

Rapport 2004-016

**Sterkere regioner?
En kunnskapsoversikt**

Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt

Utarbeidet for
Kommunenes
sentralforbund

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 REGIONNIVÅET OG INNDELINGEN UNDER DEBATT	2
2 HVA ER REGIONALISERING OG REGIONER?	4
2.1 Litt om begrepene	4
2.2 Regionalisering er desentralisering av makt.....	4
2.3 Styring nedenfra og i partnerskap.....	5
2.4 Eksempler på regiontyper	5
3 AKTUELLE DOKUMENTER OG PROSESSER OM REGIONALISERING OG REGIONALT FOLKESTYRE.....	6
3.1 Regionalt partnerskap og vurderinger av fylkeskommunen.....	6
3.2 Effektutvalget.....	7
3.3 Distriktskommisjonens arbeid	8
3.4 Maktutredningen.....	8
3.5 Europarådets tilråding om det regionale folkestyret i Norge.....	9
3.6 Kommuneprosjektet i samarbeid mellom KRD og KS	9
3.7 Regionprosjektet i regi av KS	10
4 REGIONALISERING I EUROPA	11
4.1 Sterkere regioner og regionalisering med forskjellige begrunnelser .	11
4.2 Strukturfondenes fremtid	14
4.3 Den danske strukturkommisjonen	15
4.4 Den svenske ansvarskomiteen	17
4.5 Regionalisering i Storbritannia	18
5 UTREDNINGER OM REGIONNIVÅET – BEHOV OG OPPGAVER	20
5.1 Sundsbø-utvalget	20
5.2 Oppgavefordelingsutvalget.....	21
5.3 Regjeringen Stoltenberg	26
5.4 Regjeringen Bondevik II.....	26
5.5 Storbymeldingen.....	27
5.6 Oppsummering.....	28
6 REGIONINNDELINGEN.....	29
6.1 Gabrielsen- og Koren-utvalgene	29
6.2 Christiansen-utvalget	30
6.3 Stortingsmeldingen om kommune- og fylkesinndelingen.....	31
6.4 Hovedstadsutvalget.....	31
6.5 Oppgavefordelingsutvalget og de påfølgende Stortingsmeldinger....	32
6.6 Aktuelle utredninger og prosesser om ny regioninndeling eller mer samarbeid.....	34
6.6.1 Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark.....	34
6.6.2 Aust-Agder og Vest-Agder	34
6.6.3 Buskerud, Telemark og Vestfold: BTV-samarbeidet	35
6.6.4 Østfold, Oppland, Hedmark og Akershus (Østre Østlandet)	35
6.6.5 Hovedstadsområdet.....	36
6.6.6 Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Møre og Romsdal (Vestlandsrådet).....	36

6.6.7	Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark	37
6.6.8	Statlige sektors organisering og inndeling	37
6.7	Oppsummering	39
7	NY FINANSIERING AV REGIONENE?	40
7.1	ECONs rapport	40
7.2	Friere beskatningsrett	41
7.3	Inntektssystemutvalget	41
7.4	Finansieringsform for sterkere regioner	41
8	NY REGIONINNDELING – NY OPPGAVEFORDELING?	43
8.1	Vurderingskriterier	43
8.1.1	Lavest mulige effektive nivå	43
8.1.2	Økonomisk og faglig bæreevne	43
8.1.3	Funksjonalitet	44
8.1.4	Politisk eller administrativ styring?	44
8.2	Hva sier offentlige dokumenter om sammenhengen større regioner - flere oppgaver?	44
8.3	Mer oppgavedifferensiering?	45
8.4	Nye regioner, nye oppgaver - et eksempel	47
	REFERANSELISTE	49

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Spørsmålet om regioninndelingen og mellomnivået i forvaltningen er godt utredet og tilrådingene er relativt entydige. Det er behov for en ny regional inndeling og for en styrking av det politiske mellomnivå. Men utredningene har i liten grad blitt fulgt opp. Støttespillerne for regionnivået utgjør ingen tydelig og samlet allianse og møter motargumenter fra sektorinteresser, kommunene og staten.

Bakgrunn

Fylkeskommunens rolle og oppgaver og regioninndelingen er uavklart. Siden midten av 1990-årene har forvaltningsnivået vært gjenstand for utredning og politisk diskusjon. Initiativene for vurderinger av kommune- og fylkesinndelingen, Distriktskommisjonen og den varslede lokaldemokratikommisjonen aktualiserer debatten om regionene. Foran stortingsvalget neste år forbereder de politiske partiene sine standpunkter om mellomnivået i forvaltningen.

KS har bedt ECON Analyse om å gi en oppsummerende utredning (kunnskapsoversikt) som belyser ulike forhold knyttet til regionalisering både når det gjelder regionale arbeidsformer, regioninndeling, fylkeskommunens rolle og oppgavefordelingen. Hovedformålet med rapporten er å gi en oversikt over historikken, utredningsarbeider og hovedtilrådingene knyttet til disse, samt kjennetegn ved den politiske og faglige debatten.

Rapporten er en kunnskapsstatus og er i første rekke utarbeidet på grunnlag av stortingsdokumenter og offentlige utredningsarbeider om forvaltningsorganiseringen.

Problemstilling

Rapporten tar for seg følgende fire forhold:

- *Behovet for mellomnivået*
- *Hvilke oppgaver skal regionnivået ha ansvaret for?*
- *Regioninndelingen*
- *Hvilken valgordning skal regionnivået ha - direkte eller indirekte?*

Behovet for regionnivået

Samtlige av de offentlige utredninger som er gjennomført i de senere år, argumenterer med ulik tilnærming, for et folkevalgt mellomnivå i forvaltningen. Begrunnelsen har i hovedtrekk vært at regionnivået representerer en viktig demokratisk verdi ved at folkevalgte treffer beslutninger og gjør avveininger som krever skjønnsutøvelse og samordning av oppgaver og politikk. Et mellomnivå i forvaltningen gjør de mulig å legge makt og beslutninger nærmest mulig de berørte. Regionnivået vurderes som det lavest mulige effektive nivå for løsning av en rekke oppgaver og et viktig redskap for en mest mulig effektiv forvaltningsstruktur. Det pekes på at en nedleggelse av mellomnivået ville kreve store endringer i kommunestrukturen og omfattende interkommunalt samarbeid. I tillegg vil flere funksjoner måtte tillegges staten, noe som vil svekke den lokal-demokratiske styringen av oppgaver.

Oppgaver

I utredningsarbeider pekes det på at behovet for mellomnivået først og fremst er knyttet til løsningen av videregående opplæring og regionale utviklingsoppgaver knyttet til næringsutvikling, samferdsel og sektor- og kommuneoverskridende planlegging. Utredningsarbeider har pekt på at dette er oppgaver som krever politisk prioritering, som bør ses i sammenheng og som er for omfattende til at den enkelte kommune kan ivareta ansvaret.

Valgordning

Spørsmålet om regionene bør være direkte valgt som i dag, eller styres av folkevalgte fra kommunestyrene, er utredet i ulike sammenhenger. Viktige argumenter for en indirekte valgordning har vært at det ville styrke kommunene og sette regional politikk på dagsorden lokalt. Til nå har flertallet bak offentlige utredninger argumentert for et fortsatt direkte valgt mellomnivå. Argumentene har bl. a. vært at de folkevalgte står direkte ansvarlig overfor velgerne i valg som kan sikre representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning, samt at politikerne vil ha hele regionen som interessefelt.

Større regioner med flere oppgaver?

Både utredninger og stortingsmeldinger som behandler forholdet mellom regionenes størrelse og oppgaver er relativt entydige: Større og mer funksjonelle regioner kan gi grunnlag for økt regionalt ansvar for oppgaveløsning både av kapasitetsmessige, faglige og økonomiske grunner, men også av hensyn til likeverdighet i tilbudet av tjenester og utviklingstiltak. Hva som er det lavest mulig effektive forvaltningsnivå avhenger av størrelsen på forvaltningsnivået.

Behov for sektorsamordning

Utredningsarbeider viser at forvaltningsutviklingen er kjennetegnet av å være resultat av de mange sektorreformer de senere år. Sektorene reformeres først og fremst av hensyn til sektoren selv. Flere utredningsarbeider tar til orde for å styrke samordningen av sektorene. På en rekke sektorpolitiske områder, spesielt de som har en regional betydning, vil en bedre samordning på regionalt nivå både kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse. Dette betyr for eksempel å se transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler,

mer i sammenheng. Utredningene peker på at en større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk med fordel kan ivaretas på regionalt nivå.

Differensiert oppgavefordeling?

Bør regioner som endrer størrelse kunne få ansvaret for flere oppgaver enn fylker som forblir uendret? Dersom en åpner opp for en differensiert oppgavefordeling, vil det innebære at man får ulike regiontyper avhengig av funksjonalitet og ressursgrunnlag. Oppgavefordelingen vil variere etter hvilke forutsetninger regionene har for å kunne påta seg offentlige oppgaver. Fordelen med en mer differensiert forvaltningsstruktur er knyttet til tilpasning og fleksibilitet.

På den annen side vil en forvaltningsmodell med sterkere differensiering kunne føre til økt kompleksitet i offentlig forvaltning. Bildet av hvem som har ansvaret for hva vil bli mer uoversiktlig og vil kreve en mer differensiert statlig styring.

Relativt samstemte tilrådinger, men manglende politisk oppfølging

Spørsmålet om regioninndelingen og mellomnivået er godt utredet og tilrådinger fra ulike komiteer og utvalg har vært relativt entydige. Flertallet har tatt til orde for en styrking av det politiske mellomnivået og en ny inndeling. Men utredningene har i liten grad blitt fulgt opp.

Det kan pekes på mange forklaringer på hvorfor de relativt samstemte utredningsarbeidene ikke følges opp politisk. Noen mulige hypoteser og forklaringsfaktorer er følgende:

1. Det politiske beslutningssystemet sentralt med sterke fagdepartementer, fagstatsråder og fagkomiteer i Stortinget, bidrar til å fremme sektorisering og svekker hensynet til samordning på tvers av sektorer.
2. Debatten om mellomnivået er knyttet til fagdepartementenes, profesjonenes og interesseorganisasjonens innflytelse i samfunnet og fremmer organisering på sektorenes egne premisser. Vi har den senere tid sett mange eksempler på at forvaltningsutviklingen er resultater av reformer spunnet ut fra den enkelte sektor sine behov.
3. Debatten handler om posisjoner og makt mellom staten og kommunalforvaltningen. I den sammenheng pekes det ofte på at Norge er en enhetsstat og at en omfattende regionalisering vil utfordre enhetsstaten og gi konsekvenser for likhet i tjenestetilbud og fordelingspolitikk.
4. Spørsmålet om regionnivået berører forholdet mellom kommunene og mellomnivået. Tradisjonelt har innføringen av en form for overkommune i forvaltningen vært et tabu. Man har tatt til orde for at kommunene er vårt viktigste demokratiske lokalnivå og at en styrking av regionnivået vil kunne svekke kommunene.
5. Kampen om regionnivået har vært knyttet til en rivalisering mellom byene og regionene. Byene er i seg selv regionale motorer og sterkere regioner kan oppfattes som en trussel.
6. Det har skjedd en omfattende oppbygging av den regionale stat og spesielt fylkesmannsambetet som bl.a. er tillagt ansvar for å samordne statens

virksomhet på lokalt og regionalt nivå og for å ivareta nasjonale interesser overfor kommuner og fylkeskommuner.

7. Et samlet reorganiseringsgrep innebærer omfattende politiske omkostninger. Styrking av det regionale politiske nivået er ikke en vintersak, verken når det gjelder oppslutning til valg eller medienes oppmerksomhet. Behovet for endringer i oppgavefordelingen og fylkesinndelingen har ikke vært oppfattet som viktige nok til å gjennomføre større reformer.

Oppsummert: Støttespillerne innenfor de ulike samfunnssektorer er samkjørte og tydelige, og reformer i forvaltningen er ofte sektordrevet. De viktigste støttespillerne for en styrking av kommunene og det politiske mellomnivået er ved siden av flere utredningsarbeider, først og fremst å finne i kommunesektoren selv. Men kommunesektoren er ingen samlet allianse - den er sammensatt og er ikke alltid like samkjørte og tydelige i sin argumentasjon.

1 Regionnivået og inndelingen under debatt

Fylkeskommunens rolle og oppgaver og regioninndelingen er uavklart. Siden midten av 1990-årene har forvaltningsnivået vært gjenstand for utredning og politisk diskusjon. Diskusjonen står i grove trekk om fire forhold: Behovet for mellomnivået, oppgavefordeling, valgordning (direkte eller indirekte?) og fylkesinndelingen.

KS og regjeringsoppnevnte offentlige utvalg har gjennomført omfattende utredninger. Det samme har forskningsmiljøer. To regjeringer har siden 2001 fremlagt to stortingsmeldinger om fylkeskommunen. Fylkeskommunene har fortsatt ansvar for samferdsel, videregående skole, kultur og tannhelse, men har mistet ansvar innenfor velferdssektorer som spesialisthelsetjenesten, rusomsorg og barnevern. Samtidig har fylkeskommunen fått et noe større ansvar og flere virkemidler for regionalt utviklingsarbeid. Regjeringen har varslet en vurdering av fylkeskommunens arbeid for regional utvikling i denne stortingsperioden og nok en omfattende utredning om nivået i neste.

Men fylkeskommunene tar også selv initiativ til strukturendringer. Møre og Romsdal og Hedmark gjennomfører forsøk med enhetsfylke. Telemark, Vestfold og Buskerud har gjennom forsøk formalisert et samarbeid om vesentlige fylkeskommunale og (tidligere) statlige oppgaver. Vestlandsfylkene har konstituert Vestlandsrådet for interessehevding og har som et forsøk ansvar for statlige oppgaver. Oppland gjennomfører forsøk med økt myndighet til det regionale partnerskapet over bruk av statlige virkemidler. På Sørlandet utredes fylkes sammenslutning mellom Vest-Agder og Aust-Agder, og i Troms har fylkeskommunen tatt initiativ til mobilisering for regionnivået og kontaktet nabofylkene for å igangsette et tilsvarende arbeid.

KS har igangsatt en omfattende prosess for gjennomgang av kommune- og fylkesstrukturen. I grove trekk skal samtlige kommuner og fylkeskommuner sammen med det regionale partnerskapet gjennomføre diskusjoner og prosesser om kommune- og fylkesinndelingen frem mot våren 2005. Resultatene av de lokale og regionale prosesser skal oppsummeres med sikte på en foreleggelse for Stortinget. KS vil samarbeide med KRD i arbeidet med kommuneinndelingen og med Distriktskommisjonen i den delen av arbeidet som fokuserer på regioninndelingen. Distriktskommisjonen avleverer sin utredning høsten 2004.

KS har bedt ECON Analyse om å gi en oppsummerende utredning (kunnskapsoversikt) som belyser ulike forhold knyttet til regionalisering både når det gjelder

regionale arbeidsformer, regioninndeling, fylkeskommunens rolle og oppgavefordeling. Hovedformålet med notatet er å gi en oversikt over historikken, utredningsarbeider og hovedtilrådingene knyttet til disse, samt kjennetegn ved den politiske og faglige debatten.

Rapporten er en kunnskapsstatus og er i første rekke utarbeidet på grunnlag av stortingsdokumenter og offentlige utredningsarbeider om forvaltningsorganiseringen.

2 Hva er regionalisering og regioner?

2.1 Litt om begrepene

Begrepene regionalisering og regioner er omfattende og upresise. Regionalisering handler om en politisk retning eller ideologi med sikte på å desentralisere ansvar fra staten og til regionene. Regionalisering og regioner er også knyttet til funksjonalitet og organisasjonsdesign for ivaretagelse av oppgaver. Men regioner og regionalisering er også resultater av ikke styrte prosesser i menneskers liv og av prosesser i næringslivet. Geografisk betegner en region alt fra en del av en kommune til flere nasjoner i sammenheng, som Norden.

Regionalisering er tuftet på samhörighet og samhandling i større eller mindre geografiske områder. Bakgrunnen for dannelsen av regioner kan for eksempel være felles kulturbakgrunn (identitetsregioner), befolkningens daglige interaksjon mellom arbeid, bolig og tjenester (funksjonelle regioner) eller økonomiske og faglige nettverk mellom bedrifter (økonomiske regioner). En felles betegnelse på disse regionene er samfunnsregioner.

