremst følge av oppgavens omfang. KS i Sør-Trøndelag finner i all hovedsak er rede til å legge distriktskomisjonens prinsipper og forslag til grunn for å utprøve de modeller som er gjengitt i KOU 1 :2004. I gråsoner/grenseområder må det være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilken region man skal tilhøre.

5. **Kommunenes rolle.** KS i Sør-Trøndelag slutter seg til Distriktskommisjonens betraktninger om behovet for å desentralisere oppgaver fra staten til kommunene. Kommunene er svært viktige i distriktets og regionalpolitisk sammenheng, både som samfunnsutviklere, tilretteleggere, sysselsettere og velferdstilbydere. Kommunene er det viktigste distriktpolitiske virkemidlet og må ha ressurser til å kunne utgjøre en solid førstelinjetjeneste ovenfor samfunnslivet, næringsliv, etablerere og befolkning. Det må utvikles gode samspillmodeller og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommunalt og regionalt nivå.
6. **Storbyenes rolle.** Det regionale samarbeidet har særlig utviklet seg gjennom et felles fylkesplanarbeid mellom Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim kommune der Trondheim som vår storby er seg sin rolle bevisst som en viktig "motor" for regional utvikling. Dette har aktualisert storbyenes rolle som "motorer" i den regionale utvikling. Det må likevel ikke herske tvil om at en framtidig region må ha både en koordinerende rolle med ansvar for og lede an utviklingen på regionplan, mens storbyen vil utgjøre en meget viktig del av det regional partnerskapet. Samtidig er det viktig å se storbyens rolle i sammenheng med den totale distrikts- og regionalpolitikken og sørge for at det utvikles både samarbeid og en god rollefordeling mellom storby og landkommuner.
7. **Regionalisering vil bidra til å revitalisere folkestyret.** Økt legitimitet som følger av større makt og innflytelse samt større ressurser vil gjøre regionalpolitikken interessant for befolkningen og bidra til større oppslutning om de demokratiske prosesser. Et sterkt regionalt folkestyre vil kunne gi regionen en regional helhetlig politikk, skapt i regionen og for regionen og bidra til de gode og effektive løsningene, både når det gjelder nærings- og velferdsutviklingen.

BAKGRUNN

15. oktober ble det nedsatt en arbeidsgruppe av rådmannsutvalget i KS Sør-Trøndelag for å lage en uttalelse om de sentrale utredninger om den framtidige forvaltningen av Norge som nå foreligger. KS sin KOU 2004:1 "Sterke regioner" og Distriktskommisjonens NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og regioner".

Arbeidsgruppen har bestått av Tor Langvold, rådmann Bjugn kommune, Gerhard Dalen, kommunaldirektør Trondheim kommune, og Morten Wolden, infosjef Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Utgangspunktet for arbeidsgruppen er først og fremst **KOU 2004:1 "Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge"** som er utarbeidet av professor Tor Selstad etter oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Denne utredningen bygger blant annet på et landsstyrevedtak fra mai 2004 hvor det heter at KS skal arbeide for å etablere sterke, folkestyrte regioner. Utredningen bygger på flere arbeider gjennom nittitallet og senere – bl.a. om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner (Wilhelmsen-utvalget), flere KS-utredninger (Sundsbo-utvalget) og ikke minst en rekke statlige utredninger og meldinger. "Sterke regioner", som også bygger på to ferske ECON-rapporter, og begrunner tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling i regioner.

Den andre utredningen er fra Distriktskommisjonen – **NOU 2004:19: Livskraftige distrikter og regioner** - som er siste tilskudd på stammen av en lang rekke utredninger med tema sentrum-periferi i Norge etter annen verdenskrig. Kommisjonen ble oppnevnt februar 2003, og kortversjonen av mandatet kan sammenfattes slik: "...skal foreta 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".

Distriktskommisjonens arbeid bygger direkte på "Effektutvalgets" oppdrag hvor man søkte å klargjøre virkningene av ulike typer statlig innsats for regionale utvikling og distriktpolitiske mål. Andre arbeider er også lagt til grunn – både maktutredningen, storbymeldingen, virkemiddelmeldingen og SIVA-meldingen for å nevne noen.

De to nevnte utredningene har ulik opprinnelse, og utrederne bak kommer fra helt forskjellige oppdragsgivere – de har likevel det til felles at de er viktige innspill i formingen av det offentlige Norge. De inngår i den samme prosessen for å modernisere kommune-Norge og finne fram til mer hensiktsmessige former for funksjonelt og strukturelt samspill mellom de ulike nivåer i organisering av nasjonalstaten. På den måten kan en si at "Sterke regioner" og "Livskraftige distrikter og regioner" er komplementære idet den ene overtar og konkretiserer problemstillinger som den andre ikke går så dypt inn i. Poenget med at de to utredningene

passer som "hånd i hanske" har fått KS til å oppfordre innstendig til en samkjørt høring. Samtidig setter dette større krav til en komprimert framstilling og en ryddighet i uttalelsene tilbake til høringsinstansene.

