

Kommunal- og regionaldepartementet

Alternative styringsmodeller for Osloregionen

Kommunal- og regionaldepartementet

Alternative styringsmodeller for Osloregionen

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R5134

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet		
Rapportnr.:	R5134		
Rapportens tittel:	Alternative styringsmodeller for Osloregionen		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:	Oktober 2005	iflg	
Ansvarlig:	Tor Dølvik		
Kvalitetssikring:	Geir Vinsand	Verifisert:	
			(dato) (sign)

Forord

I denne rapporten beskrives og drøftes ulike styringsmodeller for Osloregionen. Bakgrunnen er at KRD forbereder en egen hovedstadsmelding, som skal legges fram våren 2006. Regionens egne parter er trukket inn i meldingsarbeidet.

Våren 2005 leverte AGENDA og Asplan en rapport om styringsutfordringene i regionen. Samtidig leverte Asplan en SWOT-analyse av næringslivets utviklingspotensial. Partene har på dette grunnlaget bedt om en egen utredning som belyser hvordan ulike modeller for politisk-administrativ organisering vil være egnet til å håndtere de utfordringene som er dokumentert.

Rapporten er ferdigstilt på et tidspunkt der utfallet av regjeringsforhandlingene etter Stortingsvalget 2005 er uavklart. En ny regjering skal foreslå hovedprinsippene for framtidig oppgavefordeling, forvaltningsstruktur og kommuneinndeling. KS har tatt til orde for en omfattende regionreform. Vi har forsøkt å beskrive alle modellene på en likeverdig måte. Rapporten er ikke skrevet ut fra antakelser om at noen modeller er mer politisk aktuelle eller realistiske enn andre.

Arbeidet er utført i et samarbeid mellom AGENDA og Asplan Viak. Tor Dølvik (AGENDA) har vært prosjektleder, mens Henning Sunde har vært prosjektleder for Asplans del. Ved AGENDA har Geir Vinsand inngått i konsulentteamet. Ved Asplan har Randi Svånå, Peter Austin og Lars Erik Furu deltatt. Jørund Nilsen fra ECON har bistått i arbeidet knyttet til et særorgan på areal og transport.

Sandvika, 11. oktober 2005

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	SAMMENFATNING	7
2	INNLEDNING	14
	2.1 Bakgrunn	14
	2.2 Mål og problemstillinger	15
	2.3 Metodikk og oppbygging	16
3	UTGANGSPUNKT OG TILNÆRMING	17
	3.1 Innledning	17
	3.2 Oversikt over berørte oppgaver	17
	3.3 Sortering og vektlegging av styringsutfordringene	20
	3.4 Smalt og bredt perspektiv på styringsutfordringene	21
	3.5 Regional og lokal planlegging	23
	3.6 Overføring av statlige oppgaver	24
	3.7 Geografisk nedslagsfelt	26
	3.8 Løsningsmeny	29
	3.9 Operasjonalisering og drøfting av modellene	31
4	FORBEDRINGSTILTAK INNENFOR EKSISTERENDE RAMMEBETINGELSER	32
	4.1 Innledning	32
	4.2 Samarbeid	32
	4.3 Andre samordningsmekanismer	35
	4.4 Mulige tiltak innenfor areal og transport	36
	4.5 Egenskaper	42
	4.6 Utviklingspotensial	42
	4.7 Konklusjon	43
5	SÆRORGAN FOR HOVEDSTADSREGIONEN	44
	5.1 Hovedtrekkene i modellen	44
	5.2 Aktuelle oppgaver	46
	5.3 Prinsipielle egenskaper	50
	5.4 Konsekvenser for oppgaveløsningen	52
	5.5 Konsekvenser for øvrig forvaltning	53
	5.6 Utviklingspotensial	54
	5.7 Oppsummering og konklusjon	55

6	REGIONMODELL	56
6.1	Hovedtrekkene i modellen	56
6.2	Prinsipielle egenskaper	57
6.3	Konsekvenser for oppgaveløsningen	58
6.4	Konsekvenser for politisk og administrativ organisering	61
6.5	Differensiert oppgavefordeling?	61
6.6	Konsekvenser for øvrig forvaltning	62
6.7	Utviklingspotensial	62
6.8	Oppsummering og konklusjon	63
7	TONIVÅMODELL MED REGIONKOMMUNER	66
7.1	Hovedtrekkene i modellen	66
7.2	Prinsipielle egenskaper	68
7.3	Konsekvenser for oppgaveløsningen	69
7.4	Konsekvenser for politisk og administrativ organisering	71
7.5	Konsekvenser for øvrig forvaltning	72
7.6	Utviklingspotensial	72
7.7	Oppsummering og konklusjon	73
8	NORDISKE STORBYERFARINGER	75
8.1	Innledning	75
8.2	Aktuelle reformprosesser	76
8.3	Overblikk over storbyregionene	77
8.4	Helsingfors	80
8.5	Stockholm	85
8.6	Skåne og Gøtaland	88
8.7	København	89
8.8	Likheter og forskjeller – viktige læringspunkter	99
9	FRA MODELLER TIL UTVIKLINGSPROSESS	100
9.1	Tolkningen av reformbehovet	100
9.2	Oppsummering av hovedmodellene	100
9.3	Særskilt om virkninger for Oslo kommune	104
9.4	Videre utviklingsprosess	108
9.5	Konklusjon	109
	VEDLEGG:	111

1 Sammenfatning

Behov for regional samordning

I denne rapporten diskuteres ulike modeller for å overvinne styringsutfordringene i Osloregionen¹. Med styringsutfordringer sikter vi til om den administrative inndelingen og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene legger godt til rette for å løse offentlige oppgaver av regional karakter. I rapporten skilles det mellom tre former for styringsutfordringer:

- *Horisontale samordningsbehov* skyldes kommune- og/eller fylkesinndelingen og krever koordinert oppgaveløsning på tvers av de administrative grensene.
- *Vertikale samordningsbehov* skyldes ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og krever koordinert oppgaveløsning på tvers av nivåene (mellom staten, fylkeskommuner, kommuner).
- *Tverrsektoriell samordning* innebærer at muligheten til å realisere en god oppgaveløsning innenfor én sektor, forutsetter at virkemidlene innenfor andre sektorer bygger opp om dette. Det kan både gjelde innenfor og mellom de ulike myndighetsorganene.

Vår forståelse av hvilke oppgaver som er berørt av styringsutfordringer, er sterkt knyttet til de lovpålagte oppgavene som i dag skal løses av kommuner og fylkeskommuner. Hovedproblemet er knyttet til manglende horisontal og tverrsektoriell samordning mellom eksisterende regionale areal- og transportoppgaver i kommunesektoren. Det er i tillegg pekt på behov for vertikal samordning i forhold til visse definerte statlige oppgaver. Våre analyser tyder på at det vertikale samordningsbehovet i hovedsak er begrenset til transportsektoren.

Styringsutfordringene dreier seg i mindre grad om tjenesteproduksjon innenfor velferdssektorene. Samordningsbehovene innenfor helse-tjenesten dreier seg om intern statlig samhandling mellom de statlige helseforetakene og mellom staten og kommunenes primærhelsetjeneste. Helsereformen er stadig i en implementeringsfase, og det vanskelig å begrunne reform i hovedstadsregionen ut fra de styringsutfordringene som er påvist i helsesektoren. Innefor videregående opplæring finner utfordringene i hovedsak sin løsning innenfor eksisterende

¹ I rapporten er Osloregionen dels en geografisk betegnelse på det samlede hovedstadsområdet, dels navnet på et etablert samarbeid mellom 56 kommuner. Begrepet brukes også i drøftingen av en bestemt administrativ inndeling i tilknytning til modellanalysene. Innholdet i begrepet framgår av sammenhengen.

rammebetingelser. En slik tolkning innebærer at de regionale styringsutfordringene er begrenset til relativt få men viktige regionale oppgaver. Videre konkluderes det med at den formelle forvaltningsoppbyggingen for å løse definerte styringsutfordringer bør skje med utgangspunkt i Oslo og Akershus.

I kap.3 redegjøres det nærmere for denne konklusjonen ut fra analyser av et bredt sett av oppgaver, både tjenesteytingen i de sentrale velferdssektorene og utviklingsoppgaver. Et annet syn på hva som bør være et regionalpolitisk ansvar og en annen vektlegging av regionens næringspolitiske rolle, kan tilsi at reformbehovet også kan gjelde andre oppgaver enn plan- og infrastrukturoppgaver. Økt desentralisering og prioritering av utviklingsrollen kan tilsi at regionens geografiske størrelse bør omfatte mer enn Oslo og Akershus. I SWOT-analysen som ble levert våren 2005, er det vist til potensial for å styrke vekst- og innovasjonsevnen i Oslo-regionens næringsliv. Det krever god oppgaveløsning innenfor de offentlige oppgavene som kommuner og fylkeskommuner har et direkte ansvar for, men dreier seg også om den arrangør- og tilretteleggerrollen som kommuner og fylkeskommuner har for å koble FOU-miljøer, næringsdrivende og aktører innenfor ulike næringsklynger. I et slikt perspektiv kan hele Osloregionen beskrives som en felles næringsregion med behov for felles næringspolitisk strategi.

Modeller for å overvinne styringsutfordringene

Følgende modeller beskrives og vurderes:

- *Modell 0 Forbedringstiltak innenfor eksisterende rammebetingelser* dvs. innenfor gjeldende oppgavefordeling og administrative inndeling
- *Modell 1 Særorgan for hovedstadsregionen*, som innebærer etablering av et eget organ med ansvar for lovpålagte oppgaver og indirekte politisk styring
- *Modell 2 Regionmodell*, som betyr etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå, underlagt direkte folkevalgt styring
- *Modell 3 Tonivåmodell*, som betyr at fylkeskommunen nedlegges og oppgavene overføres til kommunene eller evt. staten

Sammenfatning av sterke og svake sider ved modellene

Modell 0 innebærer ingen endringer i de grunnleggende rammebetingelser som de observerte styringsutfordringer har sin årsak i. Modellen legger ikke til rette for noen regional organisering som i større grad kan samle de regionale oppgaver innenfor areal- og transportområdet, og legger dermed heller ikke noe troverdig grunnlag for regional overtakelse av det som i dag er statlige oppgaver på området. Hovedproblemet er at det gjennom flere tiår har vist seg vanskelig å

etablere forpliktende og beslutningsdyktige interkommunale ordninger som løser de grunnleggende styringsutfordringene i regionen. Vår konklusjon er for det første at det kan være viktig å videreutvikle de arenaer for samarbeid og samordning som er etablert. Samtidig ser vi behov for mer grunnleggende endringer i enten det interkommunale samarbeidet eller den formelle forvaltningsstrukturen, dersom definerte styringsutfordringer skal løses.

Modell 1, særorgan for hovedstadsregionen, innebærer en spesielløsning for å håndtere areal- og transportutfordringene. I modellen samles regionale oppgaver i en egen regional forvaltning som skreddersys til dette formålet, både i forhold til oppgaver og det territorium det skal omfatte. Modellen legger til rette for en bedre løsning av de regionale areal- og transportoppgavene, og gir også gode muligheter for desentralisering av statlige oppgaver på området. Ulempene med modellen er at særorganet kommer i tillegg til eksisterende forvaltning, at den blir indirekte finansiert og styrt, samt at den vil ha betydelige konsekvenser for styrbarhet og allokeringmulighet i gjenværende forvaltning.

Modell 2, regionmodellen, betyr etablering av et direkte politisk styrt generalistorgan med bredere oppgaveportefølje enn bare en særforvaltning for areal- og transportoppgaver. Regionløsningen gir brede allokeringmuligheter og skaper gode muligheter for desentralisering av statlige oppgaver. Regionen vil være godt egnet til å løse horisontale og sektorielle samordningsbehov. Regionen vil også kunne gi større tyngde og påvirkningskraft i det øvrige regionale utviklingsarbeidet, herunder næringsutvikling og felles profilering av regionen. Ulempene er knyttet til at betingelsene for vertikal samordning mot kommunene ikke blir bedre. Løsningen medfører større avstand til innbyggere, næringsliv og kommuner, med fare for svak demokratisk forankring i valg og begrenset legitimitet i den løpende oppgaveutførelsen. Løsningen medfører også en stor omstilling i innarbeidet forvaltning, særlig i Oslo kommune.

Modell 3, tonivåmodellen, innebærer fordeler ved at den vertikale samordningen man i dag finner i Oslo også kan gjennomføres i andre delregioner i Akershus. Modellen krever at dagens 22 kommuner i Akershus slås sammen til 3-4 nye regionkommuner. Modellen kan dermed gi gode forutsetninger for å løse de viktigste styringsutfordringene innenfor transport og planlegging, men dette er betinget av at de nye regionkommunene klarer å etablere et formalisert samarbeid på frivillig grunnlag. Modellen medfører fordeler ved at ansvaret for arealpolitikken og regional oppgaveløsning i utgangspunktet vil ligge på samme nivå. Modellen innebærer mulighet for desentraliseringsgevinster ved at kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan sees i sammenheng. Modellen kan også innebære viktige demokratiske gevinster ved at innbyggerne kun forholder seg til kommuner og avgir stemme ved ett

lokalvalg. Ulempene ved en tonivåmodell kan være knyttet til at kommunen blir en stor og kompleks organisasjon, til virkninger av en kommuneinndelingsreform for dagens lokaldemokrati og lokale oppgaver, og ulemper knyttet til det interkommunale samarbeidet om kommuneovergrepene oppgaver.

Modellenes egenskaper innenfor areal- og transport

Arealdisponering og utbyggingsmønster

I modell 1-3 etableres det mekanismer som søker å sikre at kommunale arealdisponeringer bygger opp om et utbyggingsmønster som ivaretar sentrale regionale hensyn for det større byområdet. Det kan dreie seg om utbyggingsretning, arealøkonomisering og lokaliseringsmønster som bygger opp om investeringer i transportsystemet. Mekanismen består i at det i hver modell vil utvikles regionale planer og strategier for hele byområdet, som kommunene må innarbeide og legge til grunn for sin planlegging. Det vil derfor avhenge av de konkrete planprosessene og den regionale styringen eller medvirkningen, hvordan arealdisponeringen faktisk utformes.

I tonivåmodellen vil kommunenes territorium være vesentlig større enn i de to andre modellene, noe som kan trekke i retning av at de kommuneinterne planprosessene sikrer en mer helhetlig avveid arealdisponering på kommunalt nivå. Det kan også føre til at færre spørsmål blir tema for regionale avveininger. På den annen side vil det være samarbeidet mellom disse kommunene som sørger for en regional avveining av byovergrepene planspørsmål, gjennom den felles planen de måtte bli enige om i et samarbeid. Her skiller tonivåmodellen seg både fra regionmodellen og særorganet, som begge tillegges myndighet av staten til å utarbeide regional plan. Regionen og særorganet vil dermed på en tydeligere måte opptre som et koordinerende organ overfor kommunene. I tonivåmodellen vil denne koordineringen og regional avveining utføres gjennom et samarbeid mellom færre og mer jevnbyrdige regionkommuner.

Transport infrastruktur

I modell 1-3 skjer det en koordinering av beslutninger om planlegging av infrastruktur for hele regionens transportsystem. Det omfatter vegnett, baner, knutepunkter og kollektivfelt. I modellen med særorgan og i regionmodellen vil det være ett myndighetsorgan som sørger for denne koordineringen for hele byområdet, mens i tonivåmodellen vil myndigheten i utgangspunktet legges til de nye regionkommunene, som så sørger for samordning og felles beslutninger gjennom et samarbeid.

Det kan være aktuelt å desentralisere statlig ansvar for riksveger og jernbane i alle modellene. I regionmodellen og modellen med særorgan

vil det være ett organ som eventuelt tillegges myndigheten, mens i tonivåmodellen vil det være de nye regionkommunene.

I prinsippet ligger det i modell 1-3 til rette for samordning og avveining mellom investeringer i veg og bane, samtidig som investeringene innenfor hele byområdet vurderes mer under ett. Dette disponerer for plan- og beslutningsprosesser som omfatter mer helhetlige prioriteringer og som derfor bør kunne lede til et regionalt transportsystem som er bedre egnet til å møte de økte transportbehovene. I tonivåmodellen vil mekanismen være at større regionkommuner spiller den sentrale rollen gjennom et samarbeid, mens det i modellen med særorgan og region vil skje mer direkte gjennom beslutninger i ett organ som har beslutningsmyndigheten.

I modellen med særorgan vil det geografiske virkeområdet for denne samordningen kunne tilpasses de særskilte transportmessige utfordringene i det meste berørte området, mens i regionmodellen vil dette følge mer av avgrensningen for regionen. I tonivåmodellen vil det geografiske virkeområdet følge av den kommuneinndelingen som etableres.

I tonivåmodellen vil koordineringen mellom de regionale infrastrukturplanene og kommunale arealplanprosessene omfatte færre aktører enn i modellen med særorgan og i regionmodellen, noe som kan innebære en mindre krevende prosess for å samordne areal- og transportplanleggingen i tonivåmodellen. Det samme gjelder samordningen overfor den kommunale parkeringspolitikken.

Kollektivtransport

Modell 1-3 innebærer at det etableres en felles politisk bestillerfunksjon for kollektivtransporten. I modellen med særorgan og i regionmodellen vil dette skje direkte i ett organ, mens det i tonivåmodellen etableres et interkommunalt samarbeid om denne funksjonen. I alle modellene kan dette også omfatte kjøp av regionale persontransporttjenester på jernbane, men betingelsene for å overføre dette ansvaret vil i utgangspunktet ikke være like gode i tonivåmodellen, der regionkommunene i så fall må tillegges det formelle ansvaret.

I disse tre modellene etableres det samordningsmekanismer som kan disponere for bedre rutesamordning, effektiv drift, felles markedsføring, takstsystem og billettsystemer osv. I regionmodellen vil bestillermyndigheten gjelde transporten innenfor regionens geografisk område, mens det geografiske området i særorganet og tonivåmodellen kan fastlegges ut fra mer rendyrkede transportfaglige vurderinger.

Nordiske sammenligning

De nordiske storbyregionene har vært stilt overfor likeartede utfordringer knyttet til å håndtere vekst, utvikle effektive og miljøvennlige transport- og trafikksystemer, helhetlig planlegging for byutvikling og felles rammer for byspredningen på tvers av kommunegrenser. Det er også stigende utfordringer knyttet til sosial inkludering og integrering, samtidig som det er stort engasjement for å stimulere den økonomiske utviklingen ved å mobilisere vekst- og nyskapingspotensialet i storbyområdene.

I alle de nordiske landene finnes eksempler og erfaringer med de modellene for organisering av byovergripende oppgaver som diskuteres som mulige reformretninger for Osloregionen. Det gjelder både frivillige samarbeidsmodeller, særorganer, tonivåsystem og generalistorganer på regionalt nivå.

Reformarbeidet i de nordiske landene ser ut til å bevege seg i retning av brede generalistorganer, med unntak av Finland som holder fast ved sin tonivåmodell og samkommuneinstituttet. Den kommende danske regionreformen har sykehusdrift som viktigste oppgave og grunnlag for regioninndeling. Areal- og transportutfordringene i Københavnregionen synes ikke å ha vært tungtveiende hensyn bak reformens utforming. I reformarbeidet i Sverige kobles diskusjonen mer direkte til samordningsreformer innenfor regional statsforvaltning. I en nordisk sammenligning framstår Osloregionen som den storbyregionen med minst formalisert regional institusjonsbygging.

Hovedkonklusjon

Våre analyser tyder på at det ikke er avgjørende forskjeller i modellenes evne til å besvare de viktigste styringsutfordringene. Modellenes egenskaper konvergerer, siden en del av de samme indre spenningene bringes videre inn i modellene (regional-lokalt, statlig-regionalt), samtidig som alle modellene inneholder mekanismer som kan innebære muligheter til å overvinne de tre formene for styringsutfordringer som er skissert. Derimot er det større forskjeller knyttet til de prinsipielle og iboende egenskapene ved modellene, og det dreier seg særlig om demokratisk forankring og styring, effektivitet, oversiktighet i forvaltningen og omfang på nødvendige omstillinger.

Erfaringen fra de andre landene indikerer at denne typen prinsipielle egenskaper har betydning for om selve forvaltningsorganiseringen er robust eller om den blir et tilbakevendende tema. Det kan neppe alene tilskrives særegne forutsetninger i henholdsvis København og Stockholm at den forvaltningspolitiske debatten om storbyorganiseringen har vært så ulik. Det henger trolig også sammen med egenskapene til de modellene som er valgt.

Nedleggningen av samarbeidsråd og særorgan i København to ganger i løpet av en 20-årsperiode gir grunn til å tenke grundig gjennom om valg av en slik reformstrategi i Osloregionen vil kunne lede fram til varige løsninger. Dannelsen av et særorgan vil kunne legge til rette for bedre oppgaveløsning innenfor areal- og transportpolitikk, men med sine demokratiske og styringsmessige ulemper vil den kunne betraktes mer som en mellomløsning enn en varig løsning på utfordringene. Ønsker man å unngå dette og samtidig gripe fatt i styringsutfordringene, vil alternativet være å forberede en mer grunnleggende reform som enten bygger på å utvikle en tonivåstruktur eller en felles region. Alternativet er forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser, som etter våre analyser ikke gir svar på de styringsutfordringene som er beskrevet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Hvordan kan offentlig myndighetsfordeling i Osloregionen organiseres på en annen måte enn i dag, slik at regionen fungerer bedre for innbyggerne og sikrer en demokratisk styring over regionale spørsmål som er viktige for innbyggerne? Dette er hovedspørsmålet i denne rapporten.

Hovedstadsområdet er beskrevet som ”landets største inndelingsproblem”. Denne karakteristikken ble presentert i Christiansenutvalgets utredning i (NOU 1992: 15) og markerte innledningen på en flerårig prosess med utredninger og reformdiskusjoner. Det synes å råde en felles problemforståelse blant ulike kommunale, fylkeskommunale og statlige aktører i Osloregionen. Mulighetene til å oppnå bedre samlede virkninger av offentlig virksomhet i Osloregionen, har vært et felles utgangspunkt for en rekke samarbeidstiltak og samordningsprosesser innenfor regionen.

De sentrale institusjonelle rammebetingelsene har imidlertid vært uendret, og det har verken på nasjonalt nivå eller i Osloregionen vært noe samlet ønske om å starte reformprosesser som kunne innebære endringer i ansvarsforhold, maktfordeling eller geografiske grenser mellom kommuner og fylkeskommuner i Osloregionen.

I 2003 la regjeringen Bondevik fram en egen stortingsmelding om storbypolitikk, som på ny satte diskusjonen om organiseringen i Osloregionen på dagsorden. Under behandlingen av meldingen etterlyste Stortinget en egen gjennomgang av de særskilte styringsutfordringene i Osloregionen. Parallelt startet det en prosess ”nedenfra”, da kommunene og fylkeskommunene i regionen gjennomførte en rekke seminarer og møter for å konkretisere temaer og oppgaver som de kunne ha gjensidig interesse av å løse bedre gjennom samarbeid og samhandling. Denne prosessen ledet etter hvert til opprettelsen av en ny samarbeidsorganisasjon, Osloregionen fra 1. januar 2005, som har etablert en ny politisk arena for å diskutere og sondere mulige integrasjonstiltak på tvers av institusjonelle grenser i regionen. Her deltar 56 kommuner og to fylkeskommuner. Ambisjonen er å starte samarbeids- og integrasjonsprosesser som kan bidra til å gjøre Osloregionen til en konkurransekraftig og bærekraftig region i Europa.

Styret i Osloregionen har i samarbeid med KRD bedt om en utredning, der det diskuteres hvordan alternative løsninger kan bidra til å overvinne

de styringsutfordringene som er beskrevet i tidligere utredninger og rapporter.

2.2 Mål og problemstillinger

Prosjektet tar sikte på å belyse hvordan ulike modeller for organisering av regionale oppgaver kan gi bedre samordning, demokratisk styringskraft, økt gjennomføringsevne og effektiv oppgaveløsning.

Oppdragsgiver har bedt om at følgende modeller belyses og utdypes:

- (1) Forbedringer innenfor gjeldende rammebetingelser, herunder som ett alternativ at enkelte regionale utviklingsoppgaver eller næringsutvikling legges til samarbeidsalliansen Osloregionen, eller koordineringsansvaret for neste ATP.
- (2) Opprettelsen av særorganer på regionalt nivå
- (3) Felles fylkeskommune eller region
- (4) Tonivåmodell med regionkommuner

I prosjektet skal hver modell utdypes på følgende måte:

- (1) Det skal beskrives mer konkret hva modellen består i, herunder bl.a. hovedprinsipper for politisk og administrativ organisering.
- (2) Det skal drøftes hvilke egenskaper modellen kan ha for å håndtere ulike sider ved styringsutfordringene, slik de er sammenfattet i den første rapporten. Arbeidet skal ta utgangspunkt i de sentrale styringsutfordringene, og vise hvordan de ulike modellen er egnet til å besvare og håndtere disse utfordringene.
- (3) Det skal vises hvordan det som i 2005 er kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgaver omfattes av styringsutfordringene og hvordan de blir håndtert i modellene.
- (4) Det skal drøftes hvordan de ulike modellene er egnet til å overta statlige oppgaver, herunder muligheter for oppgavedifferensiering.
- (5) Det skal drøftes hva som kan være mulige konsekvenser for andre offentlige oppgaver, herunder øvrige kommunale og statlige oppgaver.
- (6) Det skal drøftes hva som kan være den geografiske avgrensningen, i lys av en nærmere vurdering av de oppgavene som er berørt.
- (7) Det skal drøftes i hvilken grad Oslo kommune, med sin spesielle rolle som kommune med fylkeskommunale oppgaver, kan innpasses i de ulike modellene.

I tillegg til disse hovedpunktene drøftes det også hvordan endringer kan gjennomføres som en skrittvis lærings- og erfaringsbasert prosess, fra

kortsiktige tiltak til opprettelse av et eller flere særorganer på regionalt nivå og eventuell etablering av generalistorgan.

2.3 Metodikk og oppbygging

Definisjoner

Med styringsutfordringer sikter vi til om inndelingen (i kommuner og fylkeskommuner) og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (mellom staten, fylkeskommunene og kommunene) legger godt til rette for å løse offentlige oppgaver av regional karakter. Osloregionen kjennetegnes av tett integrasjon, mens mange aktører både på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå er med på å realisere den samlede offentlige politikken i regionen. Styringsutfordringene vil kunne lede til lite helhetlig virkemiddelbruk eller politikktutforming, med konsekvenser for hvordan oppgavene blir løst.

Med løsningsmodeller tenker vi på hvordan forvaltningsutformingen i Osloregionen kan endres gjennom kommune- og fylkesinndeling, oppgavefordelingen mellom nivåene, opprettelse av nye samarbeidsmodeller eller endrede styrings- og finansieringsordninger.

Oppbygging av rapporten

I kapittel 3 oppsummerer vi hvilke oppgaver som inngår i styringsutfordringene, og klargjør hvordan endringer i rammebetingelser kan innebære ulike løsningsmodeller.

I kap 5-7 drøftes den enkelte løsningsmodell. Først gis en beskrivelse av hver modell (dekker i pkt 1 og 6 i mandatet). Deretter drøftes egenskaper ved modellen med vekt på prinsipielle aspekter (pkt 2 og 3). Videre drøftes potensialer for desentralisering og oppgavedifferensiering (pkt 4), før vi drøfter konsekvenser for andre offentlige oppgaver og aktører inkl. Oslo kommune, omkringliggende forvaltning og kommunesystem (pkt 5 og 7). I kapittel 8 gjennomgås nordiske erfaringer med storbyorganisering med vekt på læringspunkter og overføringsverdi til vårt hovedstadsområde. Både problembilde og erfaringer med ulike løsningsmodeller vil bli gjennomgått. I kap. 9 gis en sammenfattende drøfting av egenskaper ved de ulike modellene med vekt på klargjøring av mulige reformstrategier.

Metode

Rapporten bygger dels på faglig diskusjon basert på foreliggende dokumentasjon om styringsutfordringene, erfaringer fra tidligere reformarbeid og internasjonale erfaringer. Videre danner erfaringer med ulike former for interkommunalt samarbeid og tilknytningsformer bakgrunn for å diskutere løsningene.

3 Utgangspunkt og tilnærming

3.1 Innledning

Styringsutfordringene oppstår når gjeldende rammebetingelser (inndeling og oppgavefordeling) påvirker eller begrenser systemets evne til å løse offentlige oppgaver på en ønskelig måte, gjennom politiske og administrative beslutnings- og styringsprosesser. Det er en indirekte sammenheng mellom utformingen av styringssystemet og den faktiske oppgaveløsningen. Strukturene i seg selv løser ikke de samfunnsmessige utfordringene eller problemene, men legger på ulike måter til rette for å håndtere de offentlige oppgavene.

I denne rapporten diskuterer vi derfor hvordan ulike alternativer til dagens forvaltningsutforming *legger til rette* for å løse de regionale oppgavene i Osloregionen. Det vil vi drøfte på to måter:

- (1) Klargjøre hvilke prinsipielle egenskaper ulike modeller har
- (2) Diskutere hvordan konkrete styringsutfordringer vil kunne bli løst gjennom alternative inndeling eller oppgavefordeling.

Vår tilnærmingen er partiell, dvs. vi drøfter løsninger på de regionale styringsutfordringene, ikke utfordringer i den samlede hovedstadsforvaltningen der også kommuner og lokal statsforvaltning er viktige aktører. Hensynet til andre aktører og den samlede forvaltning ivaretas ved å drøfte konsekvensen av ulike modeller. Videre tar vi utgangspunkt i en oppsummering av hva hvilke oppgaver som særlig er berørt av styringsutfordringene, hva slags type samordningsbehov det dreier seg om og det geografiske nedslagsfeltet for disse utfordringene.

3.2 Oversikt over berørte oppgaver

I rapporten om styringsutfordringer (april 2005) ble følgende oppgaver belyst:

- *Arealpolitikk*, hvordan kommunale og regionale planprosesser fastlegger den samlede arealdisponeringen i Osloområdet.
- *Transport infrastruktur*, hvordan ansvarsdelingen mellom Statens vegvesen, Jernbaneverket, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene fastlegger infrastrukturen (veger, baner, knutepunkter, kollektivfelt) for det samlede transportnettet.
- *Kollektivtransport*, hvordan NSB, Oslo Sporveier AS og Stor-Oslo Lokaltrafikk sørger for den samlede driften av kollektivtransporten

i hovedstadsområdet, underlagt tre forskjellige politiske bestillermyndigheter.

- *Helse*, hvordan ansvarsdelingen mellom de statlige helseforetakene og kommunenes primærhelsetjenesten påvirker muligheten til god brukertilpasning gjennom sammenhengende tjenestekjeder og effektiv ressursutnyttelse.
- *Sosiale tjenester*, hvordan ansvarsdelingen mellom de statlige helseforetakene og kommunenes sosialtjeneste påvirker muligheten til en brukertilpasset og effektiv rusomsorg.
- *Videregående opplæring*, hvordan Oslo kommune og Akershus fylkeskommune samordner sine tilbud slik at elevene og de utdanningssøkende får oppfylt sine ønsker og rettigheter og de samlede ressursene innenfor videregående opplæring utnyttes best mulig.
- *Tekniske tjenester*, hvordan kommunenes ansvar for vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon blir ivaretatt innenfor hovedstadsområdet.

Det er i hovedsak de lovpålagte funksjonene i kommuner og fylkeskommuner som er belyst, sammen med statlige oppgaver av regional karakter. Det innebærer at vi ikke har gjennomgått frivillige oppgaver eller oppgaver som ikke er regionale i sin karakter. En sentral frivillig oppgave som kan være påvirket av dagens rammebetingelser, er tilrettelegging for næringsutvikling. I hovedstadsutvalgets utredning ble det pekt på at den offentlige tilretteleggingen for næringsutvikling kunne forbedres gjennom sterkere koordinering mellom kommuner og fylkeskommuner, noe som også krever samspill med lovpålagte tjeneste- og infrastrukturfunksjoner. Mange av de lovpålagte oppgavene er i tillegg sentrale tilretteleggende virkemidler i en kommunal politikk for næringsutvikling.