Det vil føre for langt med en omfattende drøfting av begrepene her. Nedenfor gjør vi kort rede for de viktigste deler av hva vi forstår med regioner og regionalisering, og knytter dette opp mot den norske og europeiske debatten om samfunnsorganisering.

2.2 Regionalisering er desentralisering av makt

Slik begrepet brukes i denne rapporten betyr regionalisering å desentralisere oppgaver, ansvar og ressurser fra staten og til regionale institusjoner under folkevalgt innflytelse. Begrunnelsene for å regionalisere er ofte at det kan være funksjonelt for oppgaveløsningen, fordi regionene sammenfaller med territoriets utfordringer (samfunnsregionene) og fordi beslutninger treffes så nært innbyggerne som mulig. Utvikling av politiske administrative institusjoner, enten dette er fylkeskommune, landsdelsregion eller formaliserte interkommunale samarbeidsorganer, er institusjonsbygging og redskap for regionalisering og desentralisering av ansvar.

2.3 Styring nedenfra og i partnerskap

Regionalisering innebærer også en endring i styringsform fra en ovenfra-og-ned form for styre (top-down) og til en nedenfra og opp (bottom-up) form for styring ofte basert på partnerskap og flernivåstyring. Flernivåstyringen er en form for interaktiv styring der ulike interesser, organisasjoner, institusjoner og/eller etater ut fra hver sine interesser og kompetanse sammen tar beslutninger og iverksetter i et geografisk territorium mindre enn nasjonalstaten, men større en kommunen. Beslutninger vil være resultater av territorielle vurderinger fremfor sektorielle og vil være kjennetegnet av at ulike interesser og avveininger er brynt mot hverandre.

2.4 Eksempler på regiontyper

Som vi har vært inne på, kan regionalisering og regioner være resultat av prosesser som er initiert nedenfra, ved at lokalsamfunn utvides og integreres med andre lokalsamfunn og regioner. Regionalisering kan også være et resultat av at nasjonale strukturer løses opp og ansvar og ressurser desentraliseres. Regiontypene kan videre ta utgangspunkt i ulike forhold eller være utviklet med ulike begrunnelser. Tabellen nedenfor gir eksempler på ulike regiontyper og illustrerer den store bredde og variasjon som ligger innenfor regionbegrepet.

Tabell 2.1 Eksempler på ulike regiontyper

Regiontype	Eksempler		
Politisk/administrativ	Vestlandsrådet	Fylkeskommunene	Innherred samkommune (Levanger og Verdal)
Administrativ	Sykehus	Vegvesen	UDIs regionkontorer
Kultur/identitet	Nord-Norge	Sunnmøre	Grünerløkka, Frogner
Funksjonell	Økonomiske regioner (SSB) – Grenland	Agderbyen	Stor-Oslo

3 Aktuelle dokumenter og prosesser om regionalisering og regionalt folkestyre

3.1 Regionalt partnerskap og vurderinger av fylkeskommunen

I St. meld nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* gjør regjeringen rede for sin politikk overfor fylkeskommunene og utviklingen av de regionale partnerskap. Sammen med det regionale partnerskapet (kommunene, næringslivet, interesseorganisasjoner og den regionale stat) skal fylkeskommunene lede og meisle ut regionale og kommuneoverskridende strategier og handlingsplaner for utvikling. Hensikten med regionale partnerskap er å bringe sammen ulike aktører – politikere, offentlige etater, brukergrupper og frivillige grupper – for å drøfte mål og strategiske hovedlinjer for å iverksette tiltak i situasjoner der en regional aktør ikke er i stand til å nå vedtatte målsettinger alene. Partnerskapsorganiseringen er et norsk eksempel på den europeiske flernivåstyringen eller multi-level governance som er omtalt i kapittel 4.

I forbindelse med det uttalte ønsket om å styrke fylkeskommunene og det regionale partnerskap, har Stortinget de senere årene desentralisert økonomiske virkemidler som tidligere var postert på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og lagt hovedansvaret til fylkeskommunene. Ved bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften har fylkeskommunene fått ansvar for ytterligere økonomiske ressurser. Spesielt i distriktsfylkene er det desentralisert omfattende ressurser.

Konkret vil partnerskap for eksempel være aktuelle i forbindelse med utviklingen av regionale utviklingsprogram. Partnerskapets oppgave vil da være å utarbeide forslag til et regionalt utviklingsprogram på grunnlag av et mandat fra fylkestinget. Mandatet skal være knyttet til mål og strategier i fylkesplanen, foreløpige rammer som det skal planlegges innenfor og fremdrift. Partnerskapet skal foreslå ressursbruk og fordeling på de ulike delene av utviklingsprogrammet. Programmet med finansieringsplan skal endelig godkjennes av fylkestinget.

Med noen års mellomrom vil departementet evaluere fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og bruken av midlene. Evalueringene vil gi svar på om de overordnede målene for politikkområdet er nådd. Resultater av evalueringene vil bli rapportert til Stortinget på egnet måte, og må ses i sammenheng med den varslede vurderingen av fylkeskommunenes nye rolle som regional utviklingsaktør og en vurdering av partnerskapets funksjon i den sammenheng. Denne vurderingen er varslet gjennomført i denne stortingsperioden. En mer omfattende evaluering er varslet for neste stortingsperiode.

3.2 Effektutvalget

Det regjeringsoppnevnte Effektutvalget la fram sin utredning i januar 2004 (NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet - effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*).

Bakgrunnen for Effektutvalget var St. meld. nr. 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken* og St. meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet*, der regjeringen pekte på behovet for å øke kunnskapen om virkninger og betydningen av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

I sine tilrådinger tar Effektutvalget til orde for en bredere regionalpolitikk og styrking av regionnivået og en ny inndeling:

”Statlig politikk har stor betydning i alle typer regioner... Det er bare et mindre antall sektorpolitikker som har eksplisitte regionalpolitiske formål, men i tillegg er det et stort antall politikkområder som har et tydelig regionalt eller distriktsmessig mønster i sine aktiviteter. Det er summen av alt dette som er statens regionale politikk, dvs. den brede regionalpolitikken. Effektene blir best når sektorpolitikken virker sammen. En territoriell samordning, der de ulike politikkområdene sees i sammenheng i sin regionale kontekst, er derfor nødvendig.

For praktisk talt alle de sektorpolitikker vi har gjennomgått, er det blitt mindre regional- og distriktpolitikk over tid. Den politiske handlefriheten begrenses av internasjonale avtaler og av de omorganiseringer som har skjedd i så godt som alle tjenesteytende sektorer. De siste årenes delegering av detaljstyringen går til en viss grad på bekostning av ønsket om å benytte sektorpolitikken til å oppnå tverrgående mål. Det er dermed blitt vanskeligere å føre en bred regionalpolitikk. Utvalget vil likevel understreke at det fortsatt finnes styringsinstrumenter, dersom det er politisk vilje til å bruke dem.

Mange av de distriktpolitisk mest betydningsfulle politikkområdene vil også fortsatt være underlagt direkte statlig styring. På en rekke sektorpolitiske områder, spesielt de som har en regional betydning mer enn en distriktsmessig, vil en bedre samordning på regionalt nivå både kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse. Dette betyr å se transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler, overføringer til kommunesektoren og statlig lokaliseringpolitikk mer i sammenheng. En større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk kan med fordel ivaretas på regionalt nivå. Dette forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større enn nå. Et bredere regionbegrep bør også legges til grunn, slik at byområder og distriktsområder kan sees i sammenheng, og slik at sentrale områder av landet får anledning til å bidra sterkere til den regionale utviklingen.” (NOU 2004:2).

3.3 Distriktskommisjonens arbeid

Regjeringen nedsatte Distriktskommisjonen i februar 2003. Kommisjonen skal avlevere sin utredning (NOU) i september 2004. Kommisjonen skal bygge videre på Effekttutvalgets arbeid. I kommisjonens mandat heter det blant annet ” ..at hensikten med en slik kommisjon er å legge grunnlaget for en bred politisk forankring av innretningen og valg av typer virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Kommisjonen skal særlig foreta en vurdering av virkemiddeltypene som kan bidra til nyskaping og næringsutvikling, og derigjennom fremme bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Kommisjonen skal legge fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken.”

Regionnivået og regioninndelingen er del av Distriktskommisjonens arbeid. I januar 2004 arrangerte Distriktskommisjonen, i samarbeid med KS, en konferanse ved arbeidstittelen ”Utvikling av sterke regioner - hvorfor og hvordan?” Med utgangspunkt i næringslivets utfordringer og behovet for at lokalsamfunn og regioner skal kunne ta ansvar for egen utvikling, ønsket Distriktskommisjonen å sette fokus på regionalisering som strategi. Det er nå for tidlig å gjøre rede for Distriktskommisjonens tilrådinger og vi må avvente kommisjonens vurderinger når det gjelder regionnivået i distrikts-, nærings- og regionalpolitikken til september 2004.

3.4 Maktutredningen

NOU 2003:19 *Makt og demokrati* er sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen (1998-2003). Her trekkes hovedlinjene og konklusjonene etter fem års omfattende studier. Maktutredningen konkluderer med at den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer – er i tilbakegang og en ser behov for styrking av de lokaldemokratiske institusjoner.

Når de gjelder det kommunale selvstyre spesielt heter det at ”En eventuell avskaffelse av fylkeskommunen kan skape sterkere press i retning av kommunesammenslåinger som skal øke den administrative effektiviteten, men som samtidig vil øke avstanden mellom innbyggerne og beslutningssentrene. Dermed forsterkes rolleforvandlingen fra medborger til mottaker og bruker.”

Videre avslutter maktutredningen sine konklusjoner med at: ”Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser, påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati - har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et

sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår.” (NOU 2003:19, kapittel 13.)

Som en oppfølging av bl.a. Maktutredningens konklusjoner har Stortinget bedt regjeringen nedsette en lokaldemokratikommisjon som skal drøfte årsaker til svekkelsen av lokaldemokratiet og å foreslå tiltak. Det er tatt sikte på at kommisjonen formelt nedsettes før påske 2004.

3.5 Europarådets tilråding om det regionale folkestyret i Norge

I slutten av 2003 behandlet Europarådets kommunalkongress en rapport om utviklingen av det regionale demokratiet i Norge. Saken er oversendt Ministerkomiteen for videresending til den norske regjering og Storting. Europarådets arbeid om utviklingen av lokalt og regionalt demokrati tar utgangspunkt i det europeiske charter om lokalt selvstyre.

Rapporten gir en fremstilling av fylkeskommunenes utvikling og stilling i norsk offentlig forvaltning. I anbefalingen heter det at Norge bør ha en direkte folkevalgt regional myndighet med klart ansvar, oppgaver og ressurser. Om dette nivået skal være en videreføring av dagens fylkeskommuner, men færre i antall, eller om man utvikler en ny regional modell tar man ikke standpunkt til. I tilrådingene heter det blant annet at :

”I lys av Norges geografiske og demografiske trekk, synes det riktig å opprettholde tre styringsnivåer - lokalt, regionalt og sentralt - og å beholde et regionalt nivå med folkevalgte myndigheter, som har demokratisk legitimitet, og som på en mer effektiv måte tilfredsstiller kravene til prinsippene om subsidiaritet og nærhet... For å etterleve prinsippene om subsidiaritet, komplementaritet og solidaritet og for å gjennomføre en mer balansert fordeling av makt mellom de ulike offentlige myndighetsnivåene, er det viktig å unngå overdreven konsentrasjon av makt på sentralt nivå og regulere relasjonene mellom sentrale myndigheter, regionene og kommunene.” (Europarådets kommunalkongress om regionalt demokrati i Norge, Strasbourg 26. november 2003.)

3.6 Kommuneprosjektet i samarbeid mellom KRD og KS

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kommunenes Sentralforbund (KS) har sammen satt i gang et prosjekt der alle kommunene skal vurdere endringer i kommunestrukturen. Målsettingen for prosjektet er et styrket lokaldemokrati og mer robuste kommuner. Det heter i omtalen av prosjektet at dagens kommunestruktur kan gjøre det vanskelig å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Økt konkurranse om arbeidskraft og kompetanse er utfordringer som lokalpolitikere må ta aktivt stilling til for å møte innbyggernes behov for gode tjenester. Samtidig vil det også i fremtiden være stadig større forventninger fra innbyggerne om bedre og flere tjenester og begrensede økonomiske ressurser.

Gjennom samarbeidsprosjektet ønsker KRD og KS å legge til rette for at kommunene på en god måte skal kunne vurdere om kommunesammenslutning kan være veien å gå for å møte disse utfordringene.

Kommunesammenslutning skal fortsatt skje på frivillig grunnlag.

Prosessene skal forankres i det enkelte fylket. Fylkesvise utredninger skal gi et grunnlag for de enkelte kommunestyrene i fylkene til å ta stilling til en eller flere sammenslutningsalternativer innen våren 2005. Stortinget vil etter planen bli orientert om de fylkesvise prosessene i løpet av høsten 2005/våren 2006.

3.7 Regionprosjektet i regi av KS

I tillegg til kommuneprojektet, har KS etablert et eget regionprosjekt, som skal samordnes med og supplere kommuneprojektet. Det heter i KS styrets vedtak om prosjektet at utgangspunktet er at større myndighet og ansvar må overføres fra staten til kommunesektoren gjennom blant annet mindre statlig styring, standardisering og kontroll, og det må gis rom for et mer selvstendig inntektsgrunnlag og ansvar for egen utvikling. Regionprosjektet bør belyse om en eventuell ny fylkes-/regionstruktur – som et virkemiddel – kan bidra til dette.

Gjennom regionprosjektet ønsker KS å legge til rette for at alle fylkeskommuner tar aktivt del i kvalifiserte utviklingsprosesser på tvers av dagens fylkesgrenser, som har som siktemål:

- å drøfte og avklare forutsetningene for å utvikle vekstkraftige og sjølstendige regioner
- å drøfte og avklare hvilke konsekvenser en slik nødvendig/ønskelig overføring av myndighet og ressurser til et regionalt folkevalgt nivå vil kunne ha for regioninndelingen/-strukturen.

Det heter videre i styresaken at KS mener at et godt regionalt samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene vil være avgjørende for utvikling av vekstkraftige og sjølstendige regioner i alle deler av landet. Viktig vil også samarbeidet med øvrige deltakere i det regionale partnerskapet være, spesielt næringslivet og organisasjonene – og regionale kompetanse- og virkemiddelinstitusjoner. KS vil legge vekt på dette ved den konkrete utformingen og gjennomføringen av prosjektet.

Prosjektet skal ledes av en politisk styringsgruppe nedsatt av KS.

4 Regionalisering i Europa

Den norske debatten om mellomnivået har vært og er knyttet til debatten om regionalisering i Europa. Utviklingen spesielt innenfor EU har gitt debatten eksempler, kunnskap og politiske argumenter. EU forutsetter at medlemslandene har et politisk styrt mellomnivå. Der dette ikke finnes, bidrar EU til at det opprettes, der det er svakt bidrar EU til å styrke nivået. Men EU legger ikke direkte føringer for landenes konkrete utføring av nivået - oppgaver, ansvar, geografi og politisk representasjon varierer. Professor Tor Selstad mener regionaliseringen understøtter EUs generelle prosjekt: ”Å svekke betydningen av nasjonale grenser, grenser som hindrer den frie flyt i det indre marked” (Selstad 2003).

I debatten om Regionenes Europa bør begrepet regionalisering skilles fra begrepet regionalisme. Regionalisme betegner en utvikling av autonome regioner med egen lovgivningsmyndighet innenfor føderale nasjonalstater eller nasjonalstater med sterke føderale trekk, som for eksempel Tyskland, Italia, Belgia og Spania. Regionalisme er radikalt og lite politisk og historisk aktuelt i mange europeiske land, for eksempel i de nordiske land. Men regionalisering er ikke synonymt med å utfordre den nasjonale enhetsstaten. Til forskjell fra regionalismen innebærer ikke regionalisering en prosess for løsrivelse eller autonomi. Den handler om å desentralisere ansvar og ressurser til folkevalgte regioner innenfor enhetsstatens rammer.

Dette kapitlet gir et bilde over de ulike sider som kan knyttes til begrepet ”Regionenes Europa”. Hva har skjedd og hva skjer i Europa, og hva kan forklare utviklingen?

