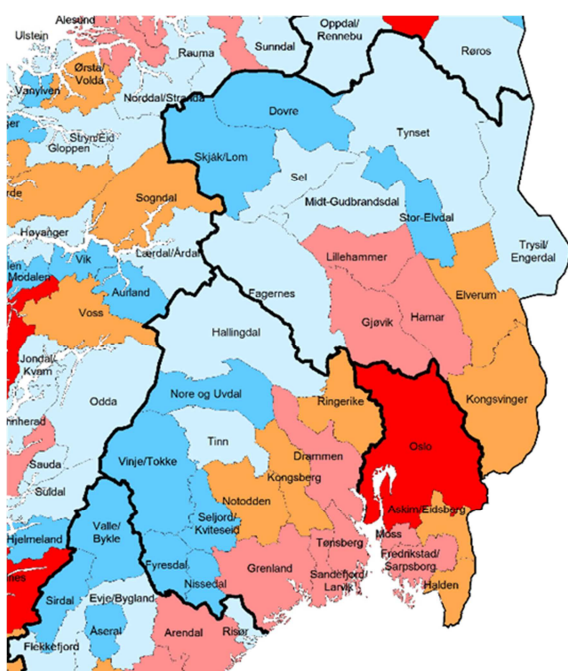


Hvordan utvikle sterke regioner på Østlandet?

- Fordeler og ulemper ved alternative løsninger
- Vurdering av sentrale politikkområder



Rapport fra administrativ arbeidsgruppe 02.06.2015

Behandlet i Østlandssamarbeidets kontaktutvalg 05.06.2015

Innhold

Sammendrag	5
Kapittel 1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn for arbeid.....	7
1.2 Mandat og arbeidsgruppen på Østlandet	8
1.3 Tolking av mandatet	9
1.4 Vurderingskriterier	9
Kapittel 2. Samfunnsutviklerrollen på et regionalt folkevalgt nivå	11
2.1 Beskrivelse av rollen som samfunnsutvikler	11
2.2 Muligheter og utfordringer i rollen som samfunnsutvikler.....	11
2.3 Hvordan styrke rollen som samfunnsutvikler?.....	12
Kapittel 3. Ulike modeller for et framtidig regionnivå på Østlandet.....	14
3.1 Generelt om modeller	14
3.2 Nærmere om nullalternativet – Modell 0 – som i dag	15
3.3 Nærmere om mellomalternativer - Modell 1.....	16
3.4 Nærmere om landsdelsmodell – Modell 2.....	19
Kapittel 4. Politikkområder i de ulike modellene	21
4.1. Innledning.....	21
4.2 Avgrensning	21
4.3 Politikkområder og oppgaver	22
4.4. Regional planlegging og politikkutforming.....	24
4.5 Aktuelle politikkområder	26
4.5.1 Nærings-, innovasjons- og forskningspolitikk.....	26
4.5.2 Samferdselspolitikk	28
4.5.3. Opplærings- og kompetansepolitikk	31
4.5.4 Kulturpolitikk	33
4.5.5 Miljøpolitikk.....	35
4.5.6 Helsepolitikk	37

Vedlegg 1: Fakta om Østlandet og om tidligere utredninger om regionreformer

Vedlegg 2: Fylkesordførerkollegiet møte 5.12.2014 – referat

Vedlegg 3: Østlandssamarbeidets innspill til Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget
14.4.2015

Referanser

Kart 1 på første side: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapport. *Regionale utviklingstrekk 2014*.

Kart 2 på første side: Morten Ørbeck, Høgskolen i Hedmark.

Sammendrag

En regionreform gir mulighet for å styrke og utvikle det regionale folkevalgte nivå til beste for samfunnsutviklingen med styrket legitimitet og handlingsrom. Regionene bør være viktige aktører i arbeidet med å skape fremtidens Norge i en tid der oljesektoren reduseres og nye arbeidsplasser må skapes i eksisterende og nye næringer.

Det varsles nye proposisjoner våren 2017 om nye oppgaver til kommunene samtidig med ny kommunestruktur og nytt regionalt nivå. Eventuelle endringer i kommunestrukturen må ses i sammenheng med størrelsen på framtidens regioner. En reduksjon i antall kommuner vil bygge opp under en endring til større regioner. Et regionalt nivå organisert som en landsdel på Østlandet synes mest aktuelt om antall kommuner blir sterkt redusert. Arbeidsgruppen legger til grunn at oppgavene som skal ivaretas på de ulike forvaltningsnivå, må sees i sammenheng og behandles parallelt tidsmessig. Hensynet til hvor oppgaven løses best mulig for innbyggerne, må være avgjørende for hvilket forvaltningsnivå som skal løse oppgaven. Av hensyn til kvalitet på tjenestene advarer arbeidsgruppen mot en fragmentering særlig av videregående opplæring og kollektivtransport, men også tannhelsetjenesten.