I tabell 2.1 oppsummeres styringsutfordringene innenfor de regionale oppgavene, og de sorteres i tre hovedkategorier:

- (1) *Horisontale samordningsbehov* skyldes kommune- og/eller fylkesinndelingen som krever koordinert oppgaveløsning på tvers av de administrative grensene.
 - (2) *Vertikale samordningsbehov* skyldes ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og krever koordinert oppgaveløsning på tvers av nivåene (mellom staten, fylkeskommuner, kommuner).
 - (3) *Tverrsektoriell samordning* innebærer at muligheten til å realisere en god oppgaveløsning innenfor én sektor, forutsetter at virkemidlene innenfor andre sektorer bygger opp om dette. Det kan både gjelde innenfor og mellom de ulike myndighetsorganene.
-

Tabell 2.1 Oversikt over styringsutfordringer og mulige konsekvenser for oppgaveløsningen

Offentlig oppgave	Styringsutfordringer – samordningsbehov			Mulige virkninger for oppgaveløsning
	Horisontalt	Vertikalt	Tverrsektorielt	
<i>Arealpolitikk</i>	Eksterne virkninger av kommunal arealdisponering	Regionale prinsipper og kommunale beslutninger om utbyggingsmønster	Infrastruktur vei & bane og arealbruk Arealbruk og miljøtiltak	Utbyggingsmønster: ressurskrevende, arealkrevende, miljøbelastende og transportkrevende
<i>Investeringer i veger</i>	Avveining mellom Oslo og regionene i Akershus Avveining mellom OA og regionen for øvrig	Statlige veger som utgjør regionalt transportnett	Avveininger mellom veg og bane Veg og øvrig arealdisponering	Usikkert om vegforbedringer kommer der det er regionalt ønskelig
<i>Investeringer i kollektiv infrastruktur</i>	Ulik fylkesvis prioritering av baner el. felt.	Jernbanetiltak og øvrig infrastruktur, knutepunkter	Kjøp av kollektivtransport Kommunal arealdisponering	Usikkert om baner, felt og knutepunkt realiseres der det er regionalt ønskelig
<i>Drift av kollektivtransport</i>	Ruter, takster og overgang mellom Oslo og Akershus Offentlig tjenestekjøp	Statlig kjøp av jernbane og lokalt kjøp av buss, bane og båt	Trafikkregulerende tiltak på veg Kommunal arealdisponering	Kostnadskrevende drift, for liten rutesamordning, dårlig framkommelighet
<i>Utnyttelse av transportformene</i>	Vegprising og bomringer mellom Oslo og Akershus Parkeringspolitikk i kommuner	Nasjonal avgiftspolitik og lokal trafikkattferd	Ruter, takster, kapasitet og kvalitet i kollektivtransport Kommunal arealdisponering Investeringer i vegkapasitet	Køer i rushtiden, miljøulemper, ressurs- og velferdstap
<i>Helsetjenesten</i>	Statlig koordinering mellom Helse Øst og Helse Sør Primærhelsetjeneste mellom kommunene	Sammenhengende tjenestekjeder mellom kommunenes og helseforetakenes tjenester	Folkehelsearbeidet for øvrig i kommunene	Svak behovstilpasning gjennom helhetlige pasientforløp
<i>Videregående opplæring</i>	Linjer, læreplasser og opptak på tvers av fylkesgrenser	Muligheten til 13-årig opplæringsløp Felles utnyttelse av kommunale og fylkeskommunale ressurser	Næringsutvikling og øvrig kompetanseutvikling Kommunene som lærebedrifter	Dårlig ressursutnyttelse, redusert valgmulighet og for liten innfrielse av elevens ønsker
<i>Sosiale tjenester</i>	Sosialtjeneste, rusomsorg på tvers av kommuner	Kommunal sosialtjeneste og statlig rusomsorg 1 - 2 linje barnevern	Aetat, utdanning, helse	Lite helhet i behandlingstilbudet overfor brukerne
<i>Tekniske tjenester</i>	Stordriftsfordeler, lokalisering, i VAR mellom kommuner		Miljø- og landbruk, arealdisponering	Miljøbelastninger, høye kostnader, svekket samfunnsikkerhet

Styringsutfordringene kan dels knyttes til de overordnede målene for den enkelte oppgave, dvs. at de politiske prioriteringene i de enkelte myndighetsorganene er forskjellige, noe som kan gi dårlige totalløsninger for det sammenhengende området. Dels kan utfordringene være å utnytte den faglige og administrative kapasiteten og kompetansen på tvers av forvaltningsenhetene, knyttet til faglige eksperttilrådinger og gjennomføringen av offentlig politikk.

Hva er styringsutfordringene for transport?

Transportpolitikken skal dekke transportbehovene i regionen, både for persontransport og gods. Persontransporten er i hovedsak nærtrafikk. Den geografiske fordelingen av boliger og arbeidsplasser gjør at reisemønsteret er sentrumsrettet og preget av store rushtidstopper. De reisende velger den transportformen som de selv anser best, gitt kostnader, reisetid og kvalitet.

Sentrale mål i transportpolitikken er å sikre et effektivt transportsystem (minimere kostnader til transportavvikling, både i form av reisetid og økonomisk kostnad per transportkm), ivareta transportsikkerhet, miljøhensyn og fordelingshensyn.

Arealpolitikken kan legges opp slik at transportbehovene på lang sikt påvirkes. På kort sikt dreier transportpolitikken seg om å dimensjonere transportapparatet slik at det kan dekke de transportbehovene som genereres av det eksisterende utbyggingsmønsteret og lokaliseringen av boliger og arbeidsplasser. Det består i følgende:

- Investere i veger og kollektiv infrastruktur
- Benytte økonomiske virkemidler for å optimalisere reisemiddelfordelingen mellom transportformene

Begge deler forutsetter at en rekke virkemidler utformes samordnet, slik at virkningen av dem trekker i samme retning (parkeringsnormer, takster, rutefrekvenser og -strekninger, vegpriser). Ansvar for disse virkemidlene er spredt på staten, kommuner og fylkeskommuner.

3.3 Sortering og vektlegging av styringsutfordringene

Ut fra kriterier som omfang og alvorlighetsgrad, kan de berørte oppgavene sorteres i to grupper av styringsutfordringer. Gruppe 1 omfatter sterkt berørte oppgaver dvs. oppgaver som hver for seg eller sammen er berørt av alle typeproblemene (inndeling, oppgavefordeling og tverrsektorielt). Her inngår regionale plan- og infrastrukturoppgaver, nærmere bestemt følgende:

- (1) Styring av overordnet utbyggingsmønster gjennom arealplanleggingen hvor det primære ansvaret er kommunalt

- (2) Investeringer i transportinfrastruktur, herunder vei og bane. Dette berører oppgaver og ansvar som er lagt til både staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Kommunene er indirekte berørt gjennom ansvaret for lokale veier, parkeringspolitikk etc.
- (3) Driftsoppgaver innenfor transport, herunder kollektivtransporten og vegpolitikken.
- (4) Samordning mellom investeringer og drift innenfor transportsektoren
- (5) Samordning mellom transportsektoren og arealpolitikken (ATP)

Gruppe 2 omfatter mindre berørte oppgaver dvs. oppgaver hvor styringsutfordringene er begrenset til i hovedsak ett typeproblem, nemlig funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. I gruppe 2 inngår følgende oppgaver:

- (1) Helsetjenesten, herunder samordningsbehov innenfor spesialisthelsetjenesten og i forhold til førstelinjen i kommunene. Helsereformen i 2002 er fortsatt under implementering, og de styringsutfordringene som det er vist til i delrapport 1, kan neppe begrunne en reversering eller modifisering av reformen, ut over at utviklingsarbeid innenfor gjeldende rammebetingelser bør videreføres.
- (2) Sosiale tjenester inkludert rus og barnevern, der det er pekt på samordningsbehov mellom statlig andrelinje og kommunal førstelinje, etter at reformer ble gjennomført for begge tjenester fom 1. januar 2004. Innenfor disse tjenestene er det imidlertid for tidlig å trekke konklusjoner om reformbehov på bakgrunn av erfaringer. Oslo kommune setter høsten 2005 i gang en evaluering av rusreformen, noe som kan utdype de konkrete virkningene.
- (3) Utfordringene innenfor videregående opplæring finner i hovedsak sin løsning innenfor gjeldende rammebetingelser, gjennom samarbeid og avtaler mellom Oslo og Akershus, jf vår rapport om styringsutfordringer i april 2005.
- (4) Innenfor tekniske tjenester viste hovedstadsutvalget til muligheter for samordningsgevinster. Det bør gjennomføres grundigere undersøkelser for å oppdatere situasjonsbeskrivelsen innenfor dette feltet, før det trekkes konklusjoner om endret forvaltningsorganisering for disse oppgavene.

3.4 Smalt og bredt perspektiv på styringsutfordringene

Vi har kommet til at styringsutfordringene berører få men viktige regional oppgaver. Trekker vi inn andre kriterier for å vurdere omfang og alvorlighetsgrad, kan dette bildet endres. Det er særlig synet på

demokrati og statlig styring – hva som bør være et regional- eller lokalpolitisk ansvar, som kan tilsi at reformbehovet er bredere og omfatter flere oppgaver enn gruppe 1.

I debatten om det regionale nivåets oppgaver er det pekt på to typer oppgaver eller roller som kan begrunne et bredere regionalt ansvar:

For det første har KS foreslått en omfattende desentralisering av både statlig tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver som vil innebære en betydelig bredere regional oppgaveportefølje sammenliknet med både dagens fylkeskommunale ansvar og de justeringer som framstår som viktig ut fra faglige analyser av styringsutfordringene. KS har foreslått at alle nåværende fylkeskommunale oppgaver skal løses av nye regioner med tillegg av en rekke statlige oppgaver som i dag løses av regional og sentral statsforvaltning. De nye regionene skal ha tre typer oppgaver:

- (1) Oppgaver der det direkte folkevalgte organet (regiontinget) har totalansvar. Det gjelder:
 - Samferdsel, dvs. fylkesvegene, riksveger utenom stamveger, tilskudd til lokal og regional kollektivtransport, kjøp av regional persontrafikk på jernbane
 - Næringsutvikling
 - Kultur
 - Videregående opplæring
 - Miljø- og kulturminnevern
- (2) Oppgaver der regiontinget har bestilleransvar:
 - Høyere utdanning og forskning
 - Spesialisthelsetjeneste
- (3) Oppgaver der regiontinget har samordningsansvar:
 - Regional planlegging
 - Internasjonalt regionalt samarbeid
 - Folkehelsearbeid

For det andre har Osloregionen lagt vekt på frivillige oppgaver og frivillig politisk mobilisering og samordning som viktig begrunnelse for regiondannelse. Formålet med samarbeidet er ”å initiere, utvikle og støtte samarbeidstiltak som styrker Osloregionens posisjon som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa”. Samarbeidet er et svar på nasjonale sentraliseringstendenser og økende konkurranse fra europeiske storbyregioner. Samarbeidsorganet er et tillitsbasert partnerskap uten formell beslutningsmyndighet. Samarbeidet skal bestå i å utvikle felles strategier innenfor følgende områder:

- Utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon
 - Kompetanse og verdiskapning
-

- Profilering nasjonalt og internasjonalt
- Sosial infrastruktur (folkehelsearbeid)

Fra KS er det pekt på en rekke argumenter av politisk og generell karakter for å begrunne en bred oppgaveportefølje. Argumentene er knyttet til en rekke forhold, dels at dagens fylkeskommune er marginalisert og lite bærekraftig, dels at økt desentralisering vil innebære demokratiske og effektivitetsmessige gevinster. Forslaget forutsetter at det regionale styringsorganet må ha ansvar flere viktige oppgaver dersom den politiske rollen skal være meningsfull og dersom det skal være grunnlag for en direkte valgordning. Sterkere regioner skal derfor ikke bare ha ansvar for utviklingsoppgaver, men også tjenesteytende funksjoner som innebærer direkte forpliktelser i forhold til innbyggerne.

KS' begrunnelser for en bred regional oppgaveportefølje er delvis av politisk karakter. Forslaget innebærer omfattende endringer i både inndelingen og i oppgavefordeling mellom staten og regionalt nivå. Endringene i oppgavefordelingen påvirker store deler av regional statsforvaltning og tunge nasjonale sektorer som høyere utdanning, forskning og sykehus. Slike endringer krever andre og bredere analyser enn det som har vært tema i dette prosjektet. I vår tilnærming til løsninger vil vi derfor holde fast ved det reformbehovet som er dokumentert og nærmere oppsummert i dette kapitlet. Det betyr at vi diskuterer løsningene for areal- og transportpolitikken først. Deretter drøftes potensialet for ytterligere samordning og evt. desentralisering for øvrige oppgaver.

Osloregionens rolleforståelse reiser spørsmål om frivillige oppgaver og frivillig regional mobilisering tilsier andre regionale institusjoner og et annet geografisk nedslagsfelt enn det som følger av behovet for samordning av lovpålagte oppgaver. Her mener vi det er viktig å skille mellom oppgaver som skal bestemme den grunnleggende forvaltningsstrukturen og oppgaver som det er naturlig å løse gjennom supplerende samarbeidsordninger. Vårt utgangspunkt er at det er de lovpålagte funksjonene som begrunner endringer i formell oppgavefordeling eller kommune- og fylkesinndelingen.

Ivaretagelse av næringspolitiske roller og andre oppgaver av frivillig karakter kommenteres nærmere under omtalen av geografisk nedslagsfelt i kap. 3.7. Vi gir også en kort omtale av betingelser for å ivareta denne typen oppgaver i tilknytning til den enkelte løsningsmodell.

3.5 Regional og lokal planlegging

Innenfor regional planlegging er det et spenningsforhold mellom regionale interesser og hensyn i planlegging og den lokale handlefriheten og myndigheten til å avgjøre arealdisponeringen gjennom kommunale

planprosesser. Dette forholdet er drøftet i planlovutvalgets forslag til endringer i plan- og bygningsloven. I hver av modellene vil det måtte vurderes mekanismer eller myndighetsendringer for å samordne regionale og kommunale planprosesser. Dette kan gjøres på minst tre prinsipielt forskjellige måter:

- Videreutvikling av mekanismene som ligger i gjeldende bestemmelser om fylkesplanlegging i PBL, dvs nye former for konkretisering av regionale hensyn, medvirkningsprosesser med regioner og kommuner eller bruk av innsigelse som ”ris bak speilet”
- Innføre hjemmel for juridisk bindende retningslinjer eller arealdel på regionalt nivå
- Overføring av kommunenes arealmyndighet, som vil reise store prinsipielle spørsmål og kunne ha betydelige uheldige virkninger for kommunene.

I transportpolitikken er det tilsvarende problemstillinger innenfor planlegging og prioritering av fylkesveger samt kjøp og drift av kollektivtransport. Begge deler er i dag et fylkeskommunalt ansvar.

3.6 Overføring av statlige oppgaver

I alle modellene vil det være aktuelt å overføre oppgaver fra staten til regionalt eller lokalt nivå. Her er det særlig aktuelt å vurdere følgende oppgaver:

- **Kjøp av regionale tjenester for persontransport på jernbane**
Samferdselsdepartementet har i dag ansvaret, og det kan være aktuelt å desentralisere det til en politisk myndighet på regionalt nivå. Hovedstadsutvalget (NOU 1997:12) anbefalte å utrede en slik desentralisering, og spørsmålet har stått sentralt i utredningen om et samordningsorgan for kollektivtransporten på Østlandet (SKØ).
- **Planlegging og prioritering av ”ordinære riksveger”**
I dag er riksvegene et statlig ansvar tillagt Statens vegvesen. Denne myndigheten er på forsøksbasis overført til regionalt nivå andre steder i landet, bl a i Kristiansandsområdet.
- **Planlegging og prioritering av tiltak på stamvegnettet**
Stamvegene utgjør en særlig viktig del av vegnettet i regionen. De 490 km stamveg i Oslo og Akershus utgjør 38% av riksvegnettet i regionen, men har en gjennomsnittlig svært høy trafikkbelastning. I alle hovedsak skapes denne trafikken i byregionen.² Beregninger basert på veglengder og data fra trafikkmodeller indikerer at

² I følge ”Byutredningen for Oslo og Akershus” til NTP 2006-15 er under 1 % av alle personturer i Oslo og Akershus gjennomgående.

anlagsvis halvparten av alt trafikkarbeid på veg i Oslo og Akershus skjer på stamvegene.³ Stamvegpolitikken i byområdet legger derfor viktige premisser for den transportpolitikken som de øvrige transportmyndigheten i området kan føre. Dette kan tale for større regionpolitisk innflytelse over stamvegnettet i storbyregionen. På den annen side er det betydelige nasjonale interesser forbundet med at stamvegnettet skal knytte ulike deler av landet sammen, slik det blant annet beskrives i Nasjonal transportplan.⁴ Det må vurderes nærmere hvordan en eventuell finansieringsmodell for investeringer kan utformes, hvis ansvaret for stamvegene overføres.

- **Planlegging og prioritering av tiltak på (det regionale) jernbanenettet**

Den prinsipielle argumentasjonen er tilsvarende som for stamvegene ovenfor, hvor funksjonen som et regionalt viktig trafikknett må avveies mot nasjonale hensyn. Lokaltrafikken utgjør anslagsvis 70-75% av all togtrafikk i Osloområdet. På bakgrunn av trafikkens sammensetning og karakter kan imidlertid de nasjonale hensynene tenkes å veie tyngre innenfor jernbane enn for stamvegene. En alternativ modell kunne være å overføre ansvaret for jernbanestrekninger i regionen som ikke lenger har "nasjonal trafikk", mao. jernbanestrekninger som har en funksjon som mer tilsvarer de ordinære riksvegene enn stamvegene⁵.

Det vil i betydelig grad bryte med dagens oppgavefordeling innenfor transportsektoren å overføre ansvaret for både stamveger og jernbane innenfor storbyregionen til et regionalt nivå, noe som derfor må utredes nærmere.

De ulike modellene vil ha ulike forutsetninger for å kunne overta den statlige oppgavene som er vist her, noe som kommenteres kort under den enkelte modell.

³ Beregninger gjort av Asplan Viak basert på data og opplysninger fra Statens vegvesen.

⁴ Stamvegnettet "omfatter vegruter som binder landet sammen og som er av særlig betydning for transporter mellom landsdeler og til og fra utlandet", og har derfor "viktige nasjonale og internasjonale funksjoner" (St meld 24, NTP 2006-15, s. 38). Stamvegene inngår ikke i de pågående forsøk i andre norske byområder med endret forvaltningsansvar innen samferdsel. I handlingsprogrammene til Nasjonal Transportplan håndteres forslag til bevilgninger til utbygging av stamvegene av Vegdirektoratet sentralt, atskilt fra øvrig riksvegnett som ivaretas av vegregionene.

⁵ Følgende jernbanestrekninger rundt Oslo vil i framtida ikke ha inter-City/fjerntogtrafikk: Spikkestadbanen, det gamle sporet Oslo S – Lillestrøm utenom Romeriksporten, Lillestrøm-Jessheim-Eidsvoll (fjerntogene går via Gardermoen), Østfoldbanens indre linje og Gjøvikbanen nord for Roa. I framtida vil dette også gjelde dagens spor Lysaker-Sandvika-Asker som primært skal ha lokaltrafikk når dobbeltsporet ferdigstilles, samt tilsvarende når nytt dobbeltspor Oslo-Ski er bygd.

3.7 Geografisk nedslagsfelt

Offentlige oppgaver har forskjellig geografiske nedslagsfelt, dvs. at den geografiske rekkevidden varierer. Manglende samsvar mellom myndighetsorganenes territorielle virkeområde og de offentlige oppgavens nedslagsfelt kan føre til uheldige eksterne virkninger.

Osloregionen består av en storby i sentrum, med flere avgrensede tettsteder og byområder i ulik avstand utenfor (Drammensregionen, Mossregionen, Ringerike, Hadeland, Nedre Glomma). Ut fra geografiske og arealmessige kjennetegn, omfanget av integrasjon gjennom pendling og hovedtrekkene i transportsystemet, berøres de ulike delene av Osloregionen på ulik måte og i ulike grad av de påviste styringsutfordringene. Dette leder til samordningsbehov på forskjellige aggregerings- og funksjonalitetsnivåer:

- (1) Innenfor de enkelte by- og tettstedsområdene (Oslo tettsted for seg, Drammensregionen for seg osv)
- (2) Mellom by- og tettstedsområdene (parvis eller multippel, for eksempel Oslo-Drammen, Oslo-Drammen-Moss osv)
- (3) Innenfor hele Osloregionen (alle 56 kommunene)

Behovet for å vurdere arealdisponering i sammenheng, vil generelt være sterkere innenfor et sammenhengende by- og tettstedsområde (byregion) enn mellom byregionene. Korte avstander mellom byene, sterk integrasjon gjennom pendling og bruk av et sammenhengende transportnett, vil imidlertid kunne øke behovet for slik samordning også på tvers av de ulike byregionene.

Det er åpenbart behov for mer detaljert intern koordinering og samordning av arealdisponering og utbyggingsmønster innenfor Oslo tettsted enn det f.eks. er mellom Oslo, Drammen og Moss, selv om alle byene tilhører den samme pendlingsregionen. Likevel kan visse overordnede utfordringer knyttet til infrastruktur og utbyggingsmønster kreve at visse overordnede prinsipper for arealdisponering også vurderes på tvers av disse by- og tettstedsområdene. Osloområdet og Oslofjorden er to eksempler på felles goder som forvaltes gjennom arealpolitikk og andre tiltak i en rekke kommuner i flere fylker. Felles forvaltning av vassdrag, tilrettelegging for hovedkorridorer i transportsystemet, strandsonen osv er andre slike eksempler. Dersom det skulle utvikles politiske ambisjoner om å påvirke vekstfordelingen eller utbyggingsretningene mellom byområdene i Osloregionen, regionale lokaliseringssprinsipper el, vil kravene til koordinering på tvers av byregionene eller delregionene forsterkes ytterligere.

Oslo tettsted omfatter en befolkning på 812 000 innbyggere i til sammen 10 kommuner utenom Oslo. Innenfor dette området er det sterkest

aktivitet, størst befolkningkonsentrasjon, størst transportomfang, sterke lokale miljøbelastninger, størst utbyggingsbehov og minst tilgang på ledige arealer. I grove trekk finnes det mest intense integrasjonsområdet i Osloregionen innenfor området Lillestrøm, Asker og Ski, som danner de ytre tyngdepunktene i et tett integrert og Oslosentrert storbyområde. Her vil derfor styringsutfordringene innenfor areal- og transportpolitikken være sterke.

Utenfor denne kjernen finnes det koordineringsbehov som omfatter de øvrige kommunene i Akershus, der arealdisponering og transportløsninger også bør vurderes i sammenheng med Oslo tettsted for øvrig. Det bør evt vurderes i hvilken grad ytterkommunene i Akershus tilhører dette området (f.eks. Aurskog-Høland, Enebakk, deler av Øvre Romerike), og om evt nabokommuner i fylkene utenfor bør omfattes.

Innenfor hele Osloregionen dreier styringsutfordringene seg mer om å utvikle et samordnet transportnett mellom delregionene (Oslo, Moss, Drammen, Nedre Glomma, Ringerike, Hadeland). Pendlingsomfang og reiseavstand gjør at Moss og Drammen er sterkere koblet til Oslo enn de øvrige delene av Osloregionen. Innenfor hver av delregionene er det behov for en arealdisponering som kan bygge opp om det overordnede transportnettet, men det vil neppe være hensiktsmessig å ta sikte på en felles arealstrategi med samme detaljeringsnivå på tvers av alle byregionene.

Osloregionen kan også være en egnet region for utforming av felles næringspolitikk eller frivillig samarbeid for å sikre samordning av andre offentlige oppgaver mellom fylkeskommuner og kommuner. I næringspolitikken spiller en rekke aktører innenfor næringsliv, arbeidsliv, forskning og offentlig forvaltning ulike roller. I SWOT-analysen ble Osloregionens potensial for innovasjon og verdiskaping dokumentert. Den gjensidige avhengigheten mellom landsdelene gjør at Osloregionens funksjoner i verdikjeden har nasjonal interesse og betydning. I et slikt bredt perspektiv vil en velfungerende Osloregion kunne betraktes som en forutsetning å fremme potensialet for verdiskaping, sysselsetting og velferd i landet som helhet. Det er i stor grad knyttet til de offentlige oppgavene som kommuner og fylkeskommuner har et direkte ansvar for, men dreier seg også om den arrangør- og tilretteleggerrollen som kommuner og fylkeskommuner har for å koble FOU-miljøer, næringsdrivende og aktører innenfor ulike næringsklynger. I et slikt perspektiv kan hele Osloregionen beskrives som en felles næringsregion med behov for felles næringspolitisk strategi, jf SWOT-analysen.

I den videre drøftingen legger vi styringsutfordringene innenfor de sentrale offentlige oppgavene til grunn, og ser at de er avtakende i forhold til følgende geografiske nivåer:

- (1) Indre sone: som i hovedsak omfatter kommunene i Oslo tettsted
- (2) Oslo og Akershus (pluss minus enkelte randkommuner?)
- (3) Oslo og de nærmeste to byregionene Drammen og Moss
- (4) Hele det geografiske området for samarbeidsalliansen Osloregionen (56K)

Vi vil i hovedsak diskutere hvordan hver av modellene er egnet til å håndtere behovene for samordning på nivå 1 og 2. Det betyr at vi ser det som mest aktuelt at den formelle forvaltningsoppbyggingen skjer på nivå 1 eller 2, og at øvrige samordningsbehov mellom byregionene løses gjennom samarbeid som omfatter 56K eller landsdelsnivå.

Område:	Kommuner	Folketall	Andel	Arealutfordringer	Transportutfordringer
1) Indre sone	10	847 870	57 %	Bymessig utvikling	Tett bytrafikk
2a) Akershus forøvrig	13	162 634	11 %	Prinsipper for lokalisering, knutepunkter mv	Transportstrømmer mot Oslo
2b) Randkommuner	8	88 383	6 %	"	"
3) Drammen-Moss	11	171 927	11 %	Byutvikling i forhold til hovedtransport årer	Stamveger, lokaltog
4) Ytre kommuner	14	225 025	15 %	Regional byvekststrategi	Hovedtransportkorridorer

Tabellen over indikerer på hvilket nivå problemene kan angripes:

- (1) Indre sone med Oslo og de mest nærliggende kommunene i Akershus omfatter 10 kommuner med i alt om lag 850.000 innbyggere. Bakgrunnsdata viser at så mye som 86 % av innbyggerne i Osloregionen 56+ som har sin arbeidsplass i Oslo bor i disse kommunene, herav 22 % i de 9 omegnskommunene.⁶
- (2) Øvrige kommuner i Akershus omfatter 13 kommuner med drøyt 160.000 innbyggere. Her kan også inkluderes 8 randkommuner utenfor Akershus med relativ høy innpendling mot Oslo; disse har

⁶ Pendlingsdata fra SSB i PANDA-modellen. Analysen er noe forenklet, da vi kun ser på innpendlingen over bygrensen til selve Oslo, men gir allikevel et relevant bilde. Innpendling fra kommuner utenfor kommunene i Osloregionen 56+ er holdt utenom beregningene.

om lag 90.000 innbyggere. Fra disse områdene kommer hhv ca 7 og 3 % av de som har sin arbeidsplass i Oslo.

- (3) Byregionene omkring Drammen og Moss omfatter foruten noen av disse ytterligere 11 kommuner med over 170.000 innbyggere. Disse bidrar samlet med snaut 3 % av de som har arbeidsplass i Oslo.

Samlet omfatter disse områdene 42 kommuner med ca 1,27 mill. innbyggere.

Utenfor disse igjen ligger ytterligere 14 medlemskommuner i et ytre område av Osloregionen som er svakere integrert i pendlingsomlandet og storbyregionen rundt Oslo. Dette ytre byområdet omfatter bl a byregionen Sarpsborg/Fredrikstad og andre kommuner i indre Østfold, og har i alt om lag 225.000 innbyggere. Her bor kun 2 % av de med arbeidsplass i Oslo. Som en

3.8 Løsningsmeny

Vi skiller mellom utviklingstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser og tre alternative reformmodeller. Følgende modeller klargjøres og diskuteres derfor nærmere:

Modell 0: Forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser

Modell 1: Et særorgan for hovedstadsregionen med egne lovpålagte oppgaver og indirekte politisk styring

Modell 2: Regionmodell, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå i Osloregionen, underlagt direkte folkevalgt styring

Modell 3: En tonivåmodell der fylkeskommunen nedlegges og oppgavene overføres til staten og kommunene.

Med modell 0, forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser, menes løsninger som kan utvikles innenfor:

- Dagens oppgavefordeling mellom kommunene, fylkeskommunene og staten (fordelt totalansvar for alle enkeltoppgaver, ingen lovpålagte samordningsroller)
- Dagens kommune- og fylkesinndeling i regionen
- Dagens hovedprinsipper for demokratisk styring (direkte valg til kommuner og fylkeskommuner)
- Dagens finansieringsprinsipper (rammefinansiering og direkte beskatningsrett for kommuner og fylkeskommuner)
- Dagens prinsipper for statlig styring, dvs gjeldende system for statlig råd, tilsyn og kontroll med kommuner og fylkeskommuners virksomhet.

Løsningen angriper dermed ikke den grunnleggende strukturen i dagens forvaltningsorganisering. Det finnes likevel et stort mulighetsrom for å etablere arenaer og prosesser for samordning og felles oppgaveløsning. Det kan dels skje gjennom bedre utnyttelse av eksisterende samarbeidsorganer, selskaper eller avtaleverk, dels gjennom etablering av nye organer eller prosesser.

Spesiell interesse knytter seg til følgende to typer endringer:

- Endringer i interkommunale samarbeidsformer dvs. mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og evt. kommunene.
- Statens deltakelse og bidrag til samarbeid og samordning, enten gjennom direkte deltakelse i samarbeidsorganer, gjennom finansieringsordninger eller utøvelse av statlig styring (høringer, innsigelser, bruk av statlig plan, statlige vedtak)

Modell 1 betyr at det etableres et indirekte styrt organ som har selvstendig beslutningsmyndighet for forvaltningsoppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet (lovpålagte oppgaver). Et slikt særorgan vil være en selvstendig juridisk person, med selvstendig økonomi og egen administrasjon. Organisasjonsformen er ikke hjemlet innenfor dagens regler for interkommunalt samarbeid. Det rettslige grunnlaget kan etableres gjennom forsøksloven eller en særskilt lov. Samordningsorganer som kan opprettes innenfor dagens regelverk og som dermed ikke krever særskilt lovregulering, drøftes under modell 0. Særorganet kommer i utgangspunktet som et tillegg til gjeldende forvaltning. Et slikt organ kan omfatte én eller flere oppgaver.

Modell 2 innebærer at det opprettes et nytt direkte folkevalgt organ på regionalt nivå, med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver og direkte beskatningsrett, etter samme modell som dagens fylkeskommuner. I modellen ligger at regionen kan ha et større geografisk nedslagsfelt enn Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Løsningen innebærer grunnleggende endringer i forhold til dagens forvaltning, både for Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og evt. øvrige kommuners regiontilhørighet.

Modell 3, tonivåmodell er i utgangspunktet en modell uten fylkeskommune. De regionale oppgavene forankres formelt enten i kommunene eller i staten.

I en grovsortering av modellene kan vi skille mellom organisatoriske reformer som innbefatter modell 1 og 2, og strukturelle reformer som omfatter modell 3 eller 4. Mulighetsrommet for løsninger er likevel mer omfattende fordi det finnes ulike kombinasjonsløsninger. Det kan etableres fylkeskommune med et bredt eller smalt oppgaveansvar og det er mulig å kombinere et nytt regionalt generalistorgan med særorganer for spesielle oppgaver. Tilsvarende krever tonivåmodellen en nærmere

operasjonalisering av både funksjonsfordeling, inndeling og organisering av de regionale oppgavene.

3.9 Operasjonalisering og drøfting av modellene

I påfølgende kapitler klargjøres og drøftes de ulike modellene i forhold til følgende kriterier:

- Modellbeskrivelse, herunder oppgave- og ansvarsfordeling, politisk styring, finansiering og organisering.
- Prinsipielle egenskaper, herunder sterke og svake sider når det gjelder demokratisk styring, finansiering, oversiktighet i forvaltningen etc.
- Konsekvenser for oppgaveløsningen, den politiske og administrative organiseringen og den øvrige forvaltningen.
- Robusthet og utviklingspotensial over tid, dels med tanke på evnen til å håndtere strukturelle endringer, dels endringer i oppgaver og behov for andre organisatoriske løsninger.
- Konklusjoner med oppsummering av viktige egenskaper og mulige kritiske forutsetninger

4 Forbedringstiltak innenfor eksisterende rammebetingelser

4.1 Innledning

Med forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser, sikter vi til de mulighetene til sterkere samordning og felles oppgaveløsningen som kan skje innenfor dagens formelle oppgavefordeling og gjeldende kommune- og fylkesinndeling.

Det kan dreie seg om endringer i de interkommunale samarbeidsformer dvs. mellom fylkeskommunene, mellom kommunene eller mellom fylkeskommuner og kommuner.

