



Arkivsak 200403910-3
Arkivnr. E: 130 & 13
Saksbehandler Rune Kippersund
Saksgang
Fylkesutvalget
Fylkestinget

Møtedato Sak nr.
10.02.2005
16.02.2005 1/05

**KOU 2004:1 Sterke regionar – Framlegg til ny regioninndeling av Norge og
NOU 2004:19 Livskraftige distrikt og lokalsamfunn (Distriktskommisjonen).
Høring.**

ADMINISTRASJONENS INNSTILLING

1. Fylkeskommunen støttar opp om dei målsettingar og strategiar Distriktskommisjonen har kome fram til og den heilskaplege tilrådinga den har kome med.
2. Desentralisering av makt til underliggjande forvaltningsnivå bør vere ein hovudstrategi for å utløyse meir av det samla verdiskapingspotensialet i landet og sette lokalsamfunn og regionar i stand til å ta større ansvar for eigen utvikling.
3. Det bør etablerast eit folkevalt regionalt nivå der ansvar og avgjerdsrett for oppgåver på område som er av stor verdi for regional utvikling blir desentralisert frå staten.
4. Det regionale nivået bør ha eit sjølvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeøverføringar og direkte skattegrunnlag, på line med finansieringa av fylkeskommunane i dag.
5. Inndelinga i regionar bør primært baserast på funksjonalitet slik at næringsutvikling, busettingsmønster og samferdslestruktur blir sett i samanheng for å få større kraft i det regionale utviklingsarbeidet.
6. Buskerud, Telemark og Vestfold vil utgjere ein velfungerande region.
7. Regiontilknytning for "randsonekommunane" bør vurderast nærare og avklarast gjennom lokale demokratiske prosessar.

Tønsberg 13. januar 2005

Knut Pihl
Konst. fylkesrådmann

Anne Cathrine Sverdrup
direktør

Vedlegg: Kap 1 Om utredningen, sammendrag og forslag (KOU 2004:1)
Kap 7 Konklusjoner og anbefalinger (NOU 2004:19)

Utrykte vedlegg :

KOU 2004:1 Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge
NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og lokalsamfunn

Innledning

Denne saken er utformet som en likelydende sak for fylkestingene i Buskerud, Telemark og Vestfold, med felles innstilling fra fylkesrådmennene. Saksforelegget er skrevet i Telemark, og teksten følger derfor på nynorsk.

KS har bede professor Tor Selstad ved Høgskulen i Lillehammer om å leggje fram og grunngje tre konkrete, kartfesta alternative framlegg til inndeling av sterke regionar. Rapporten, *KOU 2004:1 Sterke regionar – Framlegg til ny regioninndeling av Norge*, er sendt på høyring med frist 1.februar 2005..

Distriktskommisjonen si innstilling, *NOU 2004:19 Livskraftige distrikt og lokalsamfunn*, blei lagt fram 12.oktober. Kommunal- og regionaldepartementet har fastsett to tidsfristar for høyringa. 14.januar 2005 er fristen for spørsmål som skal drøftast i regionalmeldinga våren 2005, medan 14.oktober er fristen for spørsmål som gjeld fylkes- og kommunestruktur, oppgåvedeling og maktfordeling/regionalisering.

KS peikar på at det er store kontaktflater mellom dei to rapportane og at begge høyringssakene omhandlar kva for slags regionalt nivå landet skal ha. KS har oppmoda medlemmene om å gi ei samla fråsegn til KRD når det gjeld innstillinga frå Distriktskommisjonen parallelt med KS si høyring til KOU 2004:1. Fylkesrådmannen legg på den bakgrunn fram ei felles sak med framlegg til fråsegn om begge rapportane.

Oppmodinga frå KS om framdrift i høyringsprosessen har gjort samkjøring med kommunane vanskeleg.

Denne saka er utforma som likelydande sak for fylkestinga i Buskerud, Telemark og Vestfold med felles tilråding frå fylkesrådmennane.

Saksutredning

KOU 2004:1 Sterke regionar – Framlegg til ny regioninndeling av Norge.

