

ALTERNATIVER FOR REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ

Professor Jørgen Amdam
Ålesund 12.desember 2014
HVO/Møreforskning Volda

Grunnlag - oppdraget

KMD ønsker i følge konkurransegrunnlaget s. 6 en rapport i tre deler:

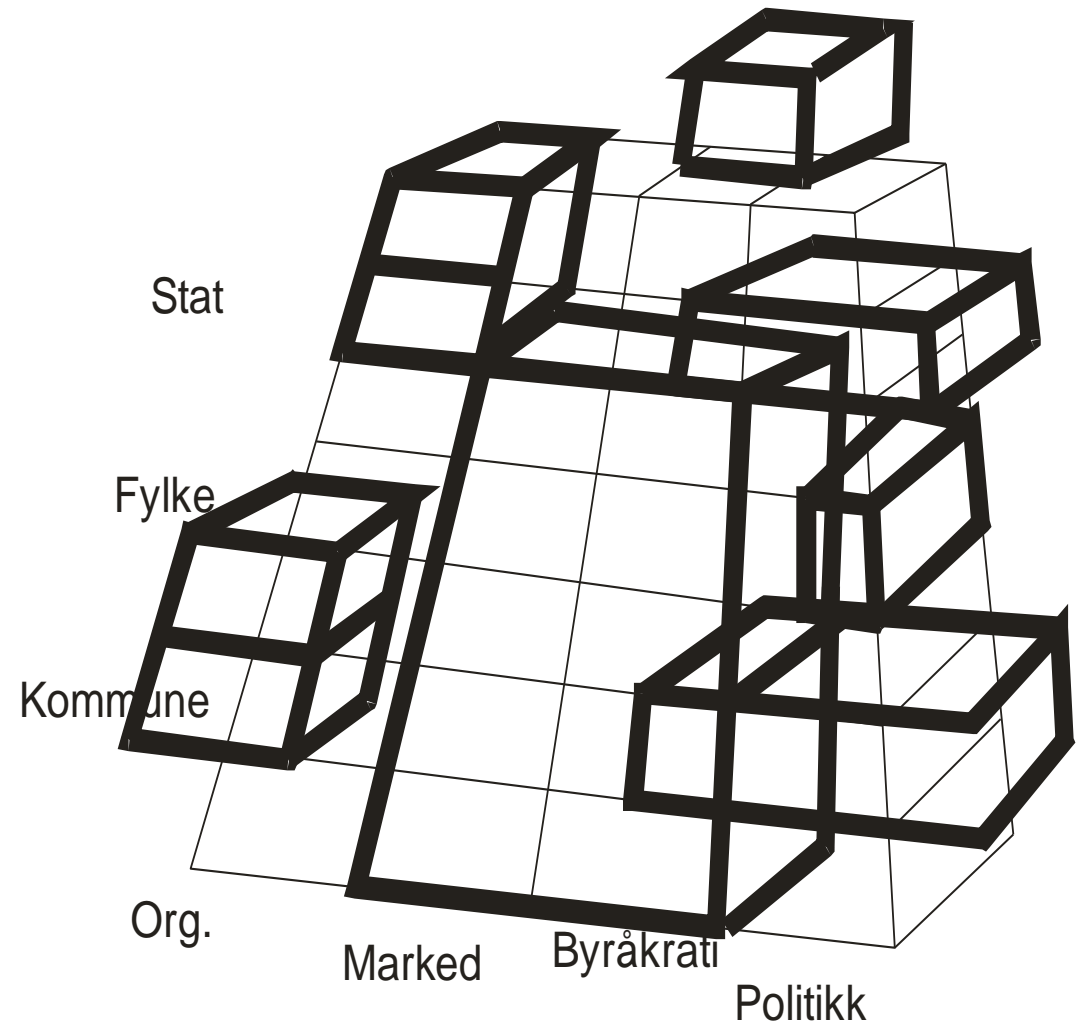
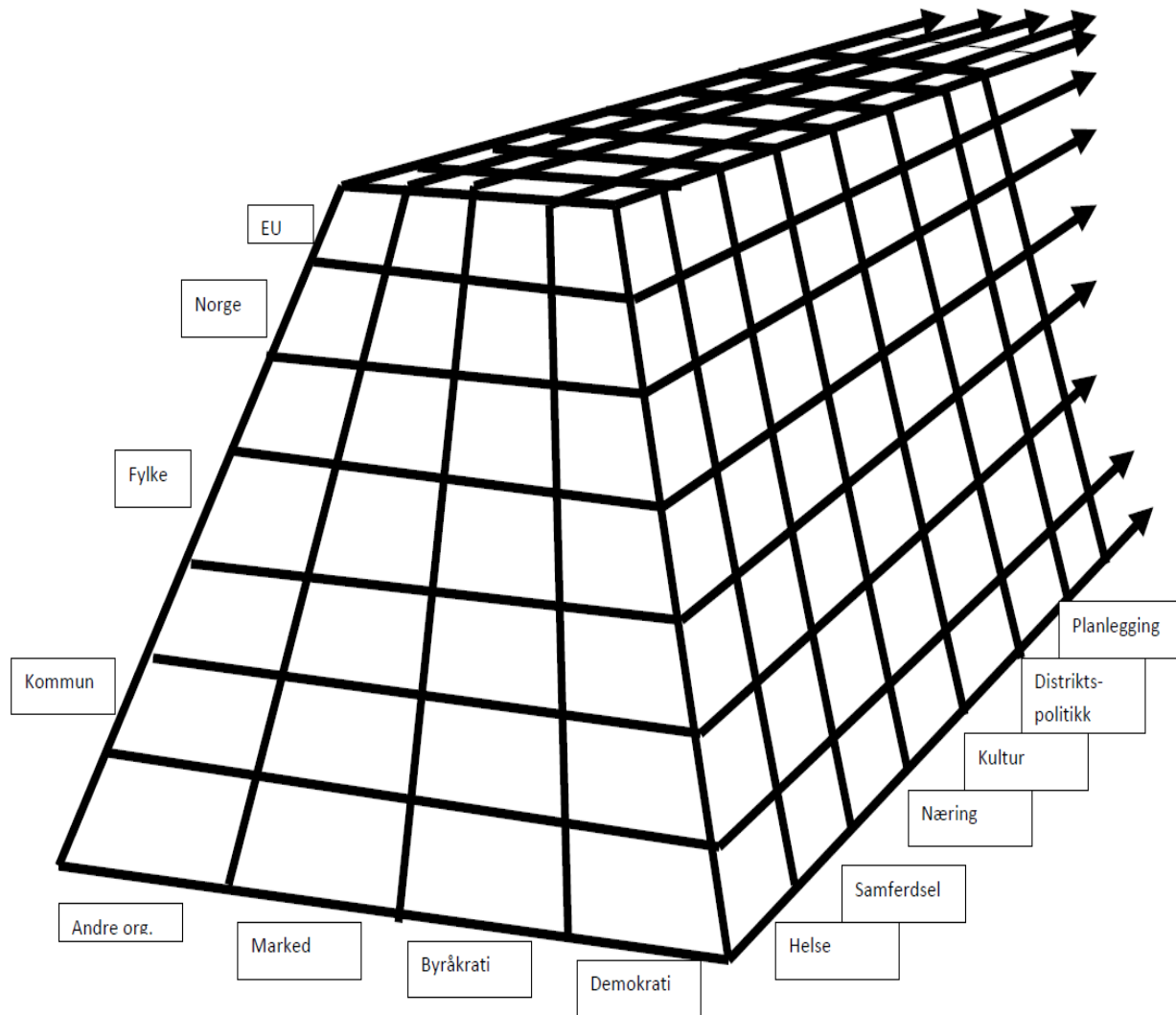
- En sammenstilling og vurdering av **eksisterende utredninger og stortingsdokumenter** som inneholder vurderinger og anbefalinger om hvordan et nytt regionalt nivå kan inndeles,
- En sammenstilling og vurdering av eksisterende utredninger og stortingsdokumenter om **hvilke funksjoner og oppgaver** som legges til grunn for ulike alternativer for inndelingen av regionalt folkevalgt nivå. Det skal synliggjøres i hvilken grad anbefalingene setter bestemte krav til innbyggertall eller andre kriterier for de funksjonene og oppgavene som er vurderte. Videre skal det redegjøres for om utredningene vektlegger eller synliggjør mulighetene for samordning med statlig regioninndeling.
- En skisse over **aktuelle funksjoner og oppgaver til et nytt regionalt folkevalgt nivå..** Sammenhengen mellom mulige nye oppgaver og ulike alternativer for regional inndeling skal vurderes.