Statens deltakelse og bidrag til samarbeid og samordning kan endres, enten gjennom direkte deltakelse i samarbeidsorganer, gjennom finansieringsordninger eller utøvelse av statlig styring (høringer, innsigelser, bruk av statlig plan, statlige vedtak).

Det kan etableres nye former for nettverk på politisk og administrativt nivå, for å utvikle felles forståelse, kjenneskap og utnyttelse av tilgjengelige virkemidler, for eksempel ved at samarbeidsalliansen for Osloregionen tillegges sekretariatsansvar for koordinering av neste NTP-prosess.

Intern reorganisering i kommuner, fylkeskommuner og statlige etater kan gjennomføres, med sikte på å fremme samordnet planlegging og bedre utnyttelse av kompetanse.

Gjennom selskapsdannelser og avtaler, for eksempel felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikk, felles selskaper for annen tjenesteyting, særlig innenfor tekniske tjenester (som VEAS m fl), kan det oppnås sterkere grad av felles oppgaveløsning med muligheter for stordriftsfordeler og evt miljøgevinster.

Vi skal i dette kapitlet kort peke på aktuelle muligheter for samarbeid og andre samordningsmekanismer med vekt på mulige tiltak innenfor ATP.

4.2 Samarbeid

Regler om interkommunalt samarbeid finnes i kommuneloven og i særlovgevingen for den enkelte sektor. KRD har også nylig sendt ut forslag til nye regler for samarbeid gjennom samkommuner og vertskommuner på høring. Nedenfor kommenteres kort mulighetene og begrensningene

for frivillig samarbeid om regional oppgaveløsning i hovedstadsområdet ut fra dette regelverket.

Kommuneloven

Bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven hjemler samarbeid mellom kommuner, mellom fylkeskommuner eller mellom kommuner og fylkeskommuner. Staten eller private kan ikke delta, det må evt reguleres gjennom avtaler eller ved at staten deltar som observatører. I kommuneloven finnes hjemmel til å pålegge samarbeid, men denne bestemmelsen har foreløpig ikke kommet til anvendelse.

Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens bestemmelser kan i utgangspunktet ikke omfatte overføring av forvaltningsmyndighet til samarbeidsorganene. Kommunelovens §27 hjemler kun samarbeid om ”drift og organisering” som i praksis betyr at det ikke er anledning til å delegere ansvar som medfører offentlig myndighetsutøvelse til et interkommunalt organ. Myndighetsoverføring kan likevel være mulig dersom særlovgivningen gir en slik hjemmel.

I Oslo og Akershus er det neppe juridiske begrensninger som har vært avgjørende for kvalitet og innhold i det interkommunale samarbeidet om regionale oppgaver. Interessemotsetninger og ulike syn på behovet for samarbeid har antakelig vært viktigere årsaker at til det hittil har vist seg vanskelig å etablere et effektivt og beslutningskraftig interkommunalt samarbeid.

Det vil derfor avhenge av den politiske utviklingen i gjeldende samarbeidprosesser hva som kan oppnås av gevinster i den konkrete oppgaveløsningen. I kommunestruktur-prosessen i Akershus i 2004 ble det vist til sterke viljeserklæringer om ”ny giv” og mer målrettet arbeid for felles løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. Det er i dag likevel vanskelig å vise til klare resultater av de samarbeidsordningene som nå er i virksomhet i Osloregionen. Verken samarbeidet gjennom Osloregionen eller andre interkommunale fora gir i dag svar på de regionale styringsutfordringene som er beskrevet, men de kan representere kimen til mer resultatorienterte utviklingsprosesser etter hvert.

Særlovene

Plan og bygningsloven inneholder bestemmelser om samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner som kan gi bedre samordning mellom regionalt og lokalt nivå. Dette forutsetter at intensjonene om samhandling mellom kommuner og fylkeskommunen fungerer etter hensikten, slik det er skissert i PBL. Studier av erfaringer med interkommunalt samarbeid viser at det kan være svært vanskelig å lykkes med et forpliktende samarbeid om planlegging og arealpolitikk. Et forpliktende samarbeid vil avhenge av den politiske viljen i både fylkeskommunen og kommunene.

I Oslo og Akershus kan dette være spesielt komplisert fordi det kreves forpliktende samhandling mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og en rekke kommuner samtidig. Både antallet aktører, ulikheter i størrelse og oppgaveansvar og en kompleks plansituasjon bidrar til at det kan være spesielt vanskelig å få til gode løsninger gjennom frivillige ordninger i hovedstadsområdet.

Etter PBL kan Miljøverndepartementet pålegge samarbeid. Denne hjemlen har vært tatt i bruk ved at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har blitt pålagt samarbeid gjennom samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus. Begrensningene ved denne formen for statlig styring ligger i at staten ikke kan regulere kvalitet eller innhold på de samarbeidsprosessene som er avgjørende for de resultater som oppnås.

Også i annen lovgivning finnes det bestemmelser som regulerer muligheten til å opprette interkommunale styrer eller felles oppgaveløsning. Det gjelder blant innen for helsetjenestelovgivning, næringsmiddelkontroll, brannvern mm. Vi har ikke grunnlag for å gå inn i omfang på samarbeidet og erfaringer på disse områdene i hovedstadsområdet.

Samkommune eller vertskommune

KRD's høringsnotat om nye regler for vertskommuner med politisk nemnd og samkommuner åpner for å overføre forvaltningsmyndighet til interkommunale organer, så fremt dette ikke er avskåret i særlovgivningen. Det foreslås at slike samarbeid må baseres på frivillighet og at staten ikke kan pålegge at det opprettes slike organer eller at enkeltkommuner skal delta.

Forslaget innebærer at slike vertskommuner eller samkommuner bare kan opprettes mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, ikke mellom staten og kommunesektoren eller mellom kommuner og fylkeskommuner. Kommunene (fylkeskommunene) kan heller ikke delta i flere samkommuner.

Konsekvensen av disse forslagene vil være at de nye bestemmelsene verken kan hjemle flere samkommuner for ulike oppgaver, eller en felles samkommune der både Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus deltar.

En slik samkommune kunne etableres med hjemmel i forsøksloven, men i forarbeidene til forsøksloven (Ot. prp. nr 54 1991-92) er det lagt vekt på at loven ikke skal benyttes som en unntaksbestemmelse, men som en reell forsøkshjemmel. Det betyr antakelig at det er mest aktuelt å utarbeide spesialregler i en egen lov dersom det skal etableres forpliktende og beslutningsdyktige samarbeidsorganer om viktige oppgaver i hovedstadsområdet.

Ny plan og bygningslov (planlovutvalgets forslag)

Planlovutvalget foreslo i NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* nye bestemmelser om regional planlegging, nye krav til organisering og til prosess. Det ble blant annet foreslått å etablere regionale planforum og regional planstrategi som utgangspunkt for en mer helhetlig planprosess innenfor fylket.

Utvalget foreslo også at det kunne åpnes for å utarbeide fylkesdelplan for areal med bindende rettsvirkning. Dette forslaget har fått tilslutning fra Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og KRD i høringsrunden, riktignok sterkt betinget.

Utvalget foreslår også nye bestemmelser om plansamarbeid mellom fylkeskommuner, mellom kommuner og mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Videre inneholder utredningen forslag om nye planbestemmelser som særskilte tema, bl.a. samordnet areal- og transportplanlegging.

Prinsippene fra planlovutvalgets forslag kan inngå i diskusjonen om rettslige rammer for interkommunalt plansamarbeid og iverksetting av en overordnet arealstrategi i Osloregionen.

4.3 Andre samordningsmekanismer

Gjennom avtaler mellom staten, kommuner, fylkeskommuner og eventuelle kooperative eller private organisasjoner kan det utvikles konkrete samarbeid som leder til bedre oppgaveløsning.

Inter(fylkes)kommunale selskaper (eks VEAS, ROA, NRV osv) viser at formelle samarbeidsordninger på konkrete saksfelt kan representere praktiske forbedringer i oppgaveløsningene på viktige områder. Slike ordninger kan etableres for flere oppgaver og større områder enn det som gjelder i dag. Samarbeid gjennom interkommunale selskaper og aksjeselskaper er mest hensiktsmessig for forretningsbasert drift med egne driftsinntekter, og i mindre grad for rene forvaltningsoppgaver.

Reorganisering i stat, fylkeskommuner eller kommuner kan utløse interne forbedringer av betydning for den samlede oppgaveløsning, men de kan også legge forholdene bedre til rette for ekstern samhandling med andre parter i Osloregionene, enten det dreier seg om formelle samarbeidsavtaler, interkommunalt samarbeid eller løsere nettverksbaserte prosesser om felles utfordringer.

Endret virkemiddelbruk innenfor offentlig sektor kan medvirke til å etablere nye arenaer og nye samhandlingsformer. I Wisløffutvalgets utredning er det pekt på et behov for sterkere koordinering mellom spesialisthelsetjenesten og kommunenes førstelinjetjeneste. Virkemidlene

som foreslås innebærer at organisatoriske, økonomiske og juridiske tiltak bør kombineres. Utvalget legger til grunn at disse virkemidlene skal utformes innenfor de rammene som den grunnleggende oppgavefordelingen og administrative inndelingen representerer.

Endringer i statens fordeling av offentlig innsats mellom kommuner, fylkeskommuner eller landsdeler, vil kunne være bidrag til å stimulere bedre samhandling og felles oppgaveløsning. Betingelsene for å løse viktige regionale oppgaver i Osloregionen i fellesskap, ser ut til å bedres når staten stiller kapasitet eller økonomiske ressurser til disposisjon. Oslopakkene innenfor transportsystemet, Bjørvikatunnelen, dobbeltspor på jernbanen, utbyggingen av T-banenettet er noen eksempler på slike prosesser. Dette er imidlertid særskilte satsinger knyttet situasjonsbestemte prosjekter, og representerer ikke en permanent modell eller ramme for dypere integrasjon om felles oppgaveløsning på sentrale felt. Slik statlig medvirkning kan imidlertid også representere en hemske eller sovepute, fordi det kan bli mer opportunt for regionens parter å appellere til staten enn til å bestrebe seg på å dele egne ressurser i en felles regional oppgaveløsning.

Et annet eksempel kunne være statens fordeling av regionale utviklingsmidler innenfor næringspolitikken. Her har Osloregionen lenge pekt på behovet for økte andeler av de samlede nasjonale rammene, noe som kunne stimulere næringsutviklings- og innovasjonsarbeidet i regionen.

Partnerskap og nettverk mellom en rekke aktører kan skape positive samhandlingsprosesser som utløser verdiskaping, produserer resultater og leder fram til bedre felles løsninger i situasjoner der mange parter er involvert i en samlet aktivitet. Selv om Osloregionen er formalisert gjennom vedtekter, medlemskap og kontingent, har noe av ideen også vært å stimulere til nettverksdannelser og kobling av aktører på ulike nivåer, slik at koordineringsutfordringene i Osloregionene kan overvinnes, enten det dreier seg om strengt lovregulerte offentlige oppgaver eller bredere samfunnsmessige verdiskapings- og innovasjonsprosesser. Koordineringsgruppene for ATP i forbindelse med Nasjonal transportplan, er også et eksempel på et slikt faglig nettverk der mange etater og instanser har bidratt.

4.4 Mulige tiltak innenfor areal og transport

For å eksemplifisere innholdet i strategien beskrives nedenfor en del mulige forbedringstiltak innenfor ATP-området, som kan gjennomføres innenfor gjeldende rammebetingelser.

Mer strukturert/strategisk samarbeid

På statlig nivå kunne dette innebære at samferdselsdepartementets retningslinjer for neste NTP åpner for et mer differensiert og skreddersydd utredningsarbeid for det enkelte byområde, slik at de samsvarer bedre med storbyregionens egne behov. Slik "skreddersøm" kunne for Oslo og Akershus også innebære at det opprettes et felles regionalt NTP-sekretariat der alle viktige parter er involvert. Videre kan det utarbeides et felles handlingsprogram for veg og bane i Osloregionen, på tvers av vegtyper og transportformer. Handlingsprogrammet kan utarbeides av det samme sekretariatet som står for utredningsarbeidet, evt av SVV og JBV i fellesskap. Retningslinjene til NTP kan også inneholde krav til mer forpliktende oppfølging og samordnet gjennomføring av planer, for eksempel i form av vilkår om lokal virkemiddelbruk, som forutsetning for å utløse statlige midler (jf insitamenttankegangen i den etablerte belønningsordningen for økt kollektivtransport).

På regionalt nivå kan slike tiltak omfatte etableringen av "Mini-SKØ" som et felles administrasjonsselskap for kjøp av kollektivtrafikk i Oslo og Akershus (ekskl jernbane). Videre kan det arbeides med en regional arealstrategi som vil kunne tydeliggjøre regionale planutfordringer og etablere større oppmerksomhet om felles regionale utfordringer, som grunnlag for kommunale planprosesser på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Gjennom tiltak av denne type kan det opprettes arenaer for å vurdere regionale by- og arealutviklingsspørsmål. Dette vil kunne bidra til å skape bedre faglig balanse mellom areal- og transportspørsmål i det strategiske samarbeidet om samordnet areal- og transportplanlegging i Osloregionen. De uttrykte ambisjonene om samordnet og forpliktende virkemiddelbruk innenfor areal- og transportpolitikk bør komme til praktisk uttrykk i eksisterende planprosesser, som handlingsprogrammene til NTP og fylkesplaner – og også i en evt. Oslopakke 3. Disse dokumentene bør avklare prosedyrer for samordnet virkemiddelbruk, inkl. lokale virkemidler som arealbruk og parkeringspolitikk.

På lokalt nivå kan slike tiltak omfatte mekanismer som gjør at kommunene må bære en større del av transportkostnadene som følger av arealbeslutninger. En slik ordning finnes i Sverige, der kommunene er blitt mer interessert å legge til rette for kollektivtrafikk etter at de må dekke 50% av kostnadene til kollektivtrafikk. Det kunne også tenkes tilsvarende ordning for trafikkskapende arealbeslutninger som utløser behov for vegutbygging. Videre kan pågående arbeid med fylkesdelplaner og samordning av kommuneplanlegging forsterkes, jf forslaget fra planlovutvalget om nye samarbeidsformer innenfor regional planlegging.

Endret intern organisering i staten

I prinsippet kan det tenkes at et felles statlig transportdirektorat etableres ved å slå sammen de strategiske planstabene i dagens to statlige transportetater, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Med en slik løsning vil transportbehov kunne vurderes uavhengig av transportform. I et slikt system vil Vegvesenet og Jernbaneverket først overta planleggingen på konkret prosjektnivå. Dette kunne medføre at staten i større grad taler med én stemme i byenes overordnede transportplanlegging og NTP.

En viktig forbedring kan være å endre statens ettårige budsjettregime, noe som ville åpne for større langsiktighet og forutsigbarhet i de statlige bevilgningene.

Det er behov for tettere kobling mellom drift og investeringer i kollektivtransport. Erfaringene fra SD's pågående forsøk i flere byområder kan gi forslag til hvordan dette kan gjøres.

Endret regional inndeling i Vegvesenet kunne føre til at større deler av Osloregionen plasseres i samme vegregion, noe som ville bidra til å lette arbeidet med NTP og ulike koordineringsprosesser. I praksis kan dette gjøres ved å flytte nedre Buskerud fra vegvesenets region sør til region øst. En slik løsning vil imidlertid bryte med dagens prinsipp om at vegvesenets regioninndeling ikke skal bryte med fylkesgrensene

Utredningssekretariatet for neste NTP-revisjon til Osloregionen?

I forrige runde av NTP skilte Oslo og Akershus seg fra øvrige norske storbyområder ved at Samferdselsdepartementet la sekretariatet for de strategiske analysene til Statens vegvesen i stedet for til fylkeskommunalt nivå. En slik løsning sikrer at "jobben blir gjort", men bidrar samtidig til økt statlig dominans i oppgaveløsningen. Alternativet kunne være å legge oppgaven til et egnet regionalt nivå. Osloregionen planlegger nå et initiativ overfor Samferdselsdepartementet med sikte på å få i oppdrag å forestå den strategiske delen av NTP for perioden 2010-19 i samarbeid med de statlige transportetatene.

En flytting av utredningsekretariatet til NTP er et eksempel på et tiltak som kan gjennomføres innenfor gjeldende rammebetingelser. Vi er bedt om å belyse dette, og har derfor innhentet opplysninger fra Statens vegvesen om forløp og ressursbruk for arbeidet med de strategiske analysene for Oslo og Akershus til NTP 2006-15, samt Osloregionens egne vurderinger av saken.

Utredningsarbeidet var organisert gjennom en prosjektgruppe der de ulike partene deltok, med eget sekretariat i Statens vegvesen. Arbeidet pågikk over en periode på ca 2,5 år og ledet fram til grunnlagsanalysen "Alt henger sammen..." og den påfølgende "Byutredningen for Oslo og

Akershus”. Utredningsarbeidet omfattet hele Oslo og Akershus, men mye av fokus var rettet mot byområdet i Oslo og kommunene i hovedstadens umiddelbare nærhet. Arbeidet ble styrt av Koordineringsgruppa for areal- og transportplanlegging i Oslo og Akershus, som har representanter for de ulike deltakende parter. Koordineringsgruppa ble underveis i arbeidet styrket med representanter fra regionrådene i Akershus.

Arbeidsinnsatsen i sekretariatet er anslått til 3-4 årsverk pr år i utredningsperioden, foruten utgifter til konsulenttjenester mv i størrelsesorden 1 mill kr pr år. I tillegg kommer ressursinnsatsen innenfor en rekke andre nært beslektede og parallelle planprosesser, som sekretariat for Oslopakke 2, arbeidet med Oslo kommuneplan og Akershus fylkesplan.

Ved at sekretariatet var plassert i en organisasjon med sterk planfaglig tyngde, som Statens vegvesen, er arbeidet trolig blitt koblet på en tett og nyttig måte til andre viktige prosesser. Når ansvaret plasseres i en statlig fagetat er det en utfordring å sikre tilstrekkelig og tett kobling til arealplanleggingen i de mange berørte kommunene. Planprosessen kan få en for sterk transportfaglig dominans. Likeledes er det en utfordring å sikre kontakt med de politiske styringsorganene som har ansvar for ulike deler av virkemiddelapparatet på areal- og transportområdet.

Osloregionen har et sekretariat med to fast ansatte. Organisasjonen vil derfor måtte tilføres betydelige ressurser i form av kapasitet og kompetanse for å kunne gjennomføre arbeidet, noe som kan gjøres på ulike måter som vi ikke går nærmere inn på her.

Ved siste utredning for Oslo og Akershus ble det brukt betydelige ressurser på å utarbeide konsensusbaserte areal- og transportstrategier for et område som omfattet 22 kommuner. Hvis hele Osloregionen skal inngå vil antallet kommuner bli mer enn fordoblet. I motsatt retning trekker at den grundige jobben som ble gjort sist bidrar til at utredningsbehovene for Oslo og Akershus denne gangen bør kunne avgrenses og bli mindre ressurskrevende.

Det vil uansett være noen iboende egenskaper ved en slik organisering som krever nærmere vurderinger:

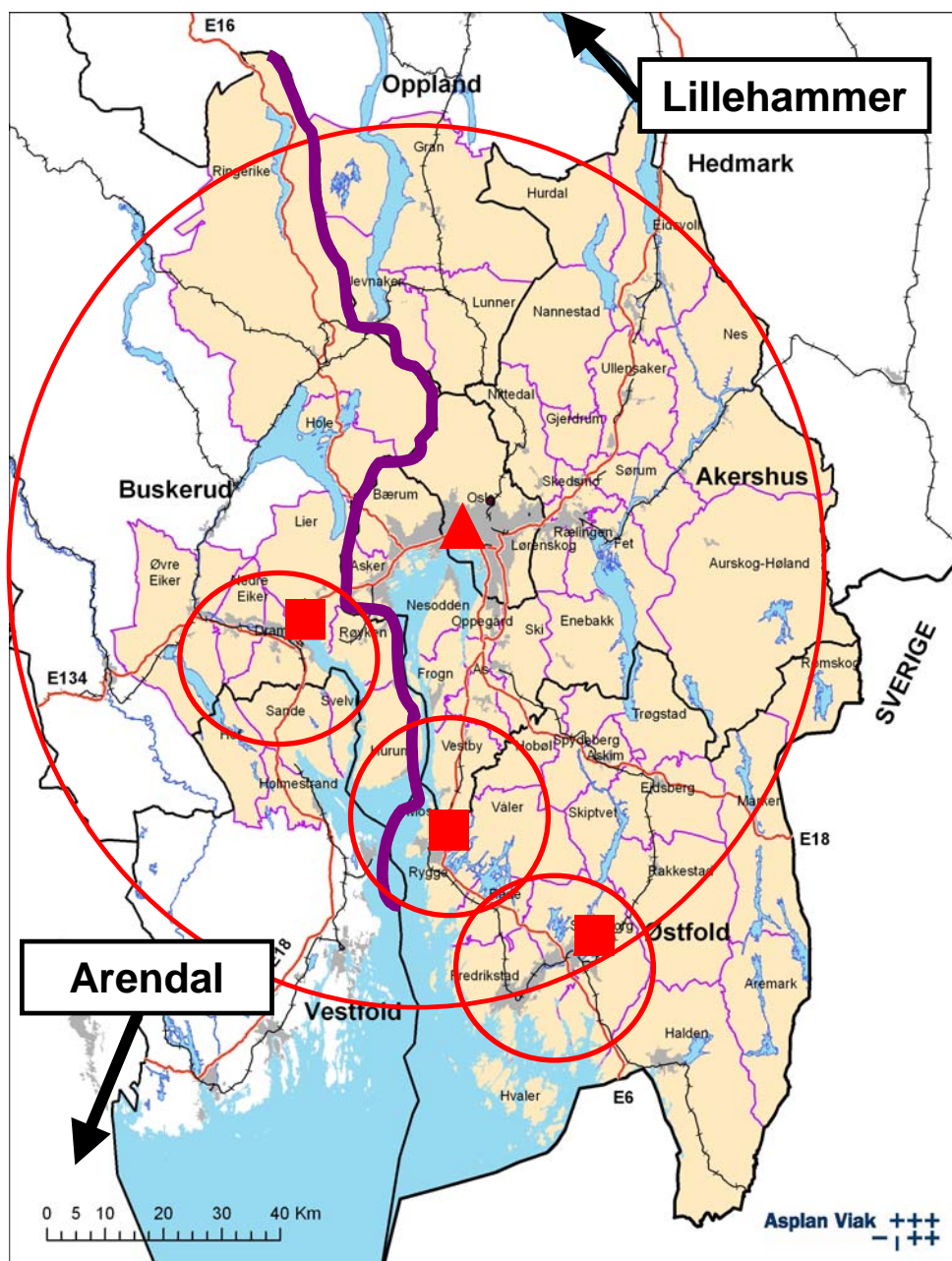
- Osloregionen omfatter hele 56 kommuner. Mange av disse er i relativt begrenset grad berørt av areal- og transportproblematikken rundt Oslos byområde. Osloregionen omfatter derfor et langt større område enn det som berøres av den mest intense byproblematikken.
- Analyser av areal- og transportsituasjonen rundt for eksempel Sarpsborg og Fredrikstad vil ha berøringspunkter med forholdene innover mot Oslo, men likevel ha mye sin egen tyngde. Tilsvarende vil i stor grad også gjelde for byområdene rundt Drammen og Moss. Flertallet av de 56 medlemskommunene ventes derfor å ville rette hovedfokus mot andre oppgaver og tema enn å løse

byutviklings- og transportproblematikken i Osloområdet indre kjerneområder. Det kan derfor være en mulig ulempe at en organisasjon med så stort geografisk virkeområde vier de tunge oppgavene sentralt i storbyregionen for liten oppmerksomhet. Med mange involverte instanser kan også den enkeltes berøringspunkt bli for lite til at det kan vedlikeholde den nødvendig innsats og engasjement.⁷ For å motvirke slike virkninger kan det vurderes å etablere delprosjekter for ulike nivåer og geografiske områder, med egne styrings- og prosjektgrupper som tilpasses de konkrete oppgavene.

- Strategiske areal- og transportanalyser for området som omfattes av de 56 medlemskommunene vil medføre at man samtidig jobber med områder som inngår i to ulike vegregioner. I forhold til den regionale sammenheng i problematikken har dette opplagt positive sider, men byr samtidig på nye organisatoriske utfordringer. Foruten hele Oslo, Akershus og Østfold vil arbeidet dessuten omfatte kommuner som tilhører ytterligere tre fylkeskommuner. Hvilke følger dette kan få for arbeidet med NTP i de gjenværende delene av Vestfold, Buskerud og Oppland samt i Østfold bør derfor vurderes nærmere.

Retningslinjer for organisering av de strategiske analysene for NTP 2010-19 hvor bl a organisering av utredningsarbeidet behandles, ventes å foreligge fra Samferdselsdepartementet i løpet av november/desember 2005. I god tid før retningslinjene foreligger vil det være behov for å drøfte med departementet utfordringene ved å endre plasseringen av utredningsarbeidet.

⁷ I følge egnevaluering i koordineringsgruppen for ATP i Oslo/Akershus har slike tendenser vært drøftet også her. Med hele 56+ som nedslagsfelt for utredningsarbeidet må man forvente at disse problemene kan forsterkes, med utredningstrøtthet hos aktørene og ”utmelding” fra arbeidet som påfølgende konsekvens.



Figur 4.1 Videreutvikling av eksisterende samarbeidsordninger. Kartet viser kommunene i Osloregionen og hvordan vegvesenets regioninndeling i dag deler området. Sirkelne rundt byområdene indikerer at areal- og transportproblematikken rundt disse i noen grad henger sammen, samtidig som de også har sitt eget innhold.

4.5 Egenskaper

Videreutvikling av samordning og samarbeid innenfor eksisterende ansvarsdeling vil ha viktige muligheter og begrensninger for å håndtere:

- Samordning av arealpolitikk og arealdisponering mellom kommuner
- Samordning av regionale prinsipper for utbyggingspolitikk og utviklingsstrategi mellom Oslo og Akershus
 - Innenfor kjernen, i Oslo og Akershus
 - Mellom delregionene
 - I Oslo og Akershus
 - Hele Osloregionen

Mulighetene ligger i at det fortsatt finnes en rekke forbedringsmuligheter for å utvikle økt samarbeid, noe som kan representere forbedringer innenfor drift av kollektivtransporten, bedre ressursutnyttelse, mer helhetlige drifts- og billetteringsystemer osv. Også innenfor planleggingsoppgaver for arealdisponering og transport infrastruktur kan den type samordningsprosesser som er skissert ovenfor, utløse mer helhetlige løsninger innenfor Osloregionen.

Begrensningene ligger særlig i at det innenfor gjeldende rammebetingelser fortsatt ikke vil være et samlet regionalt politisk styringsorgan som tar selvstendige regionale beslutninger. Prosessene vil være preget av å måtte søke konsensuspregede løsninger som deltakende parter vedtar hver for seg. Dette gir betydelig fare for suboptimalisering av beslutninger og ressursbruk.

Egne etats- og områdeinteresser vil fortsatt kunne spille en betydelig rolle i de beslutninger som fattes innenfor den enkelte samarbeidsparts ansvarsområde. Det vil derfor fortsatt kreves betydelig tid og ressurser på samordning og koordinering av de mange parter og enkeltinteresser som har myndighet på området. Med så mange aktører vil faren for ”uventede hendelser” være betydelig, med den usikkerhet det kan skape for gjennomføringen av konkrete prosjekter.

4.6 Utviklingspotensial

Det er rimelig å vente fortsatt økt integrasjon og vekst i storbyregionen omkring Oslo. Transportnettene vil bygges videre ut, og selv om en større del av boligveksten kan komme i sentrale deler av Oslo kan pendlingsstrømmene inn mot bykjernen og mellom de ulike delene av byregionen fortsette å øke. Disse utviklingstrekkene vil by på nye utfordringer og skape behov for ytterligere samarbeid om areal- og transportløsningene. Dette innebærer at et stort antall politiske og administrative aktører må

avstemme sin virkemiddelbruk i forhold til hverandre for å nå felles mål. Denne oppgaven vil neppe bli mindre utfordrende eller ressurskrevende enn i dag.

Fordelen med forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser, er at de kan utvikles i den takt og med det omfang som partene selv blir enige om, og at de vil være fleksible både med tanke på oppgaver, deltakere og geografisk nedslagsfelt. Disse kjennetegnene representerer imidlertid også begrensninger, dersom de sterke drivkreftene i denne regionen krever sterkere grad av politisk og administrativ koordinering innenfor flere områder.

Innbyggernes innsyn i og forståelse av hvem som er ansvarlig for den regionale oppgaveløsningen, vil kunne være en demokratisk utfordring dersom det settes i gang en rekke forbedringstiltak av ulike karakter. Det kan utvikle seg et regionalt styringssystem som innbefatter en rekke nettverk, forskjellige samarbeidskonstellasjoner og prosesser med ulike deltakelse og framdrift og med ulik grad av deltakelse fra myndighetsorganer og private eller frivillige partnere.

4.7 Konklusjon

Innenfor gjeldende rammebetingelser foreligger en rekke muligheter for etablering av bedre samordning mellom regionale og kommunale aktører i hovedstadsregionen. Hovedproblemet er at det gjennom flere tiår har vist seg vanskelig å etablere forpliktende og beslutningsdyktige interkommunale ordninger som løser de grunnleggende styringsutfordringene i regionen. Vår konklusjon er for det første at det kan være viktig å videreutvikle de arenaer for samarbeid og samordning som er etablert. Samtidig ser vi behov for mer grunnleggende endringer i enten det interkommunale samarbeidet eller den formelle forvaltningsstrukturen, dersom definerte styringsutfordringer skal løses.

5 Særorgan for hovedstadsregionen

5.1 Hovedtrekkene i modellen

Sammenlignet med utviklingsarbeid innenfor gjeldende rammebetingelser, vil denne modellen bety at det etableres et nytt myndighetsorgan med ansvar for avgrensede oppgavefelt, i medhold av en særskilt lov. I det følgende kalles modellen et *Særorgan for hovedstadsregionen*.

Historisk har det eksistert særorganer i norsk forvaltning, med basis i særlovgivningen (brannkommuner, havnekommuner, osv). Internasjonalt er det flere eksempler på slik særorganer, spesielt i store byregioner der den ordinære forvaltningsmodellen for kommuner og regioner ikke fanger opp de særskilte utfordringene i storbyområdene. I Tyskland er det for eksempel i alle storbyregionene etablert egne forvaltningsmodeller for kollektivtransport, basert på egen lovregulering (Agenda 2004). I Danmark har det vært særorganer for transport, sykehus og utviklingsoppgaver i København, og det har vært bredere samordningsorganer som er regulert gjennom egen lovgivning. Hovedstadsregionens samarbeidsdelegasjon i Helsingfors (SAD) kan også være en illustrasjon på hva som ligger i en slik modell. Pågående ATP-forsøk i Kristiansand er hjemlet i forsøksloven, men er ellers også et aktuelt eksempel på et slikt særorgan.

Hovedprinsippene er at det etableres et lovregulert organ, der eierne i utgangspunktet vil være de eksisterende organene som avgir myndighet. Det nye myndighetsorganet etableres som tillegg til dagens forvaltning.

Følgende forhold må reguleres rettslig:

- Oppgaver og myndighet
- Deltakelse og representasjon
- Finansiering

I lys av styringsutfordringene, vil følgende former for myndighetsoverføring være aktuelle:

- Fra kommuner til et nytt styringsorgan
- Fra fylkeskommunene til et nytt styringsorgan
- Fra staten til et nytt styringsorgan

Innenfor gjeldende lovverk er det ikke hjemler for å etablere slike organer, og i forslagene til lovregulering av samkommune eller interkommunalt samarbeid gjennom vertskommune (på høring fra KRD)

foreslås det sperrer mot å etablere et forvaltningssystem der kommuner deltar i flere samkommuner, eller der både kommuner, fylkeskommuner og staten deltar. Dette tilsier at særorganet må opprettes i medhold av en egen lov.