Rapporten gjer framlegg om ei inndeling av Norge i sju regionar. Talet på regionar og den konkrete inndelinga er gjort utifrå tre hovudpremissar;

- Storleik

Regionane skal vere store nok til å ta på seg eit breiare spekter av oppgåver enn fylkeskommunane har i dag. Samtidig bør ein søke så god balanse mellom regionane som råd, sjølv om det må akseptertast ulike storleik. Christiansen-utvalet gjorde framlegg om at fylka ikkje burde ha mindre enn 200.000 innbyggjarar som eit vegleiarande utgangspunkt. Rapporten frå Selstad gjer ikkje framlegg om ei slik nedre grense, men peikar på at ulempa ved alt for små regionar vil vere at dei ikkje vil vere i stand til å ta på seg større oppgåver i framtida.

- Funksjonalitet

Forvaltningsregionane må i framtida basere seg på prinsippet om funksjonelle regionar. Ein funksjonell region er prega av eit bymessig senter og eit omland. I senteret vil ein finne sentralstadsfunksjonar. Det vil konkret seie servicetilbod av ulike slag. Ein del av desse vil vere offentlege funksjonane frå kommunar, regionar og staten, men i all hovudsak er det private servicemarknader som definerer styrken til senteret. Slike funksjonelle regionar kan ein definere på fleire nivå; det ein kan kalle arbeidsmarknads- busstad- og serviceregionar (ABS-regionar) er regiondanning over dagens kommunar. Eit uttrykk for slike regionar er Statistisk Sentralbyrå si inndeling i 89 regionar. På eit høgre nivå kan ein operere med landsdelsregionar, og også her finst det ei inndeling frå SSB i sju regionar. Kravet om funksjonalitet handlar altså dels om å forankre regionane i sterke sentra, dels om å forhindre at regiongrensene går tvers gjennom velfungerande byregionar på lågare nivå. I nokre tilfelle kan klynger av småbyar til saman danne ei urban kjerne i regionen som kan kompensere for mangelen på ein ekte storby.

- Identitet

Sterke regionar skal i framtida ikkje bare dekke administrative funksjonar. Dei skal også vere politiske organ som uttrykker ei viss geografisk maktdeling i landet. Graden av politisk deltaking i slike regionar kviler i siste instans på ei grunnleggjande identitetskjenning med regionen. Identiteten kan vere tufta på tradisjonell kultur, men kan og vere danna av moderne samhandling i byregionar. I ein stadig meir open verden må også identitetskjenninga balansere mellom det globale og det regionale. Ein regionreform må bygge på det folk opplever som regionar. Det ein kallar landsdelar er regiondanningar som blir akseptert både utad og innad, sjølv om ingen kan seie heilt eksakt korleis grensene mellom desse landsdelane vert trekte. Det må gjerast gjennom reformen, og med medverknad frå dei som bur i randsona til landsdelen.

Dei tre kriteria står dels i motsetnad til kvarandre. Legg ein einseitig vekt på storleik, kan det skape funksjonell ubalanse innad og identiteten vert svak. Legg ein einseitig vekt på funksjonalitet, kan ein få fleire og mindre einingar, men då utan tilstrekkeleg tyngde utad. Legg ein vekt på tradisjonell identitet, kan dette stå i motstrid til prinsippet om funksjonelle regionar. Difor er framlegget i rapporten eit kompromiss mellom ulike omsyn.

Etter inndelinga i sju regionar er Buskerud (minus 2 kommunar), Telemark og Vestfold definert som ein region.

Rapporten skisserer også to alternative framlegg. Det eine alternativet delar landet i fem større regionar. I dette framlegget utgjer Telemark, Aust- og Vest-Agder ein region (Sør-Norge), medan Buskerud og Vestfold er ein del av region Øst-Norge. I det andre alternativet med 9 regionar er BTV-regionen slik som i hovudframlegget med 7 regionar.

Rapporten legg til grunn at nasjonale og regionale/lokale styremakter vil måtte spele saman før det blir fatta endeleg vedtak. Sentrale styremakter må avgjere kva slag og kor mange regionar ein skal ha, medan regionale styremakter må foreta den nødvendige funksjonsdeling mellom sentra internt i regionen. I tillegg bør kommunar og regionar i randsona mellom regionane kunne ta stilling til kva for region dei vil høyre til.