FRIST: 17 NOVEMBER

Fremgangsmåte

Vi har sammenstilt og analysert eksisterende utredninger og stortingsdokumenter med relevans for regionnivået. På bakgrunn av dette har vi

1. Utleddet tre prinsipper for oppgavefordeling og 10 kriterier for territoriell inndeling av regionnivået og oppgavefordeling mellom kommune, region og stat
2. Valgt ut, vurdert og tilpasset fire tidligere utredede alternativer for geografisk inndeling
3. Vurdert alternativene opp mot ulike kommunestrukturer som kan oppstå gjennom kommunereformen og utledet fire alternative sammensetninger av region og kommunestruktur
4. Vurdert de fire alternativene ut fra de 10 kriteriene



Fragmentering av segment

MAKTUTGREIINGANE – SEGMENTERING OG FRAGMENTERING
 BEHOV FOR HORISONTAL/TERRITORIELL SAMORDNING

NIVI (2013): seks hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling

- **Hovedstadsområdet.** Dette er belyst i flere utredninger spesielt knyttet til manglende territoriell samordning. Samtidig er den kombinerte fylke/kommune modellen skissert som et alternativ i flere storbyområder.
- **Flerkommunale byområdet.** Kommunikasjonsforbedring, befolkningsvekst m.m. skaper samordningsutfordringer både innen samfunnsutvikling og for tjenesteproduksjon.
- **Mindre tettsteder som er oppdelt av kommunegrenser.** Befolkningsvekst og kommunikasjonsforbedring har ført til at senter «flyter sammen» til ett for området funksjonelt senter.
- **Små kommuner i folketall.** Her er det stor forskjell mellom små kommuner som over tid er blitt inkludert i større bo- og arbeidsmarked og kommuner som «har lite folk, er langt fra folk og langt mellom folk» - dvs. som er isolert fra større bo- og arbeidsmarked.
- **Mikrokommuner under 1000 innbyggere.** De fleste slike er en del av periferiutfordringene ovenfor.
- **Uhensiktsmessig avgrensing** på grunn av kommunikasjonsendring.

Strategier for reform (Rattsø 2014)

- Nasjonal reform gjennomført med kommando (government) – som på 1960-tallet.
- Frivillig sammenslutning nedenfra, eventuelt med oppfordring og «gulrøtter» ovenfra (governance)
- Kombinasjon av kommando og frivillighet som i den danske reformen – for eksempel krav om størrelse m.m. men der kommunene selv finner hvem man vil slå seg sammen med.

Forholdet kommune – region - stat

- Kommunereformen vil påvirke det regionale nivået – oppgåvefordeling – struktur
- Regionreform – avhengig variabel i forhold til kommunereform
 - Regionreform – også i forhold til staten
 - Oppgaver
 - Struktur - storleik

Alternative kommunestrukturer etter reformen

- Variert populasjon, ca. 300 kommuner både store og små
- Store kommuner (ABS), ca. 150, men fremdeles opp mot 50 små – 80 under 15.000
- Regionkommuner (handelsregioner), ca. 80 kommuner alle med minst 15.000 innbyggere.
- Fleksibel kommunestruktur – store kommuner har store oppgaver - basisoppgaver har alle.
- Regionstruktur som avhengig variabel av kommunestruktur

Kommune Region/fylke	Variert kommune- struktur Ca 300 kommuner	Store kommuner – med unntak. Ca 150 kommuner	Regionkommuner Alle minst 15.000 innbyggere. Ca 80 kommuner	Fleksibel kommunestruktur Store kommuner gis flere oppgaver enn små

Trend

- Noverande frivillig strategi med belønning fører til samanslåing av knipper av kommunar – normalt 2 eller 3. 2020 – om lag 300 kommunar – fortsatt mange små som «ingen vil ha» eller som vil ”vere seg sjølv” og har råd til det.
- Om generalistprinsippet blir oppretthald kan det gjerast lite med oppgåvefordelinga til kommunane.

Store kommunar – 150 kommunar, dei fleste over 15.000 innbyggjarar

- 351 kommunar er i dag under 15.000 – dette kravet kan føre til mellom 100 og 200 kommunar – avhengig også av kva som skjer i byområda og om dei mest perifere kommunane blir «halden utanfor med særordningar»
- Vi har 160 bu- og arbeidsmarknadsregionar (Gundersen og Juvkam 2013) av desse 67 med små eller ingen sentrum.
- SSB – 89 regionar - kan etablere kommunar med >15.000 innbyggjarar i 70 av dagens bu- og arbeidsmarknadsregionar – 95% av befolkninga.
- Kommunane kan ha dagens oppgåver og truleg også nye som større ansvar innan barnevern, helse, omsorg – men ikkje VGS og dei fleste andre oppgåver som FK har i dag. (Unntak dei minste?)

Regionkommunar (80) – alle over 15.000 innb.