Arbeidsgruppen har derfor også valgt å lage forslag til en felles uttalelse for de to utredningene.

KRD har fastsatt to høringsfrister for Distriktskommisjonen. 14. januar 2005 er frist for spørsmål som skal tas opp i regionalmeldinga til våren der helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk skal drøftes, og 14. oktober 2005 for spørsmål som gjelder fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling/regionalisering.

KS har sagt at KRD bør kunne motta kommunestyrets / fylkestingets høringsuttalelse innen samme dato som KS sin frist, 1. februar. Høringsinstansene kan eventuelt gjøre KRD oppmerksom på at det kan bli aktuelt å avgi en supplerende uttalelse innen fristen 14. oktober 2005, dersom den politiske prosessen lokalt eller sentralt skulle tilsi det.

SAMMENDRAG og FAKTISKE OPPLYSNINGER

Distriktskommisjonens utredning

Kommisjonen påpeker at det er sprik mellom mål og virkelighet i regional- og distriktpolitikken. Det finnes et verdiskapingspotensiale som ikke utløses, og politikken på dette området preges av mangel på helhetsperspektiv. Endringer her krever endringer av et dominerende statlig sektoriseringsystem til et forvaltningssystem med mer makt til regionale og lokale politiske organer.

Overordnede strategier

I utredningen framholder en samlet kommisjonen fire overordnede strategier:

- 1) Vi må utvikle en politikk for å møte endring,
- 2) Det må legges mer vekt på den brede politikken
- 3) Det må skje en reell desentralisering av makt til folkevalgte organer (dette framheves som kommisjonens hovedstrategi) og
- 4) Vi må utnytte handlingsrommet i den smale distriktpolitikken bedre.

Distriktskommisjonens hovedmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle deler av landet, for på denne måten å øke den nasjonale verdiskapningen. Vekstkraft må mobiliseres nedenfra. For å understøtte den potensielle vekstkraften i alle deler av landet må det bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Regionalpolitikken må være tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov. Politikken må utformes nedenfra og ha en demokratisk forankring der viktige beslutninger treffes av folkevalgte organer.

Krav til styringssystemene

For å understøtte den potensielle vekstkraften i alle deler av landet, ønsker DK at det må bygges sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. Kommisjonen formulerer en rekke overordnede krav til styringssystemene i samspillet mellom framtidig regional makt og sentral makt. Forvaltningen på lokalt og regionalt nivå må ha tilstrekkelig makt og legitimitet – både til å gjøre regionale prioriteringer ut fra helhetlige strategier og inngå forpliktende partnerskap. Videre er det helt nødvendig med territoriell samordning av den "regionale staten" for å kunne oppnå regional vekst og verdiskaping. Staten må ivareta det overordnede

ansvaret ved å fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettinger for sektorpolitikken, ivareta helheten og ikke minst sikre forutsigbare rammebetingelser. Kommisjonen påpeker at valget står mellom å utvikle statlige regioner basert på enhetlige grenser og en sterkere samordning – eller å arbeide for et styrket folkevalgt regionalt nivå. DKs svar på dette er en 3-nivåmodell med sterke, folkevalgte regioner med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået. En helhetlig og samordnet regional innsats krever et regionalt folkestyrt lederskap.

Flertallets 3-nivåmodell

Kommisjonens flertall på 12 medlemmer tilrår på denne bakgrunn en 3-nivåmodell der dagens fylkeskommuner erstattes med sterke folkevalgte regioner. Samtidig er det helt nødvendig at dagens fylkesmannsembeter rendyrkes som tilsyns- og kontrollorgan. Flertallets begrunnelse for en slik modell er at den er mest prioriterings- og kostnadseffektiv i forhold til alternative former for territoriell samordning og at denne modellen vil gi størst legitimitet. I flertallets modell anbefaler at det nye regionale nivået i særlig grad overtar myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling. Dermed kommer en fram til følgende oppgavefordeling til det nye regionale nivået: infrastruktur og samferdsel, utdanning og forskning, næringsutvikling, kultur og idrett, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse, samt oppgaver innefor miljø, fiskeri og landbruk og a-etat. Det regionale nivå bør også ha et ansvar for å delta i relasjonsbygging på den internasjonale arena – ikke minst av hensyn til at regionens næringsliv må gjøres konkurransedyktig i global sammenheng. Videre påpeker kommisjonen at regionen vil kunne ha ulike typer ansvar for den enkelte oppgave, og skiller mellom totalansvar, bestilleransvar eller samordningsansvar.