Stortingsmeldingen om kommunereformen, Meld. St. 14 (2014-2015) av 20. mars 2015, trekker fram samfunnsutviklerrollen som den viktigste for det videre arbeidet med konkretisering av det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjon. Samtidig trekkes rollen som tjenesteprodusent fram som sentral for regionenes funksjon og at overføring av oppgaver fra statlig nivå kan styrke regionenes rolle. Fagområdene kompetanse, kommunikasjon og næringsinnsats trekkes fram som grunnlag for samfunnsutviklerrollen, men oppgaver, ansvar og myndighet konkretiseres i liten grad utover dette. Det pekes i meldingen på at større regioner vil kunne styrke samhandlingen mellom stat og region.

I denne rapporten vurderes nye oppgaver til regionene ut fra kriteriene demokrati, funksjonalitet, kvalitet og effektivitet. KS/Haugsdal – rapporten av 5.12.2014 og listen over oppgaver som er behandlet i fylkestingene våren 2015 har vært utgangspunktet for arbeidet.

Arbeidsgruppens mandat har ikke vært å vurdere hva som er beste regioninndeling på Østlandet. I rapporten omtales tre hovedmodeller – og arbeidsgruppen vurderer fordeler og ulemper med disse. Større geografiske regioner vurderes i hovedsak som positivt for å styrke regionen som samfunnsutvikler og tjenesteyter. Videreføring av dagens fylkeskommuner er også mulig – og rollen som samfunnsutvikler kan styrkes med overføring av nye oppgaver, ansvar og myndighet. Oppgavene er vurdert ut fra følgende tre ulike modeller eller størrelser på regionene:

Modell	Navn på alternativet	Beskrivelse
M 0	Fylkesmodellen	Videreføre dagens organisering med fylkene
M 1	Regionmodellen	Sammenslåing av fylkeskommuner og/eller kommuner i større regioner – med ulike varianter
M 2	Landsdelsmodellen	Sammenslåing av de 7 fylkeskommunene på Østlandet, ekskl. Oslo

I arbeidet er det lagt til grunn at Oslo fortsetter som tidligere, men arbeidsgruppen vil påpeke at Oslo er en del av en felles bo- og arbeidsmarkedsregion der det vil være mange grenseflater. En ny regioninndeling på Østlandet må derfor ses i sammenheng med Oslo sin fremtidige rolle og posisjon.

Arbeidsgruppen har lagt stor vekt på rollen som samfunnsutvikler og kommer i rapporten med forslag til hvordan denne rollen kan fylles med innhold. I den forbindelse legges til grunn at

regionene både skal yte gode tjenester til innbyggerne og at rollen som tjenesteyter skal bygge opp under og ses i sammenheng med rollen som samfunnsutvikler.

Med utgangspunkt i tidligere utredninger (som har vurdert nye oppgaver til regionene i tillegg til dagens oppgaver) vurderes samfunnsutviklerrollen på seks sentrale politikkområder med betydning for regionenes fremtidige rolle knyttet til regional planlegging og politikkutforming. Disse seks politikkområdene er:

- Nærings-, innovasjons- og forskningspolitikk
- Samferdselspolitikk
- Opplærings- og kompetansepolitikk
- Kulturpolitikk
- Miljøpolitikk
- Helsepolitikk

Større regioner gir grunnlag for å legge flere oppgaver til regionene som kan styrke samfunnsutviklerrollen. Dette gjelder også landsdelsalternativet der oppgaver som spesialisthelsetjenesten kan legges til landsdelen. Store avstander kan være en ulempe for enkelte oppgaver i dette alternativet.

Arbeidsgruppen vil understreke at nye oppgaver ikke er nok for å skape sterke folkevalgte regioner. Ansvar og myndighet er avgjørende for å utvikle rollen som samfunnsutvikler på regionalt folkevalgt nivå. Det må ryddes i grenseflater både mellom statlige etater/direktorat og regionene og mellom departementene og regionene. Særlig viktig er det å avklare grenseflatene mellom fylkesmannen og regionene. Det foreslås å rendyrke fylkesmannen som kontroll-/tilsynsmyndighet og overføre utviklingsoppgavene til folkevalgt regionalt nivå.

Det er i dag mange statlige tilskuddsordninger til kommunene der forvaltningen av tilskuddet er lagt til regionene. Styringssignaler og rapportering må dermed gjennom alle tre forvaltningsnivå. Dette er lite effektivt. Detaljstyring og øremerkede virkemidler må reduseres og reelt ansvar og myndighet legges til regionene. Flere virkemidler vil øke regionenes muligheter for å være en robust aktør i samspillet med bl.a. kommuner, næringsliv og regional stat.