- Funksjonelle regionar grunnleggande prinsipp + minst 15.000 innbyggjarar (unnateke utkantar?) – sannsynleg 80 til 100 regionar
- Krev «planlegging frå toppen» og tvang
- Kommunane kan ha dagens oppgåver og truleg også nye som større ansvar innan barnevern, helse, omsorg – men ikkje VGS og dei fleste andre oppgåver som FK har i dag.

Fleksibel kommunestruktur – endra generalistprinsipp

- **Alle kommuner skal ha ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver** som barnehage, grunnskole, SFO, heimebasert omsorg, hyppig institusjonsomsorg m.m.
- Regionalpolitisk nivå (U-region) i lag med kommunene har en **klar ansvarsdeling i forhold til staten.**
- **Regionalt nivå (U-region) har et totalansvar for samfunnsutvikling og offentlig velferdsproduksjon** i sin region innenfor avgrensingene bestemt i punkt 1 og 2.
- **Arbeidsdelingen mellom kommune og U-region er fleksibel** og blir avtalt gjennom samarbeidsavtaler men generelt slik at store kommuner har større eget ansvar enn små kommuner.

Kommune Region/fylke	"Trend " Ca. 300 kommunar Store og små	Store kommunar med unntak ca. 150 kommunar bu- og arbeidsmarked	Regionkommunar Alle minst 15.000 innb. Ca. 80 kommunar - handelsregion	Fleksibilitet Basiskommune Store kommunar fleire oppgåver enn små
0-alternativ – grensejusteringer – dagens oppgaver - 19 fylker	0-alternativet			
Oppgavefordelingsutvalgets anbefaling: 10-15 funksjonelle regioner Over 200.000 innbyggere Nye oppgaver	Sammenslåing			
Selstad inndeling i 7 landsdelsregioner Nye oppgaver			Landsdel	
Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering utledet av Rattsø (2014) og Selstad mfl. (2012).				Storby
Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering etter Selstad mfl. (2012). 10 – 15 regioner				Fleksibel regionalpolitisk organisering

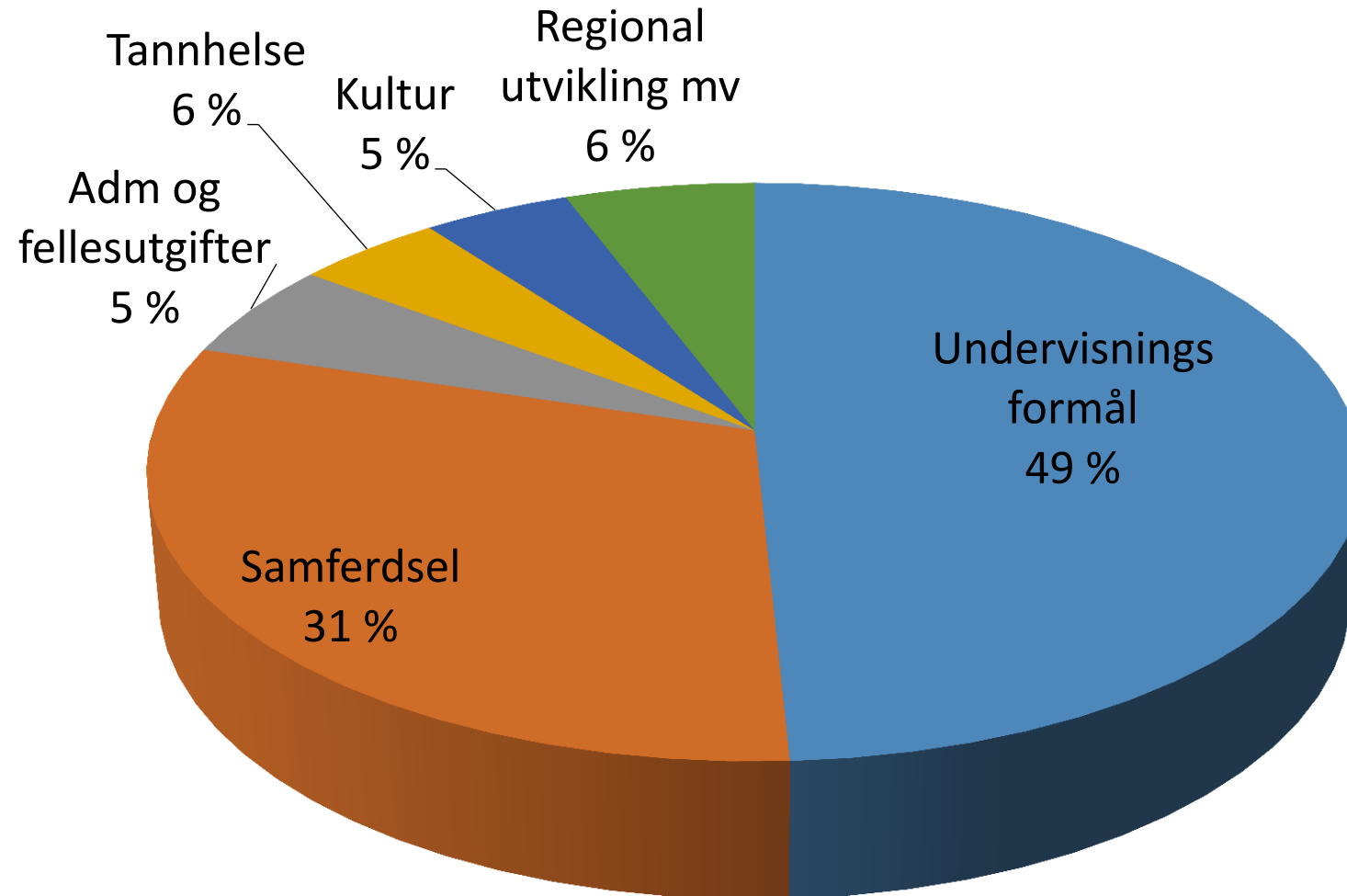
Aktuelle kombinasjonar

Kommune	Variert kommune- struktur Ca 300 kommuner	Store kommuner – med unntak. Ca 150 kommuner	Region- kommuner Alle minst 15.000 innbyggere. Ca 80 kommuner	Fleksibel kommunestruktur Store kommuner gis flere oppgaver enn små
Region/fylke				
0-alternativ – grensejusteringer – dagens oppgaver - 19 fylker				
Oppgavefordelingsutvalg ets anbefaling: 10-15 funksjonelle regioner Over 200.000 innbyggere Nye oppgaver			10-12 regioner	
Selstad inndeling i 7 landsdelsregioner Nye oppgaver		Kan fungere, men ikke optimalt.		
Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering utledet av Rattsø (2014) og Selstad mfl. (2012).	Med forbehold om svakhetene ved modellen	Med forbehold om svakhetene ved modellen	Med forbehold om svakhetene ved modellen	
Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering etter Selstad mfl. (2012). 10 – 15 regioner				