Når det gjeld oppgåver for eit nytt regionalt nivå, visar rapporten frå Tor Selstad til Distriktskommisjonen. Då rapporten blei lagt fram, var det kjend at Distriktskommisjonen ville leggje følgjande oppgåver til grunn for eit nytt regionalt nivå ; regionalpolitikk, utdanning og forskning, areal-, ressurs- og miljøforvaltning, samferdsle, kultur og helse.

NOU 2004:19 Livskraftige distrikt og lokalsamfunn (Distriktskommisjonen)

Distriktskommisjonen sitt hovudmål for regionalpolitikken er å skape vekst og utvikling i alle delar av landet, for på denne måten å auke den nasjonale verdiskapinga. Vekstkraft må mobiliserast nedanfrå. For å understøtte den potensielle vekstkrafta i alle delar av landet må det byggjast sterke og sjølvstendige lokalsamfunn og regionar. Regionalpolitikken må vere tilpassa den einskilde region sine føresetnader og ønskje. Politikken må ha ei demokratisk forankring, der viktige avgjerder vert trefte av folkevalde organ.

Distriktskommisjonen har formulert fire hovudstrategiar som bør leggjast til grunn for distrikts- og regionalpolitikken;

- Politikk for å møte endring
- Vekt på den breie politikken
- Desentralisering av makt til folkevalde organ
- Nytt handlingsrommet i den smale distriktpolitikken

Distriktskommisjonen meiner at det å desentralisere makt til folkevalde organ bør vere ein av hovudstrategiane i distrikts- og regionalpolitikken. Grunngevinga er at dette vil bidra til å utløyse meir av det samla verdiskapingspotensialet her i landet, og sette lokalsamfunn og regionar i stand til å ta større ansvar for eiga utvikling. Samtidig understrekar kommisjonen at staten framleis må ha det overordna ansvaret for sektorpolitikken, og fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettingar knytt til dei ulike politikkområda.

Fleirtalet i kommisjonen går inn for ein trenivåmodell, med eit styrkt folkevalt regionalt nivå. Dette nivået skal mellom anna bidra til ei styrka territoriell samordning av statleg sektorpolitikk. Det regionale forvaltningsnivået bør i tillegg overta oppgåver og avgjerdsrett frå staten på område som er av stor verdi for regional utvikling. Dette gjeld områda infrastruktur, samferdsle, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridande areal- og ressursforvaltning og helse. Samspelet mellom nivåa bør i større grad baserast på forhandlingar og forpliktande avtaler. Ansvar for dei ulike oppgåvene vil variere med omsyn til totalansvar, bestilleransvar og samordningsansvar.

Fleirtalet meiner det regionale nivået bør ha eit sjølvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringar og direkte skattegrunnlag, på line med finansieringa av fylkeskommunane i dag. På område der det vert overført eit totalansvar eller bestilleransvar frå staten til det regionale nivået, bør pengane følgje med. Også på dei områda der det er snakk om eit samordningsansvar, bør det regionale nivået ha tilstrekkelege økonomiske ressursar til å stimulere til ønska løysingar.

Fleirtalet i kommisjonen er delt i synet på kor store regionane bør vere for å kunne ivareta dei oppgåver dei blir sett til å løyse. Heile fleirtalet er likevel av den oppfatning at talet på regionar og avgrensing av desse primært vil vere ein konsekvens av oppgåvene og at det difor er meir viktig med fokus på oppgåver framfor geografi. Samstundes definerar Distriktskommisjonen regionalpolitikken slik at den rettar seg mot større samanhengande område som omfattar både byar og deira omland og meir typiske distrikt. Regionalpolitikken skal både føre til regional utvikling og regional fordeling. Fleirtalet meiner det bør leggjast opp til ei føremålstenleg spreing av regionale funksjonar, kompetansemiljø og styremakter innafor dei nye regionane for å unngå ei forsterka sentralisering på regionalt nivå.