4.1 Sterkere regioner og regionalisering med forskjellige begrunnelser

Europa består av regioner. Europeiske nasjonalstater er tuftet på et lappeteppes av store og små regioner. Ved inngangen til 1500-tallet fantes det mer enn 1500 uavhengige territoriale enheter i Europa (Veggeland 2000). På tross av at disse regionene har vært en del av større nasjonalstater i mange hundre år, er den regionale identiteten flere steder fortsatt svært sterk. Denne formen for regionalisme, som begrunnes ut fra et historisk politisk, kulturelt og/eller språklig fellesskap, kalles ofte for tradisjonell regionalisme. Eksempler på regioner med dype historiske røtter er Katalonia i Spania og Flandern og Vallonia i Belgia.

En medvirkende årsak til regionalismen og regionaliseringen i EU-landene, er at den regionale identiteten er sterk i mange deler av Europa, og at flere av nasjonal-

statene inneholder kimer til indre spenning som i noen tilfeller møtes med økt desentralisering. Uttrykket "regionenes Europa" blir gjerne brukt som en merkelapp på det regionale mangfoldet og regionenes økende selvstendighet i EU.

Det kan hevdes at regionalisering kan være med på å gi EUs eksistens og beslutninger større legitimitet. Som overnasjonal institusjon står EU i fare for å skape for stor avstand mellom seg selv og befolkningen. Unionen er for mange lokalsamfunn og regioner en fjern institusjon.

I etterkant av Maastricht-traktaten ble derfor Committee of the Regions opprettet. Hensikten bak opprettelsen var todelt. For det første implementeres omtrent tre fjerdedeler av EUs lovgivning på lokalt eller regionalt nivå, og det er derfor naturlig at lokale og regionale representanter får et ord med i laget når nye lover utformes. For det andre er regionkomiteen et forsøk på å minske avstanden mellom EU og befolkningen, ved å involvere det folkevalgte nivået som er nærmest befolkningen. Regionkomiteen er imidlertid kun en høringsinstans, og har ikke beslutningsrett. Komiteens medlemmer er lokale nøkkelpersoner eller valgte representanter fra lokale og regionale myndigheter.

Diskusjonen i EU om regionalisering har i økende grad hatt et økonomisk/funksjonalistisk utgangspunkt de senere år. Større grad av regionalt selvstyre begrunnes ofte med at nasjonalstater er stive og lite fleksible strukturer som hindrer effektiv økonomisk utvikling. Regioner bør ifølge dette synet følge økonomiske/funksjonelle skillelinjer, gjerne på tvers av landegrenser dersom det er det som skal til for å skape vekst og utvikling. En funksjonell regioninndeling baseres på interessefellesskap og naturlige nærings-, bolig- og transportregioner, snarere enn bare etniske og kulturelle skiller. I den sammenheng er regionaliseringen i EU knyttet til behovet for politisk avveining og samhandling i naturlige arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner. Virkemidler og ressurser desentraliseres til regionene som skal kunne foreta territorielle og politiske avveininger innenfor funksjonelle regioner, på et lavest mulig effektivt nivå. Regionaliseringen skal bidra til å svekke sektorisering innen landene og innen EU.

Videre er regionaliseringen knyttet til at samfunnsutviklingen kjennetegnes av internasjonalisering. Næringslivet blir stadig mer internasjonalisert. For nasjonalstatene kan internasjonaliseringen innebære at politiske og økonomiske beslutninger i økende grad flyttes fra den nasjonale arena og til den internasjonale arena. Nasjonalstaten blir ikke lenger så tydelig som premissleverandør for samfunnsutviklingen – premissene leveres i større grad enn tidligere fra det internasjonale samfunn. Den frie bevegelsen av kapital, informasjon og kunnskap, samt nedbyggingen av nasjonale grenser, fører til at økonomien i økende grad organiseres i verdensomspennende nettverk. I den sammenheng antas regionale enheter, enten innenfor eller på tvers av nasjonale grenser, å bli viktigere som ramme for økonomisk vekst og utvikling. Argumentet er blant annet at det er lettere for mindre enheter, som regioner og lokale miljøer, å etablere seg som kjerner i slike nettverk enn det er for hele nasjonale økonomier. Sammenhengende næringsområder over landegrensene og stedbundne institusjonelle og kulturelle faktorer gis økt betydning som forklaring på økonomisk vekst og utvikling.

Arbeid for regional utvikling, spesielt i ressursvake regioner, har vært sett på som viktig for å redusere den økonomiske ulikheten mellom regioner i EU. Å redusere økonomiske forskjeller er en viktig forutsetning for å skape samhørighet på tvers

av landegrenser innad i unionen. Større økonomisk likhet er også viktig for å legge til rette for utviklingen av EUs indre marked.

Regionalisering kan også ses som et maktmiddel for unionen. Ved å støtte opp om regioner som ønsker større autonomi fra nasjonalstaten, kan EU bidra til å svekke nasjonalstatens makt. Nasjonalstater som opplever press både utenfra og innenfra vil kanskje være mer ”medgjørlige” i unionens integreringsprosess enn sterkere stater. Å bygge opp allierte blant autonome regioner, innad eller på tvers av landegrenser, kan ifølge dette synet legge grunnlag for en sterkere integrert union.

Parallelt med de regionaliseringsprosessene som pågår i enkelte av EU-landene, har regionene fått tildelt nye oppgaver i politikkgjennomføringen i alle EU-land.

EUs regionalpolitiske instrument, strukturfondene, står for omlag 1/3 av EU-budsjettet og er den nest største budsjettposten (etter fondet for den felles jordbruks politikken). Strukturfondene arbeider gjennom flerårige og flerskatorielle programmer som gjennomføres i partnerskap mellom statens sektorer, regioner, kommuner og næringsliv. Programarbeidsformen vil generelt styrke regionene som samordningsarena på bekostning av sektorene. I tillegg er regionale organer - ofte folkevalgte – gitt en sentral rolle i implementeringen av strukturfondsprogrammene, noe som generelt har bidratt til å forsterke det regionale nivåets betydning i EU-landene.

I EU er det i stigende grad åpnet for at regionale myndigheter kan utvikle direkte kontakter med regioner i andre land. Gjennom de såkalte fellesskapsinitiativene, der Interreg er det mest kjente, er det innført økonomiske insentiver for slik direktekontakt. En kan hevde at regionene med dette er tildelt en utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle i EUs utviklings- og fredsprosjekt: Ved å utvikle et stort antall kontakter mellom landene, på flere nivåer, blir man bedre kjent og gis mulighet til å utveksle erfaringer og løsninger - noe som både vil bidra til regionenes eget utviklingsarbeid og til å øke den mellomstatlige forståelsen.

I det regionaliserte Europa har også styringsprinsippene endret seg. Styringen i EU kan karakteriseres med uttrykket *governance*. Governance innebærer at styringen skjer gjennom et nettverk av aktører som til sammen beslutter og iverksetter – en form for interaktiv styring hvor stat, regioner, kommuner, organisasjoner og næringsliv i nettverk og gjennom partnerskap til sammen beslutter og iverksetter. EU kjennetegnes og utvikles i retning av multi-level governance – *flernivåstyring* (Selstad 2003, Baldersheim 1999). De norske partnerskapsprosessene knyttet til bruk av fordelingen av de regionalpolitiske virkemidlene er eksempler på flernivåstyring inspirert fra EU.

En rapport fra 2001 oppsummerer regionalisering og regionaliseringens begrunnelse slik (Gent University 2001):

Regionene gir innhold til ”nærhetsprinsippet”

Nærhetsprinsippet innebærer at beslutninger bør treffes nærmest mulig dem beslutningene berører. Dette viktige prinsippet blir lettere å gjennomføre med regioner, både fordi de utgjør en generell motvekt mot sentralisering i samfunnet og fordi de representerer et beslutningsnivå som ligger nærmere borgerne enn det nasjonale nivået.

Regionene sikrer en bedre og mer effektiv forvaltning

Regionale myndigheter vil ha en kunnskap om regionen som nasjonale myndigheter sjelden har. Det gjør det lettere å iverksette en god og effektiv økonomisk og politisk forvaltning av området.

Regionene sikrer et kulturelt mangfold

Regionene er viktige for å opprettholde mangfold innenfor nasjonalstaten.

Regionene fremmer et gunstig sosio-økonomisk klima

Regionale politikere med sin lokalkunnskap har ofte gode forutsetninger for å sikre et gunstig sosio-økonomisk klima i regionen ved å spille på faktorer som utdanning, kultur, infrastruktur etc., og det er ofte bedre og tettere forhold for et samspill mellom det offentlige og private aktører.

Regionene kan stimulere utvikling av nye forvaltningsformer

Regioner og regionale partnerskap bidrar til å utvikle moderne nettverksbaserte styringsformer.

Regioner betyr sterkere folkestyre

Ved at regionene bringer beslutningene nærmere innbyggerne, kan det styrke det politiske engasjement og folkestyret.

4.2 Strukturfondenes fremtid

Ifølge KS notat (KS 2003) har enkelte medlemsland i den senere tid uttrykt misnøye med EUs regionalpolitikk, og spesielt med hvordan midlene fra Strukturfondene fordeles. Det er land som er nettobidragstyttere – i første rekke Nederland, Storbritannia, Sverige og Danmark – som ønsker en reform. Landene viser til at mange av regionene som nyter godt av store overføringer fra strukturfondene, tilhører medlemsland med relativt solid økonomi og kapasitet til å løse regionale utfordringer selv. Spørsmålet om hvem som skal være kvalifisert for støtte må ses i lys av at EU står foran en utvidelse mot øst, mot land som relativt sett er langt fattigere enn dagens medlemsland.

Argumentene for en reform av Strukturfondene kan oppsummeres som følger:

- Den nært forestående økningen i medlemsmassen, bestående av stadig flere fattigere land, tvinger frem en grunnleggende debatt om strukturfondene. Det hevdes at EU nå bør rette fokus mot regional utvikling i de nye medlemslandene, og la de forholdsvis mer velstående medlemslandene ta hånd om egne regioner.
- Netto bidragstyttere har tatt til orde for å renasjonalisere EUs regionalpolitikk. Overføringer til regional utvikling via EU medfører i manges øyne unødig byråkratisering. Medlemslandene overfører midler til Strukturfondene, som igjen blir overført tilbake til medlemslandenes regioner. Dette bryter også med nærhetsprinsippet, som står sentralt innenfor EU, og som slår fast at beslutninger innenfor unionen skal tas på lavest mulig nivå, gitt at demokratiske og effektivitetsmessige hensyn oppfylles. Det hevdes at

statene selv bedre enn EU vet ”hvor skoen trykker”, og ifølge dette synet er staten i en bedre posisjon til å styre egen regional utvikling.

- For det tredje har kritikerne av dagens ordning argumentert for at nasjonale, og ikke regionale, kriterier bør legges til grunn når støtte fra strukturfondene skal fordeles. En av grunnene til dette er som nevnt ovenfor at utvidelsen mot øst krever iherdig innsats for å redusere forskjellene mellom unionens fattigste og rikeste land. De land som er i stand til å finansiere egen utvikling, bør ifølge kritikerne gjøre nettopp det. Et av forslagene går ut på å se på hvert enkelt medlemslands BNP per innbygger i forhold til EUs gjennomsnitt, og kun utbetale støtte til de land som kommer under en gitt grense.
- Et annet argument for å legge nasjonale kriterier til grunn, er at støtten fra Strukturfondene hittil har gått til relativt isolerte prosjekter, som har hatt liten effekt utover det begrensede området prosjektet gjelder for. Ved å se regional utvikling og ulike prosjekter i en større sammenheng, mener kritikerne av dagens ordning at synergieffekter vil kunne utnyttes bedre.

Kritikerne av EUs regionalpolitikk ønsker imidlertid ikke å fjerne alle regionalpolitiske oppgaver på unionsnivå. Tiltak som fremmer samhørighet og støtter opp om interessefellesskap på tvers av regions- og landegrenser blir fortsatt ansett som viktige virkemidler for å skape og støtte opp om en felles kultur og identitet i unionen. Interreg-programmet har blitt nevnt som eksempel på fruktbart grenseoverskridende samarbeid. Interreg III-fasen som vi er inne i nå, legger spesiell vekt på prosjekter som har som mål å integrere avsidesliggende regioner, samt regioner som grenser mot kandidatlandene.

De foreslåtte endringene støttes ikke av Europakommisjonen. I stedet har man tatt til orde for å øke potten for regionalpolitikk. Den kommende utvidelsen og det økte behovet som følger av dette brukes som argument for hvorfor fondene bør vokse snarere enn bygges ned. Avstemninger i Europaparlamentet viser at et klart flertall er kritiske til reformforslagene. Også kommunal og regional sektor i Europa har hittil uttrykt skepsis mot forslagene som gjelder renasjonalisering. Et av argumentene for hvorfor EU fortsatt bør ta et stort ansvar i regionalpolitikken er at strukturprogrammene, som løper over sjuårsperioder, skaper grunnlag for mer langsiktige satsinger enn nasjonale tiltak, som ofte skifter med skiftende regjeringer.

4.3 Den danske strukturkommisjonen

I oktober 2002 nedsatte den danske regjeringen en strukturkommisjon, som fikk til oppgave å vurdere den over 30 år gamle danske kommunestrukturen og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen ønsket en kritisk gjennomgang av hvorvidt den eksisterende strukturen var hensiktsmessig i forhold til de krav som stilles og de oppgaver som skal løses i et moderne velferds-samfunn. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at dagens kommuner og amter er for små i forhold til det oppgaveansvaret de i dag har, og at disse svakhetene vil bli forsterket i årene som kommer. Når det gjelder oppgavefordelingen, ble kommisjonen bedt å vurdere om en annen fordeling kunne bidra til å skape større klarhet i ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene, ettersom ansvar for enkelte oppgaver i dag er noe overlappende.

I mandatet ble det framholdt at kommisjonen skulle vurdere fordeler og ulemper ved alternative modeller for plassering av ansvar for offentlige oppgaver, og på bakgrunn av dette komme fram til anbefalinger til ”ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors oppgaver.” (Strukturkommissionens sammenfatning av Betænkning nr. 1434 (2004:5)). Endringsforslagene skulle fokusere på å skape en ny, langsiktig kommune- og amtskommunestruktur.

I januar 2004 la Strukturkommisjonen fram sin rapport. Kommisjonen konkluderer med at dagens kommunestruktur har vesentlige svakheter, som står i fare for å forsterkes gjennom fremtidige utfordringer i offentlig sektor. Svakhetene knytter seg til kommunenes og amtenes størrelse, og til oppgavefordelingen mellom kommuner, amter og staten. Små kommuner har problemer med å tiltrekke og holde på fagkompetanse, og å sikre kvaliteten i servicetilbudet til innbyggerne. Dagens oppgaveløsning er i tillegg i flere tilfeller preget av manglende koordinering og uklart oppgaveansvar mellom forvaltningsnivåene.

Kommisjonen kommer fram til at en funksjonsdyktig kommune bør ha minst 20.000-30.000 innbyggere. En kommune på minst 20.000 vil ifølge kommisjonen kunne ha den faglige bæredyktighet som kreves i løsningen av de viktigste offentlige oppgaver slik de er fordelt mellom forvaltningsnivåene i dag. Kommuner med minst 30.000 innbyggere vil i tillegg kunne tillegges nye oppgaver, slik at for eksempel sosialfaglige/sosialpsykiatriske oppgaver og miljø- og planleggingsoppgaver kan samles på kommunenivå. Kommisjonen viser til forskning rundt lokaldemokrati og kommunestørrelse, som konkluderer med at lokaldemokratiet ikke står svakere i større kommuner enn i små (opp til 50.000 innbyggere).

Kommisjonen har vurdert en rekke modeller for endret oppgavefordeling og en endret kommune- og amtsstruktur. Allerede har to modeller falt ut av den danske debatten – én modell som tar utgangspunkt i uendret oppgavefordeling, og en ”statsmodell” som tar utgangspunkt i to forvaltningsledd – staten og kommunene. Andre forslag til modeller innebærer økt oppgaveansvar til kommunene, hovedsakelig på bekostning av amtenes oppgaveportefølje. Regionalpolitikken foreslås ivaretatt enten gjennom et regionråd valgt av regionens kommunestyre (kommuneregionsmodellen), eller av et regionråd sammensatt av kommunestyremedlemmer utpekt av og blant de politiske partienes kommunestyremedlemmer i regionen (partiregionsmodellen). Begge disse modellene forutsetter tre forvaltningsnivå.