Som no – fylkesstrukturen blir ikkje endra

- Fylkesstrukturen har lege fast svært lenge og blir ikkje endra i denne omgangen heller
- Oppgåveendring:
 - Stat/Fylke – neppe endring i forhold til dagens situasjon – kan bli redusert
 - Kommune/Fylke – oppgaver frå/til fylkeskommune til/frå kommune – avhengig av kommunestruktur – viktig vidaregåande skule som krev svært store kommunar og som neppe er forenleg med noverande fylkesstruktur (få og store kommunar, mange og små fylke)

Utgifter fordelt etter sektor



Samanslåing – av noverande fylke/grenser

FYLKE	Forsterket fylke	Regionmodell	Geografisk forslag/kommentar
Finnmark	X		
Troms		X	Region Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark
Nordland	X		
Nord-Trøndelag		X	Region Midt-Norge: Trøndelagsfylkene og kommuner på Helgeland, Nordmøre og i Nordøsterdal
Sør-Trøndelag		X	Region Midt-Norge: Trøndelagsfylkene, og deler av Helgeland, Nordmøre og Nordøsterdal
Møre og Romsdal	(X)		Avviser oreslå landsdelsinndeling
Sogn og Fjordane	X		
Hordaland		X	Vestlandsregion: Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
Rogaland	X		
Vest-Agder		X	Region Agder: Vest- og Aust-Agder
Aust-Agder		X	Region Agder: Agderfylkene med Telemark og evt. Vestfold
Telemark		X	Region: Telemark, Buskerud og Vestfold
Vestfold	X		
Buskerud		X	Region: Buskerud, Telemark og Vestfold
Oppland og Hedmark		X	Region: Hedmark og Oppland
Oslo	X		
Akershus		X	Hovedstadsregionen: Akershus og Oslo, evt. Østfold
Østfold		X	Osloregionen: Oslo, Akershus og Østfold

- Fylkeskommune over 200.000 (ideelt 400.000) innbyggjarar – 10 til 15 (Christiansen, Wilhelmsen)
- Oppgåver frå staten? BUF-etat?
- Oppgåver frå/til kommunar – avhengig av kommunestruktur – viktig vidaregåande skule som krev svært store kommunar og som neppe er forenlig med denne fylkesstrukturen

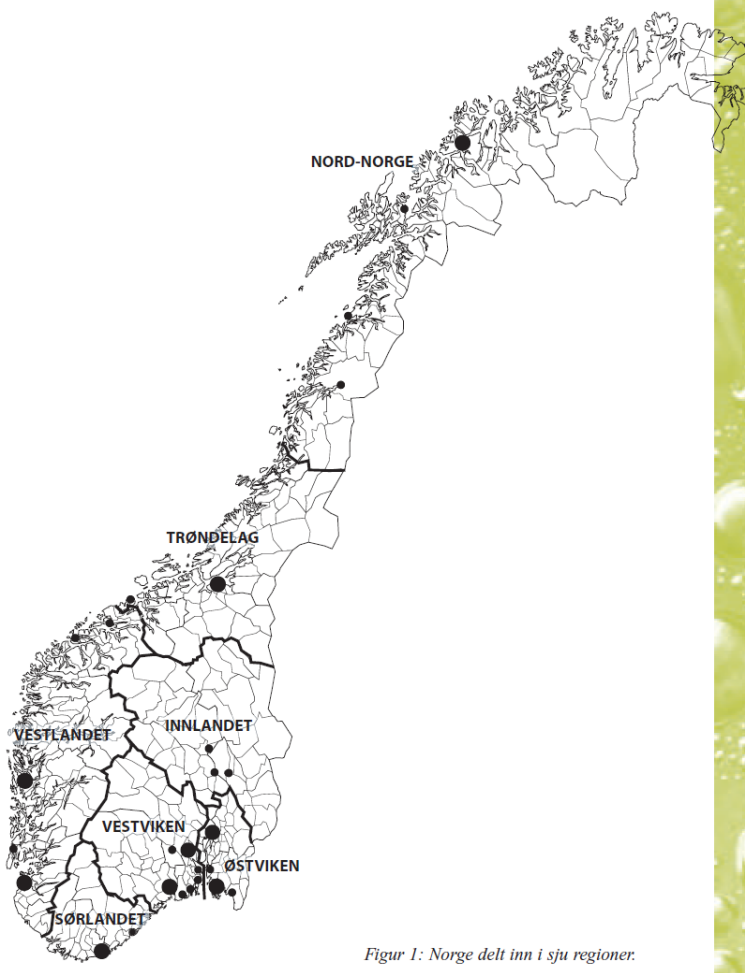
Landsdel (7) (Selstad 2004)

- Norge inndeles i 7 regioner ut fra funksjonelle kriterier og med betydelig overføring av oppgaver innen spesielt utvikling og innovasjon, forskning og utdanning m.m. fra stat til region.
- Regionene blir politisk sterke organer for å kunne samordne offentlig virksomhet og for å kunne samarbeide proaktivt med næringsliv, frivillighet og kommuner.
- Kommunereformen gir en funksjonell regionkommunestruktur (ca. 80 kommuner- handelsregioner) der alle kommuner har minst 15.000 innbyggere og slik at de kan være kompetente samarbeidsparter med landsdelene og effektive velferdsprodusenter.
- Det er direkte valg til landsdelstyrene. Landsdelene kan være valgkretser til Stortinget.

Landsdel – 5 store og sterke eller 7 eller 9 (Selstad 2004)



Figur 2: Norge delt inn i fem regioner.



Figur 1: Norge delt inn i sju regioner.



Figur 3: Norge delt inn i ni regioner.

Nye oppgaver (Selstad 2004)

- **Regionalpolitikk** – regionene bør overta og samordne de utviklings- og innovasjonsfremmende virkemidlene i den store distriktspolitikken slik at samfunns-, nærings- og regional utvikling blir helhetlig og effektiv. Formålet er helt klart å minske fragmentering og segmentering.
- **Utdanning og forskning** blir et hovedfelt innen regionalpolitikken sier Selstad. Fremtidens regionalpolitikk og samfunnsutvikling må bli mer kunnskaps- og forskningsbasert og både høyere utdanning og forskning bør regionaliseres. Innovasjon og innovasjonsfremmende utdanning og forskning tilpasset regionenes behov må ha fokus og sterke regioner må ha utdanning og forskning på høyeste nivå.
- **Areal-, ressurs- og miljøforvaltning** har tradisjonelt vært plansaker sier Selstad. Regionene må få rett til å utvikle egne forvaltningsregioner ut fra særegne regionale behov. For å unngå å bli detaljorienterte "overkommuner" må de utøve en forvaltning som spiller på lag med lokale behov – men på et høyere nivå, større vekt på regional istedenfor nasjonal likhet.
- **Samferdsel** er utvilsomt en viktig del i en stor regionalpolitikk. I tillegg til å ha ansvar for regioninterne vegger må regionene også samordne alle kommunikasjoner i sin region.
- **Kultur** er viktig i seg sjølv men også grunnlag for nytt nærings- og reiseliv. Selstad framhevar at etter stor nasjonal innsats (opera, nasjonalmuseum ..) er det regionenes tur til å få målrett innsats.
- **Helse.** Selstad forutsetter ingen reversering av "foretakifiseringen" av spesialisthelsetjenesten, men påpeker det store samordningsbehovene regionalt på grunn av fragmenteringen. Han peker på at regionene han har skissert er kapable til å overta sykehussektoren.