Politisk styring

Som utgangspunkt vil øverste styringsorgan være et politisk styre som oppnevnes av de partene som avgir myndighet til særorganet. Her vil hensynet til å lage et lite og operativt organ stå mot hensynet til å lage en stor og representativt forsamling. Som en avveining vil vi antyde et styre på ca 12-20 medlemmer, avhengig av antall parter som inngår. Styret bør videre sikres en partipolitisk og geografisk balanse som avspeiler forholdene i regionen det skal omfatte. Som grunnlag for videre avklaring vil bli følgende spørsmål måtte vurderes nærmere:

- Særorganet skal ivareta viktige oppgaver som i dag er fylkeskommunalt ansvar, og det vil derfor i utgangspunktet være naturlig med representasjon fra Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Hvis det også er aktuelt at organet får ansvar for et større geografisk område, må det vurderes representasjon fra andre fylkeskommuner.
- Etter nærmere vurderinger kan det også være aktuelt at styret har representasjon fra kommunene i det området det skal omfatte. Kommunerepresentanter utenom Oslo kan f.eks. oppnevnes via de eksisterende regionrådene.
- Det er også aktuelt at særorganet tilføres statlige oppgaver, og statlig representasjon må derfor også vurderes. Det vil i så fall være naturlig at denne skjer i form av observatører. En alternativ betraktning er at staten ikke lenger har en direkte rolle, siden myndigheten er desentralisert til et regionalt organ, og at det derfor bare bør være regionens egne politikere som er representert i styret. Avhengig av hvordan sekretariatsfunksjoner, administrasjon etc. organiseres, kan det evt. vurderes at Statens vegvesen eller Jernbaneverket regionalt har observatører fra administrativt nivå. En slik modell brukes i det pågående ATP-forsøket i Kristiansand. Statlig innflytelse utøves for øvrig uansett via ordinær statlig styring som fastlegger rammebetingelsene for særorganet.
- Mekanismene for å sikre partipolitisk representativitet i styret, kan f.eks. ta utgangspunkt i stemmegivningen ved kommunevalg i de områdene som inngår i organets geografiske virkeområde.

Finansiering

Finansieringsmodellen for slike organer vil ha betydning for budsjettkontroll og styrbarhet. Inntektene kan være indirekte fra eierne, egne

driftsinntekter, som må defineres nærmere, og statlige tilskudd som overføres direkte eller indirekte.

En indirekte finansieringsmodell vil bety at inntektene løpende overføres fra de ulike partene, slik det gjøres i det pågående forsøket i Kristiansand. Fordelen med en slik ordning er at de bevilgende partene kan foreta budsjettmessige avveininger av særorganets oppgaver opp mot andre lokale ansvarsområder, noe som kan sikre bedre allokeringseffektivitet innenfor hver av de bevilgende parter. Ulempen kan være at det skaper et usikkert inntektsgrunnlag for særorganet på lengre sikt. Det er mange finansieringsparter som kan prioritere bevilgninger til særorganet ulikt, med potensiell fare for underfinansiering av særorganets framtidige oppgaver og mulighet til taktisk budsjettering.

En annen finansieringsmodell vil derfor kunne være at midlene følger oppgaven, slik det normalt gjøres ved oppgaveendringer i forvaltningen. Det betyr at inntektene tilfaller særorganet direkte, basert på permanent uttrekk fra de organene som avgir oppgaven. Statlige rammetilskudd kan fastsettes gjennom inntektssystemets kriterier og vekter, mens de øremerkede midlene overføres direkte til særorganet. Avhengig av hvordan stamveger og jernbaner håndteres, kan den økonomiske rammen for større investeringsprosjekter av nasjonal karakter fastsettes særskilt.

5.2 Aktuelle oppgaver

Særorganets oppgaver kan være smalt, for eksempel kun drift av kollektivtransport, eller bredere, for eksempel som et ATP-organ for hele transportsektoren, samt arealpolitiske virkemidler.

Videre kan det også tenkes et bredere system med flere særorganer for andre oppgaver, som opplæring, tekniske tjenester, helse, for å sikre bedre regional koordinering også for disse oppgavene. Nedenstående beskrivelser er imidlertid avgrenset til styringsutfordringene for de oppgavene som i kap 3 er plassert i gruppe 1. Vi beskriver derfor et regionalt særorgan som kan overta ansvaret for regionale oppgaver innenfor areal- og transportpolitikk i Osloregionen.

Særorganet kan tillegges myndighet for oppgaver av regional karakter innenfor følgende områder:

- Samferdsel og regional planlegging samt planlegging og utbygging av fylkesveger (fra fylkeskommunene)
 - Kjøp av jernbanetjenester (fra staten)
 - Arealplanlegging, parkering samt planlegging og utbygging av kommunale veger (fra kommunene)
 - Planlegging og utbygging av tiltak på riksveger (fra staten)
-

- Planlegging og utbygging av tiltak på jernbane (fra staten)

I tråd med tenkingen i prosjektet for øvrig om skrittvisse forbedringer, har vi med utgangspunkt i utredningsarbeidet om Samarbeidsorganet for kollektivtrafikken for det sentrale Østlandet (SKØ) satt opp nedenstående trinnvise utvikling fram mot et slikt organ. Stegene markerer ulike trinn i en prosess der særorganet får ansvar for en gradvis større del av oppgavene på området. Rekkefølgen mellom stegene kan imidlertid bli en annen enn angitt her, og man kan også se for seg at flere steg tas i ett.

Transport

- (1) **Felles politisk bestilling av kollektivtransport**
Særorganet prioriterer innenfor de rammene som hver av partene bevilger årlig. Det er neppe hensiktsmessig å avgrense ansvaret mot kjøp av lokale tjenester med trikk, buss eller T-bane i Oslo eller andre deler av regionen.
- (2) **Felles politisk bestilling av kollektivtransport jernbanekjøp**
Dette tilsvarer den opprinnelige hensikten med SKØ. Da vil særorganet få ansvar for all drift av kollektivtrafikk.
- (3) **Banenettet: Overta infrastrukturen til T-baner**
Ansvaret for infrastrukturen for lokale bane (T-bane og trikk) vil kunne være en naturlig utvidelse av særorganets ansvar, som samtidig reiser vanskelige spørsmål om eierskap og oppgjør for denne infrastrukturen.
- (4) **Hovedvegnett utenom stamveger**
Her vil det dreie seg om å prioritere planlegging og utbygging innenfor de rammene særorganet får. Et slikt ansvaret kan sikre mulighet for å avveie investeringer i regionalt vegnett opp mot drift av kollektivtransport. Dette inngår også i det pågående forsøket i Kristiansand og på regionalt nivå i BTV-samarbeidet.
- (5) **Disponere midler fra lokal brukerfinansiering (bompenger, evt vegprising)**
En slik endring vil bety at pågående og framtidige prosesser innenfor den politiske styringsgruppa for en kommende Oslopakke 3 vil kunne legges til særorganet, som får avgjørelsesmyndighet over prioriteringen av midlene.
- (6) **Stamveger:** Prioritere planlegging og utbygging. Dette reiser større prinsipielle spørsmål, som er kommentert i kap. 3.
- (7) **Jernbanenettet:** Prioritere planlegging og utbygging, som reiser tilsvarende prinsipielle spørsmål som for stamvegene.

Areal og transport

(1) Regional samordning av utbyggingsmønster – regional plan

Behovet for en overordnet plan for utvikling av Osloregionen har vært påpekt i en rekke sammenhenger. Særorganet kan gis myndighet til å utarbeide og forvalte en slik plan, der både overordnet transportlinjer og arealutvikling inngår. Dette kan gjøres på ulike måter, bl a er ulike alternativer belyst i planlovutvalgets utredning. En slik regional plan kan gjøres forpliktende overfor både stat, fylkeskommune og kommunene, framfor retningsgivende slik dagens fylkesplaner er. Planen vil dermed legge viktige rammer for innholdet i kommuneplanene, slik at kommunene aktivt må vise hvordan de vil konkretisere og implementere de regionale strategiene og prinsippene. Det bør stilles innholds- og prosesskrav til den regionale planen, bl a at kommunene selv skal være med i arbeidet med å utforme den regional planen og strategiene. I et slikt system vil det være nærliggende at fylkeskommunens nåværende innsigelsesmyndighet også legges til særorganet.

(2) Regional parkeringsstrategi

Erfaringene fra Kristiansand tilsier at det er viktig å koble parkeringspolitikk til øvrig areal- og transportpolitikk i regionen. For å sikre dette kan særorganet også gis ansvar for å utarbeide en regional parkeringsstrategi. Det kan f eks innebære å fastsette normer for parkeringsdekning ved nybygg og angi rammer for avgiftsnivå for de ulike deler av storbyregionen⁸. Parkeringsnormer og avgiftsklasser bør kunne tilpasses ulike områder etter deres karakter, uavhengig av kommunegrenser. Hvorvidt disse rammene skal være veiledende eller mer forpliktende for kommunene, må vurderes nærmere. Det vil uansett være fornuftig at en regional parkeringsstrategi utarbeides i nært samarbeid med kommunene.

Etableringsprosess

Arbeidet med å etablere et slikt organ bør trolig starte med ansvaret for kollektivtrafikken, der utredninger om aktuelle problemstillinger og modeller er kommet lengst, samtidig som muligheten for å oppnå positive gevinster er størst her. For overtakelsen av hovedvegnett utenom stamveger kan det bygges på modeller og erfaringer fra pågående ATP-forsøk i bl a Kristiansand. Forholdet til stamveger og jernbane må vurderes nærmere. Hvis det ikke er aktuelt for særorganet å overta ansvar for planlegging og prioritering av tiltak på stamveger og jernbane, vil det være viktig å finne fram til modeller og prosedyrer for samarbeid som sikrer vesentlig regional innflytelse.

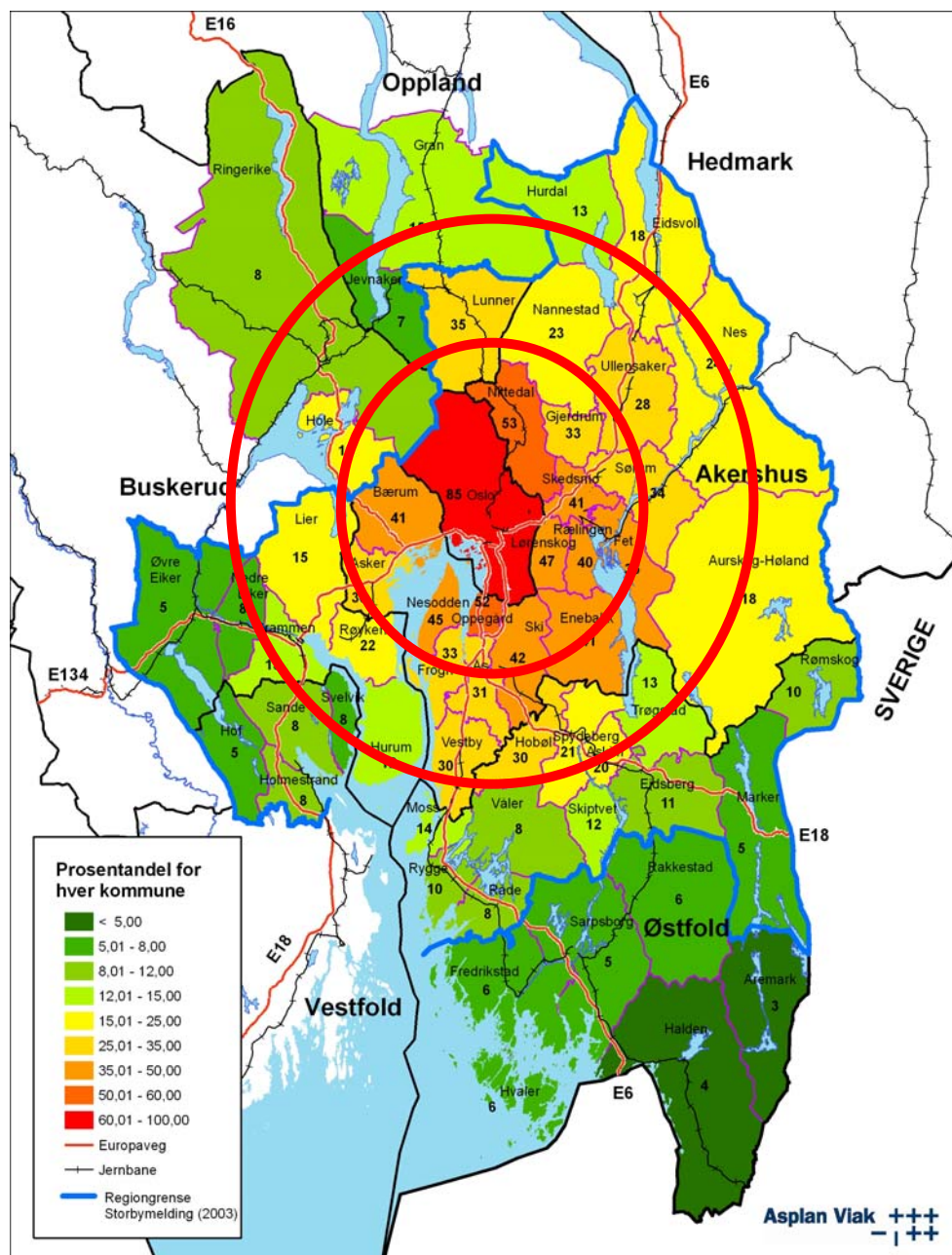
⁸ I dag kommunalt ansvar i hht PBL (p-normer) og myndighet som kan gis den enkelte kommune etter søknad til Vegdirektoratet, i hht vegtrafikkloven (avgiftsparkering).

Forslagene om myndighet og roller innenfor arealplanlegging, kan bearbeides videre og iverksettes når formelle sider som lovgrunnlag, myndighetsfordeling mellom særorgan og kommuner, administrative organisering og ressurser er nærmere klarlagt.

Geografisk nedslagefelt

Det geografiske virkeområdet for et slikt særorgan vil kunne tilpasses de skisserte alternativene i kap 3 på en fleksibel måte. Det kan for eksempel tenkes at organet først får ansvar for kjøp av kollektivtransport innenfor de 10 kommunene i indre sone, i tillegg til jernbanetransport innenfor det området som er vurdert i SKØ-utredningen (lokaltoget til Moss og Drammen). Som en videre oppbygging kan organet gradvis overta ansvar for hovedvegnett (evt også jernbane) i det samme området.

For overordnet arealpolitikk vil det viktigste være å få til regionale avveininger og sammenkoblinger med transportnett i indre sone, som beskrevet i kap. 3.7. Om ønskelig kan området over tid utvides, f eks slik at det blir sammenfallende med tilbudet innenfor lokaltrafikken. Ut fra styringsutfordringene vil det i så fall være naturlig med en mindre detaljert styring av arealutviklingen i områdene utenfor den indre sonen.



Figur 5.1 Et særorgan for areal og transport kan omfatte et territorium der de viktigste styringsutfordringene opptrer. Kartet viser andel av de sysselsatt med arbeidsplass i Oslo 2003.

5.3 Prinsipielle egenskaper

Sterke sider

De sterke sidene ved en slik modell vil være muligheten til spesialisering og til å skreddersy organets rolle ut fra oppavene det skal løse. Det kan være lettere å tilføre oppgaver fra stat og kommune i dette området

særskilt, ut fra de spesielle forholdene og utfordringer som gjelder her, enn i et generelt system som skal gjelde for hele landet. Det geografisk nedslagsfelt kan tilpasses fleksibelt slik at det utformes for å håndtere de særskilte utfordringene i dette området.

Organets avgrensede oppgaver vil kunne bidra til at det utvikles kompetanse og ledelsesressurser som er spesialtilpasset organets oppgaver. Spesialiseringen vil også kunne være en styrke for muligheten til god tilbudsutforming og brukerdiallog. Det vil kunne gi særorganet et spesielt fokus på kvalitet og bredde i tilbudet overfor brukerne.

Den formelle oppgaveoverføringen gjennom sideordnet delegasjon vil kunne skape muligheter for mer effektiv dimensjonering av tilbud og åpne for stordriftsfordeler, sammenlignet med dagens organisering.

Særorganets avgrensede oppgaveportefølje vil kunne gjøre det handlekraftig og gi gjennomføringsevne i oppgaveløsningen, med positive virkninger for kvalitet og effektivitet.

Særorganets utforming vil kunne tilpasses over tid, slik at det tilpasses behovet for endret deltakelse, oppgaver eller finansiering etter hvert som det utvikles.

Svake sider

De svake sidene ved særorganet vil særlig dreie seg om demokratiske egenskaper. Politisk styring vil skje gjennom indirekte representasjon der medlemmene utpekes av de ulike eierne. Det kan skape et uklart politisk mandat og gjøre det vanskeligere for velgerne å stille politikerne til ansvar for de beslutninger som treffes.

Videre innebærer modellen uklare forutsetninger for partipolitisk, geografisk og kjønnsmessig representativitet i styringsorganet. I tillegg kan den indirekte representasjonen gjøre at medlemmene fortsatt anser seg som talspersoner for spesielle interesser eller områder, noe som kan gi svakere beslutningskraft enn i et direkte valgt organ.

Særorganet vil ha en begrenset demokratisk rolle, med beskjedent allokeringsansvar. I en modell med direkte finansiering vil det ikke foretas en regional avveining av ressursinnsats og prioritering av særorganets samlede virksomhet opp mot andre regionale eller lokale oppgaver. Den politiske prioriteringen av offentlige transportoppgaver kontra andre offentlige velferdstjenester, vil dermed ikke skje på regionalt nivå men gjennom statlige budsjettprosesser. Dermed blir særorganet også mer direkte overstyrt av statlige budsjettprosesser. Dette kan være en demokratisk svakhet som tilser at særorganet bør være indirekte finansiert av de partene som utpeker særorganets styre, noe som også vil opprettholde prioriteringsansvaret på lokalt nivå.

Det vil også være en prinsipiell svakhet ved modellen at enkelte av de aktørene som avgir oppgaver, får redusert sin oppgaveportefølje på en slik måte at gjenværende politiske oppgaver blir beskjedne. Videre vil prosesskostnader knyttet til finansiering og styring bli større i en situasjon med mange medvirkende og delaktige aktører, noe som kan være uheldig for beslutningskraft og gjennomføringsevne.

Modellen bryter med innarbeidete prinsipper for utformingen av lokaldemokratiet, som bygger på direkte valg, enhetlig statlig styring, allokeringfrihet, det finansielle ansvarsprinsippet og rammestyring samt oversiklig forvaltningsstruktur. I lys av de særskilte oppgavene som det her er aktuelt å få løst, inkludert enkelte statlige funksjoner som vil kunne bli desentralisert, bør slike prinsipielle motforestillinger kanskje ikke tillegges avgjørende vekt.

5.4 Konsekvenser for oppgaveløsningen

Konsekvenser for oppgaveløsningen henger sammen med hvilke oppgaver som legges til særorganet og hvilket geografisk område det skal omfatte. Grovt sett kan dette beskrives slik:

Oppgaver	Mulige konsekvenser for oppgaveløsning	Mulige andre konsekvenser
Felles kjøp av kollektivtransport	Bedre samordnet tilbud, mer effektivt drift, økt bruk	Kan komplisere øvrige tog-tjenestekjøp på Østlandet og konkurranseutsetting av aktuelle banestrekninger
Hovedvegnett – prioritering og planlegging	Avveining mellom enkelte veg- og kollektivtransporttiltak kan gjøres innenfor regionen	
Stamveger og jernbane	Avveininger kan gjøres for hele transportsystemet	Nasjonale hensyn kan bli nedtonet
Parkering	Parkeringsstrategi kan sees i sammenheng med veg og kollektivsystem	Grensesnitt mot kommunalt ansvar
Areal	Langsiktig arealutvikling kan kobles bedre til transportsystem, legger til rette for mer miljøvennlig og mindre ressurskrevende trafikkavvikling	Grensesnitt mot kommunalt ansvar

Dannelse av et særorgan med myndighet på de områder som er beskrevet, vil medføre at de viktigste virkemidlene for å utforme en samordnet regional areal- og transportpolitikk samles i ett organ. Dette vil gi muligheter for:

- Regional politisk kontroll over saksområdet – redusert avhengighet av nasjonale beslutninger.
- Drift og investeringer i transportsystemet avveies og sees under ett
- Utforming av en helhetlig regional utviklingsplan for areal og transport
- Klare regionale rammer for den kommunale arealpolitikken – enklere kommuneplanarbeid for den enkelte kommune
- Sterkere kobling mellom overordnede areal- og transporthensyn
- En regional parkeringspolitikk som støtter opp om de ønskede transportløsninger
- Mer effektiv planlegging og ressursbruk. Som følge av samlingen av makt og myndighet på området i ett felles organ vil behovet for koordinering mot andre parter bli vesentlig mindre.

Dersom stamveger og jernbaner ikke legges inn under særorganets ansvarsområde, bør det sikres prosesser overfor statlige myndigheter som gir særorganet betydelig innflytelse på planlegging og prioritering også av disse.

5.5 Konsekvenser for øvrig forvaltning

Staten

En slik modell vil ha konsekvenser for Statens vegvesen som gir fra seg en del ansvar og som derfor overfører administrative ressurser. Tilsvarende vil gjelde for Jernbaneverket. Samferdselsdepartementet vil avgi kjøp av persontransport for lokale jernbanetjenester i Osloregionen, noe som kan komplisere øvrige tjenestekjøp på Østlandet og evt videre konkurranseutsetting av bestemte jernbanestrekninger.

Fylkeskommunene

Med et regionalt særorgan vil fylkeskommunen avgi det meste av dagens oppgaver innenfor området areal- og transportplanlegging samt kollektivtransporten. Konsekvensene kan bli betydelige for særlig Akershus fylkeskommune, mens virkningen for de øvrige fylkeskommuner (Buskerud, Oppland, Øst- og evt også Vestfold) kan bli mer beskjedne. Dersom særorganet finansieres direkte, vil den gjenværende politiske allokeringensansvaret i Akershus fylkeskommune begrenses til videregående opplæring, tannhelse og kulturoppgaver. Det melder seg i så fall et spørsmål om de gjenværende oppgavene i Akershus fylkes-

kommune representerer fullverdige oppgaver for et politisk nivå. Slike motforestillinger kan tilsi at finansieringsansvaret for særorganets virksomhet fortsatt bør ligge til de organene som har avgitt oppgavene.

Kommunene

Forutsatt at areal- og parkeringspolitikk inngår i særorganets ansvarsområde, vil kommunene måtte avgi noe myndighet for oppgaver av regional karakter på disse områdene. Dette utgjør imidlertid en svært beskjedent del av kommunenes totale virksomhet. Kommunene vil fortsatt ha vedtaksmyndighet for kommuneplan, kommunedeler eller områdeplaner, reguleringsplaner og kommunene vil fortsatt utforme parkeringspolitikk lokalt. En slik reform kan derfor neppe sies å svekke kommunenes posisjon som sentrale aktør innenfor lokal offentlig oppgaveløsning. Kommunenes handlingsrom på disse områdene vil imidlertid innskrenkes noe, da tiltak av regional karakter løftes opp til et regionalt særorgan. Dette vil være i samsvar med målet om å bidra til å løse de styringsutfordringer som oppstår bl a fordi slike avgjørelser i dag fattes på kommunalt nivå. Gjennom et særorgan med myndighet på arealområdet vil kommunene til gjengjeld få innflytelse på de regionale beslutningene.

Oslo kommune

Oslo er kommune med fylkeskommunale oppgaver. Særorganet vil derfor overta myndighet fra Oslo innenfor de områdene som er nevnt for fylkeskommuner og kommuner ovenfor. I sum vil Oslo dermed avgi virksomhet, men dette vil likevel ikke svekke Oslo kommunes posisjon og rolle som sentral aktør innenfor lokal offentlig oppgaveløsning. Oslo vil i kraft av sin størrelse få betydelig innflytelse i det regionale særorganet, som vil håndtere saker med vesentlig interesse for kommunen, som den i dag ikke har formell innflytelse over.

5.6 Utviklingspotensial

Et særorgan vil kunne møte de framtidige utfordringene innenfor areal- og transportpolitikken som følger av befolkningsvekst, sterkere integrasjon og transportvekst. Deltakelsen i særorganet kan utvides og organets kjerneoppgaver kan tilpasses de endringene som følger av Osloregionens utviklingsdynamikk.

Særorganet vil kunne være en start for å komme i gang med felles oppgaveløsning på viktige områder. Løsningen bør antakelig da komme som en del av en samlet plan for langsiktig organisering av øvrige regionale oppgaver på plan og utviklingssiden.

Det vil i prinsippet være mulig å desentralisere ansvaret for flere statlige oppgaver innenfor andre sektorer til særorganet, men modellen bryter med de tradisjonelle prinsippene for slike desentraliseringsreformer. Det er derfor neppe aktuelt å overføre f.eks. sykehusoppgaver eller andre tunge statlige funksjoner til et slikt særorgan, hvis det i landet for øvrig skulle være aktuelt å desentralisere ansvaret til et direkte folkevalgt regionalt nivå. I så fall ville det være mer aktuelt at eierne i særorganet, dvs fylkeskommunene og Oslo kommune er mottakere. Dermed vil særorganet være et bidrag til å komplisere forvaltningssystemet, ved at det på regionalt nivå er flere organer med ansvar for tunge regionale oppgaver.

Isolert sett vil særorganet kunne oppfattes som en forenkling av forvaltningsorganiseringen, vurdert ut fra det relativt smale sektoransvaret. Transportbrukere vil for eksempel kunne oppleve særorganet som en tydelig offentlig instans med et klart ansvar. Gjennom sine spesialiserte funksjoner kan organet profesjonalisere sine systemer for brukerkontakt mer enn det bredere generalistorganer trolig vil gjøre. På den annen side vil det samlede forvaltningssystemet framstå som mer fragmentert, ved at særorganet blir en av flere innfallsporter til den offentlige forvaltningen. I tillegg vil særorganet være et nytt formelt nivå, i tillegg til kommuner og fylkeskommuner.

5.7 Oppsummering og konklusjon

I denne modellen settes den konkrete oppgaveløsning av areal- og transportutfordringene i fokus. Modellen legger til rette for at regionale oppgaver samles i et eget regionalt særorgan som i stor grad kan skreddersys til dette formålet, både i forhold til oppgaver og det territorium særorganet skal omfatte. Modellen vil derfor kunne representere et potensial for bedre oppgaveløsning innenfor de funksjonene som er sterkest berørt av styringsutfordringene, og muligheten for positive gevinster ved felles oppgaveløsning er stort.

Modellen legger til rette for bedre horisontal samordning mellom kommuner, bedre tverrsektoriell samordning mellom transportformer og mellom areal- og transportplanlegging, samt bedre vertikal samordning mellom dagens statlige og fylkeskommunale oppgaver innenfor transportpolitikken.

Ulempene er særlig at særorganet kommer i tillegg til de eksisterende offentlige organene, at den blir indirekte finansiert og styrt, samt at den vil kunne ha betydelige konsekvenser for styrbarhet og allokeringmulighet i de organene som avgir oppgaver.

6 Regionmodell

6.1 Hovedtrekkene i modellen

Hovedprinsippene ved en regionmodell er i utgangspunktet godt kjent. Løsningen innebærer etablering av et selvstendig regionalt forvaltningsnivå med et direkte folkevalgt styringsorgan, med ansvar for egne lovdefinerte oppgaver, egen administrasjon og direkte beskatningsrett. I drøftingen av modellen tar vi som utgangspunkt at regionens geografiske nedslagsfelt er Oslo og Akershus, evt. med justeringer i ytterkantene. Den institusjonelle løsningen innebærer at hovedstadsområdet får samme type forvaltningsstruktur som landet for øvrig.

I utgangspunktet innebærer modellen at alle oppgaver i Akershus fylkeskommune og tilsvarende oppgaver i Oslo kommune løses av den nye regionen. Det betyr at regionen blir et generalistorgan med ansvar for både plan- og utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon, med videregående skole som den tyngste tjenestefunksjonen. En regionløsning innebærer dermed en generell løsning for alle fylkeskommunale funksjoner og ikke bare de oppgaver innfor planlegging, transport og regional utvikling som styringsutfordringene i første rekke er knyttet til.

En slik modell kan imidlertid også tenkes for et større geografisk område, som omfatter store deler av området som i dag er tilsluttet samarbeidet gjennom Osloregionen. Dette kan innebære at Oslo, Akershus og Østfold utgjør en felles region, noe som imidlertid vil kreve en form for intern spesialisering for å gripe fatt i de differensierte styringsutfordringene som er påvist.

I den videre drøfting tas det utgangspunkt i at den nye regionen skal løse dagens fylkeskommunale oppgaver med tillegg av viss statlige oppgaver innenfor transportsektoren. Konkret betyr det at ansvaret for planlegging og investeringer i riksveger og kjøp av jernbanetjenester overføres fra staten til regionen.

Modellen innebærer at den regionale oppgaveløsningen styres av et direkte folkevalgt organ. Endringer i den administrative organiseringen vil bestå i at fylkeskommunale oppgaver fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (evt flere fylkeskommuner) inngår i en felles administrasjon i regionen.

6.2 Prinsipielle egenskaper

Regionmodellen innebærer at det etableres et generalistorgan med ansvar for både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Denne typen offentlige organer har visse prinsipielle egenskaper som kan være forskjellig fra et system med spesialorganer. Generalistorganers sterke sider kan være knyttet til følgende:

- *Direkte valg* av politikere som står ansvarlige overfor velgerne. Modellen innebærer også direkte demokratisk kontroll og styring med oppgaveløsningen i regi av de folkevalgte organene.
- *Enhetlig statlig styring* som kan innebære fordeler ved at det lokale selvstyret får samme status og samme grad av frihet i forhold til staten. Oppgaveløsning gjennom generalistorganer kan gjøre det lettere for staten å utforme de statlige rammebetingelsene på en rettferdig måte.
- *Allokerings effektivitet* som innebærer at et generalistorgan kan prioritere ressurser mellom ulike sektorer i tråd med lokale behov og preferanser.
- *Det finansielle ansvarsprinsippet* kan være lettere å oppnå gjennom generalistorganer enn en rekke spesialorganer. Den statlige finansieringen kan baseres på rammefinansiering som gir insentiver til å finne fram til kostnadseffektive løsninger.
- *En oversiktlig offentlig forvaltning* kan være lettere å oppnå i et kommunesystem der oppgavene som en hovedregel løses av generalistorganer framfor en rekke spesialorganer.

Ulempene med generalistorganer i forhold til spesialorganer kan være knyttet til minst tre viktige forhold:

- Manglende samsvar mellom inndeling og det geografiske nedslagsfeltet for den enkelte oppgave. Det kan medføre effektivitetsmessige ulemper som følge av manglende utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader.
- Interne styringsproblemer som følge av store og heterogene organisasjoner.
- Generalistorganer kan oppfattes som lite fleksible i den løpende nasjonale reformpolitikken og det kan være vanskelig å tilpasse den løpende statlige styringen etter bestemte prinsipper i et sektorisert politisk system.

6.3 Konsekvenser for oppgaveløsningen

Modellens egenskaper i forhold til påviste styringsutfordringer innenfor plan- og utviklingsoppgaver vurderes på følgende måte:

Arealpolitikk

En regionløsning gir et vesentlig større potensial for horisontal samordning i den regionale planleggingen. Regionen vil utarbeide en felles regionplan, antakelig etter samme lest som dagens fylkesplan, som gir mulighet for å se både ulike delregioner og sektorer i sammenheng. Betydningen av et større geografisk territorium og kraften i en ny regionplan vil likevel avhenge av to viktige forhold, dels hva som skjer i forhold til kommunenes arealansvar og lokale planlegging, dels regionens ansvar og virkemidler i forhold til statlig planlegging og oppgaveløsning. Betingelsene for horisontal samordning blir altså bedre, men modellen løser ikke uten videre behov for vertikal samordning mot kommunene og staten.

En ny region medfører dermed ikke automatisk et enklere system for regional og lokal planlegging sett i forhold til dagens ordning. En ny felles regionplan for Oslo og Akershus vil bety oppsplitting av plan-systemet i Oslo, hvor det i dag lages en felles kommuneplan for lokale og regionale utfordringer.

Det ligger i modellen at den nåværende fylkesplanen kan vitaliseres som planverktøy for styring av infrastruktur og overordnet utbyggingsmønster. Statlig myndighet og virkemidler kan overføres til regionen for å styrke regionens mulighet til selv å følge opp regionplanens arealdel. Samordningen mot kommunene kan skje ved at regionen lager retningslinjer for arealplanlegging, enten rådgivende i kombinasjon med bruk av innsigelser, eller bindende regionale retningslinjer som er drøftet av Planlovutvalget.

En mer radikal løsning kan derfor være å overføre arealmyndigheten fra kommunene til den nye regionen. Vurdert ut fra planutfordringene i det sammenhengende bysamfunnet (Oslo tettsted), vil et plansystem med bindende regional arealmyndighet kanskje kunne begrunnes. Men det store geografiske nedslagsfeltet til den nye regionen, hvor også landkommuner i Akershus inngår, gjør at det er vanskelig å begrunne at arealansvaret skal overføres fra kommunene til den nye regionen. Samordning mellom regional og lokal planlegging innenfor en felles region handler derfor om å bruke eksisterende virkemidler og evt. justere disse i en mer forpliktende retning jf. nærmere diskusjoner i foregående kapittel.