Etter at kommisjonen la frem sin innstilling er det imidlertid i hovedsak den brede amtsmodell og den brede kommunemodell som er blitt mest debattert og som fremstår som de mest sannsynlige alternativene. Begge modellene legger opp til å øke desentraliseringen i oppgaveansvaret, og skape mer konsistens og sammenheng mellom nivåene. Begge modellene krever større kommuner.

Den brede amtsmodell legger opp til fortsatt tre forvaltningsledd, alle med direkte valg. Det er særlig amtene som vil få økt ansvar i en slik modell. Kommisjonen trekker fram fordeler knyttet til desentralisering av oppgaver til amtene, og at demokratiaspektet blir ivaretatt gjennom et direkte valgt regionalt forvaltningsledd. Den brede amtsmodell legger til rette for å styrke oppgaveansvaret til det regionale forvaltningsnivået, ved å redusere antall amter til fra 14 og 7-8, og overføre statlige oppgaver til amtsnivået.

Den brede kommunemodell ivaretar også demokratisk kontroll gjennom et direkte valgt regionalt ledd. I motsetning til amtsmodellen vil imidlertid amtenes oppgaveportefølje reduseres, mens kommunenivået vil bli tilført nye oppgaver, fra både staten og amtene. Dette betyr at kommunene må bli større enn i dag. Amtene vil i denne modellen kun tillegges oppgaver som av geografiske og befolkningsmessige årsaker ikke kan plasseres på et lavere nivå, det vil si i kommunene.

Kommisjonen skriver i sin utredning at inndelingsendringer og oppgavefordeling må ses i sammenheng. Det heter at endringer i nåværende kommune- og amtsstørrelser gir mulighet for å samle flere oppgaver på et desentralisert kommune- eller amtsnivå. Større enheter vil kunne legge til rette for høyere kvalitet og større effektivitet i den offentlige oppgaveivaretagelsen.

Ifølge planene fremover skal hovedmodell avklares politisk i løpet av våren 2004, med påfølgende lovforslag høsten 2004, og vedtak innen juni 2005. Ifølge denne tidsplanen vil ny ordning innføres fra 1. januar 2006.

4.4 Den svenske ansvarskomiteen

Den svenske regjeringen besluttet i januar 2003 å opprette en parlamentarisk komité som skulle se på strukturen og oppgavefordelingen i Sverige. En av prosessene forut for oppnevningen av komiteen, er de forsøk med utvidet regionalt ansvar for oppgaveløsningen der større län har fått et betydelig større ansvarsområde for statlige oppgaver som et som forsøk.

Ansvarskomitéens oppdrag er å vurdere i hvilken grad dagens struktur egner seg for å ta hånd om offentlige velferdsoppgaver i fremtiden. Komiteen skal kartlegge og beskrive økonomiske og demografiske samfunnsendringer som kan komme til å nødvendiggjøre endringer i struktur og oppgavefordeling mellom stat, kommune og landsting. I lys av disse utfordringene skal komiteen vurdere eventuelle styrker og svakheter ved dagens kommune- og läsinndeling. Å vurdere den svenske forvaltningsmodellen i lys av Sveriges EU-medlemsskap inngår også i mandatet.

Komiteen avsluttet første trinn i arbeidet i desember 2003. Da ble delutredningen *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) lagt fram for regjeringen. I denne første delutredningen gjennomgås de endringer som kan få betydning for den framtidige forvaltningsstrukturen. En av konklusjonene er at det kommer til å oppstå en ubalanse mellom befolkningens behov og tilgjengelige ressurser i fremtiden. Flere eldre, kortere total arbeidstid og avtakende økonomisk vekst er noen av utfordringene komiteen viser til.

Komiteen foreslår å utrede tre strategier som skal bidra til økt utviklingskraft i offentlig virksomhet. En av strategiene går ut på å tydeliggjøre ansvarsfordelingen i en situasjon med flernivåstyring, der en rendyrking av ansvar er vanskelig å få til. En annen strategi går ut på å øke utviklingskraften på kommunalt nivå, med en tydelig ansvarsfordeling mellom kommunalt og statlig nivå. Til sist ønsker komiteen å utrede en strategi for økt utviklingskraft på statlig nivå, som skal innbefatte tverrsektoriell utvikling av statlig virksomhet og styring.

Komiteen skal i den andre og avsluttende fasen arbeide med fordypende analyser og vurderinger av forvaltningsstrukturen og oppgavefordelingen. Viktige spørsmål i det videre arbeidet vil være den statlige, sektorinndelte styringen av det

kommunale nivået, og hvorvidt dette er til hinder for helhetstenkning og utviklingskraft. Det regionale forvaltningsnivå og ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver er et annet viktig område som skal diskuteres videre. Ytterligere skal komitéen diskutere om økonomiske muligheter i fremtiden gjør reformer, endringer og eventuelt avvikling av offentlige oppgaver nødvendige. Endelig skal komitéen komme med konkrete anbefalinger og reformforslag. Det er lagt opp til at kommisjonen vil få nye (tilleggs)direktiv antagelig denne våren. Da vil også endelig sluttdato for arbeidet besluttes.

4.5 Regionalisering i Storbritannia

Den britiske forvaltningsmodellen er kjennetegnet av relativt store og befolkningstunge kommuner. Det gjennomsnittlige innbyggertallet for britiske kommuner er omtrent 100 000. Med unntak av storbyene har England en tonivå lokalforvaltningsstruktur. *Districts* tilsvarer de nordiske primærkommunene, mens *counties*, som dekker et større geografisk område, i noen grad kan sammenlignes med fylkeskommunen. I Skottland og Wales ble det gjennomført en reform av lokalforvaltningen i 1996 som innebar en avskaffelse av fylkene.

Britiske kommuner ivaretar viktige oppgaver på velferdsområdet, så som utdanning (grunnskole, videregående skole og yrkesskoler), kulturoppgaver, samt oppgaver i sosialsektoren. Større velferdsoppgaver er lagt til statlig nivå. Den regionale statsforvaltningen er kjennetegnet av omfattende sektoradministrasjon. Et særtrekk ved Storbritannia i den forbindelse er de såkalte *quangos* (quasi national government organisations) - frittstående forvaltninger med bestemte oppgaver underlagt et regjeringsoppnevnt styre. Mangfoldet av statlige forvaltningsenheter på ulike nivåer har ført til en fragmentert og oppsplittet forvaltning.

I motsetning til de fleste andre vesteuropeiske land har reformvirksomheten i Storbritannia frem til for noen år siden i større grad vært kjennetegnet av sentralisering og privatisering enn desentralisering. Det kan imidlertid se ut som om denne trenden er i ferd med å snu. Bl.a. la den britiske regjeringen i 2002 frem en melding (white paper) om regioner og regionalisering (omtalt nedenfor).

Et av Blair-regjeringens sentrale satsingsområder er økonomisk vekst og økt sysselsetting i hele landet. Utjevning av økonomiske forskjeller er en utfordrende oppgave i et land der de fattigste regionene, Nord-Irland og nord-øst England, har et BNP-nivå som ligger 40% lavere enn London, som er den rikeste regionen. På bakgrunn av dette har regjeringen satt seg mål å redusere gapet mellom de rikeste og de fattigste regionene innen 2012. I 1998 igangsatte regjeringen et program for konstitusjonell og institusjonell reform. Skottland, Wales og Nord-Irland har fått begrenset selvstyre over politikkområder knyttet til økonomisk utvikling, så som kompetanseutvikling og innovasjonspolitik. I England har regjeringen opprettet ni regionale utviklingsinstitusjoner, *Regional Development Agencies*, som skal fremme økonomisk utvikling i regionene. RDAene, hvis ledere utnevnes av landets handelsminister, arbeider med spørsmål knyttet til områder som sysselsetting, entreprenørskap, kompetanseutvikling og byfornyelse. Det oppnevnes også regional chambers (regionale styrever) bl.a. for å holde oppsyn med RDAenes virksomhet og for å godkjenne RDAenes strategier.

I løpet av de fem årene RDAene har eksistert, har de hatt en viss suksess med å skape nye arbeidsplasser, og RDAenes regionale strategiprogram har også fått bred støtte. RDAene har imidlertid ikke lyktes i å redusere de økonomiske forskjellene mellom regioner. Noen peker på at RDAenes tildelte ansvarsområder og økonomiske midler er utilstrekkelige for å rette opp regionale forskjeller som er utviklet over år. Mange mener at disse forskjellene først kan bekjempes når regjeringen lar RDAene få større handlefrihet til å utforme egne, regionale løsninger på regionale utfordringer.

Blair-regjeringen la i 2002 fram rapporten (white-paper) ”*Your Region, Your Choice*”, om fremtiden for det regionale nivå i Storbritannia. Etter regjeringens syn hadde regionalpolitikken 1980- og de tidlige 90-årene vært neglisjert med svekkelse av regionale planinstrumenter og sentralisering av beslutninger om ressursbruk. Hovedbudskapet i regjeringens white paper er at det skal legges til rette for opprettelsen av regionale folkevalgte forsamlinger - i de regioner der befolkningen ønsker dette. Det understrekes at regioner som ikke ønsker en slik forsamling, ikke skal tvinges til å opprette folkevalgte forsamlinger. Gjennom folkeavstemninger i de ulike regionene er regjeringens målsetting å få klarlagt hvilke regioner som ønsker større autonomi, og hvilke som er tilfreds med dagens ordning. Regjeringens initiativ til opprettelse av et folkevalgt regionalt nivå følger i kjølvannet av *devolution* prosesser i Wales og Skottland, og opprettelsen av regionale utviklingskontor, som alle er uttrykk for et ønske om å desentralisere mer makt til regionene.

5 Utredninger om regionnivået – behov og oppgaver

5.1 Sundsbø-utvalget

I 1996 igangsatte Kommunenes Sentralforbund et omfattende utredningsarbeid som resulterte i to rapporter i formen Kommunale offentlige utredninger (KOU). Ansvaret for utredningsarbeidene ble lagt til et utvalg under ledelse av Dagfinn Sundsbø.

En viktig bakgrunn for opprettelsen av utvalget var den gryende politiske debatt omkring særlig fylkeskommunen og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Blant annet hadde Stortinget i 1995 under behandlingen av meldingen om kommune og fylkesinndelingen bedt regjeringen nedsette et offentlig utvalg for vurdering av oppgavefordelingen (omtalt nedenfor). KS ønsket å sette dagsorden og bidra med kunnskap i dette arbeidet. Sundsbø-utvalget leverte sine utredninger i to etapper.

I 1997 leverte utvalget delutredningen *Spiller det noen rolle? - demokratisk forvaltning på to eller tre nivåer?*. Utredningen drøftet om det var behov for et mellomnivå i forvaltningen og drøftet dette i lys av kriterier som effektivitet, likhet og hensynet til folkestyret.

Utvalgets konklusjoner var enstemmig. Utvalget så det riktig å opprettholde et system med tre forvaltningsnivåer, men at det var et stort behov for en grundig opprydding og reformer.

I 1998 leverte utvalget sin andre delutredning og sluttrapport *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*.

I hovedrapporten konkluderes det med at det var svært utilfredsstillende og alvorlige forhold ved fylkeskommunen og organiseringen av den samlede offentlige forvaltningen på fylkesnivået. Utvalget så behov for en grundig opprydding og reformer for at den regionale folkevalgte forvaltningen skulle få nødvendig oppslutning og posisjon i det politiske system.

Utvalget foreslo at det skulle etableres en enhetsforvaltning på fylkesnivå. Fylkeskommunens administrasjon og fylkesmannsembetet skulle samles i en administrasjon med fylkesmannen som leder. Innenfor rammen av det nasjonale

styringsbehovet, skulle den nye fylkesadministrasjonen underlegges folkevalgt styring gjennom fylkestinget.

Konkret innebar forslaget blant annet at:

- Fylkesmannsembetet og fylkeskommunens administrasjon skulle slås sammen under administrativ ledelse av fylkesmannen
- Ved siden av daværende fylkeskommunale oppgaver ble det foreslått å integrere Statens utdanningsdirektør, vegkontorene i fylkene, fylkesarbeidskontorene, deler av fylkeslegeembetene og deler av fiskerietatens arbeidsområde i de nye administrasjonen
- Innenfor rammen av nasjonalt styringsbehov, underlegges fylkesadministrasjonen folkevalgt styring gjennom fylkestinget. Den statlige styringen av fylkesnivået ivaretas av fylkesmannen som oppnevnes av regjeringen.

5.2 Oppgavefordelingsutvalget

Ved behandlingen av St. meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* fattet Stortinget vedtak om å be regjeringen nedsette et offentlig utvalg for vurdering av oppgavefordelingen. Stortinget ba regjeringen forelegge mandatet for Stortinget.

Utvalget skulle rette særlig oppmerksomhet mot:

- Erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, herunder effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen og virkemåten til demokratiet på fylkesnivå.
- Relasjonene mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen, med vekt på ansvaret for organisering/samhandling mellom de to og særlig vekt på ansvaret for regionale utviklingsoppgaver.
- Ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene.

Utvalget ble bedt om å vurdere antallet forvaltningsnivåer, og komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utredningen skulle også inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og ansvarsfordelingen/oppgavefordelingen ved en eventuell endring av fylkesinndelingen.

Utvalget avleverte sin utredning sommeren 2000 (NOU 2000:22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*).

Kriterier for vurdering av forvaltningsorganiseringen

Med utgangspunkt i hensynet til brukerne, det lokale selvstyret og hensynet til nasjonale mål formulerte utvalget et sett av retningslinjer for oppgavefordeling som dannet grunnlag for evaluering av oppgavefordelingen og som var retningsgivende for utvalgets forslag til endringer. Helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen skjedde gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen var:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Evalueringen av fylkeskommunen

Med grunnlag i forskning og offentlige dokumenter evaluerte utvalget erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Utvalget fremhevet følgende:

”Fylkeskommunen har aldri fått anledning til å spille den rollen som reformfedrene og -mødrene tiltenkte den. Den fylkeskommunen som mange kritiserer og helst vil avvikle i dag, er en annen fylkeskommune enn den fylkeskommune Stortinget så for seg da den nye fylkeskommunen ble vedtatt opprettet midt på 1970-tallet. Det mest markante utslaget er at fylkeskommunen har fått en smalere basis som regionalpolitisk aktør enn det som var intensjonene. Viktige regionale oppgaver og virkemidler er av ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommunen har i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring. Dette kan ha bidratt til at fylkeskommunen ikke har større oppslutning enn den har i dag.”

Alternative modeller for organiseringen av det regionale nivå

Oppgavefordelingsutvalget vurderte alternative modeller for regional organisering. Vi gjør nedenfor rede for tre av alternativene.

Landsdelsmodellen

I landsdelsmodellen holdt man fast ved en forvaltningsstruktur med tre nivåer, men fylkeskommunene ville i en slik modell bli erstattet av langt større regionale enheter. Landsdelsregionene ville få et tungt ansvar for offentlige, utviklingsorienterte oppgaver, og for tjenesteytende oppgaver som krever et stort befolkningsunderlag. Landsdelsregionene ville styres av et regionting utpekt gjennom direkte valg.

Med utgangspunkt i landsdeler og helseregionene, forutsatte utvalget en inndeling i 5-7 enheter. Landsdelsregionene ville dermed ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn fylkeskommunene.

Når det gjelder oppgaver skisserte utvalget at landsdelene skulle ha ansvar for blant annet spesialisthelsetjenestene, videregående opplæring, statlige høyskoler, de daværende regionkontorer for Statens vegvesen og øvrige riksveger (ikke stamveger), daværende SNDs regionkontorer, deler av den ytre fiskeri-administrasjonen, miljø- og landbruksansvaret hos fylkesmannen, aetats regionkontorer, ansvar for region-, landsdels- og knutepunktinstitusjoner og de tre riks-institusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt musikk-, danse-, teater- og billedkunsttilbud. I tillegg skulle landsdelene ha myndighet til å drive regional planlegging med forpliktende virkning.

Når det gjaldt argumentene for større regioner, ble det blant annet pekt på at større regioner ville ha gode forutsetninger for å ivareta ansvaret for spesialisthelsetjenesten, for å drive kraftfull innsats for regional utvikling og for å bidra til forenkling og realisering av stordriftsfordeler.

Viktige argumenter for å overføre de mange statlige oppgavene til landsdelene var de nye regionenes størrelse. For det første mente utvalget at landsdelene ville ha gode økonomiske og faglige ressurser til å ivareta større oppgaver som vegvesen og sykehus. Ved en inndeling i landsdeler ville regionnivået være det lavest mulige effektive forvaltningsnivå for en rekke statlige oppgaver. For det andre ville hensynet til nasjonal styring og koordinering innenfor sektorområdene kunne ivaretas ved en inndeling i færre fylker. For det tredje ville hensynet til en viss likhet mellom regionene på visse oppgaveområder lettere ivaretas.