Samsvar mellom oppgaver og ressurser

Flertallet i DK understreker at regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med finansieringen av dagens fylkeskommuner. Det understrekes at det for eksempel med det økte ansvaret må følges opp med tilsvarende økonomiske midler, slik at regionene kan løse sine oppgaver og fylle rollen som ledende og forutsigbar partner i det regionale partnerskapet. På områder der det overføres et totalansvar eller bestilleransvar fra staten til det regionale nivået, må pengene følge oppgavene. Også på de områder der det er snakk om et samordningsansvar, bør det regionale nivået ha tilstrekkelige økonomiske ressurser til å stimulere ønskede løsninger. Flertallet mener videre at for å ivareta utvidet ansvar og oppgaver er det behov for et høyt kvalifisert administrativt apparat på regionalt nivå. Den statlige administrasjonen forutsettes tilsvarende nedbygd.

Prinsipper for samspill mellom nivåene

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

- 1) Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter bør inngå som viktige premisser i den statlige planleggingen,
- 2) Styringssignaler fra statlig nivå, som sikrer at nasjonale hensyn ivaretas
- 3) Dialog, forhandlinger og forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå.
- 4) Partnerskap mellom regioner, kommuner, statlige og private aktører
- 5) Det bør innføres trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sameting. Staten har ansvaret for norsk urfolkspolitikk, men med trepartsforhandlinger og et styrket folkevalgt

regionalt nivå kan en sikre at forpliktelsene effektivt kan oppfylles. Sametinget må styrkes økonomisk og gis vesentlig innflytelse på politikkområder viktige for den samiske befolkning.

6) Statlig langtidsbudsjettering bør vurderes som middel for å skape mer forutsigbarhet for kommuner og regionalt nivå.

7) De statlige sektorenes administrative regioner må tilpasses inndelingen i folkevalgte regioner. Den regionale stat er i dag organisert etter 48 ulike inndelinger (opplyst av Barlindhaug, muntlig)

8) Arbeidet på regjeringsnivå må legge mer vekt på samordning mellom sektorer enn enkeltstående sektortiltak.

Primærkommunene

Flertallet i kommisjonen mener at kommunene skal forbli generalistkommuner og at det overføres ytterligere oppgaver og ansvar til kommunene bl.a. styrke ansvaret på områdene næringsutvikling, stedsutvikling og arealbruk. Det understrekes i utredningen at det i regionalt utviklingsarbeid er viktig med et godt samspill mellom kommunene og regionen. Kommunene må ha innflytelse på utvikling av politiske strategier og virkemiddelbruk på regionalt nivå. Det er viktig for å få til gode, regionalt tilpassede samhandlingsprosesser mellom kommune- og regionnivå.

Den "smale" distriktspolitikken

Distriktskommisjonen vier det såkalte "smale" distriktspolitikken en viss oppmerksomhet i sin utredning, men sier helt klart at **"mange av de viktigste utfordringene distriktene står overfor kan bare løses gjennom den brede distriktspolitikken"** (s. 71). De bevilgninger som gis innenfor den "smale" varianten er bare å betrakte som ekstra innsats for å stimulere visse geografiske områder. Det er et paradoks at fylkeskommunene i sin utvidede rolle som regionale utviklere får tilgang på disse midlene først etter at de er blitt halvart i løpet av de siste 10 årene til rundt 1,4 mrd. totalt i 2003, og reduksjonen i den bedriftsrettede støtten har vært enda sterkere. For at framtidige regioner skal ha en virksom rolle, må en helt klart overskride rammene for den "smale" politikken og få innflytelse og deler av den "brede" politikken. Samtidig sier både Effektutvalget og Distriktskommisjonen at innsatsen i den "smale" politikken har betydning for å fremme innovasjon og nyskaping i distrikter og regioner. De næringsrettede virkemidler spiller en viktig rolle i distriktene for å skape en balansert geografisk utvikling. Snarere tvert imot det inntrykket som er skapt, hindrer ikke EØS-regelverket en styrking av den offentlige næringsstøtten. Både Effektutvalget og Distriktskommisjonen påpeker at selv om både WTO-avtaler, EØS-avtalen og miljøkonvensjoner innebærer begrensninger, har den selvpålagte nasjonale politikken påført oss vel så mange restriksjoner på dette området. Distriktskommisjonen foreslår derfor et styrket virkemiddelapparat og mer proaktiv virksomhet, at det satses mer på kunnskapspark og industriinkubatorer. Videre at "smale" distriktspolitikken tilføres mer midler og mulighetene innenfor EØS-regelverket utnyttes mer aktivt.