Investeringer i veier og kollektiv infrastruktur

Modellen medfører at regionen kan se investeringer i fylkesveier og øvrige riksveier i sammenheng, med dette utgjør ikke de viktigste delene av det regionale vegnettet. Regionen vil fortsatt være avhengig av samordning mot staten ifht. stamveger og jernbane. Det vil dels gjelde samordning av politiske prioriteringer, dels samordning av regionplan og statlige planer for å sikre et helhetlig utbyggingsmønster.

Modellen medfører viktige endringer i ansvaret for investeringer i øvrige deler av kollektivtransporten. Oslo Sporveier og SL vil få en felles eier, som skaper mulighet for fusjon eller andre typer endringer i selskapenes roller.

Drift av kollektivtransport

Endringen i funksjonsfordelingen i kombinasjon med fylkesfusjon vil medføre at antall bestillermyndigheter for kollektivtrafikkjenester reduseres fra dagens tre til én regional myndighet. På dette området kan det oppnås både bedre geografisk funksjonalitet og vertikal integrasjon. Ved at regionen får totalansvar for drift og utvikling av kollektivtransport, kan det pekes på en rekke mulige gevinster mht. forenkling av aktørbildet, bedre ressursbruk i den offentlige forvaltningen, tjenesteutvikling og bedre kvalitet på tjenester etc.

Regulering og styring av transportformene

Modellen gir også vesentlig bedre betingelser for samordnet prioritering og styring av trafikantenes utnyttelse av transporttilbudene. Det gjelder bruk av virkemidler som veiprisning og bomringer mellom Oslo og Akershus og ikke minst planlegging og styring av ruter, takster og kapasitet innenfor kollektivtrafikken i regionen. Det avhenger av den politiske vurderingen i den nye regionen, om og evt hvordan slike virkemidler skal inngå i transportpolitikken. Hovedforskjellen sammenlignet med dagens system er at dette utformes i ett prioriterende organ som er direkte ansvarlig for transportmarkedet innenfor hele Oslo og Akershus.

Samordnet ATP

Modellen vil kreve at kommunenes arealdisponeringer kobles til regionens planlegging innenfor transport og infrastruktur. Modellene innebærer ikke at ansvaret kobles direkte, men gjennom mekanismen for å styrke gjennomslaget for regionale hensyn, vil modellen kunne representere en forbedring sammenlignet med dagens praksis. Dette er imidlertid ikke noe prinsipielt nytt sammenlignet med dagens modell.

Helsetjenesten

Modellen medfører i utgangpunktet ingen endringer i verken horisontale eller vertikale samordningsbehov innenfor den statlige og kommunale helsetjenesten. Dannelsen av en ny region kan kanskje gjøre det mer aktuelt å foreta endringer i den statlige helseregioninndelingen, men det vil være opp til nasjonale myndigheter å avgjøre.

Videregående opplæring

Modellen kan på den ene siden gi bedre betingelser for styring av linjestruktur og opptak av elever på tvers av dagens fylkesgrenser. Gjestelevproblematikk unngås og valgfriheten for elevene kan bli større enn i dag. På den annen side vil en større region øke avstandene til kommuner og næringsliv som kan bety dårligere betingelser for integrasjon mot grunnopplæringen i kommunene og rekruttering av lærebedrifter hvor også kommunene kan spille en rolle. Antakelig er ingen av disse momentene kritiske. En større region vil antakelig verken ha vesentlig bedre eller vesentlig dårligere forutsetninger for å ivareta denne oppgaven i forhold til dagens forvaltningssystem. Andre mål om mer nasjonal styring eller sterkere integrasjon mellom grunnskolen og videregående opplæring, kan endre disse vurderingene.

Sosiale tjenester

Vurderingene er stort sett de samme som for helsetjenesten. Så lenge regionen ikke er direkte ansvarlig for verken 1. eller 2. linjetjenester, vil en ny region ikke påvirke horisontale og vertikale samordningsbehov innenfor disse tjenestene i regionen. En indirekte virkning kan være at en ny region kan medføre endringer i lokal statsforvaltning, hvor bl.a. aetat og trygdeetaten inngår. Disse etatene skal samordnes mot sosialkontorene i kommunene i NAV-reformen. En ny region kan medføre at ulike statlige regionale og lokale inndelinger kan samordnes i forhold til den nye administrative enheten.

Tekniske tjenester

En ny region vil heller ikke direkte påvirke evt. samordningsbehov innenfor teknisk sektor så lenge ansvaret for VAR-tjenestene er kommunale. Indirekte kan imidlertid den nye regionen foreta regionale og tverrsektorielle vurderinger i den regionale planleggingen som kan påvirke den kommunale oppgaveløsningen.

Næringsutvikling

Modellen vil kunne gi grunnlag for å utforme en bred næringspolitisk rolle, basert på et bredt og helhetlig ansvar for regionale utviklingsoppgaver, spesielt dersom også statlige oppgaver innenfor

næringsutvikling desentraliseres. Regionen kan bli en robust arena for å videreutvikle perspektivene om Osloregionen som nasjonalt økonomisk senter og motor for verdiskapingen. Her vil en felles region gi anledning til å vurdere en form for geografisk rollefordeling innenfor regionen, med tilhørende anledning til å stimulere til differensierte utviklingsstrategier for hvert delområde. Det kan omfatte både arealdisponering, transportløsninger og anvendelse av eventuelle økonomiske utviklingsmidler, der strategien utvikles i samhandling med både kommuner, private aktører, kompetansemiljøer eller nettverk.

6.4 Konsekvenser for politisk og administrativ organisering

Når det gjelder politisk og administrativ organisering, vil en ny region innebære at det etableres ett felles politisk styringsorgan for regionale oppgaver, med direkte mandat fra innbyggerne i den nye regionen. Innbyggerne i Akershus vil forholde seg til samme type demokratiske påvirkingskanaler og forvaltningsorganer som i dag, med unntak for at politikerne til regiontinget velges sammen med innbyggerne i Oslo og evt andre nåværende fylker. For innbyggerne i Oslo medfører løsningen en større forandring ved at de må forholde seg til to lokalvalg, dels et rent kommunevalg i Oslo kommune og dels et eget og nytt valg til regionting. Direkte valg til bydeler vil innebære at innbyggerne i Oslo må forholde seg til tre lokalvalg – bydelsvalg, kommunevalg og regiontingsvalg.

En ny region innebærer at de fylkeskommunale oppgavene fra Oslo og Akershus inngår i en ny felles administrasjon for regionen. Det er dermed en betydelig organisatorisk omstilling å etablere en ny region, som vil berøre mange ansatte. Omfanget på omstillingen vil avhenge av hvilke oppgaver den nye regionen skal ivareta og hvilke tilpasninger i arbeidsfordelingen mellom den nye regionen og Oslo kommune som gjennomføres. Oppgavedifferensiering mellom regionen og Oslo kommune, evt. også i forhold til andre store kommuner i Akershus vil kunne redusere omstillingsbehovet i eksisterende forvaltning.

6.5 Differensiert oppgavefordeling?

Den nye regionen vil bestå av primærkommuner med svært ulik kapasitet til å løse regionale oppgaver. Både Christiansenutvalget og Wilhelmsenutvalget pekte på at det kan være viktig å utnytte desentraliseringsgevinster og mulighet for integrasjon mellom 1. og 2. linje ved etablering av en ny fylkeskommune (region). Det ble også pekt på at en særskilt funksjonsfordeling i forhold til de store kommunene vil kunne bidra til oversiktighet og mindre omstillingsbehov i forhold til gjeldende forvaltning, særlig i forhold til Oslo kommune.

Wilhelmsenutvalget argumenterte for at dette taler for at en større fylkeskommune enten får hjemmel til å delegere visse oppgaver til kommunene eller alternativt at differensiert oppgavefordeling mellom den nye fylkeskommunen og kommunene lovfestes. Det er viktig å merke seg at etablering av en ny region reiser denne typen funksjonsfordelingsspørsmål og at utnyttelse av kommunenes potensialer vil bety en mer komplisert regional forvaltning i hovedstadsområdet sammenliknet med landet for øvrig. Dersom oppgavedifferensieringen berører kjernefunksjoner vil den også virke kompliserende på finansierings-systemet og den statlige styringen, jfr. nærmere analyser Agendas rapport om oppgavedifferensiering.

6.6 Konsekvenser for øvrig forvaltning

Konsekvensene for omkringliggende forvaltning vil være knyttet til minst tre forhold.

For det første vil en felles region være avhengig av samarbeid med naboregioner for å sikre samordning innenfor transport, planlegging og næringsutvikling på det sentrale Østlandet. Det nye generalistorganet blir en funksjonell enhet for å løse de viktigste styringsutfordringene i kjernen av regionen, mens utfordringer på landsdelsnivå må løses gjennom interkommunalt og interregionalt samarbeid.

For det andre vil Oslo og Akershus som en ny hovedstadsregion ha konsekvenser for den øvrige fylkesinndelingen på Østlandet. Grunnlaget for dannelse av en større region på østsiden av Oslofjorden, vil være låst med mindre Østfold fusjoneres med Hedmark og evt. Oppland.

For det tredje kan interne ubalanser mellom Oslo kommune og de øvrige kommunene i den nye hovedstadsregionen, tilsi videreføring av særstatus for Oslo kommune. Oppgavedifferensiering kan innebære at hovedstadsregionen fortsatt vil avvike fra den øvrige forvaltningsorganiseringen i landet. Innføring av spesielle ordninger kan kreve en særskilt utforming av statlige rammebetingelser og statlig styring.

6.7 Utviklingspotensial

Modellen gir ikke fullt ut samsvar mellom enkeltoppgaver og geografisk nedslagsfelt, for eksempel når det gjelder transport og næringsutvikling. Modellen gir likevel en robust løsning både vurdert ut fra gjeldende oppgaver og mulige framtidige endringer i rammebetingelser. Regionens geografiske størrelse kan justeres ved at enkeltkommuner kan skifte regiontilhørighet. Dette kan skje stegvis i lys av ytterligere integrasjon mot Oslo og naboregionenes videre utvikling (Moss og Drammen). Oslo og Akershus vil være en geografisk robust enhet over lang tid vurdert ut

fra det sammenhengende tettsted og avgrensinger som uansett må gjøres mot naboregioner.

En større og direkte folkevalgt region vil antakelig gi vesentlig bedre betingelser for desentralisering av statlige oppgaver sammenliknet med dagens system. Det gjelder særlig statlige oppgaver innenfor infrastruktur og transport, som er sentrale dersom viktige styringsutfordringer skal løses. En regionløsning kan også bedre betingelsene for desentralisering av tunge velferdstjenester innenfor helse- og sosialsektoren og andre oppgaver som KS har foreslått overført til nye regioner. Potensialet for desentralisering på slike tunge og viktige nasjonale områder er likevel usikkert. Det skyldes bl.a. at det neppe kun er regionstørrelsen som vil stå sentralt i en nasjonal vurdering av denne typen store funksjonsfordelingsreformer.

Etablering av en region kan på den annen side også innebære potensiale for sentralisering av kommunale funksjoner mao. overføring av oppgaver og ansvar fra kommunene til regionen. Det kan for eksempel gjelde ansvar for arealplanlegging, kommunal infrastruktur, miljøvern, næringsutvikling eller kompetansekrevede tjenesteyting. Etablering av store regioner uten endringer i dagens kommuneinndeling vil gi en større avstand mellom de to forvaltningsnivåene. Mulige langsiktige konsekvenser for kommunenes ansvar og roller og for samhandlingen mellom kommuner og region virker foreløpig dårlig belyst.

6.8 Oppsummering og konklusjon

Modellen virket godt egnet til å løse horisontale samordningsbehov mellom eksisterende fylkeskommunale oppgaver mellom Oslo og Akershus. Modellen innebærer en mer geografisk funksjonell enhet for de fleste fylkeskommunale oppgaver, herunder viktige oppgaver innenfor transportsektoren hvor det er pekt på styringsutfordringer mellom Oslo og Akershus.

Modellen innebærer allokeringmulighet mellom regionale utviklingsoppgaver og tjenesteytende funksjoner, men denne rollen gir neppe viktige bidrag til økt politisk handlingsrom med mindre det foretas omfattende justeringer i oppgavefordelingen.

Allokeringsgevinstene for den nye regionen må veies mot mulige sentraliseringsvirkinger og mindre mulighetene for vertikal samordning mellom kommunale og fylkeskommunale oppgaver i Oslo kommune.

Modellen medfører ikke forenkling av den regionale planlegging som følge av et mer oppdelt plansystem for Oslo og fortsatt behov for særskilte løsninger i den vertikale samordningen mot kommunene i arealplanleggingen.

Befolkningsstørrelsen til den nye regionen og etableringen av et direkte folkevalgt organ kan innebære et betydelig potensial for desentralisering av flere statlige oppgaver til regionen. En region gir på den annen side også muligheter for sentralisering av kommunale funksjoner som krever folkevalgt regional styring eller som kan løses bedre på regionalt nivå, for eksempel innenfor teknisk sektor, miljøvern eller næringsutvikling.

Modellen innebærer en betydelig omstilling i innarbeidet forvaltning i Oslo som berører politiske og administrative organer og forholdet til innbyggerne. Løsningen innebærer en mer komplisert kommune- forvaltning for innbyggerne i Oslo

Modellen gir mulighet forenklinger i lokal og regional statsforvaltning dersom det etableres felles etater i den nye regionen eller lokale distriktsinndelinger på tvers av dagens fylkesgrenser.

Modellen krever en nærmere geografisk avgrensning som i hovedsak berører enkeltkommunes regiontilhørighet

Naboforvaltning berøres først og fremst ved at grunnlaget for å etablere eventuelle større fylker er begrenset på østsiden av Oslofjorden. Befolkningsgrunnlaget i Østfold fylke berøres ikke av det nye hovedstadsfylket dersom kommunene i Mossregionen og Indre Østfold holdes utenfor.

Modellen innebærer en mulighet for harmonisering av det landsdekkende kommunesystemet med kommuner og direkte folkevalgte regioner. Oppgavedifferensiering i hovedstadsregionen kan modifisere graden av likhet i forvaltningsoppbyggingen, herunder utformingen av finansieringssystem og statlig styring.

Etablering av en ny region i Oslo og Akershus, reiser grunnleggende spørsmål om omfanget på den regionalpolitiske rollen og demokratisk funksjonsdyktighet overfor innbyggerne. Erfaringene med Akershus fylkeskommune kan tilsi at et nytt direkte folkevalgt organ bør ha et tyngre og viktigere ansvar enn dagens fylkeskommuner, ikke bare innenfor de regionalpolitiske utviklingsoppgavene men også for tjenesteytende oppgaver. Spørsmålet er om en dobbelt så stor enhet, med relativt små endringer i oppgavetilfang som de definerte styringsutfordringene tilsier, vil medføre et mer vitalt regionalt demokrati i tråd med viktige demokratiske idealer.

I denne delen av landet kan vi ikke se bort fra at grunnleggende demokratiutfordringer også vil gjøre seg gjeldende selv om den nye regionen skulle få et betydelig økt oppgaveansvar innenfor alle de oppgaver som er foreslått regionalisert av KS. Hvis innbyggerne primært er opptatt av at oppgavene løses og ikke om det er staten eller andre innenfor det offentlige som gjør jobben, kan etablering av en sterk region

bygge på sviktende forutsetninger om innbyggernes grunnleggende preferanser. Det er i denne sammenheng neppe omstillingskostnadene for Oslo kommune som er det viktigste argumentet mot en evt. regionløsning, men at regionalt demokrati kan være vanskelig å få til å fungere i tillegg til kommuner og en aktiv stat, spesielt i denne delen av landet.

7 Tonivåmodell med regionkommuner

7.1 Hovedtrekkene i modellen

Med tonivåmodell menes en modell uten dagens direkte valgte fylkeskommune. Lovpålagte oppgaver som er lagt til fylkeskommunene overføres enten til staten eller til kommunene. Vi ser fire varianter av denne modellen.

- En *statsmodell* der staten overtar det meste av ansvaret, herunder infrastruktur og transport, overordnet regional planlegging, videregående opplæring og evt. andre oppgaver som krever regional samordning. Det kan skje gjennom en ny og mer funksjonell organisering av regional statsforvaltning.
- En *senterkommunemodell* der det etableres en større hovedstadskommune med utgangspunkt i Oslo kommune som beholder sine fylkeskommunale og kommunale oppgaver. Det innebærer byutvidelse som har vært den tradisjonelle løsningen på utfordringer i inneklemte byer.
- En *regionkommunemodell* der de fylkeskommunale oppgavene overføres til for eksempel tre eller fire regionkommuner i Akershus som får tilsvarende oppgaver som Oslo kommune har i dag.
- En *samarbeidsmodell* der kommunene i Akershus overtar ansvar for fylkeskommunale oppgaver uten vesentlige endringer i kommuneinndelingen. Det betyr et omfattende formalisert samarbeid om fylkeskommunale oppgaver mellom Oslo kommune og mange vesentlig mindre kommuner i Akershus. Eksempler på en slik type løsning finner vi i Finland.

Alle disse variantene har to formelle forvaltningsnivåer som utgangspunkt. I drøftingen skal vi legge hovedvekten på regionkommunemodellen som betyr at kommunene blir formelt ansvarlige for dagens fylkeskommunale oppgaver under forutsetning av en kommuneinndelingsreform i Akershus. Valg av et slikt utgangspunkt begrunnes med følgende:

- Oppdragsgiver har spesifisert at det er denne formen for tonivåmodell som skal utredes.
 - Analysen og oppsummeringen av styringsutfordringer peker ikke i retning av rene statsløsninger for alle de fylkeskommunale oppgavene. Det er først og fremst det fylkeskommunale ansvaret for infrastruktur og transport som kan tenkes løst gjennom statlig overtakelse. En slik endring i ansvarsfordelingen vil ikke løse
-

behovet for samordning i forhold til øvrige regionale oppgaver og det kommunale arealansvaret. Overføring av alle fylkeskommunale oppgaver til staten vil gi en mer statsdominert forvaltningsløsning for hovedstadsområdet enn tilfelle ellers i landet.

- Analysen av de regionale oppgavens geografiske nedslagsfelt peker i retning av at det vil være behov for en meget omfattende byutvidelse for Oslo dersom styringsutfordringene skal løses gjennom en senterkommunemodell. Dersom en ny hovedstads-kommune skal dekke nåværende Oslo tettsted, betyr det byutvidelse med 10 kommuner i Akershus. En slik løsning reiser en rekke problemstillinger om funksjonalitet for regionale oppgaver og robusthet i forhold til forventet vekst og integrasjon i et større område. Modellen griper også sterkt inn i en etablert flerkjernet struktur rundt Oslo og en innarbeidet kommuneforvaltning i Akershus. I den videre drøfting legger vi derfor til grunn at organisasjonsprinsippene for Oslo er interessante for et større geografisk område, men da gjennom etablering av flere større og mer likeverdige regionkommuner i Akershus.
- En samarbeidsmodell virker lite realistisk av minst to grunner. For det første fordi den betyr en kraftig desentralisering av fylkeskommunale oppgaver uten hensyn til kommunenes kompetanse og kapasitet til å løse oppavene. Det kan bety at det framstår som mer naturlig at staten overtar de tyngste fylkeskommunale oppgavene framfor overføring til dagens kommuner i Akershus. I så fall vil det oppstå en ubalanse i oppgaver mellom Oslo kommune og omkringliggende kommuner som bryter med modellens forutsetninger. For det andre medfører modellen at det må etableres et meget omfattende interkommunalt samarbeid mellom et stort antall kommuner med sterk intern ubalanse mht. størrelse og funksjonalitet. Det vil antakelig svekke betingelsene for et representativt og funksjonsdyktig interkommunalt samarbeid.

Innføring av tonivåmodell drøftes dermed ut fra følgende forutsetninger:

- Oslo kommune beholder dagens oppgaveansvar og administrative grenser som før. Justeringer i kommuneinndelingen i forhold til sterkt integrerte kommuner og kommunedeler kan være aktuelt, men er ikke en forutsetning i modellen. Grensereguleringer kan for eksempel være aktuelt i forhold til Lørenskog, Oppegård, Østre Bærum, Fornebu og Nesoddtangen.
- I Akershus etableres tre eller fire regionkommuner med utgangspunkt i dagens definerte underregioner. Forskjellen mellom tre og fire regioner gjelder en evt. deling av Romerike i to regionkommuner (Nedre og Øvre Romerike). Hvor mange og hvilke konkrete kommuner som skal inngå i de respektive

regionkommuner krever nærmere analyser og drøftes ikke i denne rapporten.

- Regionkommunene i Akershus etableres i utgangspunktet med samme oppgaveansvar som Oslo kommune har i dag. Det betyr at det formelle ansvaret for fylkeskommunale oppgaver overføres fra Akershus fylkeskommune til de nye regionkommunene. Kjernen i hovedstadsregionen vil da bestå av fire eller fem mer likeverdige regionkommuner som kan etablere samarbeidsordninger for å løse grenseoverskridende oppgaver. Etablering av interkommunalt samarbeid om transport, regional planlegging, videregående opplæring etc. kan skje på frivillig grunnlag eller ved at staten legger ansvaret direkte til et interkommunalt organ. I drøftingen videre forutsetter vi at dette skjer frivillig, men i en formalisert form, for eksempel gjennom etablering av en samkommune eller vertskommuneløsninger. I motsatt fall blir tonivåmodellen lik modell 1 Særorgan for hovedstadsregionen, med unntak for at kommuneinndelingen vil være forskjellig.

7.2 Prinsipielle egenskaper

En tonivåmodell som skissert ovenfor innebærer mulighet for desentraliseringsgevinster ved at oppgaver flyttes fra fylkeskommunen til kommunene. Kommunene blir ansvarlige for en betydelig større oppgaveportefølje, med større muligheter for allokering og tilpasninger mellom lokale og regionale oppgaver. Kommunenes regionale påvirkningskraft øker og samordningen mellom regionale og lokale oppgaver kan skje gjennom en kommunestyrt regionforvaltning. I sum kan det gi et større, viktigere og enklere lokaldemokrati basert på kommunene som innbyggernes viktigste organ.

De demokratiske fordelene kan være at de folkevalgte får større påvirkningsmuligheter over viktige saker og større mulighet til å samordne politikken innenfor ulike tjenestoområder. Kommunene vil i en slik modell ha større virkemidler å spille på og dermed mer handlefrihet og større styringskapasitet. En samlet oppgaveløsning kan også innebære demokratiske gevinster for velgerne fordi forvaltningssystemet blir enklere og mer oversiktig å forholde seg til. Det kan være en viktig forutsetning for innbyggernes lokalpolitiske engasjement og deltakelse, og det kan gjøre det lettere for velgerne å stille lokalpolitikere til ansvar.

Et samlet ansvar for kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan innebære gevinster i form av bedre samordning og integrering av tjenester. Samordningsgevinstene er knyttet til at første- og andrelinjetjenester kan sees i sammenheng og at gråsoner mellom ulike tjenester lettere kan unngås. For kommunen gir det mulighet for bredere og mer helhetlige prioriteringer og en bedre utnyttelse av kompetanse og

ressurser. For brukerne er fordelene knyttet til at de kan forholde seg til ett hjelpeapparat som kan tilby mer sammenhengende tjenestekjeder i tråd med individuelle behov.

Ulempene ved en tonivåmodell kan være knyttet til at kommunen blir en stor organisasjon, med behov for intern spesialisering, desentralisering og interne styrings- og rapporteringsrutiner. For innbyggerne er det av betydning at store kommuner som Oslo har et tredje nivå gjennom bydelene. Et tilsvarende system vil antakelig være aktuelt i Akershus. Både bydelsnivået og de store etatene kan innebære at innbyggerne står overfor en stor og komplisert forvaltning med mange interne instanser.

En tonivåmodell kan også innebære ulemper knyttet til virkninger av en kommuneinndelingsreform for dagens lokaldemokrati og kommunale oppgaver. Lokaldemokratiet påvirkes ved at det blir færre folkevalgte og større avstand mellom velgerne og de folkevalgte. Betingelsene for å løse typiske lokale oppgaver kan bli dårligere som følge av større avstand og en orientering av lokalpolitikken mot regionale spørsmål.

Endelig kan en tonivåmodell innebære ulemper knyttet til det interkommunale samarbeidet om kommuneovergripende oppgaver. Mulige prinsipielle ulemper med den interkommunale forvaltningen kan være følgende:

- Indirekte demokrati og demokratisk kontroll. I dette tilfellet vil den demokratiske styringen trolig skje i form av formell myndighetsavgivelse fra kommunestyrene til interkommunale organer. Brukerne vil ikke ha anledning til å utøve direkte velgerkontroll med ansvarlige politikere i interkommunale organer.
- Indirekte finansiering og styring, herunder ivaretagelse av det finansielle ansvarsprinsipp
- Oversiktighet i forvaltningen for brukerne. På den ene siden vil brukerne ikke lenger forholde seg til fylkeskommunen. Det gjelder både som velgere og som brukere av tjenester. På den annen side vil brukerne stå overfor nye interkommunale organer og et system med bydelsliknende organer.

7.3 Konsekvenser for oppgaveløsningen

Modellens egenskaper i forhold til påviste styringsutfordringer innenfor plan- og utviklingsoppgaver vurderes på følgende måte:

Arealpolitikk

Modellen innebærer videreføring av kommunalt arealansvar etter samme hovedmønster som i dag. Kommunene blir imidlertid selv ansvarlige for regional planlegging i samarbeid med nabokommuner. Mulig over-

kommuneproblematikk og betingelsene for detaljert statlig styring kan bli mindre enn ved en fylkeskommunal løsning som følge av økt legitimitet og lokal forankring av den regionale planleggingen.

Modellen betyr samtidig at en rekke viktige planutfordringer kan løses på kommunenivå gjennom større og mer funksjonelle kommuner i delregionene. Kommuneplanene blir instrumenter for å løse nærregionle utfordringer og byovergripende planlegging kan bli mer avgrenset til konkrete utfordringer gjennom temavise prinsipper og planer.

Modellen innebærer en mer oversiktlig planleggingssituasjon og en forenkling i forhold til dagens plansystemer. Oslo kommune og de nye regionkommunene kan lage én kommuneplan hver som dekker både tradisjonelle kommunale temaer og regionale temaer som i dag er typiske fylkesplanspørsmål. Kommuneovergripende planspørsmål krever imidlertid at det etableres systemer for interkommunal planlegging og samordning mot staten.

Veier og kollektivtransport

På begge disse områdene vil de nye regionkommunene være mindre funksjonelle enheter enn dagens system. I modellen ligger at både veiansvaret og driftsansvaret for kollektivtrafikken må løses interkommunalt dersom modellen skal innebære forbedringer. Det gjelder også regulering og styring av transportformene. Desentraliseringen av fylkeskommunale oppgaver vil bety at regionkommunene har sterke insentiver til å etablere formelle samarbeidsordninger. Etablering av samarbeid vil trolig også være en forutsetning for å overta statlige oppgaver som øvrige riksveier og bestilleransvar for jernbaneløsninger.

Samordnet areal- og transportplanlegging

Utfordringene innenfor denne funksjonen vil være at det meste av transportpolitikken vil være byovergripende og interkommunal, mens arealansvaret fortsatt vil være oppdelt. Betingelsene for å få til samordning kan imidlertid være gode fordi kommunene også er ansvarlige deltakere i den byovergripende forvaltningen. Færre aktører og en enklere planleggingssituasjon med mulighet for mer helhetlige nærregionale løsninger trekker i samme retning.

Øvrige tjenester

Når det gjelder øvrige oppgaver, vil den viktigste endringen være at kommunene blir ansvarlige for videregående skoler. Kommunene kan dermed ivareta et mer helhetlig ansvar for barn og unge. Argumentene for en slik desentralisering kan være knyttet til følgende:

- Kontinuitet i elevenes 13-årige skoleløp
- Helhetlig løp i forhold til opplæringsplaner
- Samordning av voksenopplæring for grunnskole og videregående
- Samordning av oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten med øvrige tiltak mot ungdom
- Integrering av skolene i regionens arbeids- og næringsliv, styrket bidrag til verdiskapning

Motargumentene kan være knyttet til usikkerhet om det omfattende ansvaret lar seg løse på en effektiv og kvalitetsmessig god måte i betydelig mindre enheter enn fylkeskommunen. Det har sammenheng med oppgavens faktiske innhold og deres økonomiske omfang, samt krav til kvalitet og samordning som stilles til oppgaveløsningen. Spesielle utfordringer knytter seg dessuten til den statlige finansieringen og kompensasjon for drifts- og investeringsutgifter som følger med sterk elevvekst.

Modellen påvirker ikke ansvar eller organisering av statlige helse- eller sosialtjenester. Større kommuner og et enklere aktørbilde gir likevel store muligheter for andre former for samhandling og formalisert samarbeid i forhold til statlige helseforetak og andre statlige institusjoner.

Næringsutvikling

Modellen innebærer at næringsutvikling inngår i kommunenes ansvarsområde. Det gir et annet utgangspunkt for utvikling av næringspolitiske roller med større grad av nærhet til det lokale næringsliv. En mer aktiv kommunal næringspolitikk på nærregionalt nivå gir også mulighet for samordning av en rekke kommunale rammebetingelser som er viktige for næringslivet. I en tonivåmodell vil denne samordningen også kunne omfatte næringspolitiske roller som dagens fylkeskommuner ivaretar, som tilskuddsansvar og partnerskap.

7.4 Konsekvenser for politisk og administrativ organisering

Modellen innebærer følgende endringer i politisk og administrativ organisering:

- Akershus fylkeskommune nedlegges ved at oppgavene overføres til nye regionkommuner. Direkte valgte fylkespolitikere og en selvstendig fylkeskommunal administrasjon vil ikke lenger være en del av det offentlige forvaltningssystemet.
- Modellen reiser spørsmål om de nye regionkommunene i Akershus skal etableres som egne fylker på linje med Oslo, herunder spørsmålet om regionkommunene skal utgjøre egne valgdistrikter til Stortinget. Alternativet er enten at Akershus fylke videreføres

som eget valgdistrikt eller at Oslo og Akershus slås sammen til et nytt valgdistrikt til Stortinget.

- De nye oppgavene ivaretas av generalistkommuner som vil være organisert etter samme politiske og administrative hovedprinsipper som vanlige kommuner. Kommunenes størrelse og oppgaver kan tilsi frivillige interne tilpasninger i politisk styringssystem og bydelssystem slik vi finner i Oslo kommune.
- Politisk og administrativ styringssystem i Oslo kommune vil i liten grad bli berørt.
- Byovergripende oppgaver vil være organisert gjennom et frivillig interkommunalt samarbeid der kommunene benytter de valgmuligheter som foreligger i lovgivningen. Den regionale forvaltningen kan enten organiseres gjennom spesialorganer for de ulike regionale oppgavene, eller gjennom samkommuner for flere regionale oppgaver.

7.5 Konsekvenser for øvrig forvaltning

Innføring av tonivåmodell i Oslo og Akershus vil ha samme type konsekvenser i forhold til omkringliggende kommuner og fylker som regionmodellen. Modellen reiser de samme spørsmål i forhold til evt. samarbeid med nabofylker og byregioner og fylkesinndelingen på det sentrale Østlandet. I forhold til lokal og regional statsforvaltning gir modellen gode muligheter for samordning på både byovergripende nivå og regionkommunenivå. Dersom Oslo og Akershus blir ett fylke kan tre typer funksjoner finne sin løsning på dette nivået:

- Valgdistrikt til Stortinget
- Formalisert interkommunalt samarbeid om infrastruktur, kollektivtransport, regional planlegging, næringsutvikling etc.
- Territorium for organisering av regionale statlige oppgaver, herunder fylkesmann, regionkontor for Statens vegvesen etc.

7.6 Utviklingspotensial

Modellen virker robust i forhold til endringer i både strukturelle og institusjonelle rammebetingelser. Ytterligere regional integrasjon kan fanges opp ved at regionkommunenes størrelse justeres, evt. at nye byregioner innlemmes i hovedstadsforvaltningen. Omfanget på samarbeidet og samarbeidsformene kan løpende justeres gjennom organisatoriske reformer.

Modellen innebærer vesentlige større kommuner som kan ha kapasitet til å løse ulike typer oppgaver som i dag er statlige. Regionkommunenes størrelse og manglende funksjonalitet i forhold til det samlede hovedstadsområdet, kan påvirke forutsetningene for å desentralisere

ansvar for statlig infrastruktur og transporttjenester uten krav til interkommunal organisering. I modellen vil det være opp til kommunene å bestemme hvordan et evt. økt ansvar for statlige oppgaver skal organiseres. Som allerede nevnt vil antakelig desentraliseringen av fylkeskommunale oppgaver gi sterke insentiver til å etablere formelle samarbeidsordninger mellom de nye regionkommune og Oslo. Et enklere aktørbilde og en bedre balanse mellom kommunene kan gjøre det lettere å etablere et formalisert samarbeid.