Denne foreløpige rapporten kan, sammen med tidligere utredninger, være et grunnlag for det videre påvirkningsarbeidet med regionreformen. Videre kan det være et innspill i arbeidet med å avklare regioninndelingen på Østlandet.

Kapittel 1. Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeid

Nærmere om kommune- og regionreformen

Regjeringen Solberg startet i 2013 arbeidet med en omfattende kommunereform. Samtidig igangsatte regjeringen et arbeid for å se nærmere på oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten - med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

I forbindelse med Stortingets behandling (juni 2014) av Prop. 95 S (2013 – 2014) Kommuneproposisjonen ble det lagt føringer om at man også i fremtiden skal ha et folkevalgt regionalt nivå mellom stat og kommune. Gjennom vedtaket bekreftet Stortinget at gjennomgangen av oppgavene til kommunene også må inkludere en vurdering av oppgavene som skal ligge til et regionalt folkevalgt nivå.

Kollegiet av fylkesordførere og fylkesrådsledere ønsker å ta en sentral rolle i arbeidet med en regionreform (se vedlegg 2, møtereferat av 5.12.2014). Kollegiet ser det som en forutsetning at fylkeskommunene blir trukket aktivt med i det videre arbeidet med å vurdere hvilke oppgaver som skal ligge til det framtidige regionale folkevalgte nivået.

I tillegg til aktiviteter igangsatt i den enkelte fylkeskommune, ønsker fylkeskommunene på Østlandet å bruke Østlandssamarbeidet som en felles arena for gjensidig informasjon og koordinering av de fylkeskommunale prosessene, jf. kontaktutvalgets vedtak fra 6. januar 2015 som er gjengitt i rapportens kap. 1.2. Med bakgrunn i dette vedtaket ble det oppnevnt en arbeidsgruppe som skal få frem relevant faktamateriale om dagens situasjon som grunnlag for vurdering av ulike modeller for framtidig regionnivå på Østlandet.

I Meld. St. 14 (2014 – 2015) lagt fram 20. mars 2015 «*Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*» legges det vekt på regionenes rolle som samfunnsutviklere. Det gis få signaler om hvordan denne rollen skal fylles, eller hvilken makt og myndighet det regionale folkevalgte nivået må ha for å ivareta denne rollen. Se vedlegg 3 om Østlandssamarbeidets innspill til Stortingets kommunal- og forvaltningskomite 14.4.2015. Meldingen behandles av Stortinget i juni 2015.

Det er varslet lovproposisjoner våren 2017 om nye oppgaver til kommunene samtidig med ny kommunestruktur og nytt regionalt nivå.

Avgrensninger og videre arbeid

Arbeidsgruppen understreker at det foreliggende dokument er en foreløpig rapport med begrenset detaljeringsnivå. Man har heller ikke gjort grundige vurderinger av oppgavefordeling/grensesnitt/ samordning i forhold til kommuner, stat, direktorater og statsforvaltningen på regionalt nivå.

Rapportens oppbygning

I rapportens kap. 1.2 og 1.3 refereres mandatet og arbeidsgruppens tolkning av dette. Kapittel 1.4 presenterer kriterier som er lagt til grunn i forhold til vurderingen av de ulike modellalternativene.

Rapportens kap. 2 beskriver samfunnsutviklerrollen for et regionalt folkevalgt nivå. Hva kreves for å utvikle sterke regioner? Dette dreier seg om regionenes rolle og ansvar som samfunnsutvikler og tjenesteyter.

Deretter i kap. 3 presenteres en del ulike modeller som illustrasjoner/eksempler på hvordan et nytt fremtidig regionalt folkevalgt nivå kan se ut – og da med ulike tilnærminger til geografisk inndeling (se tabell nedenfor).

Modell	Navn på alternativet	Beskrivelse
M 0	Fylkesmodellen	Videreføre dagens organisering med fylkene
M 1	Regionmodellen	Sammenslåing av fylkeskommuner og/eller kommuner i større regioner – med ulike varianter
M 2	Landsdelsmodellen	Sammenslåing av de 7 fylkene på Østlandet, ekskl. Oslo

I kap. 4 omtales de viktigste politikkområdene – og det gjøres en vurdering av hvordan disse påvirkes av de ulike modellalternativene som kan være aktuelle.

I vedlegg 1 «Fakta om Østlandet og om tidligere utredninger om regionreformen» presenterer arbeidsgruppen en del dokumentasjon på aggregert nivå for Østlandet knyttet til demografi, næringsstruktur, bolig- og arbeidsmarkedsregioner, tjenester, tidligere utredninger osv.