Tonivå-modellen

Tonivå-modellen skisserte en forvaltningsstruktur der fylkeskommunen legges ned. De oppgavene som fylkeskommunen ivaretar, ville enten overføres til staten eller til kommunene.

I utvalgets modell ville staten ta ansvar for spesialisthelsetjenesten, kollektivtrafikk og deler av fylkesvegene, kulturminnevernet, funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren, tilretteleggende virkemidler innen næringspolitikken og regional planlegging.

Kommunene ville fått ansvar for 2. linje sosialtjenester (barnevern, rusmiddelomsorg mv.), deler av fylkesvegene, fylkesbibliotekene, tilskuddsforvaltningen på kulturområdet og videregående opplæring.

Når det gjelder de regionale utviklingsoppgavene, forutsetter modellen stor grad av statlig ansvar. Utvalget mente at dette ville bidra til å samle ansvaret til ett forvaltningsnivå, men at den statlige organisering på regionalt nivå likevel ville innebære en organisatorisk oppsplitting. Ifølge utvalget ville den viktigste ulempen være den manglende demokratiske forankring av en helhetlig regional utviklingspolitikk.

Utvalget mente tonivå-modellen ville medføre økt behov for interkommunalt samarbeid. De fleste kommuner ville for eksempel være for små til alene å kunne

ivareta ansvaret for videregående opplæring og 2. linjetjenester innen sosialsektoren. Kommuneinndelingen ville bli satt under sterkere press. Utvalget mente større kommuner kunne begrense behovet for interkommunale løsninger, men at geografi og bosettingsstruktur mange steder tilsa at det ville være et stort behov for interkommunalt samarbeid, selv med omfattende endringer i kommuneinndelingen.

Når det gjaldt argumenter for to-nivåmodellen ble det pekt på at modellen kunne bidra til forenkling og effektivisering ved bortfall av ett forvaltningsnivå, større likhet i spesialisthelsetjenestens tilbud og styrking av kommunedemokratiet.

Samarbeidsmodellen

Utvalget drøftet også et indirekte valgt regionnivå der fylkeskommunen skulle styres av folkevalgte fra kommunene, der fylkeskommunen mistet ansvaret for spesialisthelsetjenesten, men der fylkeskommunen fikk flere oppgaver knyttet til regional utvikling. Utvalget mente at en innføring av en indirekte valgordning ville føre til at bindende beslutninger lettere ville få aksept ute i kommunene. Representanter valgt blant fremtredende kommunepolitikere kunne bidra til å synliggjøre det regionale nivået bedre blant innbyggerne. På den annen side ville regionpolitikere ikke stå direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. En slik ordning ville imidlertid føre til vanskeligheter med å sikre god representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning. Utvalget antok at det også kunne bli vanskelig å finne løsninger basert på et helhetlig regionalt perspektiv, fordi den enkelte representant ville være mer opptatt av å fremme egen kommunes interesser.

Reformbehov

Etter utvalgets vurdering var det behov for å gjøre endringer som kunne styrke oppslutningen om og legitimiteten til det folkevalgte organet på regionalt nivå. Utvalget mente kommuneoverskridende utfordringer og oppgaver av regional karakter ikke kunne løses av den enkelte kommune. Etter utvalgets vurdering var det et klart behov for en mer samordnet og helhetlig politikk for utviklingsarbeid av regional karakter og planlegging på tvers av kommunegrensene.

Utvalget pekte på utviklingen ellers i Europa, som man mente gikk i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for utviklingspolitikken.

Utvalgets tilråding

11 av 12 medlemmer i Oppgavefordelingsutvalget mente at alle eller noen av de regionale oppgavene burde løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring. Flertallet mente en effektiv nasjonal politikk for samfunnsutvikling og økt verdiskaping, krever en aktiv medvirkning og tilpasning ut fra regionale forhold. Flertallet mente de regionale utviklingsoppgavene i stor grad er oppgaver som krever politiske avveininger og skjønn og som derfor burde legges til et folkevalgt organ. Et flertall mente at det regionale forvaltningsnivået burde ha ansvaret for regionale utviklingsoppgaver, dvs. oppgaver innen samferdsel (riksveger, fylkesveg og kollektiv), tilrettelegging for næringsutvikling, landbruk, miljøvern, mer forpliktende regionplanlegging, kultur og videregående opplæring.

Flertallet viste til drøftingen av de regionale utviklingsoppgavene innenfor en modell uten et eget regionalt forvaltningsnivå (tonivå-modellen). Utvalget mente drøftingen viste at kommunestrukturen ville gjøre det vanskelig å få til nødvendig samordning uten å overflytte en vesentlig del av beslutningsmyndigheten til statlige regionale organer. Flertallet mente en slik organisering ikke ville kunne ivareta det grunnleggende behov for folkevalgt styring av disse oppgavene. Dersom behovet for den nødvendige folkevalgte innflytelse skulle møtes gjennom å legge ansvaret for disse oppgavene til kommunene, ville det etter utvalgets syn kreve et utstrakt interkommunalt samarbeid. Flertallet mente større kommuner kunne begrense behovet for interkommunale løsninger, men at geografi og bosettingsstruktur mange steder tilsa at det ville være et stort behov for interkommunalt samarbeid, selv med omfattende endringer i kommuneinndelingen.

Flertallet trodde ikke at tonivåmodellen ville kunne sikre den nødvendige effektivitet og beslutningsdyktighet som oppgavene krever. Man mente også at modellen ikke ville legge til rette for at utfordringene knyttet til de større regionale sammenhenger, på fylkes- eller landsdelsnivå, ville bli møtt på en samordnet måte.

Et knapt flertall av utvalgets medlemmer mente spesialisthelsetjensten fortsatt burde være et fylkeskommunalt ansvar. Når det gjelder valgordning gikk flertallet inn for en direkte valgt fylkeskommune som kunne sikre direkte ansvarlighet overfor innbyggerne, representativitet, tid og ressurser, regionalpolitikk og helhetlige regionale grep.

Høringen av Oppgavefordelingsutvalget

Ved høringen av Oppgavefordelingsutvalget mente to av tre kommuner at det var behov for et regionalt folkevalgt nivå, og et stort flertall av disse mente at det måtte være direkte valg til fylkestinget. En fjerdedel av kommunene mente at det var nok med to forvaltningsnivå, stat og kommune.

Fylkeskommunene mente videre at det burde opprettholdes et direkte folkevalgt regionalt nivå, og at fylkeskommunen burde få et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver. Et flertall av fylkeskommunene mente at antallet regionale enheter burde reduseres.

Fylkesmennene gikk inn for en indirekte valgt fylkeskommune hvor kommunene var representert og utgjorde fylkestinget. Fylkesmennene mente videre at fylkesinndelingen også burde diskuteres nærmere med utgangspunkt i «naturlige regioner».

Etter NHOs syn var det ikke lenger nødvendig med et direkte folkevalgt forvaltningsnivå mellom stat og kommune. NHO mente at de nåværende fylkeskommuner kunne avvikles og oppgaver legges til kommuner og stat.

NHO mente det var nødvendig å se spørsmålet om kommunestruktur i sammenheng med en forvaltningsreform, og mente at antallet kommuner måtte reduseres for å få en mer effektiv offentlig forvaltning¹.

5.3 Regjeringen Stoltenberg

Regjeringen Stoltenberg fulgte opp Oppgavefordelingsutvalgets arbeid i St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*². Regjeringen mente det var behov for et folkevalgt regionalt nivå til å ivareta kommuneoverskridende eller regionale oppgaver, både av hensyn til effektivitet og av hensyn til funksjonell oppgaveløsning. Regjeringen mente at det regionale nivået bør gis demokratisk legitimitet gjennom direkte valg.

Etter regjeringens vurdering la ikke daværende oppgavefordeling på regionalt nivå godt nok til rette for at vi får en helhetlig politikk for fylkene. Regjeringen foreslo derfor å styrke fylkesplanleggingen, fylkeskommunenes innflytelse over samferdsel og næringspolitiske virkemidler, samt over regional landbruks- og miljøforvaltning.

I tillegg mente regjeringen at fylkeskommunene fortsatt skulle ha ansvaret for videregående opplæring, og for å foreslå eksterne styremedlemmer ved høyskolene. Stortinget sluttet seg til stortingsmeldingen våren 2001.

5.4 Regjeringen Bondevik II

Etter stortingsvalget og regjeringsskiftet høsten 2001, la regjeringen Bondevik II frem en ny stortingsmelding om oppgavefordelingen våren 2002 (St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*). Meldingen tok utgangspunkt i de vurderinger som var gjort i St. meld. nr. 31 (2001-2002). Bakgrunnen for stortingsmeldingen var blant annet Semerklæringens (regjeringens politiske plattform) utsagn om at fylkeskommunen ikke må bli en overkommune, at endringer i oppgavefordelingen må bidra til en reduksjon av byråkrati, og at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig.

Når det gjaldt miljø- og landbruksoppgaver som var foreslått lagt til fylkeskommunen, frarådte den nye regjeringen dette. Regjeringen mente oppgaver som krevde lokalpolitisk skjønn på området burde desentraliseres til kommunene som lavest mulig effektivt nivå. De resterende miljø- og landbruksoppgavene mente regjeringen var av en slik karakter at staten ved fylkesmennene fortsatt burde ha ansvaret for dem, både fordi den nye regjeringen mente at de aktuelle oppgavene i stor grad var myndighetsoppgaver, og fordi dette var oppgaver som hadde en overkommunal karakter. Regjeringen mente at det å gi fylkeskommunen overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave legitimi-

¹ Ved NHOs innspill til Distriktskomisjonens konferanse om regioner den 13. januar 2004 uttaler NHO nå støtte til et regionalt nivå, men da en inndeling på 6-8 regioner. NHO tok ikke stilling til valgordning (Direktør Siri Bjerke, innlegg 13. januar 2004) .

² På dette tidspunkt var det klart at spesialisthelsetjensten skulle overføres til staten og til de fem helseregionene.

teten til kommunene, og slik svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokal-demokrati.

Regjeringen ville ikke ta stilling til om fylkeskommunens planmyndighet skulle styrkes og viste til den planlagte oppfølgingen av Planlovutvalget våren 2004³.

Regjeringen foreslo å styrke fylkeskommunen i rollen som regional utviklings-aktør. Det foreslås å gi fylkeskommunen økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler.

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag våren 2002.

5.5 Storbymeldingen

I St. meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen - om utvikling av storbypolitikk* heter det at regjeringen vil stimulere vekstkraftige regioner som fungerer som drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapningen. Byene er sentre for kunnskap, kapital, kreativitet og innovasjon. Det heter at regjeringen har som mål å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet for å sikre en balansert utvikling. Storbyene spiller en sentral rolle i denne utviklingen. Regjeringens storbypolitikk skal bygge opp under og styrke storbyenes nasjonale og regionale rolle.

Det heter videre at storbyenes rolle som motor for regional utvikling skal stimuleres. Storbyenes vekstkraft skal bidra til å fremme verdiskaping, bosetting og vekstkraftige regioner over hele landet. Storbypolitikk skal i fremtiden være del av en helhetlig regionalpolitikk.

I følge meldingen vil regjeringen blant annet sikre at statlige regioninndelinger er i samsvar med rammene for en helhetlig regionalpolitikk og understøtte økt landsdelssamarbeid, hvor samspill mellom storbyene, regional stat og fylkeskommunene har en sentral plass. Regjeringens storbypolitikk skal baseres på:

- At storbypolitikken er en naturlig del av en helhetlig by- og regionpolitikk.
- At den framtidige by- og regionpolitikken vil bli utformet med utgangspunkt i at storbyregionene går på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

³ Oppfølgingen av Planlovutvalgets utredning er utsatt og vil fremmes tidligst høsten 2004.

5.6 Oppsummering

Tabell 5.1 Tabell: Oversikt større utredninger om oppgavefordelingen

Årstall	Utvalg/dokument	Tema	Hovedkonklusjoner
1996-1998	Sundsbo-utvalget (to delutredninger)	Utvalg nedsatt av KS. Innspill til utvalg for vurdering av oppgavefordelingen. Er det behov for mellomnivå i forvaltningen? Drøfting i lys av effektivitet, likhet og folkestyre.	Det er riktig å opprettholde tre forvaltningsnivåer, men det er behov for opprydding og reformer for å styrke fylkeskommunens posisjon. Opprette enhetsforvaltning på fylkesnivå under ledelse av fylkespolitikkerne: Slå sammen fylkeskommunens administrasjon og fylkesmannsembetet.
2000	NOU 2000:22 <i>Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune</i> (Oppgavefordelingsutvalget)	Vurdering av antallet forvaltningsnivåer Oppgavefordeling mellom stat, region og kommune	Foreslo å styrke det regionale folkevalgte nivået ved å overføre en rekke statlige oppgaver og styrke regionplanleggingen.
2000-2001	St. meld. nr. 31 <i>Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling?</i>	Regjeringen Stoltenbergs oppfølging av NOU 2000:22	Foreslo å styrke fylkeskommunen, men færre oppgaver enn forslaget fra Oppgave fordelingsutvalget. Statliggjøring av spesialisthelsetjenesten.
2001-2002	St. meld. nr. 19 <i>Nye oppgaver for lokal-demokratiet – regionalt og lokalt nivå</i>	Regjeringen Bondevik II fulgte opp vurderinger gjort i St. meld. nr.31 (2000-2001). Bakgrunn i Sem-erklæringens diskusjon om fylkeskommunen.	Fylkeskommunen måtte ikke utvikles til en overkommune. Reduserte antallet fylkeskommunale oppgaver. Forslag om å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

6 Regioninndelingen

Fylkesinndelingen i Norge har vært preget av stabilitet siden landet på 1660-tallet ble delt inn i 12 amt. Fylkene var opprinnelig grunnenheten i det statlige styrings-systemet som ble innført ved innføringen av eneveldet i Danmark-Norge. Etter delinger økte antallet fylker 20 frem til 1866, og er siden i hovedsak kun endret ved at Bergen og Hordaland ble sluttet sammen i 1972.

Fylkesinndelingen har vært langt mer stabil og mindre debattert enn kommuneinndelingen. For eksempel resulterte Schei-komiteens arbeid i de første tiår etter krigen kun i mindre justeringer i fylkesinndelingen som følge av endringer i kommunestrukturen.

6.1 Gabrielsen- og Koren-utvalgene

På 1960-tallet nedsatte regjeringen en egen komité for vurdering av fylkesinndelingen (Gabrielsen-utvalget). Bakgrunnen for nedsettelsen av utvalget var den sterke utviklingen av kommunikasjonene og utbyggingen av næringslivet. Man mente det var nødvendig å vurdere om den administrative inndelingen var hensiktsmessig. Utvalget konkluderte med behov for endringer i fylkesinndelingen, men det var delt når det gjaldt fremdrift. Flertallet som regjeringen fulgte opp, ønsket å avvente situasjonen til oppgavefordelingen og utviklingen av den nye fylkeskommunen var mer klargjort.

Bergen ble innlemmet i Hordaland i 1972 etter enstemmig innstilling fra Remseth-utvalget i 1966.

Når det gjaldt hovedstadsområdet leverte Koren-utvalget en egen innstilling i 1972. Utvalgets flertall konkluderte med å foreslå en sammenslutning av Oslo og Akershus for å sikre samordning av grenseoverskridende oppgaver. Men forslaget vant ikke gehør verken i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune eller kommunene i Akershus. Regjeringen frarådte en sammenslutning og valgte i stedet å utvikle en hjemmel som gir mulighet for statspålagt interkommunalt samarbeid som fortsatt er gjeldende rett⁴.

⁴ Bestemmelsen er aldri anvendt.