Sterke og dynamiske regioner

Kommisjonen har gått inn på en rekke politikkområder hvor det er muligheter for å utløse en større verdiskaping gjennom en ny distrikts- og regionalpolitikk. Grunntanken fra en samlet kommisjon er her at det skal gis økt mulighet til regionale tilpasninger ut fra ideen om at morgendagens mennesker ikke søker nasjonsspesifikke, men regionsspesifikke lokaliseringsbetingelser. Det er bare på det regionale nivået at det kan skapes innovative nærings- og kunnskapsmiljøer som kan tiltrekke seg selskaper og arbeidskraft. Sterke regioner

skapes ikke gjennom statlig politikk som sikter på like regioner, men ved å dyrke fram egne særtrekk og utnytte sine egne fortrinn. Regionene må settes i stand til å utnytte egenbasert vekst, og samlet kommisjon er enig i at

"tilrettelegging for utvikling av sterke, dynamiske regioner bør være en hovedstrategi i forhold til det å styrke vår nasjonale evne til innovasjon og nyskaping. "

Kommisjonen advarer mot å betrakte de mange forslagene om endringer på konkrete sektorområder som noe "man kan plukke av litt herfra og derfra". Anbefalingene må sees i sammenheng, og det er ikke tilstrekkelig å gjennomføre et utvalg av de kortsiktige tiltakene. De langsiktige strukturelle endringsforslagene og de kortsiktige anbefalingene betinger hverandre gjensidig etter kommisjonens oppfatning. Det er derfor viktigere å ta stilling til den **samlede retningen** på kommisjonens forslag – verdiskaping basert på regionale og lokale fortrinn og at det må være mer fokus på markedsorientering i alle ledd og mer vekt på landbasert virksomhet.

Følgende forslag må sees i lys av slike prinsipper:

1. En samlet kommisjon er enig i økte muligheter for regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor arealvern og bruk av arealressurser. De ønsker en planlov som åpner for regional differensiering, at forvaltningsmyndigheten legges til underliggende nivå og at kommunene skal ha frihet til å fatte endelige vedtak i flere plan- og reguleringssaker. En parole om "Vern gjennom fornuftig bruk" skal være styrende.
2. Større ansvar og innflytelse fra kommuners og regioners side over ulike naturressurser ved at inntektene fra kraftproduksjon fortsatt skal tilfalle det lokale og regionale nivået, en målrettet industripolitikk som skal styrke nærings- og kompetansemiljøer og stimulere til omstilling, betrakte fiskeriressursene som nasjonale men med regionale kvoter og mulig grunnrente (ressursavgift til kommunene for bruk av sjøareal til havbruksnæringen), petroleumsaktivitet skal gi regionale ringvirkninger nær der virksomheten skjer, konsesjonspolitikken må fremme regionale leveranser, utforme gode rammevilkår for bruk av gass ved at nærhet blir et komparativt fortrinn og vektlegge miljøhensyn til regionale ringvirkninger, utvikle kompetansekrevende tjenesteytende næringer i distriktene og anerkjenne kultur i den bedriftsrettede næringspolitikken, og landbrukspolitikken endrede rammebetingelser må utnyttes til næringsnøytral bygdeutvikling der midlene forvaltes regionalt.
3. Forskningsinnsatsen bør økes både innenfor grunn- og næringsrettet forskning. Den videre satsingen på universitetene, høyskolene og de regionale forskningsmiljøene bør prioritere og forsterke de regionale fortrinnene. Finansieringssystemet bør oppmuntre til tilpasning etter regionale behov og muligheter. Det bør iverksettes forsøk med regionale forskningsfond med friske midler. Investeringstilskudd bør i distriktene brukes mer aktivt for å øke enkeltbedrifters konkurransevne, og såkornfond bør etableres på nasjonalt og regionalt nivå. Nasjonale skatteincentiver bør utnyttes for fremme forskning, innovasjon og nyskaping, og næringsrettede FoU-programmer bør ha varighet helt fram til kommersialisering.

KOU 1: Sterke regioner

Med bakgrunn i to rapporter fra ECON om oppgavefordeling og regioninndeling har KS bedt professor Tor Selstad om å legge fram og begrunne tre konkrete, kartfestede alternative forslag til inndeling av sterke regioner. Selstads forslag, oppsummert i **KOU 2004:1 Sterke**

regioner, er sendt på høring til kommuner, fylkeskommuner, flere departementer og en rekke organisasjoner med høringsfrist 1. februar 2005.

Selstad presenterer tre alternative inndelinger, hvor han selv anbefaler en løsning med sju regioner. Det er tre hovedpremisser for dette valget:

- **Størrelse.** Regionene må være store nok til å påta på seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Samtidig legges det til grunn at det bør være en viss balanse mellom regionene, selv om en må akseptere en viss forskjell i størrelse.
- **Funksjonalitet.** Framtidens forvaltningsregimer må basere seg på prinsippet om funksjonelle regioner. En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland, hvor i hovedsak de private servicemarkeder definerer senterets styrke. Funksjonelle regioner kan defineres på flere nivåer, f.eks. både landsdelsregioner (her opererer SSB med 7 regioner) og arbeidsmarkeds-, bolig og serviceregioner (89 etter SSBs norm), og i noen tilfeller kan klynger av mindre byer til sammen danne en urban kjerne som kan kompensere for mangelen på en storby.
- **Identitet.** Ikke bare administrative funksjoner skal dekkes, det må være politiske organer som uttrykker en geografisk maktdeling. Graden av politisk deltakelse vil være avhengig av identitetsfølelse med regionen. Identitet bygger både på tradisjonell kultur og moderne samhandling. En regionreform må derfor bygge på det folk opplever som regioner.