1.2 Mandat og arbeidsgruppen på Østlandet

Arbeidsgruppens mandat er gitt gjennom vedtak i Østlandssamarbeidets kontaktutvalg 6.januar 2015:

1. *Østlandssamarbeidet tilrår at fylkesordfører/-rådslederkollegiets vedtak/anbefaling fra møtet 5. desember 2014 legges til grunn for sak som behandles i den enkelte fylkeskommune. Det bemerkes at eventuell overføring av nye oppgaver fra staten, nevnt i punkt 5 i anbefalingen fra fylkesordfører/-rådslederkollegiet, til dels er avhengig av større regioner enn dagens fylker.*
2. *Kontaktutvalget mener at det i forbindelse med eventuelle overføringer av oppgaver til kommunene eller fylkeskommunene ikke bare bør konstateres at det er mulig. Det bør også gjøres vurderinger av hvilke konsekvenser det vil ha for kvalitet og kostnadseffektivitet samlet sett, samt mulighet for politisk styring på lavest mulig effektive nivå.*
3. *Ut fra Stortingets vedtak i juni 2014 synliggjøres et ønske om større regioner. Som forberedelse til kommende diskusjoner, vil kontaktutvalget anbefale at fylkeskommunene på Østlandet sammen kartlegger fordeler og ulemper ved alternative løsninger med færre og større regioner. I dette arbeidet må forhold knyttet til kvalitet og kostnadseffektivitet vurderes samlet sett.*
4. *Det etableres en hurtigarbeidende arbeidsgruppe for å få fram relevant faktamateriale om dagens situasjon, og som grunnlag for vurdering av ulike modeller for framtidig regionnivå på Østlandet. Alle fylkeskommunene inviteres til å delta i arbeidsgruppen, hvor Akershus fylkeskommune bes om å ta koordineringsansvaret. Arbeidsgruppen rapporterer fortløpende til rådmannsutvalget og kontaktutvalget.*

Arbeidsgruppen har bestått av medlemmer fra fylkeskommunene i Østlandssamarbeidet: Elisabeth Dahle, Østfold, Jørn Rangnes og Per Jørgen Olafsen, Vestfold, Magne Reiersen, Telemark, Randi Bjørlo, Hedmark, Trond Carlsen og Terje Kind, Oppland, Sigurd Fjose, Buskerud, Bjarne Hafslund, Oslo, Helene Øvrelid, Eva Rueslåtten og Knut Sletta, leder,

Akershus. Fra Østlandssamarbeidets sekretariat har Inge Brørs deltatt. Akershus har hatt koordineringsansvar for arbeidet med deltakelse fra Outi Torvinen, Cathrine Bergjordet og Anne Heggem. Arbeidsgruppen har hatt 4 møter. Underveis i prosessen har arbeidsgruppas leder orientert rådmannsutvalget og kontaktutvalget om arbeidet.

1.3 Tolking av mandatet

Hensikten med oppdraget er å bidra til at politikere i Østlandssamarbeidet får et felles kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet med regionreformen, et grunnlag for diskusjoner om alternative regionløsninger og alternative måter å løse oppgaver på.

Denne rapporten tar utgangspunkt i situasjonen på Østlandet og belyser fylkeskommunenes muligheter for utforming av nye regioner. Regionreformen bør ha som utgangspunkt å utvikle et folkevalgt regionnivå som sammen med kommuner og stat gir et best mulig tilbud til innbyggerne. Arbeidsgruppen vurderer det som lite hensiktsmessig å flytte videregående opplæring, kollektivtrafikk og tannhelse til store bykommuner/ større kommuner, slik Meld. St. 14 (2014-15) foreslo. En slik oppgaveoverføring vil i praksis bety at prinsippet om generalistkommuner forlates. Etter arbeidsgruppens vurdering ivaretar generalistkommuneprinsippet både demokratiperspektivet, funksjonalitet, effektivitet og kvalitet på en god måte.

De sju fylkeskommunene på Østlandet har et felles syn på utfordringer og muligheter tilknyttet regionreformen. Oslo kommune har et annet syn, og har tilkjennegitt dette bl.a. ved å stemme mot vedtaket i fylkesordførerkollegiet 5. desember 2014 og mot punkt 1 og 3 i det refererte vedtak i Østlandssamarbeidet kontaktutvalg 6. januar 2015. Arbeidsgruppen har derfor lagt til grunn at Oslo kommune fortsetter som før – som egen enhet med kommunale og regionale oppgaver.

1.4 Vurderingskriterier

Arbeidsgruppen har som tidligere utredninger valgt å bruke kriteriene demokrati, funksjonalitet, kvalitet og effektivitet, for å vurdere alternative modeller for et framtidig regionalt folkevalgt nivå på Østlandet. KS-arbeidsgruppen (Eriksen/Haugsdal) og Møreforskning (Amdam) har også brukt disse kriteriene i sine vurderinger, som dermed danner et grunnlag for de vurderingene som gjøres her. Under følger en kort gjennomgang av hva arbeidsgruppen legger i de fire begrepene, når det gjelder regionalt folkevalgt nivå. I kap. 3 drøftes de alternative regionmodellene for Østlandet med utgangspunkt i disse kriteriene

a) Demokrati

Å utøve politisk skjønn er å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser for derigjennom å nå frem til et resultat som et flertall kan stille seg bak. Det folkevalgte regionale organet må ha frihet/handlingsrom til å virkeliggjøre det regionale fellesskapets målsettinger og interesser.