Muligheten for desentralisering av store og tunge statlige velferdsoppgaver som sykehus tjenester vil antakelig være klart begrenset i en tonivåmodell. Det skyldes at regionkommune ikke vil ha kapasitet til å løse denne typen oppgaver alene og at det kan oppstå store demokratiske og styringsmessige svakheter ved en evt. interkommunalt samarbeid om denne typen viktige funksjoner.

Modellen representerer en ny tilnærming til regional oppgaveløsning som kan være en aktuell modell for andre storbyområder. Dersom den innføres andre steder kan den gi en ny retning for oppbygging av kommunesystemet i landet:

- Tonivåmodell med større kommuner og kommunestyrte regionforvaltning for byene
- Tre selvstendige forvaltningsnivåer med en annen kommunestruktur ellers i landet

7.7 Oppsummering og konklusjon

Tonivåmodellen ser ut til å kunne løse de viktigste styringsutfordringene innenfor transport og planlegging, men dette er betinget av at kommunene klarer å etablere et formalisert samarbeid på frivillig grunnlag.

Modellen medfører klare fordeler ved at ansvaret for arealpolitikken og regional oppgaveløsning i utgangspunktet vil ligge på samme nivå.

Modellen innebærer mulighet for desentraliseringsgevinster ved at kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan sees i sammenheng. Det kan innebære mer helhetlige prioriteringer, bedre sammenheng mellom første- og andrelinjenester og bedre utnyttelse av kompetanse og økonomiske ressurser. Både stordriftsfordeler og allokeringseffektivitet kan tale for modellen.

Modellen kan også innebære viktige demokratiske gevinster ved at innbyggerne kun forholder seg til kommuner og avgir stemme ved ett lokalvalg. Et bredere oppgaveansvar innebærer at kommunestyrene får større regional tyngde og påvirkningskraft. Et bredere oppgaveansvar kan

også bety mer interessante lokalpolitiske roller og viktigere debatter som engasjerer innbyggerne.

Ulempene ved en tonivåmodell kan være knyttet til at kommunen blir en stor organisasjon, med behov for intern spesialisering, desentralisering og interne styrings- og rapporteringsrutiner.

En tonivåmodell kan også innebære ulemper knyttet til virkninger av en kommuneinndelingsreform for dagens lokaldemokrati og kommunale oppgaver. Lokaldemokratiet påvirkes ved at det blir færre folkevalgte og større avstand mellom velgerne og de folkevalgte.

Endelig kan en tonivåmodell innebære ulemper knyttet til det interkommunale samarbeidet om kommuneovergripende oppgaver.

8 Nordiske storbyerfaringer

8.1 Innledning

I diskusjonen om storbyenes organisering og utviklingsmuligheter, er det først og fremst i de andre nordiske landene det er naturlig å hente internasjonale paralleller og erfaringer. De sterke fellestrekkene i politisk-økonomisk historie gjør at situasjonen i de andre nordiske storbyområdene har klare paralleller til situasjonen i Osloregionen.

Men også i en bredere internasjonal sammenheng har storbyenes særskilte utfordringer og muligheter vært viet oppmerksomhet gjennom flere tiår. I de senere årene har interessen særlig vært rettet mot storbyenes rolle som drivkraft og motor i verdiskapingen. OECD har gjennomført egne studier av utvalgte storbyområder og har engasjert seg i storbyutvikling ut fra en forståelse av storbyenes betydning som arena for økonomisk aktivitet og utvikling. I metropolene utenfor Skandinavia, både i Europa, Amerika og Asia pågår det diskusjoner og reformprosesser som ligner dem vi finner i de nordiske landene, riktignok i helt andre skalaer, men med mange av de samme temaene og prinsipielle problemstillingene:

- Hvordan stimulere konkurransevne og innovasjon i storbyområdene?
- Hvordan få til bedre koblinger mellom utdanningsinstitusjoner, forskning, privat næringsliv og offentlige myndigheter?
- Hvordan sikre tilgang til kompetent arbeidskraft i kunnskapsbaserte næringer?
- Hvordan legge til rette for at storbyregionene blir attraktive områder for investeringer og som bosteder og opplevelsesregioner for innbyggere og potensielle tilflyttere?
- Hvordan organisere offentlig myndighet slik at storbypolitiske utfordringer knyttet til transport, miljø, arealbruk, velferd og sosiale tjenester ivaretas innenfor hele storbyregionen?

I dette kapitlet beskrives hovedtrekkene i de organisasjonsmodellene som har vært utprøvd i de nordiske storbyregionene, viktige erfaringer med modeller og drivkreftene bak reformprosesser, samt hva som er den aktuelle situasjonen i hvert av byområdene.

8.2 Aktuelle reformprosesser

Organiseringen av offentlig forvaltning har mange prinsipielle likhets- trekk i de nordiske landene, men både kommunestruktur og oppgave- fordeling varierer, og reformhistorien har vært ulik.

Det siste tiåret har det imidlertid vært noen viktige felles temaer i reformdiskusjonen på tvers av landene, som også berører storby- regionenes situasjon.

Oppgavefordeling

Både i Sverige, Danmark og Norge har egne kommisjoner vært oppnevnt for å utrede prinsipper for og konkrete forslag til endringer i oppgave- fordelingen mellom forvaltningsnivåene: Oppgavekommissionen i Danmark (1998), Oppgavefordelingsutvalget i Norge (2000) og Ansvarskommittén i Sverige, som skal avslutte sitt arbeid i 2007.

Både den danske og norske utredningen sprang ut av at nasjonal- forsamlingene avviste forslagene til strukturreformer. I Norge foreslo regjeringen Harlem Brundtland i 1995 en reform i både kommune- og fylkesinndelingen. Stortinget behandlet saken i 1996, og avviste at det var behov for en slik reform. Isteden vedtok Stortinget å be om at et eget utvalg kunne vurdere oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Tilsvarende skjedde i Danmark, da det ikke var flertall i Folketinget for forslagene til strukturreform i hovedstadsområdet i 1996. Isteden ble det et politisk kompromiss i Folketinget om at en egen kommisjon burde gjennomgå oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Oppgave- kommisjonen leverte en omfattende utredning i 1998, uten at det førte til vesentlige endringer i ansvarsforholdene. Arbeidet inngikk senere som en del av grunnlaget for den siste strukturkommisjonen, som ble oppnevnt i 2002.

Den svenske ansvarskomiteén har et meget bredt mandat, og tar opp spørsmål som gjelder demokratiets vilkår på lokalt og regionalt nivå, nye konsepter for demokratisk styring, ansvars plasseringen og organiseringen for en rekke offentlige oppgaver. Komiteen vurderer også den regionale strukturen, antall landsting og regioner og den interne statlige organiseringen av statlige oppgaver. Arbeidet skal avsluttes vinteren 2007.

Kommunestruktur

Med forskjellig utfall og i ulikt tempo har spørsmålet om inndelings- reformer vært løftet fram i de nordiske landene.

Strukturkommisjonen i Danmark leverte sin utredning på nyåret i 2004, og reformen ble vedtatt i Folketinget i juni 2005. Antall kommuner reduseres fra 271 til 98, mens de 14 amtskommunene nedlegges og

erstattes av fem regioner. Oppgavefordelingen mellom stat, regioner og kommuner justeres på flere sentrale felt, sammenlignet med dagens fordeling mellom de tre nivåene. De nye enhetene etableres fra om med 01.01.07, valgene til de nye regiontingene og kommunestyrene gjennomføres i november 2005.

I Finland har kommuneinndelingen ikke vært gjenstand for en samlet nasjonal reform. Antallet kommuner er imidlertid redusert moderat gjennom mange tiår. Innenriksministeren i Finland oppnevnte i mai 2005 en kommune- og servicestrukturgruppe, som skal utrede behovene for å endre både kommuneinndeling og ansvars plassering for de kommunale tjenestene. Prosjektets mål er å gjennomføre endringer som kan styrke det økonomiske grunnlaget for de kommunale oppgavene gjennom endringer i kommuneinndelingen. Innen utløpet av 2005 skal gruppen foreslå eventuelle endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommuner, mens tidsplanen legger opp til at reformer skal vedtas i Riksdagen før sommeren 2006, med virkning fra 01.01.07. Fra arbeidsgruppen er det signalisert et behov for omfattende endringer i kommuneinndelingen, samtidig som det erkjennes at en slik prosess må baseres på frivillighet og derfor krever tid. I arbeidet er det lansert ulike prinsippmodeller for kommunal organisering, der det både diskuteres kommunesammenslutninger og regionkommuner basert på eksisterende kommuner.

I Norge ble spørsmålet om kommune- og fylkesinndelingen tatt opp gjennom Christiansenutvalgets utredning i 1992, en omfattende høringsrunde i 1992-93 og den oppfølgende stortingsmeldingen i 1995. Stortinget behandlet saken i 1996 og sluttet seg ikke til forslaget om å innlede en nasjonal reformprosess. Spørsmålet ble reist på nytt av regjeringen Bondevik II i 2003, som en utrednings- og diskusjonsprosess i kommunesektoren i 2004 og 2005. Regjeringene ønsket frivillige kommunesammenslutninger, noe som har skjedd enkelte steder. Kommunestrukturprosjektet skal oppsummeres overfor Stortinget i en egen melding, antakelig i 2006 eller 2007.

I Sverige har spørsmålet om reform i kommuneinndelingen ikke vært tatt opp på bred front etter de omfattende kommunesammenslutningene på 1960-tallet. Strukturspørsmålene har først og fremst dreid seg om det regional nivåets oppgaver og inndeling, ansvarsdelingen mellom landsting og regional statsforvaltning.

8.3 Overblikk over storbyregionene

Strukturelle kjennetegn ved de nordiske hovedstadsregionene er vist i tabell 8.1. I tillegg vises Skåne og Vestre Götaland i Sverige, siden det her har skjedd reformer som søker å besvare tilsvarende styrings- utfordringer som i Osloregionen. Hovedstadskommunene har en størrelse

på drøyt en halv million innbyggere. Alle hovedstadskommunene opplevde en periode med befolkningsnedgang på 1960- og 70-tallet. Byregionene som helhet vokste, men det var i forstadskommunene veksten først og fremst skjedde. Tidlig på 1980-tallet snudde trenden i alle hovedstadskommunene, og det har siden vært vekst i både byregionene og i senterkommunen. De siste tre årene (2002-2004) har det imidlertid vært moderat nedgang i Helsingfors kommune.

De nordiske storbyregionene har vært stilt overfor likeartede utfordringer knyttet til å håndtere vekst, utvikle effektive og miljøvennlige transport- og trafikksystemer, helhetlig planlegging for byutvikling og felles rammer for byspredningen på tvers av kommunegrenser. Det er også stigende utfordringer knyttet til sosial inkludering og integrering, siden det først og fremst er i storbyregionene at innvandrerne slår seg ned. Interne sosiale og økonomiske forskjeller i byregionene anses derfor som en styringsmessig utfordring, som det søkes etter felles politiske strategier for å møte, på tvers av forvaltningsgrensene. Videre er det i alle byområdene stort engasjement for å stimulere den økonomiske utviklingen ved å mobilisere vekst- og nyskapingspotensialet i storbyområdene.

Tabell 8.1 Befolkningsstørrelsen i de nordiske storbyregionene 1. januar 2005

Bykommunen		Hovedstadsområdet		Antall kommuner	Storbyregionen		Landet
Stockholm	765 044	Stockholms län	1 872 900		26	Mälardalen	
Helsingfors	559 046	Hovedstadsområdet	980 602	4	Nylands förbund Region	1 347 116	5 236 611
København	502 362	HUR	1 870 586	50	hovedstaden	1 631 537	5 411 405
Oslo	529 846	Oslo og Akershus	1 024 064	23	Osloregionen	1 512 654	4 605 380
Malmö	269 142			34	Skåne län	1 160 919	
Gøteborg	481 410			49	V. Gøtalandslän	1 521 895	

I alle de nordiske landene finnes eksempler og erfaringer med de modellene for organisering av byovergrepene oppgaver, som er diskutert som mulige reformretninger for Osloregionen.

Frivillige samarbeidsmodeller

Det finnes en rekke eksempler på ulike former for frivillig samarbeid. Før sammenslutningene mellom landsting og län i Skåne, var det frivillig samarbeid både mellom de to landstingene og mellom landstingene og Malmö kommune, som sto utenfor landstinget. Tilsvarende samarbeid var det mellom en rekke landsting i Vest-Sverige, før landstingene ble sluttet sammen der. Mälardalssamarbeidet i Stockholmsregionen

omfatter fem landsting med til sammen nær tre millioner innbyggere. I Helsingfors finnes en rekke former for samarbeid mellom kommunene, basert på frivillighet. Også i Osloregionen er det mange eksempler på slike samarbeidsmodeller, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner (regionråd, Osloregionen, Østlandssamarbeidet mfl.)

Særorganer

I alle byene finnes eksempler på særorganer med ulik grad av myndighet. Hovedstadsrådet i København (1974-79) vart et indirekte valgt organ, opprettet etter en egen lovgivning, og med ansvar for koordinering av regionale spørsmål på tvers av amtskommunene og de to Københavnskommunene.

Hovedstadsregionens utviklingsråd (HUR) har hatt en tilsvarende rolle i perioden 1999-2005, innenfor rammen av en egen lovgivning. Videre har det i Københavnregionen også vært særorganer for enkeltoppgaver, regulert gjennom egne lover. Både Hovedstadens Trafikkselskap og Hovedstadens Sykehusfelleskap er eksempler på slike særorganer. De har vært indirekte styrt og finansiert av de deltakende kommuner og amtskommuner. Sykehusfelleskapet omfattet i tillegg også staten.

Tonivåsystem

Det er også en rekke eksempler på tonivåmodeller i den nordiske storbyhistorien. I Finland eksisterer det ikke et selvstendig mellomnivå i forvaltningen. Samarbeidet mellom de fire bykommunene i hovedstadsområdet i Finland (SAD), er dermed et eksempel på hvordan nærregionale byoppgaver løses i en slik modell. Videre har alle storbyene hatt særskilt dobbeltstatus, dvs at de er kommuner som også ivaretar landstings-, fylkeskommunale ellers amtskommunale oppgaver. Det gjelder:

- Stockholm kommune før reformen i 1971
- Malmø kommune før länssammenslutningen i Skåne
- Gøteborg kommune før länssammenslutningen Vestre Gøtaland
- København og Frederiksberg kommune fram til regionreformen iverksettes i 2007
- Oslo kommune

Brede generalistorganer på regionalt nivå

I flere av de samme byregionene har senterkommunene inngått i brede generalistorganer på regionalt nivå. Det gjelder Stockholm kommune, som ble en ordinær kommune innen for Stockholms läns landsting i 1971. Tilsvarende endringer er gjennomført for Malmø og Gøteborg, etter at länene er sluttet sammen og bykommunenes landstingsoppgaver er overført til de nye landstingene. Også den forestående regionreformen

i Danmark innebærer slike endringer for hhv København og Frederiksberg kommuner.

Reformarbeidet i de nordiske landenes reformarbeid ser ut til å bevege seg i retning av brede generalistorganene, med unntak av Finland som holder fast ved sin tonivåmodell og samkommuneinstituttet. I reformarbeidet i Sverige kobles diskusjonen også mer direkte til samordningsreformer innenfor regional statsforvaltning.

8.4 Helsingfors

Hovedstadsområdet i Finland består av Helsingfors kommune og tre omkringliggende kommuner, Grankulla, Vanda og Espo. Grankulla er en liten kommune med drøyt 8000 innbyggere, som ligger som en enklave inne i Espo kommune, med nær 230 000 innbyggere. Vanda kommune har 186 000 innbyggere, der bl.a. hovedflyplassen er lokalisert.

Utenfor denne bykjernen er det ni omkringliggende kommuner med til sammen 244 000 innbyggere som er tett integrert i hovedstadsområdet gjennom pendling og som danner Helsingfors økonomiske region, sammen med de fire kjernekommunene.

Helsingforsregionen inngår videre i Nylands förbund, som er et regionalt samarbeidsorgan for kommunene innenfor det såkalte landskapet (fylke), med til sammen 24 medlemkommuner og drøyt 1,3 millioner innbyggere. Forbundet er en samkommune for regionale utviklingsoppgaver og regional planlegging, og fikk sine nåværende rolle fastlagt etter den såkalte landskapsreformen i 1994. Reformen innebar at de finske landskapene fikk sin territoriell avgrensning og lovregulerte oppgaveportefølje fastlagt. Bant annet ble ansvaret for regional utviklingspolitikk overført fra den statlige regionalforvaltningen.

Samarbeidsdelegasjonen for hovedstadsområdet

De fire kjernekommunene i hovedstadsområdet har samarbeidet tett gjennom mange tiår. På 1960-tallet ble formelle samarbeidsmodeller for de fire kommunene diskuterte. Det ble vurdert å innføre direkte valg til et eget storbyorgan med egen beskatningsrett, med lovpålagte oppgaver innenfor regionplanlegging, boligpolitikk, tomtepolitikk, trafikkplanlegging, vannforsyning og avfallshåndtering mv.

De fire kommunene kunne ikke enes om en slik løsning og inngikk derfor i 1970 en avtale om et frivillig samarbeid innenfor disse områdene, under ledelse av en felles "samarbeidskommisjon". Dette innledet en prosess med stadig mer integrert oppgaveløsning innenfor de byovergrepene oppgavene. Behovet for å formalisere samarbeidet meldte seg tidlig, ettersom kommisjonene ikke hadde formell myndighet og det var vanskelig å inngå forpliktende avtaler. En egen lov for

samarbeidet ble derfor vedtatt i 1973 (SAD-loven), som regulerte representasjonsordningen og samarbeidstemaene. Samarbeidet led imidlertid fortsatt av mangel på gjennomføringskraft, siden oppgaveansvaret fortsatt var kommunalt og det var opp til kommunene å gjennomføre de felles tiltakene. SAD-samarbeidet ble derfor reformert gjennom lovendring i 1985, og ansvaret for hovedtyngden av oppgavene ble angitt i loven, enkelte oppgaver ble også lagt direkte til SAD (avfallshåndtering).

Diskusjonen om samarbeidets formelle forankring fortsatte, og regjeringen lanserte mot slutten av 1980-tallet et forslag til en egen regionalforvaltning for hovedstadsområdet, som imidlertid ikke ble realisert. Dagens SAD-lov er fra 1996, og definerer følgende ansvar:

- Avfallshåndtering og tilknyttede funksjoner i medlemskommunene
- Organisere kollektivtrafikken i regionen og sørge for regionale trafikkjenester, samt sørge for samarbeid om kollektivtrafikk mellom medlemskommunene
- Utarbeide planer for trafikksystemet og kollektivtrafikken i hovedstadsområdet og bidra till å gjennomføre dem
- Godkjenne takster og billettsystemet for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet og takstene i den regionale trafikken
- Luftforurensing i medlemskommunene, herunder sørge for oppfølging, undersøkelse, utdanning og opplysning
- Sørge for utredning, undersøkelser, planlegging og utredning som tjener hovedstadsregionen og skjøtte felles oppgaver for medlemskommunene samt ytre seg i samarbeidsspørsmål

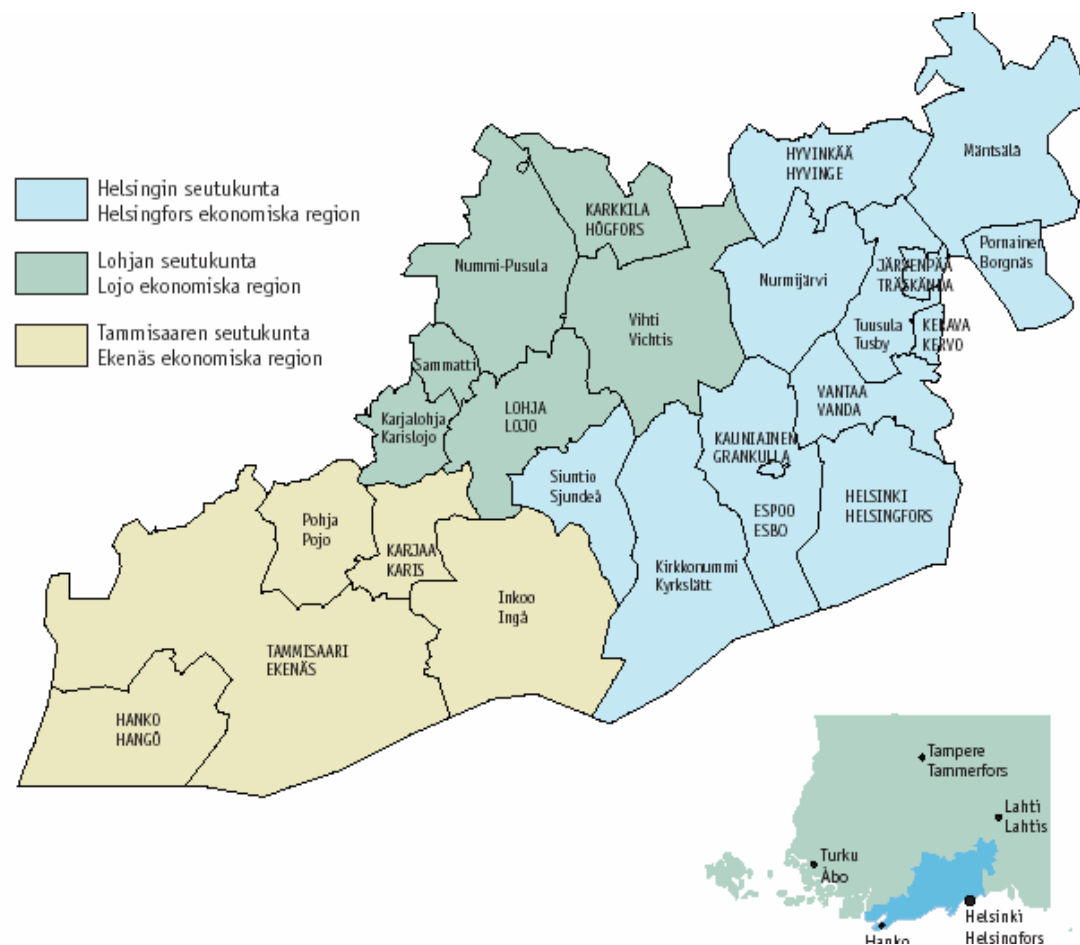
Det skilles altså mellom hovedstadsområdet og den øvrige regionen i ansvaret for kollektivtrafikk, videre har kommunene ansvar for kommuneintern kollektivtrafikk. SAD kan på avtalebasis overta oppgaver fra medlemskommunene eller andre kommuner.

Samarbeidsdelegasjonen ledes av et politisk organ som velges av den enkelte kommune. Helsingfors har 11 representanter, Esbo og Vanda har fem hver og Grankulla har en representant.

Opgavene finansieres delvis etter forholdstallsprinsippet, ut over de oppgavene som ikke finansieres gjennom direkte driftsinntekter. I 2004 hadde SAD samlede inntekter på 174 mill euro, hvorav 121 mill var driftsinntekter fra tjenestene. Nær tre fjerdedeler av utgiftene gjelder trafikkoppgavene, mens ca én fjerdedel av budsjettet går til avfallshåndtering. SAD har til sammen 306 ansatte.

Nylands forbund

Nylands forbund ble etablert i 1993 som en sammenslutning av de tidligere landskapsforbundene, som var løse samarbeidsregioner for kommunene, og planleggingsforbundene som tok seg av regionale planleggingsoppgaver i Helsingforsregionen. I 1994 ble landskapsreformen gjennomført, som innebar at landskapsforbundene fikk et lovregulert ansvar for regional planlegging og næringsutviklingsarbeid på regionnivå. Tidligere hadde den statlige länsstyrelsen hatt ansvar for regionalt utviklingsarbeid. EU-medlemskapet fra 1995 styrket behovet for et regionalt nivå som kunne delta i EUs programutviklingsarbeid, som også innebærer mulighet til å påvirke disponeringen av EUs regionale utviklingsfond.



Figur 8.1 Nylands forbund i Finland

Den andre store oppgaven for forbundet er regional planlegging. Landskapsplanen er en kartfestet plan som angir prinsippene for hvordan de ulike områdene i landskapet skal anvendes. Miljødepartementet

stadfester planen endelig, etter at den er utarbeidet av landskapet, i en prosess med kommunene.

Landskapsplanen er en overordnet oversiktplan for arealdisponeringen. Her inngår alt fra de rikspolitiske prinsipper for områdene til den kommunale planleggingen. I planen sammenveies de nasjonale og lokale planbehovene til helhetlige planer for landskapet og de enkelte delregionene. Planen inneholder retningslinjer for den kommunale planleggingen, mens den detaljerte arealdisponeringen fastlegges av kommunene. Landskapsplanen har ikke rettsvirkning for kommunenes general- eller detaljplaner.

Landskapsforbundets øverste organ er en indirekte valgt forsamling med 71 representanter, med utsendinger fra hver av de 24 medlemskommunene. Den politiske sammensetningen skal gjenspeile partifordelingen ved kommunevalget i landskapet som helhet. Antall representanter fra medlemskommunene varierer med kommune størrelsen.

Medlemskommunenens kontingent utgjør 97,5% av forbundets inntekter, og kontingenten dimensjoneres forholdsvis etter folketallet i kommunene. Samlet budsjett for 2005 er på 6,4 mill euro.

Aktuelle diskusjoner og utviklingsprosesser

Diskusjonen om utfordringene i Helsingforsregionen dreier seg nå dels om offentlig organisering og dels om hvordan utviklingspolitikken kan fremme potensialet for Helsingforsregionens økonomiske konkurransevne.

I 2002 ble en OECD-studie av regionen presentert, med en bred gjennomgang av regionens sterke og svake sider som økonomisk region. Rapporten inneholdt også en rekke policy-anbefalinger. I studien beskrives og karakteriseres det eksisterende samarbeidet på følgende måte:

- SAD-samarbeidet er preget av en teknokratisk driftsform med lite synlig innslag av politiske prioriteringer og strategier
- Det er liten sammenheng mellom den enkelte kommunens planleggingsvirksomhet og SAD-samarbeidets virksomhet
- Det er svakt offentlig innsyn i den virksomheten og de valgene som treffes gjennom SAD-samarbeidet, og den offentlige debatten er nærmest fraværende
- SAD bidrar til fragmentering av oppgaveløsningen i regionen, siden samarbeidstiltakene ikke er integrert i den samlede utviklingsstrategien for byregionen.

I studien hevdes det at de eksisterende koordinerende mekanismene både innenfor bykjernen og i den større Helsingforsregionen kan svekke muligheten til å realisere utviklingspotensialene, noe som også drøftes i lys av tendensene til økende sosial og økonomisk polarisering og segregering innenfor regionen. Muligheten til politisk-administrativ reorganisering diskuteres, blant annet kommunesammenslutninger og etablering av sterkere overkommunale organer.

Delvis som en respons på denne rapporten, satte innenriksministeriet i juni 2003 i gang et prosjekt som skulle fremme samarbeid og større grad av felles beslutninger i Helsingforsregionen. Intensjonen var at regionen skulle opptre mer som en operativ helhet.

I en egen utredning våren 2004 ble det forslått en sterkere lovregulering av samarbeidet, og opprettelse av nye formelle samarbeidsorganer. Dette gikk de berørte kommunene imidlertid klart imot, og forslagene er foreløpig ikke blitt fulgt opp av departementet.

SAD-kommunene viste til at de eksisterende samarbeidsordningene var tilstrekkelige, og lanserte som alternativ en mer nettverksbasert og mindre formell samhandlingsstrategi. "Delegasjonen for hovedstadsregionen" ble opprettet som et politisk forum for å fremme koordinert utviklingsarbeid i hovedstadsområdet. Samarbeidet hviler på en idé om fleksibel og nettverksbasert organisering, uten hierarkiske strukturer og uten nye formelle organer eller administrasjoner.

Tre strategiske samhandlingstemaer og mål er identifisert:

- (1) Styrket velferd gjennom mer effektiv velferdsproduksjon og samarbeid
 - Felles strategi for velferdsproduksjon og utstrakt samarbeid om tjenesteproduksjon
 - Styring av felles serviceorganisasjoner
 - (2) Økt konkurransekraft i hovedstadsregionen
 - Innovasjonsstrategi
 - Regional næringspolitikk
 - Internasjonal markedsføring av næringslivet
 - Bedre tilgang til kompetent arbeidskraft og innvandringspolitikk
 - (3) Utvikling av bystruktur og boligområder
 - Felles utviklingsplan for arealdisponering
 - Felles boligpolitikk
 - Et velfungerende trafikksystem
-

Parallelt med disse prosessene er det statlige prosjektet om Helsingforsregionen videreført, og staten stiller blant annet krav om halvårlige rapporter om status og resultater fra utviklingsarbeidet. Ministeriet har videre varslet at det høsten 2005 skal presenteres ytterligere planer for Helsingforsregionen. Det er også et åpent spørsmål om den nasjonale kommune- og servicestrukturprosessen vil ha betydning for Helsingforsregionen.

De fire kommunene har besluttet å utvide samarbeidsprosessen. Fra 01.10.2005 inkluderes 14 kommuner i det nettversbaserte samarbeidet i Helsingforsregionen, også flere av kommunene øst for Helsingfors som ikke inngår i Nylands landskap.

8.5 Stockholm

Stockholm kommune er sentrum i en byregion som brer seg inn i flere omkringliggende kommuner og landsting.

Stockholms läns landsting omfatter Stockholms län med 1,9 millioner innbyggere i 26 kommuner, inkludert Stockholm. Videre inngår landstinget i en større samarbeidsregion omkring Mälaren, som omfatter fire andre landsting og som etter hvert utgjør en mer integrert storbyregion med et elles bolig- og arbeidsmarked. Innenfor hele denne storregionen nærmer folketallet seg 3 millioner fordelt på til sammen 56 kommuner. Mälardalsrådet er et frivillig samarbeidsråd innenfor denne regionen, med fem landsting og 42 kommuner som medlemmer.



Figur 8.2 Mälardalregionen

Stockholms läns landsting

Fram til 1971 sto Stockholm kommune utenfor landstinget, men en økende integrasjon og byvekst forsterket behovene for koordinering og gjorde at det var bred enighet om at bykommunene skulle inngå på linje med de øvrige kommunene i landstinget.

Reformen innebar at de landstingskommunale oppgavene i Stockholm ble overført fra kommunene til landstinget. De mest sentrale funksjonene var sykehus, kollektivtrafikk og regional planlegging.

Landstingets virksomhet dekker byovergripende funksjoner i Stockholmsregionen. Det er utviklet en rekke planer og helhetlige strategier innenfor næringsutvikling, regional utvikling og transport-system.

Den gjeldende "Regional utviklingsplan for Stockholmsregionen" (RUF) trådte i kraft i 2002 og skal gjelde fram til 2008. Planen ble utviklet gjennom en flerårig prosess som involverte en rekke aktører: kommuner, organisasjoner, statlige virksomheter mfl.

Planen inneholder et bredt spekter av temaer:

- Fysisk struktur innenfor hele regionen, inkludert en plan for å utvikle sju ytre bykjerne som kan avlaste pressområdene i sentrum, styrke grunnlaget for kollektivtrafikken og forhindre byspredning i regionen som helhet. Den regionale flerkjernestrategien har fått oppslutning fra alle kommunene i regionen.
 - Økonomisk utvikling, kompetanseutvikling og FOU
 - Plan for bærekraftig utvikling. Under denne overskriften arbeides det med å konkretisere mål og innhold for en bærekraftig utvikling, og metoder for å følge med på om utviklingen følger intensjonene.
 - Regional strategi, som belyser hvordan regionens fortrinn som økonomisk vekstregion kan bevares og forsterkes. Her er tre grunnleggende mål satt opp: Internasjonal konkurrenskraft, gode og likeverdige levekår og langsiktig bærekraftig miljø. Planen peker ut fem utviklingsområder: økonomisk fornyelse, utvikling og integrasjon, kompetanseutvikling og forskning, samvirke i Østersjøområdet, kommunikasjoner og tilgjengelighet, boliger til en voksende befolkning.
 - Planen inneholder også en regional grønstruktur, som blant annet bygger på analyser av befolkningens bruk av ulike rekreasjonsområder. Konkretiseringen av grønstrukturen skal skje i et grønt nettverk som omfatter kommuner og ideelle, organisasjoner.
-

Kollektivtrafikken i regionen organiseres gjennom et eget selskap (SL) som eies av landstinget. SL er ansvarlig for all kollektivtrafikk i Stockholms län:

- Drift av all buss- og jernbanetrafikk
- Kjøreøyene på T-banen, trikk, buss og pendeltog
- Tekniske systemer for sportrafikk og informasjonssystemer
- Vedlikehold og drift av inventar på stasjoner og holdeplasser

Fergetrafikken til øyene gjennomføres av et eget selskap.