Det har alltid vist seg dristig å fremme konkrete forslag om geografiske inndelinger – la det seg være endringer i kommunestørrelser eller endringer av fylkesgrenser. Debatten om grenser har lett for å spore av det overordnede mål : behovet for forvaltningsreformer. Selstads utredning må derfor leses som et faglig innspill og vil ikke være siste ord i regionaldebatten.

Selstads forslag om 7 regioner

Selstads forslag om sju regioner består av **Nord-Norge** – de tre nordligste fylkene med unntak av Bindal som foreslås lagt til **Trøndelag**, som her også inkluderer Nordmøre og Romsdal. **Vestlandet**, de tre vestlandsfylkene med Sunnmøre, **Sørlandet**, som er de to Agderfylkene, **Østviken**, Akershus og Østfold med mulige grensejusteringer flere plasser, **Vestviken**, i hovedsak Buskerud, Vestfold og Telemark og endelig **Innlandet** som dannes av Oppland og Hedmark.

Hvor de endelige grensene ev trekkes vil i følge Selstad måtte være resultat av en prosess hvor "grenseområdene" selv får bestemme sin tilhørighet. Alle disse regionene må få bekrefte sin tilhørighet gjennom lokaldemokratiske prosesser, framholder Selstad.

Selstads forslag med 5 og 9 regioner

Siden de tre premissene til Selstad (størrelse, funksjonalitet og identitet) i noen grad kan stå i motstrid til hverandre, presenterer Selstad to alternative inndelinger med fem og ni regioner for å synliggjøre hva som kan bli resultatet hvis vektingen mellom de tre premissene forandres.

Det alternative forslaget med fem i tallet betyr nødvendigvis større regioner – argumentet for det er at konkurranser regionene imellom krever en viss størrelse. Ulempen er selvsagt at Norge er mer rikt på areal enn folk – regionene kan lett bli store og for løst sammenbundet internt og identitetsmessig. For Trøndelags del betyr fem regioner at Helgeland kommer i tillegg. **Ved ni regioner** er det snakk om en sammenslåing av de to trøndelagsfylkene, evt. med tillegg av Bindal.

I likhet med det som ligger til grunn for de foreløpige vedtakene i KS sine organer, har Selstad forutsatt at de nye regionene skal tilføres nye oppgaver på en rekke områder. De mest sentrale er; den breie regionalpolitikken, utdanning og forskning, areal-, ressurs- og miljøforvaltning, samferdsel, kultur og eventuelt helseoppgaver.

Selstad anbefaler selv ut fra hensynet til at regionene skal bli noe genuint nytt og kunne påta seg å stå for en reell regional utvikling, at **7 regioner fyller hensynet til de tre premissene best. 5 danner for store regioner der identiteten får lide, og 9 har størrelser for likt dagens modell tilpasset dagens oppgavenivå.**

HELHETLIG DRØFTING

Allerede så tidlig som på 60-tallet satte det daværende Gabrielsen-utvalget søkelys på fylkesinndelingen, blant annet med henvisning til endringer innenfor næringslivet og utbygging av nye kommunikasjoner. Det var starten på en rekke utredninger, NOUer og stortingsmeldinger der så å si alle har konkludert med behov for endringer. Christiansen-utvalget, Sundsbø-utvalget, og Oppgavefordelingsutvalget. Konklusjonene er klare; Vi trenger et regionalt nivå som er større enn dagens fylkeskommuner, for å få en mest mulig effektiv distrikts- og regionalpolitikk, og for å få en funksjonell oppgaveløsning på regionalt nivå.

Bare dette siste året (2004) har vi fått flere utredninger som bygger opp under dette. Effektutvalget som ble lagt fram i januar konkluderte med at dagens statlige styring av regional- og distriktspolitikken ikke er god nok, blant annet fordi de ulike departement ikke er koordinerte – og ser virkemidlene/overføringene til regionene i sammenheng. Som i likhet med KOU 2004:1 "Sterke regioner", og NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og regioner", har likelydende konklusjoner og anbefalinger; Å opprette sterke folkestyrte regioner som skal bidra til å en mer helhetlig og samordnet regional politikk enn den som den sentraliserte og sektoriserede stat presterer i dag. Der man også foretar en omfattende og systematisk overføring av oppgaver, ansvar og beslutningskompetanse fra staten til de nye regionene og kommunene.