Demokratiaspektet styrkes når tjenester/oppgaver underlegges folkevalgt kontroll. Demokratiet bestemmes av innbyggernes innflytelse over saker som angår dem. Gjennom valg og andre demokratiske kanaler gis den enkelte borger mulighet til å påvirke samfunnsutviklingen. Hvis folkets flertall skal ha den avgjørende innflytelsen over en sak / samfunnsutviklingen, må det imidlertid legges til rette for kontakt mellom borgere i regionen og det regionale folkevalgte organet, slik at befolkningen kan gjøre sine interesser gjeldende.

Nærhet til beslutningstakerne og regionens størrelse kan ha betydning for demokratiaspektet.

b) Funksjonalitet

Funksjonalitet betyr i denne sammenhengen først og fremst godt samsvar mellom regionenes grenser og bo- og arbeidsmarkedsregioner. Infrastruktur (veier, offentlig transport), næringsutvikling (nettverk, næringsklynger) og kunnskapsmessig infrastruktur påvirker også funksjonalitet.

Et viktig aspekt ved funksjonalitet er muligheten til å se ulike tjenester og oppgaver i sammenheng for å kunne fatte beslutninger og gjøre prioriteringer som best tjener regionen som helhet. Et viktig prinsipp er også sammenhengen mellom fagansvar, økonomi og myndighet.

Regioner med god funksjonalitet vil ha mulighet til å levere mer kostnadseffektive tjenester eller utføre oppgaver mer kostnadseffektivt til en høyere kvalitet enn regioner som har dårligere funksjonalitet.

c) Kvalitet

Kvalitet betyr gode tjenester til en akseptabel pris til alle. Tjenestene skal være tilgjengelig for innbyggerne, være tilpasset brukernes behov og ha tilfredsstillende kvalitet.

Viktige forutsetninger for å oppnå tilfredsstillende kvalitet i oppgaveløsningen er kompetanse og kapasitet både til selve utførelsen og til videreutvikling av oppgaveløsningen. Attraktive og stimulerende fagmiljøer kan bidra til å rekruttere og beholde fagpersoner. Funksjonelle regioner kan oppnå høyere kvalitet på tjenestene enn mindre funksjonelle regioner.

d) Produktivitet/effektivitet

Kostnadseffektivitet betyr tradisjonelt å velge den produksjonsmåten som gir høyest avkastning av ressursene. En samling og samordning av offentlige tjenester som retter seg mot individet er viktig fra et brukersynspunkt.

I denne sammenhengen vil spørsmålet om effektivitet også være et spørsmål om endringer i regioninndelingen kan bidra til å utnytte knappe ressurser på en bedre måte. Det kan være vanskelig å knytte stordriftsfordeler direkte til folketallet i regionen. Bosettingsmønster og geografi spiller også inn. U hensiktsmessige fylkesgrenser sett opp mot aktuelt bosettingsmønster kan skape dyrere drift av tjenester enn nødvendig. Funksjonelle regioner vil ha større mulighet til kostnadseffektiv drift enn mindre funksjonelle regioner.

Kriteriene kostnadseffektivitet og tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet må ofte veies opp mot hverandre og vil i mange tilfeller stå i motsetningsforhold til hverandre.

Kapittel 2. Samfunnsutviklerrollen på et regionalt folkevalgt nivå

2.1 Beskrivelse av rollen som samfunnsutvikler

I Meld. St. 14 (2014-2015) ligger det noen føringer knyttet til det regionale folkevalgte nivå og utviklingen av rollen som samfunnsutvikler. Rollen innebærer bl.a. å vurdere hvilke virkemidler og samhandlingsformer som gjør det mulig for det offentlige å påvirke utviklingen i regionen, samt å samordne ulike aktører og forvaltningsnivåers innsats i et samfunnsutviklerperspektiv. Det legges stor vekt på sektorsamordning og koordinering innad i regionen. Forutsetningene for at regionene kan ta en strategisk rolle som samfunnsutvikler er tett knyttet til struktur, funksjonalitet og homogenitet spesielt med hensyn til arbeidsmarkeder og næringsliv.

Samfunnsutviklerrollen oppfattes som en videreføring av den regionale utviklingsrollen som har vært tiltenkt fylkeskommunen gjennom mange år. I St.meld. nr. 12 (2006–2007)

Regionale fortrinn – regional framtid slo daværende regjering fast at fylkeskommunene skal være sentrale regionale utviklingsaktører ved å være ledende pådrivere for:

- å utnytte regionale og lokale fortrinn til regional utvikling ut fra regionalpolitiske vurderinger og prioriteringer
- å samarbeide, samhandle og ta initiativ som kan styrke utviklingen for hele og deler av regionen
- å utvikle kunnskap om viktige regionale særtrekk, utfordringer og behov i tett samarbeid med aktører som kan bidra til endringer.