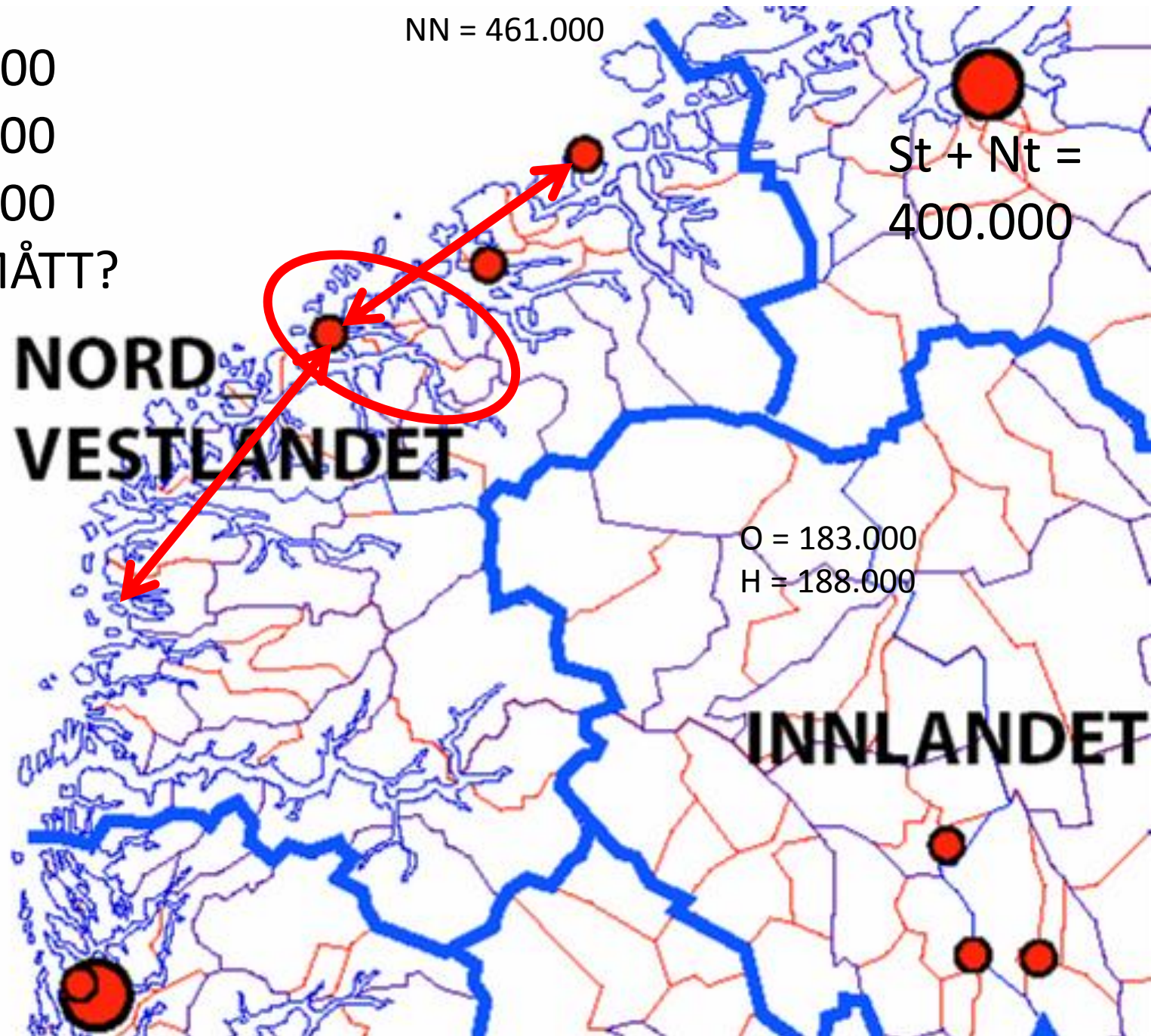
Storby – 20 byregionar, «restfylke» – fleksibel oppgåveløysing (Rattsø 2014 +)

- Generalistprinsippet forlates og kommune deles inn i fire kommunegrupper der de minste har ansvar for basistjenester og lokal utvikling, de største storbyene har et totalansvar tilsvarende kommunale og fylkeskommunale oppgaver (Oslo-modellen).
- Fylkene har ansvar utenom storbyene og har varierende oppgaver i forhold til kommunene avhengig av deres størrelse og kompetanse, dvs. en trenivåmodell.
- Tallet kommuner er redusert til ca. 150, av disse 4 - 6 med storbystatus, 10-15 med bystatus, men også over 50 som er små distriktskommuner.
- Storbyene og fylkene vil være sentrale men adskilte regionale utviklingsaktører.
- Det er indirekte valg til regionforsamlingen, dvs. direkte valg til to nivå – kommunestyre og Storting. Storbyene og fylkene er valgkretser til Stortinget.