Eit mindretal i kommisjonen går inn for ei løysing med to folkevalde nivå, medan eit anna mindretal går inn for ein trenivåmodell med regionkommunar i tillegg til primærkommunane. I tillegg til overføring av oppgåver til regionalt nivå, går fleirtalet inn for å overføre ytterlegare oppgåver og ansvar til det kommunale nivå. Særleg vil det vere aktuelt å styrke kommunane sitt ansvar for arealforvaltning, næringsutvikling og stedsutvikling. Fleirtalet i kommisjonen meiner det vil vere nødvendig med ein kommunestruktur basert på større kommunar. Samtidig peikar fleirtalet på at det vil vere mest føremålstenleg å slå saman kommunar som ligg innafor felles arbeids-, bustad og servicemarknader, dvs i meir tettbygde område av landet. Samanslåing av store og spredtbygde distriktskommunar vil i mange tilfelle gi mindre gevinst, og bør difor ikkje prioriterast. Staten bør etter fleirtalet sitt syn spele ei aktiv rolle i omstruktureringa.

Administrasjonens bemerkninger

Distriktskommisjonen gir ei samla og god framstilling av dei regional- og distriktpolitiske utfordringane vi står framfor og Distriktskommisjonen kjem med ei heilskapleg tilråding som må sjåast på samla. Det er grunn til å merke seg at kommisjonen er samla i si innstilling om både premisser for mål, mål og strategiar. Fylkesrådmannen vil særleg streke under at kommisjonen legg til grunn at avgjerder skal takast på lågast mogleg effektive forvaltningsnivå og at avgjerder som krev skjønn eller inneber prioriteringar mellom ulike omsyn og interesser bør takast av direkte folkevalde organ. Likeins legg kommisjonen til grunn at desentralisering av makt til underliggjande forvaltningsorgan bør vere ein hovudstrategi for å kunne auke den nasjonale verdiskapinga. Desse prinsippa er i tråd med dei vurderingane som ligg til grunn for BTV-forsøket.

Spørsmålet om eit folkevalt regionnivå er allereie før Distriktskommisjonen la fram si innstilling særst godt utgreidd. Når fleirtalet i kommisjonen går inn for eit folkevalt regionnivå, er det i tråd med tilrådingane i fleire tidlegare utgreingar. Fylkesrådmannen vil her minne om Oppgåvefordelingsutvalet som gav uttrykk for at ein nasjonal næringspolitikk ikkje ville lukkast utan aktiv medverknad og tilpassing utifrå regionale forhold. Dette samsvarer og med dei prinsipp som blei lagt til grunn for søknaden om BTV-forsøket. Større kraft i den regionale næringspolitikken vil gå ut frå meir funksjonelle og større einingar der den regionale organiseringa i størst mogleg grad samsvarar med dei regionale utfordringane.

Også når det gjeld ansvar og oppgåver for eit folkevalt regionnivå, viser fylkesrådmannen til grunnlaget for søknaden om BTV-forsøket. I tillegg til prinsippet om at oppgåver som krev skjønn skal leggjast til folkevalde organ, bør oppgåver og ansvar på område som er av stor verdi for regional utvikling overførast til eit folkevalt regionnivå. Dei oppgåver som fleirtalet i kommisjonen legg til grunn er eit godt utgangspunkt. Det må likevel vere ein føresetnad at det med oppgåvene følgjer eit reelt ansvar (totalansvar eller bestilleransvar) og økonomi. Eit samordningsansvar utan økonomi vil vere av liten verdi. Fylkesrådmannen finn særleg grunn til å peike på at vekst og utvikling og auka verdiskaping krev territoriell samordning av statleg sektorpolitikk og at slik samordning bør skje på regionalt nivå.

Når det gjeld kriterier for inndeling i regionar, er regionforsøket i BTV primært basert på funksjonalitet. Det blei lagt vekt på å etablere ei meir funksjonell eining der det var naturleg å sjå næringsutvikling, busettingsmønster og samferdslestruktur i samanheng for å få større kraft i det regionale utviklingsarbeidet. Det blei og lagt vekt på å skape ei eining som også skulle vere ein demokratisk arena og gi gode vilkår for innbyggjarane til å ta del i og ha innverknad på utviklinga i regionen. I tillegg var det viktig å sikre rasjonell og effektiv løysing av dei regionale oppgåvene innafør område som bør sjåast i samanheng. Fylkesrådmannen ser det som naturleg at desse kriteria også leggjast til grunn for framtidig inndeling i regionar. Ut frå funksjonalitet og identitet kan det likevel hende at delar av regionen føler større tilknytning til ein større Østlandsregion, og at enkeltkommunar gjennom demokratiske prosessar kjem fram til ei anna inndeling enn den Tor Selstad har lagt til grunn i sin rapport.