Fylkeskommunen ble gjennom Forvaltningsreformen av 2010 tildelt en tydeligere rolle og økt ansvar for regional utvikling. En viktig begrunnelse for reformen var å styrke det regionale folkevalgte nivået og fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, koordinator, aktiv rådgiver og støttespiller overfor kommuner. Blant annet overtok fylkeskommunene eierskapet til flere fylkesveier, noe av ansvaret for friluftslivet og forvaltning av vilt og fisk, vannforvaltningen, kompetanseutvikling i landbruket, regional forskning og innovasjon, samt folkehelse.

I Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk* heter det:

”Regjeringa legg vekt på at fylkeskommunane skal vere med på å utvikle ei felles forståing for arbeidet med regional utvikling, gjennom partnerskap, samarbeid og samhandling med aktuelle aktørar. Regionalt utviklingsarbeid handlar om å sjå koplingar mellom ulike sektorar og utvikle strategiar for å fremje den samfunnsutviklinga ein ynskjer i sitt eige fylke. For fylkeskommunane inneber det å sjå eigne og andres ansvarsområde i samanheng og å utvikle partnerskap der ulike sektorar og forvaltningsnivå inngår”.

2.2 Muligheter og utfordringer i rollen som samfunnsutvikler

Fylkeskommunene på Østlandet har erfart at vellykkede utviklingsstrategier bør ta utgangspunkt i den enkelte regions forutsetninger, og fordrer derfor et nært samarbeid mellom fylkeskommunene, næringslivet, kommunene og regional stat. Forutsetningen for en vellykket samordning er gode regionale planprosesser som sikrer aksept, og at de regionale planene følges opp. På dette området er dagens fylkeskommuner godt i gang. Fylkeskommunene utformer regional politikk som krever en helhetlig utvikling og styring på tvers av fag- og forvaltningsnivå.

Et folkevalgt regionalt nivå har gode forutsetninger og legitimitet for å lede, og drive et velutviklet og målrettet partnerskapsarbeid med andre regionale aktører, og være en pådriver og lagspiller i samfunnsutviklerrollen.

På oppdrag fra KS utarbeidet NIVI rapporten *“Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger”*, NIVI-rapport 2013:5. Rapporten er en evaluering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør sett fra perspektivet til ordførere, rådmenn, administrative ledere av regionrådene og statlige informanter. I rapporten fremheves det fra statens side at fylkeskommunenes rammebetingelser for å drive utviklingsarbeid er krevende. Det pekes på at fylkeskommunen må forholde seg til sektorisert statsforvaltning og at statlige styringssignaler kan fremstå som lite koordinerte. Det pekes også på at oppgavefordelingen på regionalt nivå er preget av mange grenseflater og gråsoner. Det er i dag en uoversiktlig og lite ryddig oppgavefordeling mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning. En sammenblanding av funksjon med regional stat gjør rollen utydelig og svak. Særlig gjelder dette fylkesmannens oppgaver innenfor miljøvern- og landbruk, men også f.eks. sams vegadministrasjon. Med flere utviklingsaktører på det regionale nivået blir fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler utydelig.

NIVI rapporten 2013:5 gikk gjennom statlige oppdragsbrev og lignende styringsdokumenter til fylkeskommunene. Gjennomgangen viser at mange departementer gir betydelige føringer for fylkeskommunenes utviklingsarbeid, herunder innholdsmessige føringer for hva som skal prioriteres, definisjon av målgrupper, føringer for organiseringen av arbeidet og rapporteringsrutiner. Mange av utviklingsoppgavene er finansiert av øremerkede tilskudd.

Stortinget har gitt fylkeskommunene rollen som regionale utviklingsaktører, og det er de regionale politiske prioriteringene som skal styre oppgaveløsningen. Stadig flere oppgaver skal løses med øremerkede midler og tilskuddsordninger fra staten. Handlingsrommet for den regionale politikken begrenses og utydeliggjøres gjennom den statlige detaljstyringen. Dette gjør fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør med ansvar for nettverksbygging og partnerskapsutvikling vanskelig. (Kilde: Amdam, NIVI). Mindre statlig detaljstyring er en forutsetning for å styrke samfunnsutviklerrollen.

Fylkeskommunens utfordring som mellomnivå har fulgt fylkeskommunene siden opprettelsen i nåværende form i 1976. Fra statens side forventes det at fylkeskommunene legger føringer som berører det kommunale handlingsrommet, men formelt sett er ikke fylkeskommunen utrustet med den nødvendige myndighet. Fra kommunal side etterlyses samarbeid og økt lokal innflytelse, og «overkommunerollen» er hverken ønsket av fylkespolitikkerne eller kommunepolitikkerne. For fylkeskommunene kan det være utfordrende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer til dels motstridende statlige og kommunale interesser (Kilde: NIVI).