Appendiks tabell 1: Befolkningsutvikling i de 20 største byregionene, alle tall i 1000

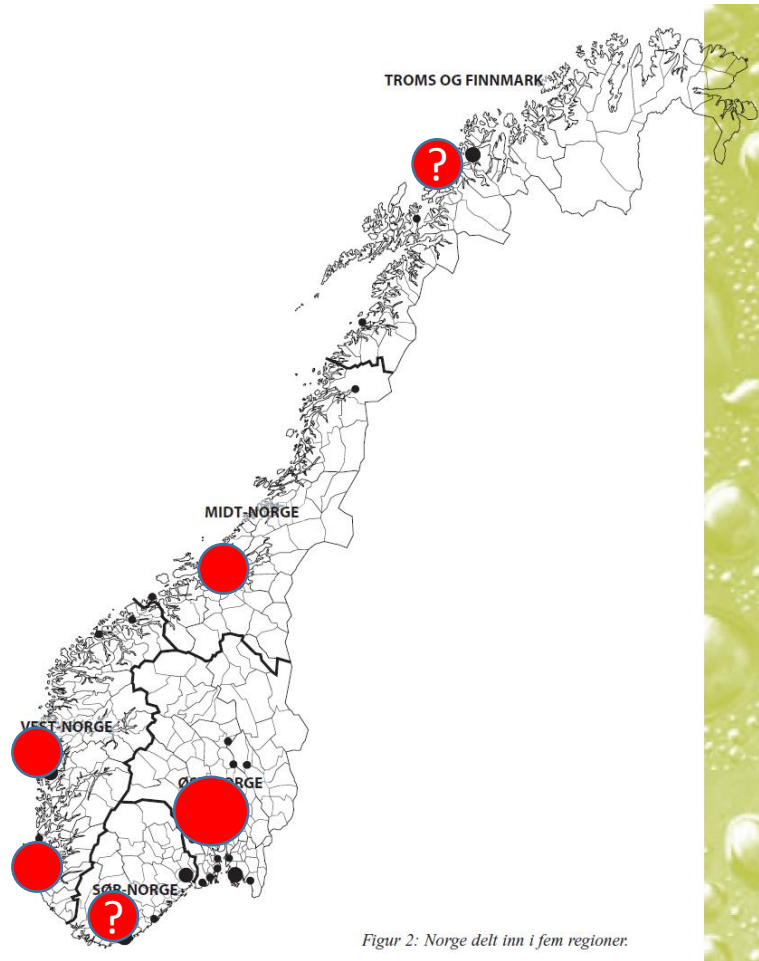
Region	Folketall 2014	Endring folketall		
		1970-2014	2000-2014	
Oslo	634	147	127	
Bergen	418	125	70	
Stavanger/Sandnes	274	128	55	
Trondheim	243	76	41	
Lillestrøm	206	92	41	5 over 200.000 - 1/3
Drammen	180	57	28	
Asker/Bærum	177	72	26	
Fredrikstad/Sarpsborg	144	30	18	7 over 150.000 – 40%
Follo	124	66	22	
Tønsberg/Horten	121	35	16	
Kristiansand	117	44	18	13 over 100.000 – 60%
Skien/Porsgrunn	112	17	7	
Haugesund	107	29	13	
Ålesund	94	22	11	20 over 70.000 - 2/3
Sandefjord/Larvik	91	23	9	
Hamar	90	14	7	
Tromsø	84	31	12	
Bodø	81	14	5	
Arendal	81	25	10	
Gjøvik	70	6	3	
20 byregioner	3 449	1 053	538	
Norge	5 109	1 243	631	

245.000
+ 107.000
= 352.000
FOR SMÅTT?

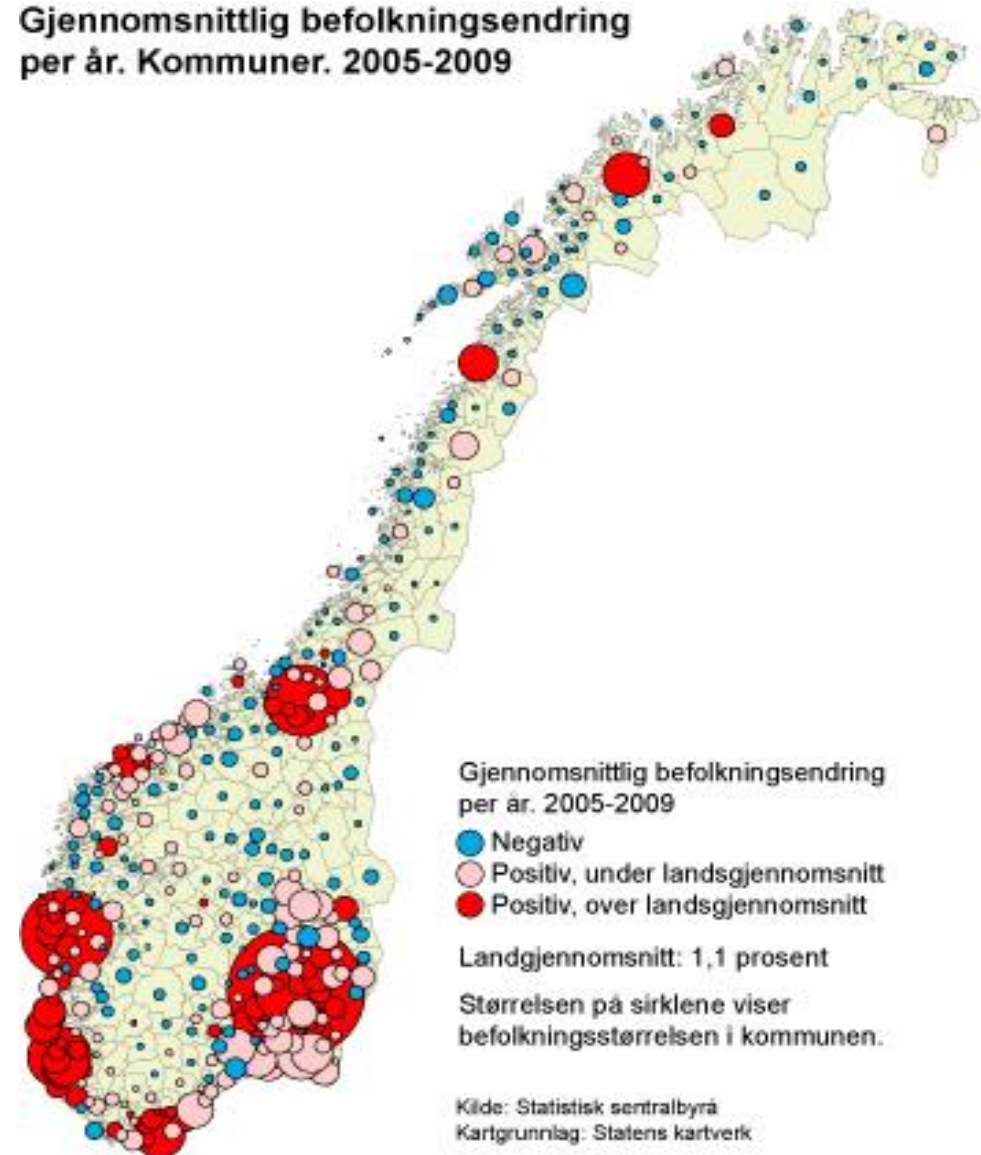


Storby – 4 til 6 storbyer med «Oslo-status» eller 20?

Gjennomsnittlig befolkningsendring
per år. Kommuner. 2005-2009



Figur 2: Norge delt inn i fem regioner.