Arbeidsgruppen viser også til de styringsproblemer som det innebærer at man i løpet av de siste år har gjennomført en rekke regionaliseringstiltak på statlige områder. De mest kjente er nok regionaliseringen av helseforetakene og Statens Vegvesen, men også innefor en rekke andre områder har det vært gjennomført regionaliseringsprosesser. Den regionale stat er i dag organisert etter 48 ulike inndelinger, og det er arbeidsgruppens oppfatning at de statlige sektorenes administrative regioner må tilpasses inndelingen i folkevalgte regioner .

Når arbeidsgruppen nå gir sin støtte til KOU 2004:1 og NOU 2004:19, har det bakgrunn i flere ulike forhold. Det ene er å få en mer effektiv bruk av de regionale- og distriktspolitiske virkemidlene. Det andre er makt- og demokratiperspektivet. Det tredje er den nye globale konkurransesituasjonen, som fordrer en enda mer tydelig og spisset regional utviklingsstrategi.

Dette dreier seg i stor grad om hvordan vi best kan organisere samfunnet for å sørge for at de lokale bedrifter kan ta opp kampen i den globale konkurransen, og på den måten bidra til sterke og bærekraftige lokalsamfunn og regioner. I dag er det ikke bare de store industrimiljøene som er eksponert for internasjonal konkurranse, det er også de små bedriftene, den lokale kjøpmannen, og den lokale bokhandlerene. Spørsmålet er hvordan vi organiserer oss for å legge forholdene best mulig til rette for de ulike virksomhetene? Hvordan sørger vi for å etablere nettverk der lokale bedrifter kan lære av hverandre, trekke

veksler på hverandre. Hvordan sørger vi for at lokale bedrifter kobles opp mot det forsknings- og utviklingsmiljøene? Hvordan sørger vi for å utforme en politikk som gjør at vi får utnyttet de fortrinn og vekstmotorer regionen har, slik at vi får tatt i bruk landsdelens viktigste ressurs – menneskene som bor her – på en så god måte som mulig.

Skal vi klare det må vi få til en koordinert satsing på samferdsel, kunnskap, kultur, internasjonalisering, miljø, overordnet fysisk planlegging og nyskaping i næringslivet. Det innebærer at de nye regionene må få et samordnende og koordinerende ansvar for en større del av ressursforvaltningen, for en koordinering av utdannings- og forskningspolitikken, for en større del av samferdselspolitikken, for regional næringsutvikling, for det regionale kulturtilbudet, for miljøpolitikken, for regional planlegging og territoriell samordning. Dette skal regionen selvfølgelig ikke gjøre alene, men i et utvidet partnerskap med det øvrige virkemiddelapparat, kommunene, organisasjonliv, kulturliv og næringsliv. Her blir spesielt kommunene en sentral samarbeidspartner, og det er derfor avgjørende at man nå ser regionaliseringen av Norge – og kommune-prosjektene i sammenheng.

Arbeidsgruppen slutter seg derfor også i hovedsak til Distriktskomisjonens betraktninger om behovet for å desentralisere oppgaver fra staten til kommunene. Kommunene er svært viktige i distriktets og regionalpolitisk sammenheng, både som samfunnsutviklere, tilretteleggere, sysselsettere og velferdstilbydere. Kommunene er det viktigste distriktpolitiske virkemidlet og må ha ressurser til å kunne utgjøre en solid førstelinjetjeneste ovenfor samfunnslivet, næringsliv, etablerere og befolkning. Det må utvikles gode samspillmodeller og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommunalt og regionalt nivå.

Storbyen, i vårt tilfelle, Trondheim spiller en sentral rolle i det regionale utviklingsarbeidet, jamfør Storbymeldingen. Fylkesplanarbeidet i Sør-Trøndelag har instituert et samarbeid mellom Sør- og Nord-Trøndelag og Trondheim kommune der Trondheim som vår storby er sin rolle bevisst som en viktig "motor" for regional utvikling. Med sin posisjon, og sine vekstmotorer, har landsdelshovedstaden en helt spesiell funksjon og rolle når det gjelder å skape positiv vekst og utvikling i regionen. Trondheim har også gjort grep for å styrke samarbeidet mellom byene/regionsentrene i landsdelen gjennom bysamarbeidet. Det må likevel ikke herske tvil om at en framtidig region må ha både en koordinerende rolle med ansvar for og lede an utviklingen på regionplan, mens Trondheim kommune vil utgjøre en meget viktig del av det regional partnerskapet. Samtidig er det viktig å se storbyens rolle i sammenheng med den totale distrikts- og regionalpolitikken og sørge for at det utvikles både samarbeid og en god rollefordeling mellom storby og landkommuner. Det å utvikle enda tettere dialog og samarbeid mellom kommunene, storbyen og det regionale nivå og finne de gode arenaer for en slik samhandling blir en viktig oppgave framover. Her kan vi vise til det samarbeidet som er under utvikling i Trøndelag, bl.a. i Trøndelagsrådet.