Boks 6.1 Hovedstadsområdet har vært lenge debattert

I forbindelse med oppnevningen av Korenutvalget viste Kommunal- og arbeidsdepartementet til at organiseringen i hovedstadsområdet også var omtalt i et eget kapittel i St.meld. nr. 63 (1967-68) «Om bolig og byggespørsmål». I denne meldingen ble det trukket frem som et problem at boligbyggingen i hovedstadsområdet ikke ble planlagt under ett og gjennomført etter en samlet plan. Under Stortingets behandling av meldingen fremhevet kommunalkomiteen blant annet:

«Komiteen finner at for å oppnå tilfredsstillende boligbygging i Oslo-området, er det helt avgjørende å finne frem til en bedre organisasjonsform i området. Komiteen antar at problemene her er så store at de på lengre sikt ikke kan løses gjennom det tradisjonelle interkommunale samarbeide eller gjennom egne utbyggingsselskaper. Den beste løsningen må etter komitéens oppfatning være å opprette en sekundær-kommune, der såvel den geografiske utstrekning som det saklige virkeområdet m.v., er fastlagt ved lov. Denne sekundær-kommunen bør i sitt opplegg bli slik at den kan sees som et første skritt på veien mot en full sammenslutning av Akershus og Oslo fylkeskommuner.»

(Innstilling S. nr. 174 (1968-69))

Fra midten av 1970-tallet og frem til 1990-årene var ikke fylkesinndelingen gjenstand for større utredningsarbeider.

6.2 Christiansen-utvalget

I 1989 ble Christiansen-utvalget for vurdering av kommune- og fylkesinndelingen nedsatt. Christiansen-utvalget oppsummerte tidligere (ovennevnte) reformarbeider med at til tross for at det var bred enighet om at landets fylkesinndeling var uhensiktsmessig og moden for revisjon, ble det meste lagt på is. Christiansen-utvalget påpekte at den nok viktigste grunnen til dette var at behovet og fordelene for endring ikke har vært oppfattet som klare nok. Christiansen-utvalget avleverte sin utredning i 1992 (NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*). Flertallet i Christiansen-utvalget konkluderte med at det forelå et nasjonalt reformbehov for fylkesinndelingen. De viktigste svakhetene ved fylkesgrensene var i følge utvalget:

- Flere fylker hadde for lavt folketall til å gi grunnlag for en kostnadseffektiv offentlig forvaltning
- Ikke alle fylker er geografisk funksjonelle for fylkeskommunal og statlig virksomhet på fylkesnivå
- Fylkesinndelingen medfører en rekke uhensiktsmessige avgrensninger som berører mindre områder og enkeltkommuner.

I høringen til Christiansen-utvalgets utredning, ga fylkeskommunene generelt lite støtte til at det var et nasjonalt reformbehov for endringer i fylkesinndelingen. Heller ikke fylkesmennene mente det var behov for større endringer i fylkesinndelingen.

6.3 Stortingsmeldingen om kommune- og fylkesinndelingen

Christiansen-utvalget ble fulgt opp i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. I meldingen pekes det på at en inndeling med 19 fylker har flere svakheter som kan redusere mulighetene for videre utvikling av velferds-samfunnet. Det heter blant annet at det i alle landsdeler finnes eksempler på at fylkesgrensene deler opp større sammenhørende områder. Særlig problemene i sentrale og befolkningsrike deler av landet ble fremhevet. Også de store ubalansene i befolkningstørrelse mellom fylkene, der 9 av landets fylker hadde færre enn 200 000 innbyggere, ble vurdert å redusere mulighetene for en effektiv kompetanse- og ressursutnyttelse i regionene som helhet.

Ved behandlingen av meldingen vedtok Stortinget at fylkessammenslutninger skal skje på frivillig grunnlag. Komiteens flertall kommenterte ikke reformbehovet. Derimot vedtok Stortinget å be regjeringen nedsette et utvalg for vurdering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene⁵.

6.4 Hovedstadsutvalget

Samtidig med Stortingets behandling av meldingen om kommune- og fylkesinndelingen, nedsatte regjeringen Hovedstadsutvalget. Bakgrunnen var behovet for å utrede løsninger for samordning og sammenslutning i hovedstadsområdet mer konkret enn det hadde vært gjort av Christiansen-utvalget. Utvalget avga sin innstilling i 1997 (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*). Utvalget konkluderte med et reformbehov for hovedstadsområdet. Spesielt ble det trukket frem behov for en bedre arealdisponering, utbyggingspolitikk og mer samordnet areal- og transportpolitikk. Men utvalget var delt i hvilken organisering som best svarte til reformbehovet. Grovt sett gikk den ene delen av utvalget inn for et hovedstadsfylke hvor de fylkeskommunale oppgavene i Oslo og Akershus ble lagt til en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus. Det andre løsningsalternativet var å opprette en hovedstadskommune med et direkte valgt hovedstadsstyre for Oslo og de nærmeste omegnskommuner.

Hovedstadsutvalgets utredning ble aldri fulgt opp av regjeringen som egen sak til Stortinget, men omtalt i kommuneproposisjonen for 2000 (St. prp. nr 69 (1998-99)). I sin begrunnelse viste regjeringen blant annet til den lokale uenighet høringen hadde vist. Videre pekte regjeringen på at en burde avvente Oppgavefordelingsutvalgets kommende utredning, Planlovutvalget⁶ og Samferdselsdepartementets ønske om å utrede alternativ forvaltningsorganisering av transport i byområdene⁷.

⁵ Utvalget vi i dag kjenner som Oppgavefordelingsutvalget.

⁶ Planlovutvalget har avlevert to utredninger: NOU 2001:7 og NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I og II.

⁷ Omtalt nærmere i dette kapittel.

6.5 Oppgavefordelingsutvalget og de påfølgende Stortingsmeldinger

Det ”Stortings-initierte” Oppgavefordelingsutvalget igangsatte sitt arbeid i 1998 og leverte sin utredning i 2000 (NOU 2000:22). Utvalget var først og fremst et utvalg for vurderingen av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og regionnivåets oppgaver (omtalt i kapittel 5). I sine tilrådinger forutsatte likevel flertallet (unntatt ett medlem) at en satsing på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring ville kreve endringer i fylkesinndelingen. Utvalget pekte på to hovedgrunner for dette:

- Fylkesinndelingen er mange steder ikke funksjonell nok for å fylle en regional utviklingsrolle
- Effektivitetshensyn for tjenesteproduksjon og administrasjon.

Ut fra grunnleggende hensyn (blant annet nærhet til kommunene og innbyggerne) tilrådte flertallet en fylkesinndeling i 10-15 enheter. Utvalget la da vekt på følgende:

- Nærhetsprinsippet tilsa at de regionale enhetene ikke bør være større enn det som er nødvendig for god løsning av oppgavene.
- Førende for den regionale inndelingen bør være de regionale utviklingsoppgavene og hensynet til en effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten. Flertallet tror 5-7 landsdelsregioner vil være for store regioner til å være egnede enheter for en aktiv og samordnet utviklingspolitikk. Landsdelsregioner vil blant annet i stor grad kunne omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter, noe som kan vanskeliggjøre bred oppslutning om en regional utviklingspolitikk. Innenfor en oppdeling på 10-15 enheter bør det være mulig å finne frem til regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng.
- Skal regionene fungere etter forutsetningene som demokratiske organer bør de være basert på områder som i rimelig grad utgjør et naturlig identitetsfellesskap. Flertallet mener dette vil være lettere å oppnå innenfor en inndeling på 10-15 enheter enn ved større regioner, både fordi en i større grad kan ta utgangspunkt i de faktiske regionale sammenhenger og fordi en i større grad kan unngå lokaliseringskonflikter.
- Etter flertallets syn kan en regional inndeling som favner over flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige områder, kunne føre til forsterkede sentraliseringstendenser over tid.
- Flertallet ser at spesialisthelsetjenestens særskilte behov for inndeling kan sies å bli bedre ivaretatt i landsdelsmodellen. Etablering av 10-15 regionale enheter vil imidlertid også gi et bedre grunnlag for å håndtere problemene i sykehussektoren enn det en i dag har. Dette skjer ved at en både skaper mer økonomisk robuste enheter og ved at stordriftsfordeler innenfor spesialisthelsetjenestene lettere kan hentes ut innenfor færre regioner.
- En regional inndeling basert på noen få og store enheter vil øke avstanden mellom kommunenivået og regionnivået. Det kan svekke de samarbeidsrelasjoner som er bygget opp mellom kommunene og dagens fylkes-

kommuner. Slikt samarbeid er vesentlig både for de regionale utviklingsoppgavene og tjenesteproduksjonen. Følgen vil kunne bli oppsplitting av det regionale samarbeidet gjennom økt innslag av interkommunale løsninger, noe som vil kunne gå på bekostning av et nødvendig regionalt helhetssyn.

- Ved å velge en inndeling med 10-15 enheter vil det lettere enn i en løsning med 5-7 enheter kunne etableres en felles geografisk inndeling for det folkevalgte regionale nivået og for den regionale statsforvaltning.

I høringen av Oppgavefordelingsutvalgets innstilling sluttet generelt fylkeskommunenes seg til at det burde være færre fylker enn i dag.

Regjeringen fulgte opp Oppgavefordelingsutvalgets arbeid i St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*⁸. Regjeringen understrekte at endringer i fylkesinndelingen måtte skje på frivillig grunnlag, jf. Stortingets vedtak fra 1995. Samtidig sa regjeringen seg positive til de initiativ som da var tatt regionalt for utredning av endringer i fylkesinndelingen.

Regjeringen foreslo at fylkeskommuner som ønsket å utrede sammenslåing skulle få kompensert for utredningskostnadene. Regjeringen foreslo videre at fylkeskommuner som slo seg sammen, skulle få beholde sine effektiviseringsgevinster. For å sikre faglig støtte til sammenslåingsprosesser, ble det foreslått å nedsette et rådgivende utvalg for å støtte slike arbeider.

Stortinget sluttet seg til stortingsmeldingen våren 2001.

Etter regjeringsskiftet høsten 2001, la regjeringen frem en ny stortingsmelding om oppgavefordelingen våren 2002 (St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*).

Regjeringen understrekte fortsatt frivillighetsprinsippet når det gjaldt fylkesinndelingen, og la vekt på de samme mål for inndelingen som skissert i St. meld. nr. 31 (2000-2001). Men regjeringen sa nå nei til å opprette et rådgivende utvalg for fylkesinndelingen. Regjeringen begrunnet dette med at prosessene om fylkesinndeling hadde kommet så langt at det ikke var tjenlig å opprette et utvalg og viste til at KRD og KS kunne bidra med faglig bistand og samordning av eventuelle sammenslutninger⁹.

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag våren 2002.

⁸ På dette tidspunkt var det klart at spesialisthelsetjenesten skulle overføres til staten og til de fem helseregionene.

⁹ Konkrete prosesser som ble påpekt var prosesser mellom 1) Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane, 2) Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark, 3) Telemark, Buskerud og Vestfold og 4) Østfold, Oppland, Hedmark og Akershus.

6.6 Aktuelle utredninger og prosesser om ny regioninndeling eller mer samarbeid

På bakgrunn av blant annet signalene i St. meld. nr. 31 (2000-2001) har det de senere år blitt tatt fylkeskommunale initiativ for vurdering av fylkesinndelingen. Vi gjør nedenfor kort rede for prosessene så langt.

6.6.1 Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark

I 2001 utredet en administrativ arbeidsgruppe en sammenslutning av Agderfylkene og Telemark og en sammenslutning av Aust-Agder og Vest-Agder (*Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark – ny fylkesinndeling?* (2001)). Konklusjonen fra arbeidet ble at en ønsket å gå videre med en vurdering av sammenslutning eller samarbeid mellom Vest-Agder og Aust-Agder. Vurderingen fra arbeidsgruppen var at et samlet Agder fylke ville bedre rammebetingelsene for en helhetlig og demokratisk styrt regional samfunnsutvikling på Agder, legge grunnlag for kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen og en mer brukerorientert fylkeskommune. Arbeidsgruppen mente Telemark i liten grad var orientert mot og integrert med Agderfylkene og at det syntes mindre nødvendig med en sammenslutning mellom Agderfylkene og Telemark. Fylkeskommunene sluttet seg til konklusjonene.

Arbeidsgruppen vurderte det slik at en sammenslutning til ett Agder ville ha gode forutsetninger for å ivareta nye oppgaver på bl.a. kultur- og samferdselsområdet slik det var skissert i St. meld. nr 31 (2000-2001). Alternativet med en sammenslutning med Telemark ville i tillegg etter arbeidsgruppens vurdering være en naturlig enhet for ivaretagelse av vegkontorene. Ett alternativ med en sammenslutning av Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold ble også vurdert. Arbeidsgruppen fant at en storregion bestående av de fem fylkene ville ha gode forutsetninger for å ivareta bl.a. statens vegvesens regionkontorer, aetat og kulturinstitusjoner.

6.6.2 Aust-Agder og Vest-Agder

Våren 2003 igangsatte Aust-Agder og Vest-Agder en administrativ arbeidsgruppe for vurdering av mandat og organisering av et hovedprosjekt for utredning av mer samarbeid eller sammenslutning mellom Agder-fylkene. (*Vest-Agder og Aust-Agder: Samarbeid eller sammenslutning - et forprosjekt 2003*). Høsten 2003 sluttet fylkeskommunene seg til forslagene til mandat som også var til høring i kommunene i Aust-Agder og Vest-Agder.

En politisk styringsgruppe bestående av fylkeskommunene, fylkesmenn og kommunene er nå etablert for en konkret vurdering av en sammenslutning, samt forslag til gjennomføringsplan for eventuell sammenslutning fra 2008. Styringsgruppen skal avgi rapport innen 1. september 2004. Den foreløpige plan for en mulig sammenslutning er fra 2008.

6.6.3 Buskerud, Telemark og Vestfold: BTV-samarbeidet

En administrativ arbeidsgruppe utredet i 2001 en sammenslutning av Buskerud, Telemark og Vestfold (Det nye fylket 2001). Arbeidsgruppens tilråding var å etablere en ny region bestående av de tre fylkene. Det var arbeidsgruppens vurdering at en ny region ville legge forholdene til rette for regional utvikling og effektiv tjenesteproduksjon.

Fylkeskommunene valgte å ikke gå videre med arbeid for en sammenslutning. I stedet igangsatte fylkeskommunene et arbeid for mer formalisert samarbeid om fylkeskommunale oppgaver og forsøk med ansvar for statlige oppgaver fra 2004 (BTV-samarbeidet). Prosjektet innebærer blant annet at nåværende fylkeskommunale oppgaver innenfor regional utvikling, internasjonalt arbeid, fylkesveg og kollektivtransport overføres til et interfylkeskommunalt organ, Regionrådet, som har beslutningsmyndighet. I tillegg er det lagt opp til at Regionrådet skal få ansvaret for prioriteringer av midler til investeringer på øvrig riksvegnett og ansvaret for løyver til rutetransport over fylkesgrensene mellom Buskerud, Vestfold og Telemark, samt næringspolitiske virkemidler som i dag er tillagt staten. Fylkeskommunene (Regionrådet) vil også gis anledning til å prioritere gitte midler fritt mellom riksveg- og kollektivtransport. Det vil ikke bli foretatt en overføring av midlene som inngår i forsøket fra staten til BTV. Midlene vil fortsatt bevilges over Samferdselsdepartementets budsjett.

Regionrådet består av 11 medlemmer fra de tre fylkeskommunene og ledes av en av de tre fylkesordførerne etter alternering.

6.6.4 Østfold, Oppland, Hedmark og Akershus (Østre Østlandet)

En administrativ arbeidsgruppe fra de fire fylkeskommunene la i 2002 frem en utredning om fylkesinndelingen på Østre Østlandet. Tre inndelingsalternativer ble vurdert: 1) Sammenslutning av de fire fylkene (Østre Østlandet), 2) Sammenslutning av Akershus og Østfold (Kystregionen) og 3) Sammenslutning av Hedmark og Oppland (Innlandsregionen).

Rapporten vurderer det slik større fylker ville ha gode forutsetninger for å ivareta statlige oppgaver innen bl.a. samferdsel, utvikling og kultur fordi ressursene til fylkeskommunene ville være styrket og fordi innedlingen ville være mer funksjonell.

Fylkesrådmennene fra Akershus og Østfold ga på bakgrunn av rapporten sine vurderinger av alternativene, og tilrødde en prosess videre for sammenslutning av Akershus og Østfold. Fylkesrådmennene mente en sammenslutning av alle de fire fylkene ikke var hensiktsmessig. Videre konkluderte fylkesrådmennene med at så lenge ulike sammenslåingsalternativer med Oslo ikke var aktuelt, var det av stor betydning å utvikle samarbeidet med Oslo.

Når det gjelder Hedmark og Oppland som et alternativ, trekkes det ingen entydig konklusjon i utredningen. Fylkesrådmennene fra disse fylkene ønsket å sende

rapporten på en bred høring, før de skulle gi sin endelige anbefaling overfor fylkestingene i de to fylkeskommunene.