Fleksibel organisering og ansvarsdeling region – kommune – endra generalistprinsipp

- Landet deles inn i 10 til 15 regioner som får et overordnet ansvar for regional planlegging og utvikling i hele regionen og ansvar for at alle innbyggere har gode velferds- og samfunnsforhold.
- Kommuner har ansvar for velferdsproduksjon, utviklingsarbeid, samfunnsplanlegging m.m. i forhold til størrelse og kompetanse og i tett samarbeid med regionen.
- Alle kommuner har ansvar for kommunal basisvirksomhet som barnehage, skole, SFO, hjemmebasert omsorg m.m. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få større oppgaver og motsatt, i tett samarbeid med region og nabokommuner. Antall kommuner vil derfor kunne variere over tid.
- Modellen kan fungere best med relativt få kommuner i hver region for å kunne ha tette samarbeidsrelasjoner, helst ikke flere enn 15.
- Det er direkte valg til tre nivå; kommunestyre, regionstyre og Storting. Regionene er valgkrins til Stortinget, kommunene til regiontinget.

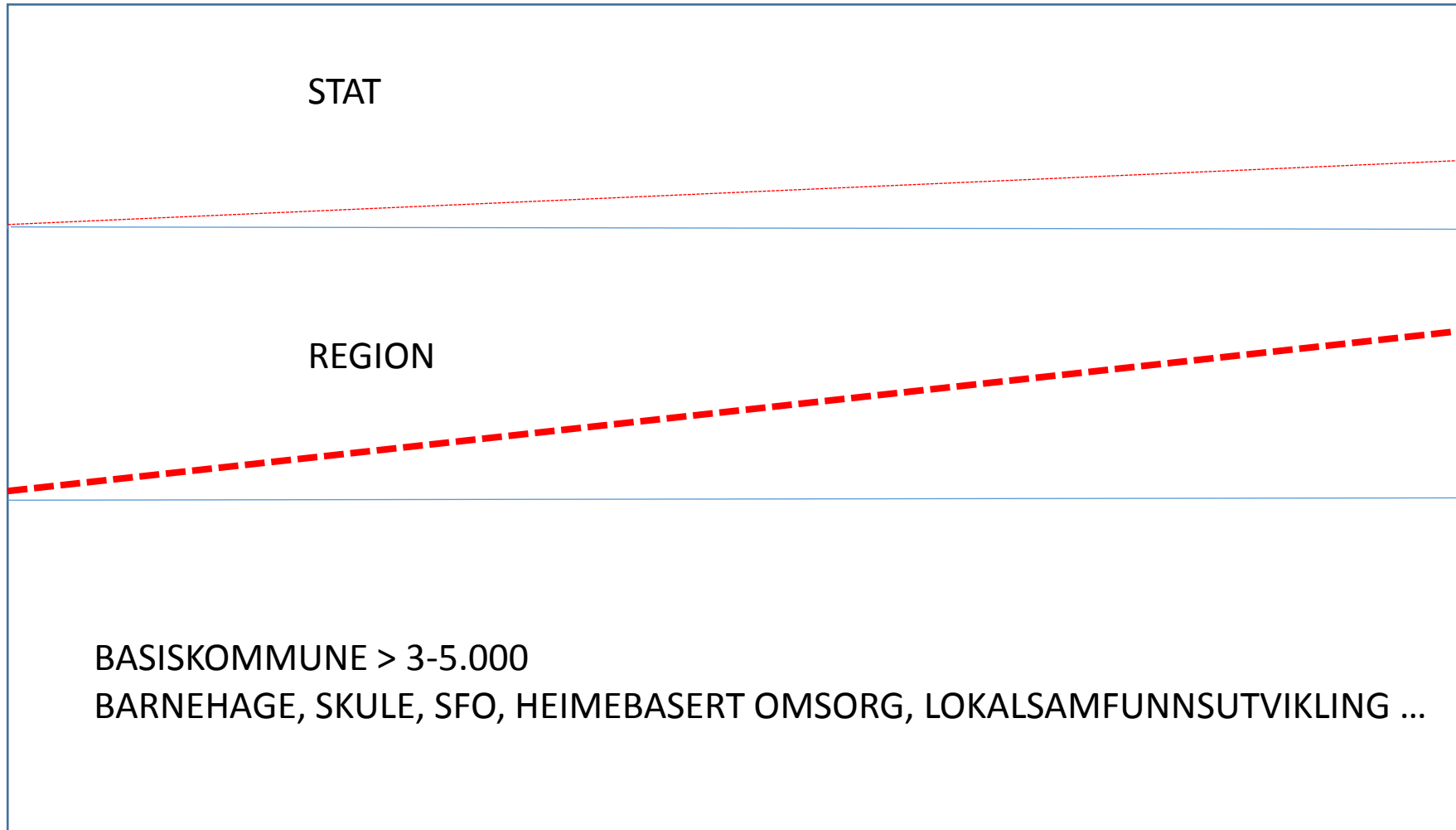
FLEKSIBILITET

- Region og kommune har til saman ansvar for «generalistkommunen» – klar arbeidsdeling til staten, men fleksibel arbeidsdeling mellom region og kommune etter nærare avtale
- Basiskommune – 3-5.000 innbyggjarar – hyppigtenester m.m.
- Større kommunar – oppgåveløysing i samsvar med storleik, geografi, kompetanse, kapasitet m.m.
- Treng finansieringsmodell som «følgjer oppgåver»
- Regionar – må bygge opp fagkunnskap for alle regionale/lokale aktivitetar utanom basisproduksjon – skal kunne løyse alle oppgåver som kommunane ikkje kan dekke sjølv i samarbeid med kommunen