En stor utfordring i regionen er omfanget av biltrafikk og fordelingen mellom kollektivtrafikk og privatbil. I august 2005 ble et stort transportforsøk satt i verk i Stockholmsregionen. Kapasiteten innenfor kollektivtransporten er økt vesentlig samtidig som det innføres omfattende system med tidsdifferensiert trafikantbetalingen på veiene inn til byen. Hovedmålet er å redusere trengselen, øke framkommeligheten og forbedre miljøet. Kollektivsatsingen varer til 31.12.2006, mens veiavgiftene ("trängselskatten") kreves inn tom 31.07.06.

Forsøket skal løpende evalueres av eksperter. Utgangssituasjonen er grundig beskrevet gjennom omfattende trafikktegninger og reisemiddelbeskrivelser. Det skal gjennomføres en egen folkeavstemning Stockholm kommune, samtidig med valget i september 2006. Folkeavstemningen skal avgjøre om trengselsavgiften og kollektivsatsingen skal inngå som en mer permanent løsning for trafikkproblemene i Stockholm. Beslutningene om å innføre forsøket er truffet av kommunestyret i Stockholm by, mens Riksdagen har vedtatt en egen lov som regulerer forsøket.

Landstinget har ansvar for både primærhelsetjeneste, spesialisthelsetjenesten og tannhelse. Av et samlet budsjett på ca 51 milliarder svenske kroner, går ca 39 milliarder til helsesektoren og 10 milliarder til kollektivtrafikk.

Mälardalsrådet

Mälardalsrådet er et frivillig samarbeid mellom kommuner og landsting i de fem länenene omkring Mälaren. Samarbeidet har gradvis vokst fram som et større regionalt samarbeid om felles utfordringer og felles interesser innenfor hele regionen. Samarbeidet ledes av et organ med politiske utsendinger fra medlemskommunene, og samarbeidet har satt i verk en rekke utredninger og felles strategiutviklingsprosesser, som griper fatt i ideen om at Mälardalen bør utvikles til en integrert region der avstandskrymping og gode kommunikasjoner kan bidra til å forløse både vekstpotensialer og grenseoverskridende offentlige oppgaver som boligforsyning, arealdisponering og bedre intern balanse mellom boliger

og arbeidsplasser. Ideen er også å videreutvikle regionene til en flerkjernet region.

Aktuelle diskusjoner

I ansvarskomiteens arbeid vurderes regioninndeling og länsstruktur. Spørsmålet om endret länsstruktur er lansert, blant annet for å styrke betingelsene for det regionale utviklingsarbeidet og den interne koordineringen. For Stockholm er ideen lansert om sammenslutning av alle landstingene i Mälardalsregionen til en felles region.

En annen dimensjon er framhevet av Statskontoret i en egen evaluering av regionsforsøkene i Skåne og Vestre Götaland. I et komparativt undersøkelseopplegg sammenlignes erfaringen i forsøkeregionene med utviklingsarbeidet i Stockholm. Det pekes på at samordningen i hovedstadsområdet hemmes av at det er flere sterke aktører med hver sine policies som skal forenes, og at det oppstår spenninger fordi både Stockholm kommune, Stockholm läns landsting og det nasjonale politiske nivået har ambisjoner innenfor det samme området.

Vårt inntrykk er likevel at den gjeldende forvaltningsorganiseringen i Stockholmsregionen er robust for å håndtere regional oppgaveløsning. Det ser ut til at landstingets 30-årige virke innenfor regional planlegging i hele storbyområdet har etablert en faglig kapasitet og legitimert regionale perspektiver som representerer en ressurs for de kommunale planprosessene. RUFs er et eksempel på hvordan dyptgripende prosesser og tydelig formulering av regionale hensyn kan bidra til at kommunale planprosesser harmonerer innenfor en større regional helhet, selv i et system der den avgjørende arealmyndigheten ligger i kommunene. På den annen side ser det ut til at storbyutfordringene er større og mer komplekse enn i Osloregionen. Det gjelder både antall berørte aktører innenfor forvaltningssystemet, befolkningsstørrelsen og kravene til sektorovergripende samordning mellom flere politikfelt.

8.6 Skåne og Götaland

Diskusjonen om regional organisering i Sverige har pågått lenge, men sluttrapporten fra den såkalte regionberedningen i 1995 innledet en konkrete reform- og forsøksprosess som særlig har fått virkning i Skåne og Vestre Götaland.

Regionberedningen foreslo at de to landstingene i Skåne (Kristianstad og Malmöhus Län) ble sluttet sammen til et nytt Skåne län. Det ble tilsvarende foreslått at länene i Vestre Götaland skulle sluttet sammen til ett län (Gøteborgs og Bohus län, Älvsborgs og Skaraborgs län). Reformene ble vedtatt og gjennomført med virkning fra hhv 1997 og 1998. Samtidig ble de to tidligere regionhovedstedene omgjort til

ordinære kommuner, slik at deres landstingoppgaver ble overført til de nye landstingene.

Omtrent samtidig med sammenslutningene ble det igangsatt forsøk med utvidet ansvar til de nye store landstingene. Den statlige länsstyrelsens ansvar for strategisk utviklingsprogram (RUP), disponering av regionale utviklingsmidler, samt planleggingsansvaret for regional transportinfrastruktur, ble overført til de nye landstingene. I en evaluering av forsøkene pekes det på positive virkninger av forsøkene, knyttet til sterkere regional forankring og et tydelige regionalt politiske ansvar for det regionale utviklingsarbeidet og samordningsgevinster overfor de øvrige oppgavene i landstinget. Forsøkene er nå videreført fram til 2010.

I en evaluering av demokratieffektene av forsøkene, utført ved Høgskolan i Halmstad (Johansson 2004), pekes det på sentrale politiske forutsetninger som gjorde etableringen av de nye regionene mulige. Her legges det stor vekt på den gradvise utviklingen av nettverk og bekjentskaper gjennom flere år på tvers av de tidligere administrative grensene. Videre pekes det på at de politiske partiene var eiere av prosessen og spilte viktige roller som brobyggere og for å overvinne institusjonell motstand som kunne oppstå underveis.

Kommunenes frykt for at de nye regionene kunne bli en form for overkommuner, ble etter hvert avløst av en idé og tro på at regionen kunne ivareta kommunenes interesser. Etter at "Regionenes Europa" hadde vært en semantisk magnet med vagt innhold i regiondebatten i mer enn ti år, ble ideen om "kommunenes regioner" et mer konkret uttrykk for kommunenes tro på de nye regiondannelsene.

Erfaringene fra de to regionene Skåne og Vestre Gøtaland kan være svært interessante å studere nærmere når den videre integrasjons- og evt. reformprosessen i Osloregionen eventuelt skal konkretiseres. Det foreligger etter hvert en betydelig mengde studier og evt, evalueringer av flere sider ved disse forsøks- og reformprosessene, som det ikke har vært anledning til å nærmere inn på her.

8.7 København

Københavnregionen er kanskje den av storbyområdene i Norden som har erfaring med de fleste formene for storbyorganisering.

Den danske kommunalreformen i 1970 innebar at 1386 sognekommuner og købstadskommuner ble redusert til 273 kommuner, mens 25 amtskommuner ble til 14 amtskommuner. Københavns og Frederiksberg kommuner ble videreført som kommuner med både kommunale og amtskommunale oppgaver. Etter strukturreformen besto hovedstadsområdet av 50 kommuner, fordelt på tre amtskommuner (Frederiksborg,

Københavns amt, og Roskilde amt) samt de to hovedstadskommunene Frederiksberg og København. Det ble raskt behov for å finne fram til ordninger som kunne besvare behovet for tverrgående samordning og styring i dette raskt voksende byområdet.

I 1974 ble det gjennom en egen lov etablert et eget samarbeidsråd i København. Dette "Hovedstadsrådet" fikk ansvar for regionplanlegging, overordnet ansvar for trafikk og vegnett, hovedkloakk- og renseanlegg, vannforsyning og sykehusplanlegging. Rådet var indirekte finansiert og styrt gjennom indirekte politisk representasjon. Øverste organ besto av 37 medlemmer som var valgt blant partienes grupper i de fem amtskommunale rådene (fylkestingene). Rådet fikk ansvar for de områdene som normalt lå til amtsrådene. Men i og med at hovedstadsområdet hadde en del særskilte oppgaver fikk Hovedstadsrådet mer vidtgående oppgaver innenfor den regionale planleggingen. Rådet kunne pålegge en kommune å utarbeide lokale planer eller hindre dem i å delta i utbyggingsarbeid som var i strid med regionale hensyn. I tillegg skulle Hovedstadsrådet bidra til å utjevne investeringskostnadene i området.

Etter en 15-årig funksjonsperiode ble rådet nedlagt gjennom lovvedtak i Folketinget. Det var trolig mer de prinsipielle innvendingene enn praktiske erfaringer som begrunnet nedleggelsen. De prinsipielle motforestillingene dreide seg om uoversiktlig forvaltning, uklare ansvarsforhold og manglende finansielt ansvar.

Rådets tidligere samordningsrolle innenfor kollektivtrafikken ble fra 1990 videreført i et nytt organ med hjemmel i en egen lov om Hovedstadens trafikkselskap (HT). HT sørget for koordinering av all kollektivtrafikk i hovedstadsområdet og var styrt av et eget politisk utvalg med representanter fra hver av de fem partene i området. S-togene ble imidlertid nå underlagt DSB, mens HT fortsatt hadde ansvaret for bussdriften.

Reformdiskusjonene tok imidlertid ikke slutt, og bare fire år etter at hovedstadsrådet var nedlagt, oppnevnte innenriksministeren en egen hovedstadskommisjon, som skulle vurdere hele forvaltningsorganiseringen i Københavnregionen. Oppnevningen kan forstås som en respons på at Folketinget i 1994 vedtok at det skulle etableres et eget særorgan for sykehusdriften i København, noe som bidro til ytterligere fragmentering av den offentlige forvaltningen i hovedstadsområdet.

Hovedstadskommisjonen leverte en omfattende utredning høsten 1995, med forslag om hovedstadsreform basert på sammenslutning av amtskommunene. Det var ikke flertall i Folketinget for reformforslagene, og spørsmålet ble lagt på is 1996. I stedet valgte man å opprette et regionråd basert på representasjon fra de fem amtskommunene i området.

Hovedstadens utviklingsråd (HUR)

Hovedstadens Utviklingsråd (HUR) ble opprettet 1.7.2000 med hjemmel i "Lov om Hovedstadens Utviklingsråd" som ble vedtatt i juni 1999. Hovedstadens trafikkselskap HT inngikk fra dette tidspunkt som trafikkdivisjonen i HUR. HUR's viktigste oppgave er å arbeide "for å skape utvikling og sammenheng i Hovedstadsregionen". Pr 2005 omfatter HUR 51 kommuner med i alt ca 1,82 mill innbyggere.

HUR er en politisk myndighet. Rådet ledes av politikere og finansieres av de ulike deltakende amter og kommuner: Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter samt København og Frederiksberg Kommune. Rådet er indirekte politisk oppnevnt fra disse. Det sittende rådet har 11 medlemmer sammensatt i hht tabellen nedenfor. I hht loven om HUR skal formannen for HUR være borgermester fra en av de 5 deltakende enheter.

Tabell 8.2 Hovedstadens utviklingsråd, politisk representasjon

Område	Areal km2	Innbyggertall	Antall medl.
Fredriksberg kommune	10	91.000	2
København kommune	90	501.000	3
Københavns amt	530	617.000	3
Fredriksborg amt	1350	371.000	1
Roskilde amt	890	235.000	2
Sum HUR	2.870	1.820.000	11

Kommuner som ligger under et amt er ikke direkte representert i utviklingsrådet. Foruten rådet selv er det opprettet egne politiske utvalg for hhv trafikk, teater og Øresundsamarbeidet.



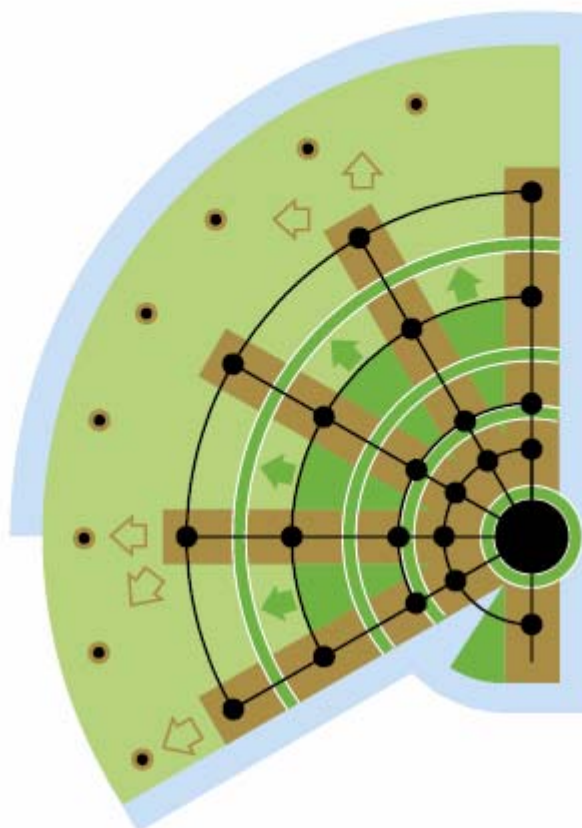
Figur 8.3 Oversikt over området som inngår i HUR i dag.

HURs virksomhet er delt i seks virksomhetsområder:

- *HUR Plan* – med ansvar for utarbeidelse av regionplan og overordnet trafikkplan for hele hovedstadsområdet.
- *HUR Trafik* – med ansvar for bussdrift og lokalbaner samt koordinering av den samlede kollektivtrafikk i hovedstadsområdet.
- I tillegg har HUR ytterligere fire virksomhetsområder: Næringspolitikk, kultur, turisme og Øresund.

Regional planlegging

Gjeldende planlov i Danmark gir det regionale nivå innflytelse på arealutviklingen, gjennom bestemmelser om at arealbruken i en kommuneplan ikke kan stride mot en regional plan.



Hovedstadsregionens hovedstruktur

med forenklet angivelse af

Bystruktur

Fingerby med regionale centre og kommunecentre uden for Fingerbyen

Trafikstruktur

Radialer og ringforbindelser

Grøn struktur

Fingerbyens grønne kiler og grønne ringe

Det øvrige åbne land

Kysterne

Figur 8.4 "Fingerplanen" angir Københavnsregionens overordnede bystruktur
Kilde: HUR Regionplan 2005

Den første "fingerplanen" for Københavnsområdet ble utviklet allerede i 1947, og har hatt stor betydning for byutviklingen i hele etterkrigstiden. Plangrepet sikrer en god kobling mellom arealbruk og det kollektive trafikknettet, samt at boliger etableres i områder med god tilgang på grønne områder. Stor vekst i befolkning og virksomheter har medført at

de fem ”fingrene” i dag strekker seg betydelig lengre ut fra Københavns bysentrum enn de gjorde for 50 år siden.

I desember 2004 vedtok HUR Forslag til Regionplan 2005, som dekker hele Hovedstadsregionen. Det er første gang siden 1989 at en regionplan gjør dette. I forslaget til regionplanen er det lagt særlig vekt på harmoni mellom by og land, og på hvordan det kan skapes flere grønne muligheter. Regionplan 2005 bygger på visjonen om en enda sterkere og mer bærekraftig Hovedstadsregion, også internasjonalt. Planen gir plass til storbyens utvikling og fastlegger de overordnede rammer for utbygging av boliger, næring og infrastruktur. Samtidig styrkes regionens grønne profil. Regionplanen skal være en strategisk utviklingsplan for arealbruken i regionen og gjøre den til ét samlet bolig- og arbeidsmarked, hvor man kan skape vekst på et bærekraftig grunnlag.

Forslaget til regionplan er utarbeidet i et nært samspill med kommunene i flere runder, som har omfattet:

- Innspill fra kommunene med forslag til nye arealutleggelsler
- Debattrunder basert på foreløpig planutkast; ny runde med arealinns spill
- Egne møter med hver av kommunene basert på planutkast, herunder politiske konferanser med alle borgermestrene, samt formell høringsrunde

HUR vedtok i 2003 også en samlet transportplan for hele HUR-området, som nå er innarbeidet i den samlede Regionplan 2005.

Transport, kollektivtrafikk

Som beskrevet over har HUR en viktig rolle i både planlegging, drift og samordning av kollektivtransporten i hovedstadsområdet. Tross denne regionale organiseringen er også staten fortsatt en viktig aktør på transportområdet:

- Trafikministeriet (v/Trafikstyrelsen for jernbaner og færger) er kjøper av jernbanetrafikk på regionale tog og S-baner
- Staten er sammen med København kommune eier i og kjøper av trafikk på Metroen
- Staten v/Banestyrelsen er ansvarlig for statens jernbaneinfrastruktur
- Staten v/Vejdirektoratet har ansvar for de viktigste hovedvegene

Vegmyndigheten er forøvrig som i Norge delt mellom amtsveger og kommunale veger.

Sterke og svake sider

HUR har kun vært i virksomhet i fem år, og det har i denne perioden ikke vært gjort noen særskilt evaluering av organisasjonens virksomhet.

Viktige sterke og svake sider ved organiseringen og oppgaveløsningen på ovennevnte områder kan allikevel kort sammenfattes slik:

Sterke sider:

- Planansvar og myndighet for regional areal- og transportutvikling er samlet på ett og samme nivå med ett territorium som også dekker den funksjonelle storbyregionen
- En sterk og samlet regional organisering gjør at regionen kan opptre samlet og tale med en stemme overfor Staten, som også har betydelig myndighet på området. Man blir dermed også en bedre samarbeidspartner for Staten i den regionale utvikling.
- Grundige prosesser overfor kommunene i utarbeidelse av regionplan.

Svake sider:

- Den indirekte politiske styring gjør at politikerne i noen grad oppfattes som representanter for de deler av hovedstadsregionen der de er oppnevnt fra
- Enkelte kommuner har ikke vært fornøyd med at det regionale nivå har myndighet over dem i arealspørsmål
- HUR har i løpet av sin korte levetid neppe fått tatt ut det fulle potensial av denne måten å organisere den regionale planlegging på. Siden ny regjering tiltrådte i 2002 har det fra dennes side i tillegg vært arbeidet parallelt med den nye regionreformen, hvor en uttalt målsetting har vært å fjerne amtsnivået. Det har derfor hele denne perioden vært betydelig usikkerhet omkring hvilken skjebne HUR ville få i utformingen av regionreformen, noe som har preget organisasjonens arbeid både politisk og administrativt.

Den nasjonale regionreformen 2007

Fra 1.1.2007 gjennomføres en omfattende forvaltningsreform i Danmark:

- Amtskommunene forsvinner - landet inndeles i stedet i fem regioner med direkte valg
- Antall kommuner reduseres fra 271 til 98

Reformen ble vedtatt i Folketinget i juni 2005 gjennom endringer i et 50-talls lover.

Gjennom denne reformen inndeles Danmark i fem regioner. Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland. Regionreformen kan i stor grad sies å være

primært en *sykehusreform*. De nye regionenes viktigste oppgave blir å drive sykehusene, og regioninndelingen er også fastlagt med dette som viktigste utgangspunkt. Regionen skal i tillegg drive sosiale institusjoner og være dynamo i den regionale utvikling, herunder ivareta oppgaver innenfor natur og miljø.

Regionenes oppgaveansvar er eksplisitt avgrenset i §5 i ny lov om regioner: ”Regionsrådet kan ikke varetage andre oppgaver end de i stk. 1 nævnte” (som grovt sett er de som listes opp nedenfor).

De nye regionenes oppgaver:

Helse

- Sykehus og hospitaler

Praksissektor

- Privatpraktiserende leger, legespesialister, sykeforsikring

Psykiatri

- Behandlende psykiatri, sosial psykiatri

Sosiale oppgaver

- Tilbud for utsatte grupper, for eksempel personer med funksjonshemming, spesialundervisning

Regional utvikling

- Natur og miljø, utdanning, kultur, trafikkelskap

De nye regionenes økonomi vil bestå av tre helt atskilte områder: Helse, regionale utviklingsoppgaver (inkl. trafikk), samt drift av institusjoner innen sosial- og undervisning. De tre områdene skal finansieringsmessig være atskilt. Inntekter som er øremerket til ett område kan altså ikke anvendes til finansiering av de øvrige områder. Hovedtyngden av midlene vil være statlige midler til helseformål. Til regional utvikling (inkl. trafikkelskapsoppgaven) vil regionenes inntekter bestå av to former for finansiering – et statlig rammetilskudd samt et kommunalt utviklingsbidrag fra regionens kommuner.⁹

I den nye reformen legges en rekke nye oppgaver til kommunene. Dette gjelder innenfor både planlegging, kollektivtransport mv. Reformen

⁹ Beskrivelsen av regionenes finansiering er basert på notatet ”Faktabeskrivelse av sektorområdet: Regional utvikling” av 21.3.05, som pr sept 2005 ligger utlagt på Indenrigsministeriets hjemmesider for strukturreformen.

bygger på at den organisering og fordeling av oppgavene som skal gjelde i landet som helhet også skal gjelde i hovedstadsområdet. Reformen medfører således nedleggelse av både HUR og sykehusselskapet HS. Videregående opplæring blir gjennom reformen overført til staten.

Region Hovedstaden

Region Hovedstaden blir en av Danmarks fem nye regioner. Regionen vil ikke lenger dekke hele HUR-området, da kommunene i det tidligere Roskilde amt nå blir en del av Region Sjælland. Til gjengjeld vil Bornholm inngå i Region Hovedstaden.

Den nye hovedstadsregionen dekker i alt 2.561 km² - eller ca. 6 % av Danmarks samlede areal. Det bor i alt 1,6 millioner mennesker i den kommende regionen, noe som tilsvarer mer enn 30 % av landets befolkning.

Det nye regionrådet får 41 medlemmer. Region Hovedstadens administrasjon skal ligge i Hillerød. Regionsrådets første funksjonsperiode er fra 1.1.2007 og ut 2009.

Det inngår 29 kommuner i den nye hovedstadsregionen, mens antallet i det samme området i dag er 40. I motsetning til i landet for øvrig er kommunene i region hovedstaden altså i langt mindre grad berørt av sammenslutninger. Bortsett fra København kommune vil kommunene i hovedstadsregionen gjennomsnittlig ha litt under 40 000 innbyggere.

Regional planlegging

Regionene får ansvar for utarbeidelse av de nye regionale utviklingsplaner. Disse skal inneholde visjoner for bl a byer, landdistrikter, natur og miljø, næring og turisme, utdanning, kultur og internasjonalt samarbeid. Bornholm får særstatus med bl a egen regional utviklingsplan. Regionene får imidlertid ikke oppgaver innen arealplanlegging, slik at de regionale utviklingsplaner ikke vil være fysiske planer. Regionen får imidlertid innsigelsesrett overfor kommunale planer.

Til gjengjeld har den danske planloven som en del av strukturreformen fått egne bestemmelser om planlegging i Københavns storbyområde. Her innføres begrepet ”hovedstadsområdet”, hvor hele dagens HUR-område inngår.¹⁰ I dette området innføres særskilte statlige planbestemmelser om byutvikling og kommuneplanlegging. Staten v/ miljøministeren får dermed den sentrale rollen som regional tilrettelegger for byutvikling i området, ved at viktige prinsipper for framtidig byutvikling i hovedstadsområdet trekkes opp i selve lovteksten og i regler som staten skal gi som videre oppfølging. Regionen blir kun en høringspart til disse bestemmelser.

¹⁰ I tillegg inngår også Stevns kommune.

Trafikk og kollektivtransport

I kommunalreformen flyttes det overordnede økonomiske ansvaret for størstedelen av bussdriften fra regionen (HUR) til hver enkelt av de 29 kommunene i Region Hovedstaden. HUR har i sin høringsuttalelse av desember 2004 påpekt at dette bryter med dagens enhetlige system for finansiering av kollektivtransport, som har eksistert i hovedstadsområdet helt siden hovedstadsrådet ble etablert i 1974. HUR har kommentert ulike forhold man mener er uheldige ved de foreslåtte bestemmelsene, bl a betydelige vansker med å skille mellom hhv regional og lokal kollektivtransport innenfor et tett integrert storbyområde der så godt som all busstrafikk også er kommunegrenseoverskridende. Man vil fortsatt ha en felles regional organisering av kjøp og planlegging av busstransport, men det blir nå hvert enkelt kommunestyre innenfor området som skal prioritere og bevilge penger til "sin del" av kollektivtransporten. I følge HUR har man her en meget stor utfordring for å utvikle et slikt system for håndtering av samordning av dette. Hvordan dette skal fungere i praksis, er det for tidlig å si noe om.

Oppsummering: Fra HUR til region hovedstaden – ett skritt fram og to tilbake?

Det kan virke som Danmark med dette beveger seg mot en offentlig forvaltning som legger byregionale oppgaver til kommunalt nivå i enda større grad enn tilfellet er i dagens Norge. De kommunesammenlutninger som synes å være en viktig del av begrunnelsen for denne oppgaveoverføringen på landsbasis, er imidlertid kun i liten grad gjennomført i hovedstadsområdet. For å kompensere for at kommunenes arealplanlegging ikke lenger vil ha noen fysisk regional plan å forholde seg til, tar til gjengjeld staten gjennom de særskilte nye planbestemmelsene for dagens HUR-område et sterkt grep omkring byutviklingen i området. Dermed sentraliseres i realiteten mye makt på dette området i stedet for å desentraliseres i hht reformens intensjoner. Å overføre myndigheten for innkjøp av kollektivtransporttjenester fra regionalt nivå til et stort antall kommuner i en tett sammenvevd storbyregion kan også virke som et overraskende grep.

Gjennom direkte valg kan regionreformen gi en sterkere regional politisk styring, og Region Hovedstaden vil nå inngå i et nasjonalt styrings-system. Til gjengjeld synes reformen å medføre mindre skreddersøm i oppgaveløsningen innenfor areal- og transportutvikling enn man har hatt under HUR. Dette kompenseres til gjengjeld med sterkere statlig styring spesielt på arealområdet for et territorium som går utover den nye regioninndelingen. Det synes å være en viss usikkerhet om strukturreformens utforming kan komme til å bety et faktisk tilbakeskritt i forhold til den regionale oppgaveløsning innenfor areal- og transportutvikling i Københavns storbyregion.

8.8 Likheter og forskjeller – viktige læringspunkter

Alle de øvrige nordiske hovedstedene har gjennom flere tiår stått overfor regionale utfordringer som er parallelle til utfordringene i Osloregionen.

Hovedstedene har valgt ulike institusjonelle ordninger for å løse regionale oppgaver. Vi har vist eksempler på at regionale styrings- og utfordringer kan løses både med to og tre forvaltningsnivåer.

De historiske reformprosessene viser at ulike løsninger har vært prøvd – et hovedstadsfylke ble etablert i Stockholm i 1971, SAD-samarbeidet ble etablert i 1973 og i København ble det høstet erfaringer med et lovregulert interkommunalt hovedstadsråd i perioden 1974-79 samt 1999-2005. Det har også vært ulike selskapsløsninger i København fram til beslutningen om å danne en ny region i 2005.

I dag har alle hovedstedene etablert formelle regionale myndighetsorganer for å ivareta oppgaver innenfor tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Med unntak av Helsingfors kan vi si at de regionale institusjonene har ansvar for store geografiske områder som i de fleste tilfeller dekker det meste av den funksjonelle byregionen. Det samme kan vi si om regionene omkring Malmø og Gøteborg. En viktig observasjon fra Skåne og Vestre Gøtaland, er at grunnlaget for regiondannelsen modnet gradvis på bakgrunn av flerårige prosesser med de politiske partiene som vesentlige aktører i prosessen.

Den geografiske og funksjonelle oppdelingen mellom Oslo og Akershus representerer en sterkere administrativ fragmentering enn i de øvrige hovedstedene. Situasjonen i København før regionreformen kan imidlertid sies å ha representert en slik sterk fragmentering, men her har lovregulerte samhandlingsorganer kompensert for ulempene.

Oppdelingen av ansvaret for kollektivtransport i Osloregionen er antakelig spesiell, sammenlignet med hva som er vanlig i både nordiske og andre europeiske storbyer. Spørsmålet som kan stilles er derfor om Osloregionen er den nordiske storbyregionen som nå har sterkest behov for defragmentering, og at Osloregionen har kommet kortest i regional institusjonsbygging.

9 Fra modeller til utviklingsprosess

9.1 Tolkningen av reformbehovet

Vi har kommet til at reformbehovet berører noen få men viktige lovpålagte regionale oppgaver. Vi har konsentrert oss om tre typer samarbeidsbehov og fire hovedtemaer. Det gir opphav til en tradisjonell faglig utledet diskusjon om reformmuligheter, modeller og egenskaper ved ulike løsninger. Det er normalt også vurderingen av lovpålagte funksjoner som begrunner formelle endringer i forvaltningsorganiseringen og myndighetsplassering.

En alternativ og bredere tilnærming kan være å ta utgangspunkt i de integrasjonsprosessene som er initiert av Osloregionen. I et slikt perspektiv angripes ikke styringsutfordringene primært gjennom å justere rammebetingelsene for offentlig oppgaveløsning, men ved hjelp av tillitsbyggende og regiondannende prosesser som gradvis utvikles ”nedenfra”. Styrken ved en slik utvikling er den fleksibiliteten den kan gi for ulike aktører til å delta. Oppgavene som skal omfattes kan defineres mer fleksibelt, og muligheten til nettverksbaserte og læringsorienterte løsninger kan utnyttes. Prosessen kan øke legitimiteten til de løsningene som velges og føre til en gradvis utbygging av regional tilhørighet og fellesskap.

Et viktig spørsmål er om de styringsutfordringene som kan begrunne endringer som er skissert i modellene, vil hemme eller fremme mulighetene til å ivareta frivillige oppaver bedre, særlig knyttet til å stimulere regionens konkurransevne og verdiskaping.

I utgangspunktet vil alle modellene kunne kombineres med å videreutvikle de offentlige organenes rolle som regionale utviklingsaktører, enten med Osloregionen som en felles arena eller i regi av de organene som etableres gjennom de ulike modellene.

9.2 Oppsummering av hovedmodellene

I denne rapporten er følgende modeller vurdert:

Modell 0 Forbedringstiltak innenfor eksisterende rammebetingelser

Modell 1 Særorgan for hovedstadsregionen

Modell 2 Regionmodell

Modell 3 Tonivåmodell

Nedenfor følger en generell sammenfatning av sterke og svake sider ved modellene på bakgrunn av tidligere drøftinger. Videre følger en konkret gjennomgang av hvordan hver av modellene vil kunne håndtere de sentrale styringsutfordringene som har vært hovedtema i denne rapporten. Modell 0 Gjeldende rammebetingelser inngår ikke i denne oppsummeringen, siden den ikke angriper de grunnleggende årsakene til styringsutfordringene.

Sammenfatning av sterke og svake sider

Modell 1, særorgan for hovedstadsregionen, innebærer en spesielløsning for å håndtere areal- og transportutfordringene. I modellen samles regionale oppgaver i en egen regional forvaltning som skreddersys til dette formålet, både i forhold til oppgaver og det territorium det skal omfatte. Modellen legger til rette for en bedre løsning av de regionale areal- og transportoppgavene, og gir også gode muligheter for desentralisering av statlige oppgaver på området. Ulempene med modellen er at særorganet kommer i tillegg til eksisterende forvaltning, at den blir indirekte finansiert og styrt, samt at den vil ha betydelige konsekvenser for styrbarhet og allokeringmulighet i gjenværende forvaltning.

En sterk side ved modell 2, regionmodellen, er at man danner et direkte politisk styrt generalistorgan med bredere oppgaveportefølje enn bare en særforvaltning for areal- og transportoppgaver. Regionløsningen gir brede allokeringmuligheter og skaper gode muligheter for desentralisering av statlige oppgaver. Regionen vil være godt egnet til å løse horisontale og sektorielle samordningsbehov. Regionen vil også kunne gi større tyngde og påvirkningskraft i det øvrige regionale utviklingsarbeidet, herunder næringsutvikling og felles profilering av regionen. Ulempene er knyttet til at betingelsene for vertikal samordning mot kommunene ikke blir bedre. Løsningen medfører større avstand til innbyggere, næringsliv og kommuner, med fare for svak demokratisk forankring i valg og begrenset legitimitet den løpende oppgaveutførelsen. Løsningen medfører også en stor omstilling i innarbeidet forvaltning, særlig i Oslo kommune jf. nærmere omtale nedenfor.