Et annet viktig aspekt er demokratiprinsippet. I følge Maktutredningen forvitrer folkestyret i Norge. Makten er i bevegelse. Gjennom sentralisering og utflagging flyttes beslutningsmakt innenfor det offentlige, og innenfor næringslivet. I tillegg ser vi at beslutningsmakt flyttes fra politikere til statsadministrasjon eller til det private. Debatten om regionalisering dreier seg derfor også om hva slags demokrati vi ønsker oss. Hvor den reelle makten skal ligge? Et levende folkestyre forutsetter at makt og myndighet ligger hos organer som er valg av folket og som har legitimitet hos folket. Desentralisering av makt, ressurser og myndighet til sterkere regioner i Norge vil kunne være et viktig incitament for å styrke og revitalisere folkestyret. Det er grunn til å tro at økt legitimitet som følger av større makt og innflytelse

samt større ressurser vil gjøre regionalpolitikken interessant for befolkningen og bidra til større oppslutning om de demokratiske prosesser. Et sterkt regionalt folkestyre vil kunne gi regionen en regional helhetlig politikk, skapt i regionen og for regionen og bidra til de gode og effektive løsningene, både når det gjelder nærings- og velferdsutviklingen.

Når det gjelder selve regioninndelingen så er det i KOU 1: Sterke regioner utarbeidet forslag til ny regioninndeling av Norge. Tre ulike modeller lanseres, hvorav en modell med sju regioner anbefales.

Arbeidsgruppen er spesielt opptatt av at de nye regionene skal bli kraftfulle folkevalgte enheter. Det krever regioner som er betydelig større enn dagens fylkeskommune. Større regioner med større befolkningstynge vil gi større økonomisk slagkraft enn det dagens fylkeskommunale enheter kan oppnå. Det er også et uomtvistelig faktum at dagens fylkeskommuner ikke har den legitimitet som er ønskelig for å drive et utviklingsarbeid som omfatter deler av den "brede" politikken. I Trøndelag er det en prosess i gang der tanker om det utvidede regionbegrepet er i modning. Prosessen har ikke nådd fram til enighet om ny grensdragning, men arbeidet med felles utviklingsstrategier for Nord- og Sør-Trøndelag rommer også kimen til et felles, nytt regionbegrep i seg. KOU'en illustrerer også klart at både historiske betingelser og dagens utfordringer framtvinger en seriøs diskusjon om en slik visjon. Antallet regioner og avgrensningen av dem geografisk vil først og fremst følge av oppgavens omfang. Ønsket og viljen til å se framtidig utvikling i en regional vinkling er likevel så sterkt til stede at arbeidsgruppen i all hovedsak er rede til å legge distriktskommisjonens prinsipper og forslag til grunn for å utprøve de modeller som er gjengitt i KOU 1 :2004, herunder Tor Selstads anbefalte modell. Gruppen vil likevel presisere at det i "grenseområder" i sør mot Nordmøre og i nord mot Nordland må være opp til den enkelte kommune å vurdere hvilken region man ønsker å tilhøre.

Styringsprinsipper

Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter bør inngå som viktige premisser i den statlige planleggingen. Dette er et svar på behovet for et regionalt tilpasset politikk på tvers av sektorer, og at det er et behov for sterkere territoriell samordning, og at den må utformes nedenfra – dvs. en differensiert politikk som kan se ulike politikkområder i sammenheng lokalt og regionalt.

Tiden er inne for å gjøre tiltak for å samordne den statlige politikken bedre og gi mer rom for det som formes fra regioners og kommuner side, selv om dette kan innebære større forskjeller med hensyn til rammebetingelser, offentlig tjenesteproduksjon og infrastruktur.

Styringsform og finansiering

Distriktskommisjonen peker på at **dialog, forhandlinger og forpliktende avtaler** mellom statlig og regionalt nivå skal inngå som en sentral reguleringsmekanisme i relasjonen mellom statlige sentrale myndigheter og regionnivået.

I dag har vi et system med **konsultasjonsordninger** som rommer mulighetene for et institutt med forhandlinger om tilvekstavtaler etc i seg. Det overordnede må imidlertid være at regionene, på samme måte som kommunene, trenger et stabilt og forutsigbart grunnlag å drive på – det er helt avgjørende for å gi dem det legitime fundament i en regional sammenheng, og ikke minst vil dette være en lakmestest på om sentrale myndigheter mener alvor når de skal bidra til å skape regionene til legitime og troverdige deltakere i partnerskap. En stabil finansieringsordning gjennom rammer vil gi et slikt grunnlag, og det er grunn til å minne om at i basisen for kommunalt selvstyre ligger at staten ikke har rett til å pålegge kommunene noe

uten at dette er fastsatt ved lov. Utfordringen er å utforme et styringssystem slik at regional frihet og handlingsrom sikres innenfor rammen av en overordnet nasjonal styring. Partnerskap mellom regioner, kommuner, statlige og private aktører er framholdt som en sentral modell for samhandling. En partnerskapsbasert forhandlingsmodell vil kunne være en nyttig supplerende styringsmodell, men den må ikke gjøres til hovedmodell for styringsrelasjonen mellom staten og regionen. Et regionalt nivå må likevel kunne inngå forpliktende partnerskap både horisontalt og vertikalt. Den etablerte konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren bør kunne videreutvikles til å dekke enkelte sider av denne styringsdialogen.