I etterkant har ingen av de fire fylkeskommunene gått videre i arbeidet med å endre fylkesgrensene.

6.6.5 Hovedstadsområdet

Det er ingen initiativ for endring av fylkesgrensene i hovedstadsområdet. I hovedstadsområdet har man til nå valgt samarbeidsstrategien. I flere år har Samarbeidsutvalget Oslo-Akershus samarbeidet om regional planlegging. På samferdselssektoren og infrastruktur samarbeider kommune, fylkeskommuner og staten gjennom Samordningsutvalget. Ingen av disse samarbeidsformene representerer formalisering av ansvar til samarbeidet.

Det er nylig tatt initiativ til opprettelse av et arbeidsutvalg for Osloregionen. Utvalget består av Oslo kommune, Akershus og Østfold fylkeskommune og regionrådene fra kommunene som utgjør Oslo regionen (ulike regionråd fra Akershus, Drammen, Indre Østfold og Mosse-regionen). Arbeidsutvalget skal blant annet utarbeide og konkretisere en felles samarbeidsplattform for Oslo-regionen.

Et annet eksempel på et mulig formalisert samarbeid i hovedstadsområdet er initiativet fra Samferdselsdepartementet, Oslo kommune, Akershus, Østfold og Buskerud fylkeskommuner om opprettelse av et samordningsorgan for transport for det sentrale Østlandet. Organet kan få en svært viktig rolle for utviklingen i hovedstadsområdet og er opprettet på bakgrunn av en felles erkjennelse av utfordringer i transportsektoren i regionen.

6.6.6 Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Møre og Romsdal (Vestlandsrådet)

Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland fylkeskommuner startet drøftinger om ulike måter for samarbeid i 2001. En utredning (Vestlandsutredningen) med ulike modeller for samarbeid og sammenslutning ble lagt fram i begynnelsen av 2002. I et fellesmøte fant fylkesutvalgene i de tre fylkeskommunene utredningen som et godt grunnlag for videre arbeid med å utvikle Vestlandsregionen. Høsten 2002 ble Møre og Romsdal invitert med og Vestlandsrådet ble konstituert i januar 2003.

Vestlandsrådet er et interfylkeskommunalt samarbeidsråd. Rådet består i alt av 20 personer, 5 fra hvert fylke. Rådet ledes av en av fylkesordførerne på omgang. Fylkesrådmannen i samme fylke som har ledelsen, har innstillingsrett til rådet. Det daglige ansvaret for rådets virksomhet blir utført av en sekretariatsgruppe med ett medlem fra hvert fylke. Vestlandsrådet har som ambisjon å overføre reell avgjørelsesmyndighet fra fylkeskommunene og til rådet. Spesielt innenfor samferdsel, kultur og regionalutvikling skal Vestlandsrådet utvikle sitt ansvar. Hovedmålsettingene for rådet er blant annet å arbeide for en felles satsing på å fremme regionens interesser gjennom utviklingsprosjekter og andre tiltak som tjener regionen og å forvalte, helt eller delvis nåværende statlige ressurser og oppgaver.

Vestlandsrådet har i 2004 overtatt enkelte "statlige" oppgaver som et forsøk i fire år med mulighet for to års forlengelse. Oppgavene er knyttet til økt innflytelse og prioritering av riksveger og tiltak knyttet til disse (ikke stamvegene). Ansvar for anbudsprosess og prioritering av midler til ferjene på øvrig riksvegnett vurderes overført til Vestlandsrådet på et senere tidspunkt. Det vil ikke bli foretatt en overføring av midlene som inngår i forsøket fra staten til Vestlandsrådet. Midlene vil fortsatt bevilges over Samferdselsdepartementets budsjett.

6.6.7 Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark

Det har i de senere år ikke vært tatt formelle initiativ til utredning av ny fylkesinndeling i Trøndelag eller Nord-Norge.

Høsten 2003 har Troms fylkeskommune opprettet et eget regionaliseringsutvalg som skal gi innstilling om hvordan landsdelen kan vitaliseres og hvordan den kan få mer ansvar og innflytelse over egen framtid. Regionaliseringsutvalget er bredt sammensatt og skal legge fram innstilling før sommeren. I mandatet heter det blant annet at det framtidige regionale nivå skal være direkte folkevalgt og utvalget bes gjennomgå en rekke sektorer der det er naturlig å flytte makt fra det sentrale til det lokale og regionale nivå. Troms fylkeskommune har tatt kontakt med Nordland og Finnmark fylkeskommuner med oppfordring til opprettelse av tilsvarende arbeider i disse fylker.

Av øvrige samarbeidsprosjekter og initiativ nevner vi Trøndelagsrådet og landsdelsutvalget for Nord-Norge.

6.6.8 Statlige sektorers organisering og inndeling

Forvaltningsutviklingen er kjennetegnet av å være resultat av de mange sektorreformer de senere år. Mange mener sektorene reformeres først og fremst av hensyn til sektoren selv og ses i liten grad i sammenheng med øvrige reformer i samfunnet. Forvaltningsutviklingen kan se ut til å mangle ett overordnet grep. Spesielt kan dette gjelde statens regionale organisering som har tatt svært ulike former. De senere år har organiseringen av og inndelingen til statlige organer vært gjenstand for store endringer til større enheter enn fylkene (Statskonsult 2002). Statens administrative inndeling er ofte ikke i samsvar med fylkesinndelingen, til tross for at regjeringen har signalisert at den:

".. ser klare fordeler ved at fylkesvise statlige administrative inndelinger i størst mulig grad er sammenfallende med de til enhver tid gjeldende fylkesgrenser. Dette vil bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning mellom statlige etater" (St. meld. nr 31 (2000-2001)).

Eksempler på endringer i de senere år er reformen innen spesialisthelsetjenesten og innenfor Statens vegvesen som innebar en administrativ inndeling i fem landsdelsregioner. Den administrative inndelingen ble begrunnet først og fremst med sektorielle behov knyttet til faglighet, styring og effektivisering.

Øvrige eksempler på regional statsforvaltning som ikke følger fylkesgrensene er Fiskeridirektoratets ytre etater, Statens barneverns regionkontorer (2. linje-

tjenesten), Utlendingsdirektoratets regionkontorer, Husbankens regionkontorer og Mattilsynets regionkontorer.

Det at statsforvaltningen sektoriseres kan delvis knyttes opp til utviklingen av New public management (NPM) i offentlig sektor. NPM innebærer at virksomhetene selv i større grad bestemmer hvordan de skal være organisert, og den direkte politiske styringen nedtones. Politisk styring skjer i hovedsak gjennom formulering av målsettinger for de ulike offentlige aktivitetene, gjennom bevilgning av rammebudsjetter og til en viss grad gjennom styrerepresentasjon. De siste årenes delegering av detaljstyringen i sektorpolitikken går til en viss grad på bekostning av ønsket om å nytte sektorpolitikken til å oppnå tverrgående mål. Det er dermed blitt vanskeligere å føre en bred regionalpolitikk (NOU 2004:2).

6.7 Oppsummering

Tabell 6.1 Tabell: Oversikt større utredninger om fylkesinndelingen

Års-tall	Utvalg/ dokument	Tema	Hovedkonklusjoner
1960-tallet	Gabrielsen-utvalget	Vurdering av fylkesinndelingen	Det er behov for endringer i fylkesinndelingen. Utvalget var delt når det gjaldt fremdrift. Flertallet, som regjeringen fulgte opp, ønsket å avvente situasjonen til oppgavefordelingen og utviklingen av den nye fylkeskommunen (fra 1976) var mer klargjort.
1972	Koren-utvalget	Om hovedstadsområdet.	Forslag om sammenslutning av Oslo og Akershus for å sikre samordning av grenseoverskridende oppgaver. Regjeringen frarådte sammenslutning etter høring.
1989	Christiansen-utvalget: NOU 1992:15 <i>Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring</i>	Vurderinger av blant annet fylkesinndelingen.	Fylkesinndelingen innebar svakheter knyttet til folketall og funksjonalitet. Forslag om færre fylker.
1994-1995	St. meld. nr 32 <i>Kommune- og fylkesinndelingen</i>	Vurderinger av blant annet fylkesinndelingen.	Fylkesinndelingen er lite hensiktsmessig, spesielt i sentrale områder. Stortinget vedtok at sammenslutninger skal skje frivillig og ba regjeringen sette ned et utvalg til å se på oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.
1997	Hovedstads-utvalget: NOU 1997:12 <i>Grenser til besvær</i>	Inndeling og organisering i Oslo-regionen.	Reformbehov i hovedstadsområdet, spesielt knyttet til arealdisponering, utbyggingspolitikk og samordning av areal- og transportpolitikk. Forslag om felles Oslo/Akershus fylke, eller felles hovedstads-kommune. Utvalgets arbeid ble ikke fulgt opp av regjeringen.
2000	Oppgavefordelings-utvalget: NOU 2000:22 <i>Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune</i>	Først og fremst oppgavefordelingen, men utvalget vurderte også fylkesinndelingen	Forslag om en regional inndeling på 10 til 15 fylker.
2000-2001	St. meld. nr. 31 <i>Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling</i>	Først og fremst oppgavefordelingen, men så noe på fylkesinndelingen	Positiv til endring i inndelingen på frivillig grunnlag. Forslag om kompensasjon for utgifter til utredningsarbeid, og opprettelse av rådgivende utvalg for sammenslåingsprosesser.
2001-2002	St. meld. nr. 19 <i>Nye oppgaver for lokal-demokratiet - regionalt og lokalt nivå</i>	Først og fremst oppgavefordelingen, men så noe på fylkesinndelingen	Fortsatt fokus på frivillighet. Regjeringen sa nei til opprettelse av rådgivende utvalg.

7 Ny finansiering av regionene?

7.1 ECONs rapport

På oppdrag av KS utredet ECON Analyse i 2002 nye former for finansiering av fylkeskommunen (Rapport 39/02 *Ny finansiering av fylkeskommunen*).

ECON drøfter finansieringsformer, rammebetingelser og prosesser som kan bidra til å fornye og styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør i tråd med St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* fra regjeringen Bondevik II. I rapporten drøftes fem alternative former for finansiering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør: Samlet rammetilskudd, todelt rammetilskudd, regionaliserte sektortilskudd, friere skattøre og selskapsskatt. I tillegg drøftes mer langsiktig statlig budsjettering i det regionale utviklingsarbeidet.

ECON anbefalte å arbeide videre med en finansieringsmodell basert på en *to-delning av rammetilskuddet kombinert med bedre koordinerte og mer langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser*. Modellen ville etter ECONs syn ivareta viktige verdier og hensyn og ville være en styringsform som åpner for reelle partnerskap mellom fylkeskommunen og statlige aktører. Konkret pekte ECON på følgende hovedargumenter:

Forenkling og effektivisering: En rekke øremerkede tilskuddsordninger innlemmes i inntektssystemet, noe som medfører mindre administrasjonen og rapportering. I tillegg stimuleres prioriteringseffektive løsninger. Ordningen vil understøtte det finansielle ansvarsprinsipp og bidra til større klarhet og ansvarlighet i ressursdisponeringen.

Lokaldemokrati: Modellen gir mer makt og innflytelse over regionenes utvikling til fylkestinget i samhandling med aktørene i det regionale partnerskapet.

Nasjonale hensyn: Forslaget innebærer at staten og fylkeskommunen tar konsekvensen av at enkelte tjenesteoppgaver vil være underlagt nasjonale føringer som styres gjennom lover og regler, nasjonale standarder, veiledning og oppfølging.

Regional utvikling: Forslaget vil bedre forutsetningene for regional utvikling fordi fylkeskommunene og det regionale partnerskapet vil få tydelige og frie rammer for en politikk tilpasset de lokale og regionale behov. Todelt rammetilskudd og 4-

årsbudsjetter er forvaltningsmessig smidige og kan gi sterkere fokus på mål og prioriteringer.

Distriktpolitiske hensyn: Modellen innebærer å legge beslutninger om fylkenes videre utvikling til fylkets egne innbyggere og politikere som opplever de distriktpolitiske utfordringer sterkest, og dermed hvilke tiltak som best svarer til utfordringene.

7.2 Friere beskatningsrett

For å styrke nærheten til eget inntektsgrunnlag og dermed spore til forsterket innsats for regional utvikling, kan et friere skattøre vurderes. Et friere skattøre hvor fylkeskommunene gis friere rammer enn i dag til å fastsette skattøret, gir mer lokal beslutningsmyndighet over nivået på tjenestetilbudet og arbeidet for regional infrastruktur og utvikling. En annen fordel vil være at et friere skattøre kan styrke arbeidet for en lokal og regional næringspolitikk, fordi fylkeskommunene får mer igjen for egen innsats. I tillegg kan et friere skattøre styrke det lokale og regionale demokrati blant annet fordi en kan oppleve reelle debatter om skattenivå kontra behov for regionale utvikling.

Argumenter mot friere skattøre kan for det første være at ordningen har fordelingspolitiske virkninger fordi de ulike deler av landet har ulikt næringsgrunnlag. For det andre kan et friere skattøre gi større svingninger i inntektene til fylkeskommunene og gjøre budsjettering og planlegging vanskeligere. For det tredje kan statens makroøkonomiske styring av den økonomiske politikken svekkes. Og for det fjerde kan det reises spørsmål om ordningen vil øke skatetrykket overfor befolkning og næringslivet og om det vil svekke kommunesektorens insentiver for å effektivisere virksomheten.

7.3 Inntektssystemutvalget

Høsten 2003 nedsatte regjeringen et utvalg som skal gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Utvalget skal ha ferdig sin innstilling innen juli 2005. Målsetningen er å vurdere om systemet ivaretar kravet om rettferdig fordeling og om inntektssystemet er et effektivt virkemiddel for å gjennomføre regjeringens politikk overfor kommunal sektor. Utvalget er bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansierings-systemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

7.4 Finansieringsform for sterkere regioner

Dersom det skulle være aktuelt å styrke større geografiske regioner ved å desentralisere oppgaver, ressurser og myndighet, kan det være naturlig å ta opp spørsmålet om finansieringsform og beskatningsrett. Når det gjelder friere beskatningsrett, er det argumenter for at et mer selvstendig regionalt nivå bør i prinsippet kunne "satse litt mer eller mindre" ut fra det mandat velgerne gir og innenfor enhetsstatens prinsipper om likeverdige tjenester og utviklingstiltak fra det offentlige. Dersom en reform for styrking av regionene skulle bli en realitet, er det naturlig å vurdere finansieringsform og endringer i inntektssystemet. For

eksempel er det slik i dag at inntektsutjevningen i inntektssystemet innebærer at fylkeskommunene påvirker en svært liten andel av skatteinntektene. Vurderinger av ulike finansieringsalternativer i forbindelse med en eventuell styrking av regionene inngår ikke i det regjeringsoppnevnte Inntektssystemutvalgets mandat.

8 Ny regioninndeling – ny oppgavefordeling?

Problemstillingene i kapitlet er knyttet til to forhold. For det første er spørsmålet om en ny regioninndeling med et større befolkningsgrunnlag og med en annen funksjonalitet gir argumenter for flere oppgaver til mellomnivået.

For det andre drøfter vi en utvikling mot mer oppgavedifferensiering. Spørsmålet er om det er argumenter for at større regioner i deler av landet bør kunne ha ansvaret for flere oppgaver enn fylker som ikke endrer sin inndeling?

8.1 Vurderingskriterier

De ulike offentlige dokumenter som har drøftet oppgavefordelingen i de senere år har hatt relativt like prinsipper for vurdering av på hvilket geografisk nivå en oppgave mest hensiktsmessig kan løses. Vi gjør nedenfor kort rede for hovedprinsippene.

8.1.1 Lavest mulige effektive nivå

Både i NOU 2000: 22, St. meld. nr. 31 (2000-2001) og St. meld nr. 19 (2001-2002) reises spørsmålet om en oppgave bør løses lokalt, regionalt eller nasjonalt. I de tre dokumenter legges det til grunn at oppgaver bør løses på et lavest mulig effektivt nivå. Formuleringen "lavest mulig effektivt nivå" innebærer at hensynet til nærhet til innbyggerne må veies opp mot samfunnsøkonomisk effektivitet. Effektivitetsbegrepet handler om best mulig utnyttelse av knappe ressurser. Dels dreier det seg om at prioriteringen og utformingen av tjenester skal samsvare med innbyggernes behov og ønsker (prioriteringseffektivitet) og dels at produksjonen av tjenester skal skje til en lavest mulig kostnad (kostnadseffektivitet). I den sammenheng er mulighetene offentlige organer har for utnyttelse av stordriftsfordeler viktig.