FLEKSIBEL

UTKANT

SENTRUM

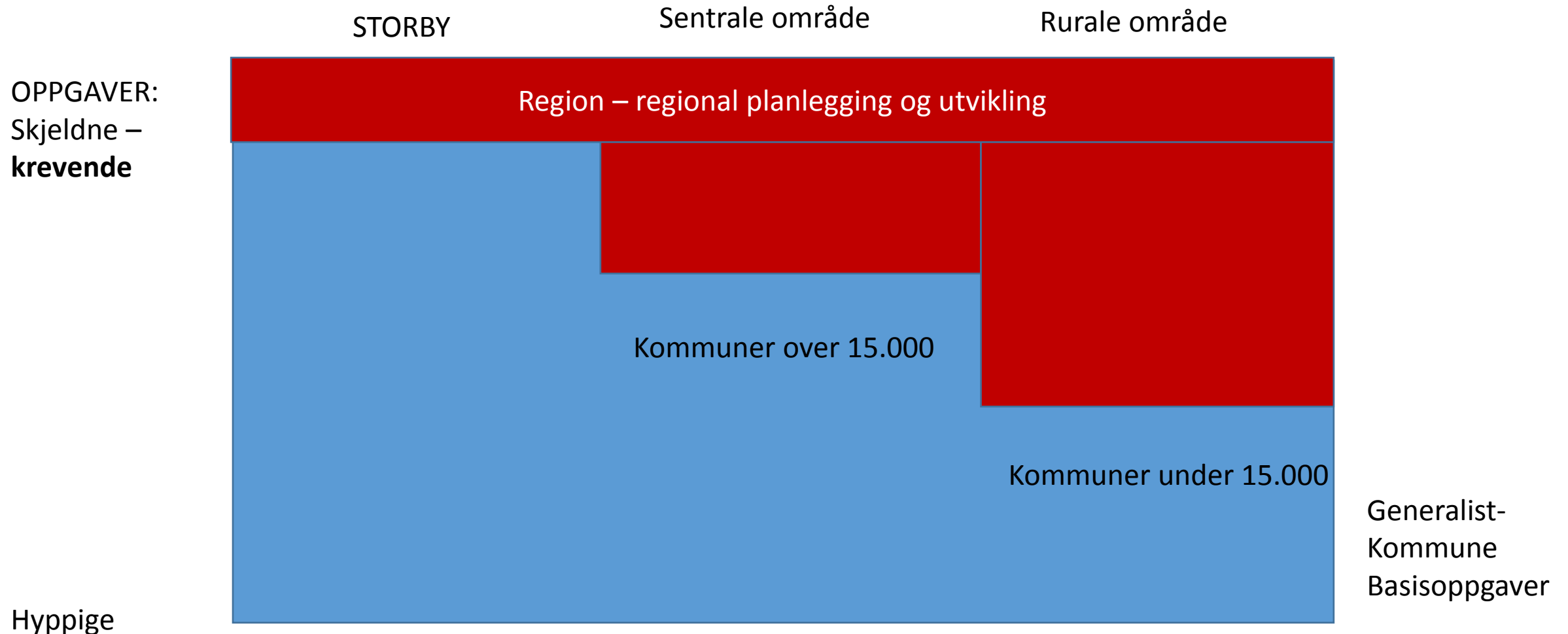


KOMMUNE

Selstad m.fl. (2012) – gruppering av kommunar

- **M-kommuner.** Minimumskommunen som har ansvar for basistjenester og lokalsamfunnsutvikling. Trolig størrelse under 5000.
- **O-kommuner.** "Normalkommuner" eller "standardkommuner" som har ansvar for alle kommunale tjenester.
- **D-kommuner.** Store distriktskommuner som i tillegg til oppgavene til O-kommunene også kan ta ansvar for oppgaver som kulturminner, videregående opplæring og tannhelse. De kan også etter ønske ha ansvar for statlige oppgaver innen NAV, barnevern, helse og rus om de oppfyller statlige normkrav. Også utviklingsoppgaver kan delegeres. Dette vil normalt være større regionkommuner med en småby som sentrum og et betydelig folketall. Som pekt på tidligere vil man trolig trenge 100.000 innbyggere for å kunne dekke alle spesialiseringer i videregående skole rimelig effektivt.
- **U-kommuner.** Sitat: Utenfor den fylkeskommunale ordningen sto storbykommunene som fikk tildelt hele det fylkeskommunale oppgavespekteret. I tillegg hadde de ansvar for oppgaver som ellers i landet var lagt til statsforvaltningen: Andrelinjetjenesten i barnevernet, distriktsmedisinske sentre og rusomsorg. I storbyene ble fylkeskommunene avviklet som forvaltningsnivå, slik ordningen hadde vært for Oslo.

Fleksibel – trinnvis kommuneinndeling – kan deles opp i flere grupper (4 i Selstad m.fl. 2012)



Kriterier for vurdering

Demokratisk organ og arena

- Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll
- Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem

Tjenesteprodusent

- Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon
- Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet, målsetningen henger blant annet sammen med tilbyders kapasitet og kompetanse.

Myndighetsutøver

- Kostnadseffektivitet
- Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, saksbehandlingstid og saksbehandlers tilgjengelighet
- Ivaretagelsen av en regional samordningsfunksjon

Planlegger og samfunnsutvikler

- Forutsetninger for helhetssyn i beslutningstaking. Vil utilsiktede konsekvenser komme frem i beslutningsprosesser?
- Regionenes funksjonalitet og homogenitet. Regiongrensene i forhold til bo og arbeidsmarked og nærings sammensetning
- Felles identitet. Forutsetning for at befolkningene skal identifisere seg med region og regionsenter

Alternativ	0-alternativet 19 fylker ca. 300 kommuner	Trend 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	Landsdel 7 regioner og 80 region-kommuner	Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering	Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Kriterier					
Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll	0	+	++	+	++
Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem	0	+	-	0	+
Tjenesteproduksjon Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon	0	+	+	-	+
Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet - tilbyders kapasitet og kompetanse	0	+	0	--	+
Myndighetsutøver Kostnadseffektivitet	0	+	+	-	+
Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, tid og tilgjengelighet	0	+	+	-	+
Ivaretakelsen av en regional samordningsfunksjon	0	+	++	--	++
Utviklingsarbeid suboptimalitet i beslutningstaking	0	+	+	-	+
Regionenes funksjonalitet og homogenitet	0	+	+	-	+
Felles identitet med region og regionsenter	0	+	-	0	+ ³²

Virkingar for Norge som samfunn

Kriterier	Alternativ 0-alternativet 19 fylker ca. 300 kommuner	Sammenslåing 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	Landsdel 7 regioner og 80 region-kommuner	Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering	Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Demokrati	Som no	Positivt	Positivt	Svakt positiv	Klart positivt
Tenesteproduksjon	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Myndigheitsutøving	Som no	Positivt	Klart positivt	Negativt	Positivt
Planlegging og utvikling	Som no	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Totalt	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt

Oppsummering

- 0-alternativer – små fylker begrenser de større fylkenes utvikling
- Storbyalternativet – svekket effektivitet og økte samordningsutfordringer.
- Sammenslåing – det tryggeste alternativet, vil gi en moderat forbedring på alle kriterier, mest robust ifht ulike kommunestrukturer.
- Landsdel kan løse samordningsutfordringer og styrke det regionale demokratiet– forutsetter politisk vilje til å delegere makt og oppgaver
- Fleksibel organisering er spennende men risikabelt – kan løse utfordringer knyttet til ekstrem variasjon i bosettingsmønster, forutsetter nytenking i forhold region – kommune/stat, alternativet lite utredet

Viktige problemstillinger

- Generalistprinsippet – kan det mykes opp?
- Arbeidsdeling - stat, region kommune
 - Tjenesteproduksjon
 - Myndighetsutøvelse
 - Utviklingsarbeid
- Demokrati – sterke eller svake regioner?
- Sammenslåing eller nyinndeling?
 - Funksjonalitet -senterstruktur