Forpliktende avtaler mellom partene på regionalt nivå vil særlig være aktuelt på områder hvor det regionale folkevalgte nivå har bestiller- eller samordningsansvaret.

Statlig langtidsbudsjettering bør vurderes som middel for å skape mer forutsigbarhet for kommuner og regionalt nivå.

ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL UTTALELSE

- 1. KS i Sør-Trøndelag slutter seg til Distriktskommisjonens anbefaling om sterke folkevalgte regioner.** Norge trenger en mer helhetlig og samordnet politikk enn det den sentraliserte og sektoriserede stat presterer i dag hvor det er stort sprik mellom mål og virkelighet. En samordnet og helhetlig politikk som både er prioriteringseffektiv og har legitimitet, krever desentralisering av makt til et regionalt folkestyrt lederskap.
- 2. Trøndelag en naturlig region.** KS i Sør-Trøndelag mener det er nødvendig med gjennomgripende endringer i norsk distrikts- og regionalpolitikk. Kjernen i den nye regional- og distriktspolitikken må - i Norge som i Europa ellers - være regionene sin egen utviklingspolitikk. Det er KS i Sør-Trøndelag sin oppfatning at etableringen av større folkevalgte regioner er nødvendig for å kunne lykkes med denne politikken. Trøndelag er en slik naturlig region med felles kultur, historie, språk og tradisjoner. Vår felles identitet vil kunne bidra til å skape et kraftfullt forvaltningsnivå og stimulere til lokal og regional vekstkraft for næringslivet i den enkelte region, noe som i neste omgang skaper økonomisk vekst og gir grunnlag for videre velferdsutvikling.
- 3. Oppgaver og ansvar, samt finansiering av de nye regionene.** KS i Sør-Trøndelag anbefaler at det folkevalgte regionale nivået i særlig grad overtar myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling, dvs. infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse, samt oppgaver innefor miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk og a-etat. En slik reform må gjøres avhengig av at en skal sikre regional frihet og handlingsrom, og at det følger et seriøst finansielt grunnlag med oppgavene. I tillegg er det aktuelt å vurdere begrenset skattlegging, slik at regionen selv kan påvirke inntektsgrunnlaget.
- 4. Antall regioner og avgrensning.** Antallet regioner og avgrensningen av dem geografisk vil først og fremst følge av oppgavenes omfang. KS i Sør-Trøndelag finner i all hovedsak er rede til å legge distriktskommisjonens prinsipper og forslag til grunn

for å utprøve de modeller som er gjengitt i KOU 1 :2004. I gråsoner/grenseområder må det være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilken region man skal tilhøre.

5. **Kommunenes rolle.** KS i Sør-Trøndelag slutter seg til Distriktskommisjonens betraktninger om behovet for å desentralisere oppgaver fra staten til kommunene. Kommunene er svært viktige i distriktets og regionalpolitisk sammenheng, både som samfunnsutviklere, tilretteleggere, sysselsettere og velferdstilbydere. Kommunene er det viktigste distriktpolitiske virkemidlet og må ha ressurser til å kunne utgjøre en solid førstelinjetjeneste ovenfor samfunnslivet, næringsliv, etablerere og befolkning. Det må utvikles gode samspillsmodeller og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommunalt og regionalt nivå.
6. **Storbyenes rolle** .Det regionale samarbeidet har særlig utviklet seg gjennom et felles fylkesplanarbeid mellom Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim kommune der Trondheim som vår storby er seg sin rolle bevisst som en viktig "motor" for regional utvikling. Dette har aktualisert storbyenes rolle som "motorer" i den regionale utvikling. Det må likevel ikke herske tvil om at en framtidig region må ha både en koordinerende rolle med ansvar for og lede an utviklingen på regionplan, mens storbyen vil utgjøre en meget viktig del av det regional partnerskapet. Samtidig er det viktig å se storbyens rolle i sammenheng med den totale distrikts- og regionalpolitikken og sørge for at det utvikles både samarbeid og en god rollefordeling mellom storby og landkommuner.
7. **Regionalisering vil bidra til å revitalisere folkestyret.** Økt legitimitet som følger av større makt og innflytelse samt større ressurser vil gjøre regionalpolitikken interessant for befolkningen og bidra til større oppslutning om de demokratiske prosesser. Et sterkt regionalt folkestyre vil kunne gi regionen en regional helhetlig politikk, skapt i regionen og for regionen og bidra til de gode og effektive løsningene, både når det gjelder nærings- og velferdsutviklingen.