8.1.2 Økonomisk og faglig bæreevne

Videre vil vurderingen av hvorvidt en oppgave bør legges til lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå være knyttet til offentlige organers økonomiske og faglige forutsetninger.

Når det gjelder det økonomiske omfanget av en oppgave innebærer retningslinjen at det må være en tett sammenheng mellom det økonomiske omfanget av en oppgave og den økonomiske yteevnen til det organ som skal løse oppgaven.

Det samme resonnementet gjelder for faglige hensyn. Oppgaver som stiller så store krav til faglig ekspertise at den vanskelig kan tilveiebringes på lokalt nivå, bør legges på et nivå som har forutsetninger og kapasitet for å bygge opp det fagmiljø og den spesialkompetanse som er nødvendig for oppgaveløsningen. Tilsvarende vil oppgaver som krever store ressurser kunne være for store for fylkesnivået og dermed legges til et nivå med større geografisk og innbyggermessig utstrekning. I denne sammenheng er også etterspørselen etter en oppgave viktig. Dersom endringer i behovet for en oppgave er utsatt for store svingninger over tid, vil det være vanskelig å opprettholde beredskapen eller kompetansen for å løse oppgaven. Større organisasjoner står bedre rustet enn mindre til å møte svingninger i behov.

8.1.3 Funksjonalitet

Når oppgavefordelingen skal vurderes bør en også reise spørsmålet om organet kan sikre en funksjonell og bærekraftig oppgaveløsning innenfor naturlige sammenhørende områder. I prinsippet bør det være rimelig samsvar mellom en oppgaves geografiske nedslagsfelt og et organ sitt geografiske nedslagsfelt. I den sammenheng bør også organets utstrekning og størrelse være funksjonell for samhandling med andre aktører og forvaltningsnivåer. For eksempel har det vært et hensyn at fylkenes størrelse gjør det mulig for fylkene å samhandle med kommunene, men også regionale statlige etater.

8.1.4 Politisk eller administrativ styring?

I denne sammenheng har vi ikke drøftet geografisk nivå i sammenheng med om oppgaven skal underlegges statlig eller lokal(regional) politisk styring. Et uttalt hovedprinsipp i norsk forvaltning har vært at oppgaver som krever lokal og regional tilpasning bør underlegges lokal-/regionalpolitisk styring (til kommuner og fylkeskommuner), mens oppgaver som kjennetegnes av standardisering, likhet eller nasjonal styring og koordinering har vært lagt til staten.

Men drøftingen av om en oppgave skal legges til kommune/fylkeskommune eller til staten har også vært knyttet til størrelse. Det er for eksempel argumenter for at større regioner lettere kan ivareta hensynet til likhet og likeverdighet og nasjonal styring, fordi mangfoldet blir mindre.

8.2 Hva sier offentlige dokumenter om sammenhengen større regioner - flere oppgaver?

Spørsmålet er om en endring i regioninndelingen kan gi argumenter for flere (statlige) oppgaver til regionnivået.

Både utredninger og stortingsmeldinger som behandler forholdet mellom regionenes størrelse og oppgaver er relativt entydige: Større regioner muliggjør

faglig sett et større ansvar og flere oppgaver. Det fremholdes prinsipielle argumenter for at større og mer funksjonelle regioner kan gi grunnlag for økt ansvar for oppgaveløsningen både av kapasitetsmessige, faglige og økonomiske grunner, men også av hensyn til likhet. Hva som er det lavest mulig forvaltningsnivå, avhenger av størrelsen på forvaltningsnivået.

For eksempel argumenterer både Oppgavefordelingsutvalget, den danske strukturkommissjonen og regionale utredningsarbeider om fylkesinndelingen for at større regioner vil kunne ha faglige og økonomiske ressurser til å løse nåværende statlige oppgaver på en effektiv måte. Når det gjelder Oppgavefordelingsutvalget mente utvalget at landsdelene ville ha gode økonomiske og faglige ressurser til å ivareta større oppgaver som vegvesen og sykehus. Ved en inndeling i landsdeler ville regionnivået være det lavest mulige effektive forvaltningsnivå for en rekke statlige oppgaver. For det andre ville hensynet til nasjonal styring og koordinering innenfor sektorområdene kunne ivaretas ved en inndeling i færre fylker. For det tredje ville hensynet til en viss likhet og likeverdighet mellom regionene på visse oppgaveområder lettere ivaretas.

Tilsvarende heter det at større kommuner kan ha et større ansvar for fylkeskommunale og statlige oppgaver. Dagens oppgavefordeling er delvis resultat av regioninndelingen.

Disse argumentene har også vært brukt av staten selv i blant annet statlige reformprosesser. Staten har gjennom endringer i sin administrative inndeling fått argumenter for en statliggjøring av oppgaver. Reformen i spesialisthelsetjenesten var blant annet begrunnet med hensynet til større fagmiljøer, stordriftsfordeler og likhet i tilbudet. En av begrunnelsene for reformen var blant annet at fylkeskommunene var for små enheter til å ivareta de overordnede hensyn for spesialisthelsetjenesten.

Et annet eksempel på at størrelsen på fylkene har hatt betydning for oppgavers plassering, kan være Samferdselsdepartementets vurderinger i forbindelse med vegreformen (St. prp. nr. 1 (2001-2002) *Samferdselsdepartementet*). I den sammenheng ble en overføring av vegansvar fra staten og til fylkeskommunene vurdert. Men et viktig argument for et fortsatt statlig ansvar var behovet for å redusere antall vegkontorer fordi daværende administrative grenser var lite funksjonelle i samferdselssammenheng. I et samferdselsperspektiv mente man at vegkontorenes administrative inndeling i større grad enn i den daværende burde omfatte større transportområder.

Dersom en hadde hatt en annen inndeling i forbindelse med Oppgavefordelingsutvalgets arbeid, kunne nok for eksempel et større samferdselsansvar vært lagt til regionene og argumentene mot statliggjøring av sykehus stått sterkere.

8.3 Mer oppgavedifferensiering?

Spørsmålet er om det er argumenter for at større fylker i deler av landet bør kunne ha ansvaret for flere oppgaver enn fylker som ikke endrer sin inndeling (differensiert oppgavefordeling)?

En differensiert oppgavefordeling vil bryte med generalistkommuneprinsippet, som innebærer at fylkeskommunene og kommune har tilnærmet like lovfestede oppgaver (med unntak av Oslo som både er kommune og fylke). Uansett befolkningsstørrelse eller funksjonalitet har fylkeskommunene samme ansvar.

Differensiert oppgavefordeling innebærer at fylkeskommunenes (og kommunenes) oppgavesammensetning vil kunne variere etter hvilke forutsetninger de har for å kunne påta seg offentlige oppgaver, og etter hvilke utfordringer og behov som gjør seg gjeldende lokalt og regionalt. Differensieringen betyr at ikke alle fylkeskommuner vil ha ansvar for de samme oppgaver, slik som i dag. Differensiert oppgavefordeling vil innebære at man får ulike regiontyper avhengig av funksjonalitet og ressursgrunnlag.

I forhold til begrepsbruken i forrige avsnitt, vil kriteriet ”lavest mulig effektive nivå” kunne vurderes konkret i forhold til hvilke oppgaver det er tale om og størrelsen på fylket som skal ha ansvaret. En slik modell vil kunne sikre at kriteriet underlegges reelle vurderinger og eksplisitte vurderinger. Et slikt forvaltningssystem som ofte har hatt betegnelsen differensiert oppgavefordeling har de senere år vært del i debatten om oppgavefordelingen uten at man til nå har gått langt i differensieringen når det gjelder overføring av ansvar eller økonomiske ressurser. Men trekk ved politikken kan tyde på en viss oppmykning av generalistkommuneprinsippet.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) ble det åpnet for å overføre ansvaret for kjøp av regionale jernbanetjenester og regionale flyruter fra Samferdselsdepartementet og til fylkeskommuner som etter en sammenslutning hadde et større ressursgrunnlag og et en bedre funksjonalitet for samferdselsoppgaver. I tillegg ble det åpnet for mer fylkeskommunal innflytelse i planprosessene til Nasjonal transportplan.

I St. meld nr 19 (2001-2002) inviterte regjeringen kommuner og fylkeskommuner til forsøk med oppgavedifferensiering. I invitasjonen ble fylkeskommunene og kommuner oppfordret til å søke overtakelse av henholdsvis fylkeskommunale og statlige oppgaver enten gjennom søknad fra enkeltfylkeskommuner/kommuner eller ved overføring som forutsetter inter(fylkes)kommunalt samarbeid.

Høsten 2003 har KRD redegjort for status i forbindelse med forsøkene med differensiert oppgavefordeling (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004) *Forsøk med oppgavedifferensiering mv.* Det legges opp til en overføring av ansvar fra staten og/eller fylkeskommunene og til enkeltkommuner eller interkommunale samarbeidsorgan innenfor blant annet barnevern, kulturminner og samferdsel. På fylkesnivå overføres ansvar fra staten og til fylkeskommunene og det regionale partnerskapet i forsøket ”Fritt fram” som drives i Oppland fylke. Forsøket berører regionale utviklingsmidler som i dag er underlagt flere fagdepartementer. I tillegg gis samarbeidet mellom Telemark, Buskerud og Vestfold økt ansvar innenfor samferdsel og næringsutvikling. På Vestlandet har Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner (Vestlandsrådet) fått godkjent forsøk knyttet til oppgaver på samferdselsområdet.

Internasjonalt er Belgia, Spania og Storbritannia alle land med ulike former for differensiert oppgavefordeling eller asymmetrisk statsskikk.

Fordelen med en mer differensiert forvaltningsstruktur er knyttet til tilpasning og fleksibilitet. Differensiert oppgavefordeling innebærer at det kan dannes forvaltningsenheter som skaper bedre samsvar mellom det geografiske nedslagsfeltet til den enkelte offentlige oppgave. Oppgavefordelingen vil variere etter hvilke forutsetninger regionene har for å kunne påta seg offentlige oppgaver, og etter hvilke utfordringer og behov som gjør seg gjeldende lokalt og regionalt. Dermed kan beslutninger knyttet til lavest mulige effektive forvaltningsnivå underlegges mer reelle vurderinger enn i dag.

Selv uten endringer i inndelingen er fylkeskommunene svært ulike når det gjelder geografi og ressurser. Fylkeskommunene har allerede ulike forutsetningene når det gjelder å løse oppgaver. En mer differensiert oppgavefordeling mellom stat, region og kommune kan være en fleksibel strategi for å møte utfordringene.

Men det er argumenter mot en forvaltningsmodell med sterkere differensiering. For det første kan modellen føre til økt kompleksitet i offentlig forvaltning. Bildet av hvem som har ansvaret for hva når det gjelder offentlige oppgaver vil bli mer uoversiktlig. For det andre vil en differensiert oppgavefordeling også kreve en differensiert styring av regionene fra statens side, med bruk av ulike virkemidler for ulike typer regioner. Differensiering vil også kunne innebære større geografiske forskjeller i tilbudet av den enkelte tjeneste. Generalistmodellen innebærer fordeler for fordi et likeartet kommunesystem over hele landet kan skape grunnlag for en samordnet styring, samt en nasjonal samfunnsutbygging og ressursutnyttelse.

8.4 Nye regioner, nye oppgaver - et eksempel

Professor i samfunnsgeografi Tor Selstad (Selstad 2003) presenterer forslag til ny regioninndeling basert på samhandlingen mellom mennesker og i økonomien, identitet og historikk (samfunnsregioner). Selstad foreslår 7 regioner. I grove trekk foreslår han at nye regioner med følgende fylker:

- Nordland, Troms og Finnmark
- Trøndelagsfylkene og Romsdal
- Sunnmøre, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland
- Agder-fylkene
- Telemark, Vestfold og Buskerud
- Oslo, Akershus og Østfold
- Oppland og Hedmark.

Selstads forslag tar utgangspunkt i "naturlige" samfunnsregioner. De nye regionene vil kunne bli mer funksjonelle for oppgaveløsning og mer faglig og økonomisk robuste. Hva som er lavest mulige effektive nivå endrer seg når regionene blir større. I tillegg vil hensynet til statlig styring, samordning og likhet ivaretas lettere i en modell med færre regioner.

Med utgangspunkt i tidligere utredninger om oppgavefordelingen kan det tilsi at regionene tilføres nye oppgaver. Selstads forslag minner mye om Oppgave-

fordelingsutvalgets forslag til landsdelsmodeller (5-7 regioner), men er noe mindre regioner enn de nåværende vegregioner og helseregioner (5).

Dersom en legger til grunn Oppgavefordelingsutvalgets vurderinger, vil en finne argumenter for regioner som opprettholder det ansvar fylkeskommunene i dag har (regional utvikling, transport og videregående opplæring). I tillegg vil det være argumenter for et regionalt politisk ansvar for spesialisthelsetjenesten, vegvesenets regionkontorer og riksvegene unntatt stamvegene, kjøp av jernbanetjenester, aetats regionale og lokale funksjoner, Innovasjon Norges regionkontorer og veiledningsansvaret fra den ytre fiskeridministrasjon, statlige høyskoler og riksinstitusjoner/landsdels/knutepunktinstitusjoner innen kultur.

På den annen side har viktige argumenter for statliggjøringen av spesialisthelsetjenesten og et fortsatt regionalt statlig ansvar for oppgaver blant annet vært knyttet til sektorenes egne behov, behovet for nasjonal styring og kontroll og overkommuneproblematikk. Selv ved større endringer i regioninndelingen kan disse argumentene fortsatt ha gyldighet.

Det er også grunn til å påpeke at regionene etter Selstad forslag vil bli svært ulike både når det gjelder geografisk utstrekning og ressursgrunnlag. Region Innlandet og Sørlandet vil være svært små i forhold til region Akershus, Nord-Norge og Vestlandet. Det kan tale en differensiering i oppgaver avhengig av regionenes egenskaper, men dette igjen kan, som vi har vært inne på, innebære styringsutfordringer innenfor den enkelte sektor.

Referanseliste

- Aurevåg, Audun, Einar Leknes og Torbjørn Åretun (2002): *Vestlandsutredningen. Rogalandsforskning, rapport RF 2002/004.*
- Baldersheim, Harald (1998): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det norske samlaget.
- BTV-samarbeidet (2001): *Det nye fylket?* Rapport fra en interfylkeskommunal arbeidsgruppe.
- Department for Transport, Local Government and the Regions (2002): *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions.* White Paper May 2002.
- ECON (2001) *Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark – ny fylkesinndeling.* På oppdrag fra Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark fylkeskommuner.
- ECON (2002): *Ny finansiering av fylkeskommunen.* ECON rapport 39/02.
- ECON (2002): *Regionalisering på dagsorden.* ECON Rapport 7/02. Utarbeidet for Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold fylkeskommuner.
- Europarådet (2003): *Rapport om regionalt demokrati i Norge.*
- Gent University (2001): *Constitutional Regions in the EU. An examination of value added, of critical success factors and political consequences.*
- KOU 1-97 *Spiller det noen rolle? Demokratisk forvaltning i på to eller tre nivåer?* Kommunenes sentralforbund.
- KOU 1-98 *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling.* Kommunenes sentralforbund.
- KS (2003): EUs regionalpolitikk: *Rasjonalisering eller fortsatt fellespott?* Notat 10.11.03.
- NOU 1972:27 *Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området.* Innstilling fra Koren-utvalget.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.*
- NOU 1997:12 *Grenser til besvær.*
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.*
- NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.*

NOU 2003:19 *Makt og demokrati.*

NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål.*

Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen.* Fagbokforlaget

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd.*

Statskonsult (2002): *Inndeling av regional stat. En kartlegging.* Rapport 2002:18.

St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen.*

St.meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet 2001-2005.*

St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*

St.meld. nr. 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken.*

St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.*

St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen – om utviklingen av storbypolitikk.*

St.prp. nr. 69 (1998-99) *Om kommuneøkonomien 2000 mv.*

St.prp. nr. 1 (2001-2002) *Samferdselsdepartementet.*

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004) *Forsøk med oppgavedifferensiering mv.*

Strukturkommissionens rapport. Betænkning nr 1434, januar 2004.

Veggeland, Noralv (2000): *Den nye regionalismen.* Fagbokforlaget.