En viktig fordel med modell 3, tonivåmodellen, vil være at den vertikale samordningen man i dag finner i Oslo også kan gjennomføres i andre delregioner i Akershus. Modellen krever at dagens 22 kommuner i Akershus slås sammen til 3-4 nye regionkommuner. Modellen kan dermed gi gode forutsetninger for å løse de viktigste styringsutfordringene innenfor transport og planlegging, men dette er betinget av at de nye regionkommunene klarer å etablere et formalisert samarbeid på frivillig grunnlag. Modellen medfører fordeler ved at ansvaret for arealpolitikken og regional oppgaveløsning i utgangspunktet vil ligge på samme nivå. Modellen innebærer mulighet for desentraliseringsgevinster

ved at kommunale og fylkeskommunale oppgaver kan sees i sammenheng. Modellen kan innebære viktige demokratiske gevinster ved at innbyggerne kun forholder seg til kommuner og avgir stemme ved ett lokalvalg. Modellene vil bety at næringspolitikken vil ha utgangspunkt i flere større regionkommuner innenfor hovedstadsregionen. Ulempene ved en tonivåmodell kan være knyttet til at kommunene blir store og komplekse organisasjoner, til virkninger av en kommuneinndelingsreform for dagens lokaldemokrati og lokale oppgaver, og ulemper knyttet til det interkommunale samarbeidet om kommuneovergripende oppgaver.

Som kontrast til disse tre reformmodellene har vi modell 0, hvor hovedstrategien er å videreutvikle samarbeid innenfor eksisterende rammebetingelser. I denne modellen gjennomføres det ingen endringer i grunnleggende rammebetingelser som er årsaken til de observerte styringsutfordringer. Modellen legger ikke til rette for noen regional organisering som i større grad kan samle de regionale oppgaver innenfor areal- og transportområdet, og legger dermed heller ikke noe troverdig grunnlag for regional overtakelse av det som i dag er statlige oppgaver på området. Modellens styrke er at man kan bygge videre på det samarbeidet som finnes i dag, uten å måtte bruke tid og krefter på å gjennomføre vanskelige forvaltningsreformer. Det er antakelig mulig å forbedre oppgaveløsningen på ATP-området også innenfor en slik modell, f.eks. i form av utarbeidelse av en regional plan for areal- og transportutvikling i hovedstadsområdet. Denne vil imidlertid måtte baseres på konsensusprinsippet i forhold til det meget store antall aktører som fortsatt vil besitte makt og myndighet til å gjennomføre tiltak på området. Både planarbeid og oppfølging antas derfor å bli ressurskrevende og preget av usikkerhet omkring gjennomføring av strategiene. Med en fortsatt oppsplittet regional organisering er det også naturlig å forvente fortsatt statlig dominans i oppgaveløsningen på området.

Egenskaper i forhold til styringsutfordringene

Arealdisponering og utbyggingsmønster

I modell 1-3 etableres det mekanismer som søker å sikre at kommunale arealdisponeringer bygger opp om et utbyggingsmønster som ivaretar sentrale regionale hensyn for det større byområdet. Det kan dreie seg om utbyggingsretning, arealøkonomisering og lokaliseringsmønster som bygger opp om investeringer i transportsystemet. Mekanismen består i at det i hver modell vil utvikles regionale planer og strategier for hele byområdet, som kommunene må innarbeide og legge til grunn for sin planlegging. Det vil derfor avhenge av de konkrete planprosessene og den regionale styringen eller medvirkningen, hvordan arealdisponeringen faktisk utformes.

I tonivåmodellen vil kommunenes territorium være vesentlig større enn i de to andre modellene, noe som kan trekke i retning av at de

kommuneinterne planprosessene sikrer en mer helhetlig avveid arealdisponering på kommunalt nivå. Det kan også føre til at færre spørsmål blir tema for regionale avveininger. På den annen side vil det være samarbeidet mellom disse kommunene som sørger for en regional avveining av byovergripende planspørsmål, gjennom den felles planen de måtte bli enige om i et samarbeid. Her skiller tonivåmodellen seg både fra regionmodellen og særorganet, som begge tillegges myndighet til å utarbeide regional plan fra staten. Regionen og særorganet vil dermed på en tydeligere måte opptre som et koordinerende organ overfor kommunene. I tonivåmodellen vil denne koordineringen og regional avveining utføres gjennom et samarbeid mellom færre og mer jevnbyrdige regionkommuner.

Transport infrastruktur

I modell 1-3 skjer det en koordinering av beslutninger om planlegging av infrastruktur for hele regionens transportsystem. Det omfatter vegnett, baner, knutepunkter og kollektivfelt. I modellen med særorgan og i regionmodellen vil det være ett myndighetsorgan som sørger for denne koordineringen for hele byområdet, mens i tonivåmodellen vil myndigheten i utgangspunktet legges til de nye regionkommunene, som så sørger for samordning og felles beslutninger gjennom et samarbeid.

Det kan være aktuelt å desentralisere statlig ansvar for riksveger og jernbane i alle modellene. I regionmodellen og modellen med særorgan vil det være ett organ som eventuelt tillegges myndigheten, mens i tonivåmodellen vil det være de nye regionkommunene.

I prinsippet ligger det i modell 1-3 til rette for samordning og avveining mellom investeringer i veg og bane, samtidig som investeringene innenfor hele byområdet vurderes mer under ett. Dette disponerer for plan- og beslutningsprosesser som omfatter mer helhetlige prioriteringer og som derfor bør kunne lede til et regionalt transportsystem som er bedre egnet til å møte de økte transportbehovene. I tonivåmodellen vil mekanismen være at større regionkommuner spiller den sentrale rollen gjennom et samarbeid, mens det i modellen med særorgan og region vil skje mer direkte gjennom beslutninger i ett organ som har beslutningsmyndigheten.

I modellen med særorgan vil det geografiske virkeområdet for denne samordningen kunne tilpasses de særskilte transportmessige utfordringene i det meste berørte området, mens i regionmodellen vil dette følge av avgrensningen for regionen. I tonivåmodellen vil det geografiske virkeområdet følge av den kommuneinndelingen som etableres.

I tonivåmodellen vil koordineringen mellom de regionale infrastrukturplanene og kommunale arealplanprosessene omfatte færre aktører enn i

modellen med særorgan og i regionmodellen, noe som kan innebære en mindre krevende prosess for å samordne areal- og transportplanleggingen i tonivåmodellen. Det samme gjelder samordningen overfor den kommunale parkeringspolitikken.

Kollektivtransport

Modell 1-3 innebærer at det etableres en felles politisk bestillerfunksjon for kollektivtransporten. I modellen med særorgan og i regionmodellen vil dette skje direkte i ett organ, mens det i tonivåmodellen etableres et interkommunalt samarbeid om denne funksjonen. I alle modellene kan dette også omfatte kjøp av regionale persontransporttjenester på jernbane, men betingelsene for å overføre dette ansvaret vil i utgangspunktet ikke være like gode i tonivåmodellen, der regionkommunene i så fall må tillegges det formelle ansvaret.

I disse tre modellene etableres det samordningsmekanismer som kan disponere for bedre rutesamordning, effektiv drift, felles markedsføring, takstsystem og billettsystemer osv. I regionmodellen vil bestillermyndigheten gjelde transporten innenfor regionens geografisk område, mens det geografiske området i særorganet og tonivåmodellen kan fastlegges ut fra mer rendyrkede transportfaglige vurderinger.

9.3 Særskilt om virkninger for Oslo kommune

I mandatet er vi spesielt bedt om å drøfte konsekvenser av de ulike modellene for Oslo kommune. Nedenfor følger en slik klargjøring.

Kort om Oslo kommunes rolle i dag

Oslo kommune er den eneste kommunen i landet som også har ansvar for fylkeskommunale oppgaver. Det betyr at de lovpålagte fylkeskommunale oppgavene er lagt til Oslo kommune, og at bystyret i Oslo er den folkevalgte forsamlingen som har ansvaret for disse oppgavene. I dag er Oslo dermed den eneste kommunen i landet som har beholdt ordningen som var gjeldende fram til 1964, da fylkeskommunene var samarbeidsorganer for herredskommunene og bykommunene sto utenfor den fylkeskommunale ordningen.

De folkevalgte i Oslo har en direkte adgang til å prioritere mellom både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. De har dermed et mer omfattende lokalt oppgaveansvar og en bredere demokratisk rolle enn lokalpolitikere i andre kommuner og fylkeskommuner. De folkevalgte i Oslo kan videre anvende virkemidlene innenfor kommunale og fylkeskommunale oppgaver direkte i sammenheng. Kommunen har inntekter som både kommune og fylkeskommune, gjennom skatteinntekter, brukerbetalinger og statlige overføringer.

I selve oppgaveløsningen har det brede oppgaveansvaret i Oslo åpnet for muligheter til vertikal integrasjon, - sammenhengende tiltakskjeder mellom første- og andrelinjetjenesten, som ellers i landet er delt på to nivåer. Innenfor skolesektoren gir denne modellen mulighet til å utnytte kompetanse, utstyr og skolebygg innenfor hele det 13-årige opplæringsløpet i sammenheng. Også innenfor deler av barnevernet er det tilsvarende muligheter, der Oslo kommune har ansvar for første- og andrelinjetjenesten, som ellers i landet er delt mellom staten og kommunene. Reformen i spesialisthelsetjenesten i 2002 og rusreform II (fra 2004) har imidlertid endret betingelsene for denne vertikale integrasjonen innenfor helsetjenesten, ved at staten har overtatt disse oppgavene fra Oslo kommune.

Oslo kommune har ansvaret for kommunal arealplanlegging samtidig som kommunen har fylkeskommunalt ansvar for investeringer og drift av kollektivtransport. Denne koblingen gir kommunen en direkte anledning til å se utviklingen av T-banesystem, veisystem og øvrig kollektivtransport i sammenheng med lokaliseringssprinsipper for boliger og næring i byutviklingen.

Forbedringstiltak innefor gjeldende rammebetingelser

Gjennom forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser endres ikke Oslo kommunes lovpålagte funksjoner. Rollen som både kommune og fylkeskommune vil kunne videreføres. Det vil være Oslo bystyre som er overordnet politisk instans som har ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

Særorgan for hovedstadsregionen

I modellen med et særorgan legges det opp til at deler av dagens fylkeskommunale myndighet overføres fra Akershus fylkeskommune og Oslo kommune til et indirekte valgt felles styringsorgan for hovedstadsområdet (eventuelt også fra andre fylkeskommuner). I utgangspunktet tenkes det at myndigheten til et slikt nytt styringsorgan vil avgrenses til transportoppgavene (tilskuddsansvar til kjøp av transporttjenester, takst-, rute- og løyvemyndighet for kollektivtransport, fylkesveger, prioritering av øvrige riksveger). Videre tenkes det at ansvaret for å utarbeide en overordnet regional plan for utbyggingsmønster og transport skal legges til et slikt organ.

I en slik modell vil Akershus fylkeskommune og Oslo kommune ikke lenger ha et lovpålagt ansvar for disse oppgavene. Deres rolle vil begrenses til å utpeke representanter til det nye styringsorganet, som så fastsetter hvordan prioriteringene og planene skal være. Dette organet vil også overta inntektene som er knyttet til transportoppgavene. Virkningene for de myndighetsorganene som oppgavene overføres fra, vil imidlertid avhenge av om de fortsatt skal ha et finansieringsansvar for

særorganets oppgaver, eller om særorganet finansieres direkte, jf kap. 5.3.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune kan sies å beholde en indirekte politisk kontroll over prioriteringer og oppgaveløsning i det nye organet, gjennom sin oppnevning av representanter. Den direkte muligheten til å veie ressursinnsatsen for disse oppgavene opp mot andre kommunale eller fylkeskommune oppgaver, vil reduseres hvis særorganet også skal være direkte finansiert. Det vil avhenge av omfanget på det nye styringsorganets oppgaver, hvor mye de gjenværende funksjonene i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune påvirkes. I Oslo vil muligheten til å koordinere og avveie kommunale og fylkeskommunale oppgaver opprettholdes for alle oppgaver som ikke overføres til det nye styringsorganet. Modellen vil berøre Akershus fylkeskommune sterkere, siden en større relativ andel av fylkeskommunens oppgaveansvar og –portefølje blir overført.

Store deler av kollektivtransporten som Oslo kommune har ansvar for, dekker transportbehov av kommuneintern karakter. Det kan tale for at disse delene av kollektivtransporten ikke krever samordning med transporttilbudene for regionen for øvrig. I så fall kan løsningsmodellen kombineres med en særskilt oppgavedifferensiering innenfor kollektivtransporten, som innebærer at lokal kollektivtransport forblir et kommunalt ansvar i Oslo kommune, mens den regionale delen av transporten overføres til det nye felles organet. Dermed vil Oslo kommune kunne beholde en større del av sin nåværende oppgaveportefølje i en slik modell.

Det vil imidlertid by på konkrete avgrensingsproblemer å definere skillet mellom regional og lokal transport i Oslo. Videre kan det argumenteres med at de kommuneinterne transporttilbudene i Oslo har en regional interesse, siden de er med på å utgjøre det samlede transporttilbudet for en betydelig innpendlende befolkning. Tilsvarende vil transporttilbud utenfor Oslos grenser har interesse for reisende fra Oslo. Dermed har det regional interesse hvordan lokale tilbud i Oslo utformes, noe som kan tale imot å holde deler av kollektivtrafikken utenfor det ansvaret som overføres til det nye styringsorganet.

Regionmodellen

Etableringen av en region i hovedstadsområdet vil berøre Oslo kommunes rolle som kommune med fylkeskommunalt ansvar. Ideen er å etablere en region som et nytt selvstendig regionalt nivå, med egen direkte folkevalgt forsamling, egne skatteinntekter og et direkte lovpålagt ansvar for visse regionale oppgaver.

I rendyrket form vil en slik region innebære at dagens fylkeskommunale oppgaver i Oslo og Akershus, evt også fra flere fylker, overføres til et

nytt regionalt organ som får ansvar for den regionale oppgaveløsningen og som står direkte til ansvar overfor befolkningen i hele regionen gjennom direkte valg. I utgangspunktet vil dermed en slik modell gjøre at Oslo kommune ikke lenger har en "dobbelrolle" med et direkte ansvar for både kommunale og fylkeskommunale funksjoner.

Spørsmålet er om det kan tenkes varianter av en slik modell, som gjør at Oslo kommune likevel kan videreføre hovedtrekkene i sin nåværende rolle. Hovedstadsutvalget skisserte modeller for dette i sitt forslag til hovedstadsfylke (NOU 1997:12 s. 235). Her ble det foreslått at Oslo kommune og andre større kommuner kunne tildeles ressursrammer fra hovedstadsfylket (felles fylkeskommune for Oslo og Akershus), til drift av fylkeskommunal tjenesteproduksjon som for eksempel videregående opplæring. Dette ville bety at kommunene beholder driftsansvaret for disse tjenestene, og kan samordne oppgaveløsningen med øvrige kommunale oppgaver. Dette prinsippet kunne også tenkes for den lokale delen av kollektivtransporten i Oslo. I så fall ville Oslo kommune beholde de regionale oppgavene.

Slike prinsipper kan også legges til grunn for en region. Det vil kunne bety at størstedelen av Oslo kommunes nåværende oppgaver fortsatt utføres av Oslo kommune, og slik sett kan bli gjenstand for helhetlige vurderinger og avveininger innenfor Oslo kommunes samlede økonomiske rammer. Forskjellen fra dagens forvaltningsmodell vil være at det er regiontinget som fastsetter størrelsen på de økonomiske rammene som stilles til rådighet for Oslo kommune og evt. andre større kommuner for disse oppgavene. Slik sett vil Oslo kommune ikke beholde det fullstendige forvaltningsansvaret for de regionale oppgavene, og deler av inntektssiden i Oslo kommune vil fastlegges gjennom budsjettprosessen i regiontinget.

Det finnes én mulig måte å videreføre dagens rolle for Oslo kommune på, innenfor rammen av en større region, og det er gjennom indirekte representasjon. Ut fra grunnleggende demokratiske styringsprinsipper vil det imidlertid være vanskelig å tenke seg at velgerne i Oslo kommune er representert i regiontinget gjennom indirekte valgte representanter fra Oslo bystyre, mens de øvrige representantene i regiontinget er direkte valgt. Dette tilsier at også de øvrige representantene bør velges indirekte, noe som vil innebære en forholdsvis sterk modifisering av regionstyrt regionalforvaltning. Oppgaveansvaret og finansieringsgrunnlaget kan imidlertid være direkte plassert på regionnivå, men velgerne vil bare forholde seg til kommunene som sine kommunale myndighetsorganer.

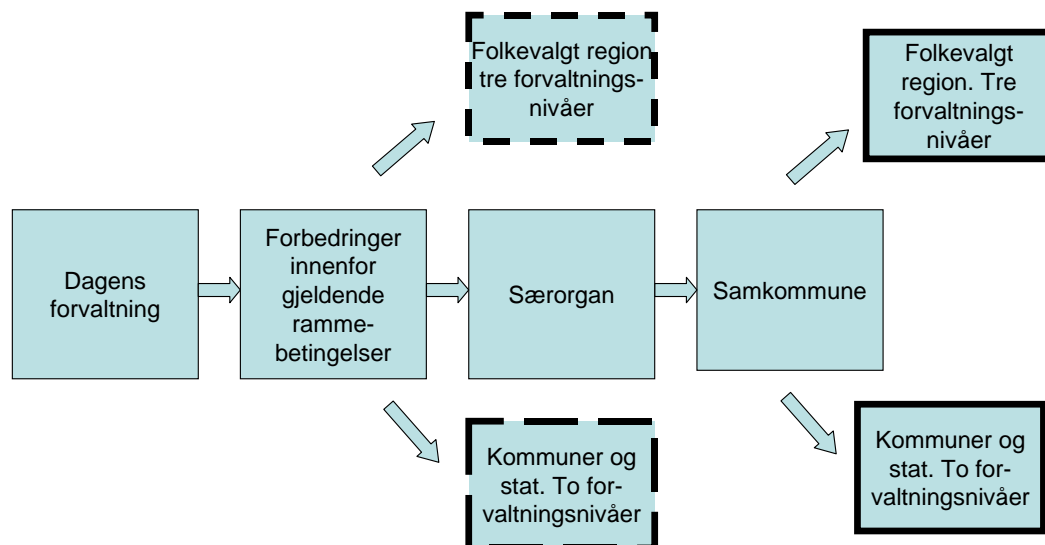
Tonivåmodell

En tonivåmodell som baserer seg på at fylkeskommunen nedlegges som forvaltningsnivå, og de fylkeskommunale oppgavene fordeles mellom staten og kommunene, vil Oslo kommunes ”dobbeltrulle” berøres i liten grad. Ideen hviler på at det først og fremst er de øvrige kommunene i Akershus (og evt Osloregionen for øvrig) som berøres, ved at de overtar de fylkeskommunale oppgavene som eventuelt ikke overføres til staten. De regionale oppgavene vil løses i et samarbeid mellom Oslo kommune og de omkringliggende kommune. I modellen er det forutsatt at det er Oslo kommune og de nye regionkommunene i Akershus som skal bestemme omfang og formalisering på det interkommunale samarbeidet. Dette samarbeidet vil kunne kreve betydelig ressursinnsats både fra Oslo kommunes side og de deltakende regionkommunene, og den nærmere utforming og funksjon på dette samarbeidet vil måtte utredes og avklares nærmere av de berørte partene.

9.4 Videre utviklingsprosess

I vurderingen av modellene, kan det være kritiske aspekter ved de ulike alternativene, knyttet til egenskaper ved de nye institusjonene som skal ivareta oppgavene, til konsekvenser av de nye løsningene eller framtidige utviklingsbehov. Dette har vi drøftet nærmere i tilknytning til hver modell.

Et viktig spørsmål i forhold til den videre reformstrategi, vil være å avveie de ulike egenskapene ved modellene med sikte på å klargjøre følgende type spørsmål: Hvilken sammenheng og fleksibilitet er det mellom de ulike modellene? Angir løsningsmenyen stigende integrasjonsnivåer med stor fleksibilitet mellom modellene? Finnes det kritiske forutsetninger som tilsier at valget mellom en grunnleggende forvaltningsreform gjennom et ny felles region eller en tonivåmodell må foretas allerede nå? Det kan i så fall bety at det ikke bør brukes tid og ressurser på mellomløsninger og skrittvis prosesser.



Figur 9.1 Mulige koblinger mellom de ulike modellene

9.5 Konklusjon

Vi har argumentert for at det ikke er avgjørende forskjeller i modellenes evne til å besvare de viktigste styringsutfordringene. Modellenes egenskaper konvergerer, siden en del av de samme indre spenningene bringes videre inn i modellene (regional-lokalt, statlig-regionalt), samtidig som alle modellene inneholder mekanismer som kan innebære muligheter til å overvinne de tre formene for styringsutfordringer som er skissert. En del forskjeller er likevel påpekt i kap 9.2 ovenfor. Modellene ”løser” ikke styringsutfordringene, i den forstand at de regionale samordningsutfordringene forsvinner, men modellene representerer muligheter til bedre ivaretagelse av sentrale oppgaver som er beskrevet.

Derimot er det større forskjeller knyttet til de prinsipielle og iboende egenskapene ved modellene, og det dreier seg særlig om demokratisk forankring og styring, effektivitet, oversiktighet i forvaltningen og omfang på nødvendige omstillinger.

Erfaringen fra de andre landene indikerer at denne typen prinsipielle egenskaper har betydning for om selve forvaltningsorganiseringen er robust eller om den blir et tilbakevendende tema. Det kan neppe alene tilskrives særegne forutsetninger i henholdsvis København og Stockholm at den forvaltningspolitiske debatten om storbyorganiseringen har vært så ulik. Det henger trolig også sammen med egenskapene til de modellene som er valgt.

Nedleggelsen av samarbeidsråd og særorgan i København to ganger i løpet av en 20-årsperiode gir grunn til å tenke grundig gjennom om valg

av en slik reformstrategi i Osloregionen vil kunne lede fram til varige løsninger. Dannelsen av et særorgan vil kunne legge til rette for bedre oppgaveløsning innenfor areal- og transportpolitikk, men med sine demokratiske og styringsmessige ulemper vil den kunne betraktes mer som en mellomløsning enn en varig løsning på utfordringene. Ønsker man å unngå dette og samtidig gripe fatt i styringsutfordringene, vil alternativet være å forberede en mer grunnleggende reform som enten bygger på å utvikle en tonivåstruktur eller en felles region. Alternativet er forbedringstiltak innenfor gjeldende rammebetingelser, som etter våre analyser ikke gir svar på de styringsutfordringene som er beskrevet.

Vedlegg:

Offentlig oppgave	Alternative styringsmodeller			
	Gjeldende rammebetingelser	Regionalt særorgan eller samkommune	Fylkeskommune - region	Tonivåmodell
<i>Drift av kollektivtransport</i>	Mini-SKØ: felles drift gir felles takst, ruter og overganger for all KT utenom jernbane	Felles politisk bestilling, skreddersydd territorium	Felles politisk bestilling for gitt territorium	Felles politisk bestilling, skreddersydd territorium
<i>Investeringer i kollektiv infrastruktur</i>	Samarbeid og koordinering mellom statlige transportetater, OK og AFK	Felles plan for infrastruktur, for hele regionen. Fleksibelt territorium	Felles plan for infrastruktur for hele regionen Gitt territorium	Felles plan for infrastruktur for hele regionen samordnes mellom flere aktører enn i dag, evt av staten i sin helhet, avhengig av myndighet til RK
<i>Investeringer i veger</i>	Koordinering fortsatt gjennom nettverk, Oslopakke, NTP osv	Direkte helhetlige avveininger for overordnet vegnett i hele regionen	Avveininger mellom veg og bane Veg og øvrig arealdisponering	Krever samordning, mellom flere aktører enn i dag, avhenger av myndighet
<i>Arealpolitikk og parkering</i>	Fylkesplanen som samordningsarena for samarbeidsprosesser i Akershus Samarbeid med Oslo Kommunal gjennomføring av overordnede hensyn	Regional plan/strategi for Oslo og omkringliggende kommuner mer styrende for overordnet utbyggingsmønster, transport og parkering Resultat avhenger av myndighet, prosess og virkeområde	Regional plan/strategi for Oslo og omkringliggende kommuner mer styrende for overordnet utbyggingsmønster, transport og parkering Resultat avhenger av myndighet, prosess og virkeområde	Bedre intern samordning innenfor regionkommuner Mer temaorientert og kommunestyrt regional planlegging Færre regionale spørsmål som må håndteres gjennom samarbeid eller særorgan
<i>Utnyttelse av transportformene</i>	Forhandlingssystem om bruk av vegprising, bomringer, takster, bestilling	Felles politikk for bruk av vegprising, bomringer, takster, bestilling Særorganets myndighet avgjør Fleksibel mht geografi	Felles politikk for bruk av vegprising, bomringer, takster, bestilling Regionens myndighet avgjør Lite fleksibel geografi	Krever eget organ på tvers av RK, myndigheten avgjør egenskaper Felles politikk for bruk av vegprising, bomringer, takster, bestilling Fleksibel mht geografi
<i>Helsetjenesten</i>	Samordning mellom foretak kommuner basert på samarbeid	Felles interessepolitisk påvirkning overfor	En interessepolitisk påvirkning overfor foretakene, mulig	Felles interessepolitisk påvirkning overfor

Offentlig oppgave	Alternative styringsmodeller			
	Gjeldende rammebetingelser	Regionalt særorgan eller samkommune	Fylkeskommune - region	Tonivåmodell
	og evt. avtaler	foretakene Neppe bestillerolle	politisk bestillerolle	foretakene Neppe bestillerolle
<i>Videregående opplæring</i>	Linjer, læreplaner og opptak på tvers av fylkesgrenser baseres på gjeldende avtaler og samarbeid	Felles opplæringsorgan, kan tilpasses fleksibelt	Bedre felles vidg. opplæring Svekket intern samordning i Oslo, fortsatt grenseflater mot kommuner i Akershus	Mer integrert 13-årig opplæringsløp Felles utnyttelse av ressurser i hele grunnopplæringen
<i>Sosiale tjenester</i>	Samordning mellom foretak kommuner basert på samarbeid og evt. avtaler	Evt. kommunal samordning i samhandlingen med foretakene	Samordning mellom foretak kommuner basert på samarbeid og evt. avtaler Potensiale for desentralisering til FK	Færre parter som samhandler med foretak Basert på samarbeid og evt. avtaler
<i>Tekniske tjenester</i>	Samarbeid kan gi stordriftsfordeler, miljøgevinster i VAR	Sterkere regional samordning. Geografisk fleksibelt	Få endringer (lite relevant)	Bedre løsninger i RK: økonomisk, miljø, styring

Oversikt over ATP-forsøket i Kristiansand

Som bakgrunn har vi innhentet informasjon om pågående forsøk med ATP-organ i Kristiansandsregionen 2004-07.¹¹ Gjennom en samarbeidsavtale mellom de to berørte fylkeskommunene og 6 kommuner i regionen er det her opprettet et s.k. "ATP-utvalg" med følgende fullmakter (sitert avtale):

ATP – utvalget kan prioritere midler innenfor og mellom områder som omtalt i punktene under:

- ATP – utvalget skal ha ansvar for å prioritere midler til planlegging av tiltak på øvrig riksvegnett i forsøksområdet
- ATP – utvalgets prioriteringer innenfor fylkesfordelt rammetilskudd investeringer øvrig riksvegnett, skal tillegges avgjørende vekt, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og departementet. Dagens klageadgang opprettholdes mht. prioriteringer av investeringer.
- ATP – utvalget skal ha ansvar for å prioritere midler til investeringer knyttet til fylkesveier i forsøksområdet
- ATP – utvalget har ansvaret for å prioritere midler til kommunal veg i forsøksområdet etter nærmere angitt andel i tråd med avtale, jf. §7 i vedtektene for forsøket.
- ATP – utvalget kan prioritere midler til kjøp av kollektivtransporttjenester i forsøksområdet, forutsatt at fylkeskommunenes andel av midler til kjøp av kollektivtransport opprettholdes.
- ATP – utvalget må stille nødvendige midler til disposisjon slik at vegeier kan følge opp bestemmelsene i forskriftene om grenseverdier for støy og lokal luftkvalitet.

Videre overføres følgende oppgaver fra fylkeskommunene og kommunene til ATP - utvalget:

- Overordnet transportplanlegging – utarbeide retningslinjer for en samlet areal- og transportpolitikk i regionen.
- Kollektivtransport driftstilskudd - styre belønningsmidler til kollektivtransport fra staten, gevinster som følge av tiltak ATP – utvalget initierer, samt andre midler som utvalget initierer
- Kollektivtransport – tilrettelegging av infrastruktur, rutebilstasjoner, holdeplasser, busstraseer, park and ride, bike and ride
- Trafikksikkerhet, miljøtiltak og informasjon

Når det gjelder oppgaver der utvalget kan gi innspill og anbefalinger, og et utvidet ansvar eventuelt skal vurderes i løpet av forsøket, henvises det til søknad datert 20.2.03.

ATP-forsøket i Kristiansandsregionen styres av et indirekte valgt ATP-utvalg med 17 politisk oppnevnte representanter. Av disse kommer 6 fra Kristiansand kommune, 5 fra Vest-Agder fylkeskommune, samt 1 fra hver av de øvrige 5 kommuner som inngår samt 1 fra Aust-Agder fylkeskommune. I tillegg har 1 representant fra Statens vegvesen møtemen ikke stemmerett. Representantene er gjennomgående på høyt politisk nivå (ordfører/vara osv). Utvalget har møter 7-8 ganger i året, og forvalter et budsjett på 40-45 mill kr årlig bestående av midler overført fra de ulike partene i forsøket. Av dette utgjør riksvegmidler anslagsvis 40-45 % og fylkeskommunale midler snaut 20 %.

¹¹ Slike forsøk i regi av Samferdselsdept. gjennomføres med noe varierende innhold i perioden 2004-7(8) i Bergen, Trondheim, Kristiansandsområdet og Stavanger/Sandnes. Se omtale i St prp 1, Tillegg 2 (2003-4) fra Samferdselsdept.

ATP-forsøket i Kristiansand er i utgangspunktet langt ganske avgrenset i forhold til vår oppgave:

- *Arealpolitikk* inngår i utgangspunktet ikke og ligger derfor fremdeles i kommunene. Interessant nok vil man imidlertid om kort tid igangsette et eget delprosjekt med målsetting å utvikle en regional arealstrategi som ramme for kommunenes arealplaner. ATP-utvalget vil da bli styringsgruppe også for dette.¹²
- Vedr *infrastruktur* så inngår som beskrevet over ordinære riks- og fylkesveger samt de viktigste kommunale, men verken stamveger eller jernbane (sistnevnte har på tross heller ingen rolle i lokal persontransport i området). Vedr stamvegutbyggingen så er det opprettet kontakt med vegvesenet vedr utformingen av de fysiske planer/løsninger for ny E-18, slik at denne kan tilpasses kollektivtransportens behov best mulig.
- Vedr drift av *kollektivtransport* så inngår kun midler til dette utover det som dekkes av ”fylkeskommunenes standardtilbud” (med utgangspunkt i gjeldende rammer da forsøket ble innledet).
- Vedr *parkeringspolitikk* så ligger dette fremdeles i kommunene.
- Driftstiltak på vegnettet inngår ikke.

ATP-utvalget skal også være styringsgruppe for en evt kommende bompengepakke i området, og vil således komme i inngrep med stamvegpolitikk og –planlegging på denne måten. Likeledes vil stamvegspørsmål bli viktige ved utforming av en overordnet areal- og transportpolitikk i regionen. Det jobbes derfor nærmere mellom partene med avklaring av hvordan viktige stamvegspørsmål skal håndteres.

I følge prosjektledelsen lokalt opplever de som klare styrker ved forsøket at midlene som inngår faktisk overføres fra de ulike partene og den betydelige tyngde som er samlet i det politiske styringsorganet.¹³ Som svakheter trekker man særlig fram at ikke all kollektivtransport inngår; likeledes parkeringspolitikken.

¹² Egen prosjektleder for dette delprosjektet tiltrer i oktober 2005.

¹³ Konkret vegvesenet, fylkeskommunene (særlig fylkesvegmidler) og kommunene samt SDs belønningsordning for KT. I tilsvarende forsøk i Stavangerregionen opplyses at dette ikke er gjort; her forvalter de ulike partene fremdeles hver sine midler. Ref tlf 5.9.05 samt vedtatt ”Handlingsprogram 2005-7 ” for ATP-prosjektet i Kristiansand.