2.3 Hvordan styrke rollen som samfunnsutvikler?

For å styrke det regionale nivåets rolle som samfunnsutvikler må oppgaver og virkemidler overføres fra staten. Et tydeligere ansvar vil gjøre det lettere å ta strategiske og langsiktige politiske grep på vegne av regionen. Dersom det regionale folkevalgte nivået kan disponere virkemidlene vil muligheter til å være en selvstendig, robust aktør i samspill med andre blir styrket. Dette er viktig for at det folkevalgte nivået skal bli mer tydelig og relevant for innbyggerne og de folkevalgte selv. Overføring av statlige oppgaver og virkemidler vil kunne styrke posisjonen ovenfor nasjonale myndigheter.

Statlig initierte prosjekter og programmer overfor fylkeskommunene gjør krav på både fylkeskommunal og statlig ressursbruk i form av kapasitet, kompetanse og økonomi. Dette binder opp ressurser som kunne vært prioritert annerledes. For å styrke regionalt handlingsrom og prioriteringer basert på regionale behov, bør staten la fylkeskommunene selv definere utviklingen av regionalpolitiske tiltak.

En mindre fragmentert oppgavefordeling mellom forvaltningsnivå og et mer helhetlig oppgaveansvar vil gjøre det folkevalgte regionale nivået mer aktuelt og synlig for befolkningen og private og offentlige aktører. Dette er i tråd med signalene i Meld. St.14 (2014-2015) om behovet for sterkere helhetsgrep på regionalt nivå. Nye oppgaver og økt myndighetsansvar knyttet til disse, kan gi det regionale folkevalgte nivået økt mulighet for å se utviklingen av ulike oppgaver og tjenester i sammenheng.

En tydeligere oppgave- og ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen vil også bidra til å styrke folkevalgte regioner som samfunnsutviklere. I kapittel 4 er det skissert oppgaver som foreslås overført fra fylkesmann til regionalt folkevalgt nivå. Fordelingen bygger på prinsippet om at utviklingsoppgavene legges til regionalt folkevalgt nivå, og kontroll og tilsynsoppgaver, legges til fylkesmannen. Dette vil sikre et bedre helhetsperspektiv, en tydeligere rolleforståelse og mindre byråkrati.

Kapittel 3. Ulike modeller for et framtidig regionnivå på Østlandet

3.1 Generelt om modeller

I dette kapitlet vurderes ulike geografiske regioninndelinger på Østlandet. Ut fra tre hovedalternativer vurderes regionens framtidige rolle. Videre illustreres en rekke alternative regioninndelinger. Arbeidsgruppen bruker ordet «fylket» om dagens fylker, ordet «region» om større regioner som kan bestå av flere sammenslåtte eller delte fylker. Begrepet «landsdel» brukes når man snakker om en storregion rundt Oslo, og som kan bestå av alle 7 fylkene.

Befolkningstallet på Østlandet er totalt nesten 2,6 millioner innbyggere. Dette tilsvarer ca. 50 prosent av Norges befolkning. Tabellen under viser dagens folketall og prosentandelen av landets befolkning.

Tabell om folketall i dagens 7 fylker - 37,7 prosent av Norges befolkning.

	Befolkningstall 1.1.2015	Prosent av landet
01 Østfold	287 198	5,6
02 Akershus	584 899	11,3
04 Hedmark	195 153	3,8
05 Oppland	188 807	3,7
06 Buskerud	274 737	5,3
07 Vestfold	242 662	4,7
08 Telemark	171 953	3,3
Ny landsdel	1 945 409	37,7
03 Oslo	647 676	12,5
	2 593 085	50,2
Hele landet	5 165 802	100

Flere fakta om folketall, tjenesteyting osv. finnes i rapportens vedlegg 1: Fakta om Østlandet og om tidligere utredninger om regionreformer.

Arbeidsgruppen legger fram følgende tre hovedalternativer:

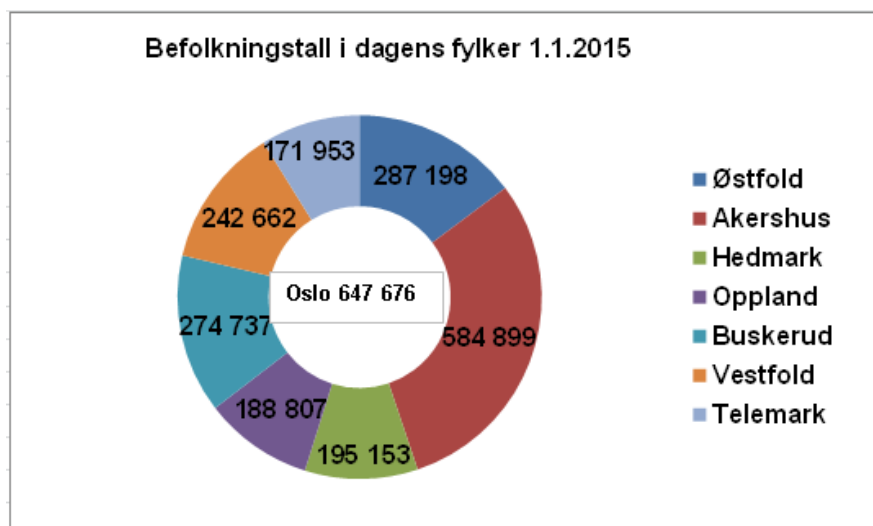
Modell 0	Nullalternativet/ fylkesmodellen	Som i dag, videreføre 7 fylker rundt Oslo, samt Oslo
Modell 1	Mellomalternativet/ regionmodellen	Slå sammen fylkeskommuner og/eller kommuner i større regioner: - Fylker kan slås sammen på ulike måter til nye regioner - Kommuner i dagens fylker kan flytte over til nabofylker
Modell 2	Landsdelsalternativet/ landsdelsmodellen	Alle 7 fylker rundt Oslo kan utgjøre en stor landsdel

I hver av de tre hovedalternativer eller modellene forsøker vi å synliggjøre bruken av de valgte fire kriterier (demokrati, funksjonalitet, kvalitet og effektivitet), samt belyse mulige fordeler

og ulemper ved modellen. Kapittel 4 redegjør for hvilke oppgaver det kan være hensiktsmessig å legge til i de ulike modellene.

3.2 Nærmere om nullalternativet – Modell 0 – som i dag

Modell 0 er dagens fylkeskommuner. Dette er 7 regioner rundt Oslo. Befolkningstall i denne modellen vises i figuren under.



Vurderingen av noen fordeler og ulemper denne modellen kan gi:

Demokrati:	Det regionale nivået kan og skal løse problemstillinger som er for store til at kommunene kan løse dem, samtidig som regionene er nærmere de lokale utfordringene enn staten. Modellen opprettholder styringssystemet med fylkestinget og andre politiske organer. Dagens fylkeskommuner eller framtidens tilsvarende 7 regioner tilrettelegger for at borgerne har «kort vei» til beslutningstagere på regionnivå. Dagens fylker kan være mer homogene med hensyn til mål, verdier og identitet.
Funksjonalitet	Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner på Østlandet går på tvers av fylkesgrenser – mye på grunn av stor pendling til Oslo eller til noen mellomstore byer/regionale sentre. Funksjonaliteten i noen tjenester og planoppgaver løses ved å etablere felles selskap og/eller partnerskap. Dagens samarbeidsordninger kan videreføres. Fylkeskommunene kan i sterkere grad ta i bruk dagens virkemidler for å bli mer funksjonelle. I tillegg kan flere virkemidler innen regional planlegging legges til regionalt nivå. Flere virkemidler betyr større mulighet til å utøve helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak.
Kvalitet:	Vedlegg 1 om fakta på Østlandet dokumenterer at dagens fylkeskommuner leverer solide tjenester. Det er ønskelig at rollen som samfunnsutvikler med tilgang til flere virkemidler videreutvikles i fylkeskommunene.

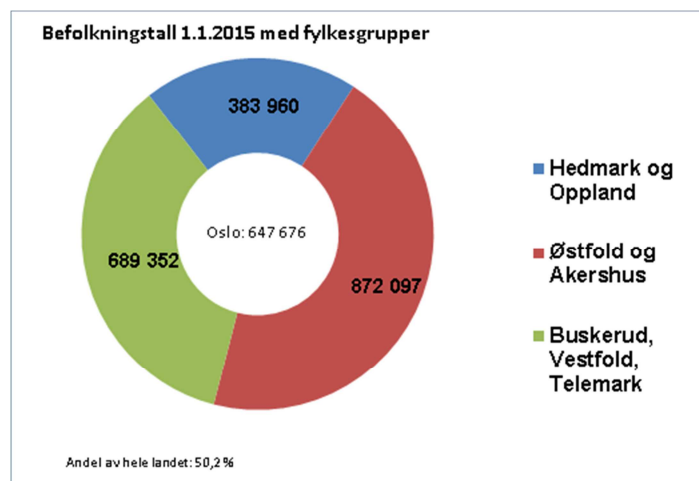
	Fylkeskommunene kan ta over flere nye oppgaver. I tillegg kan man videreutvikle samarbeid over fylkesgrenser i nye type partnerskap.
Produktivitet/effektivitet:	Dette notatets vedlegg 1 om fakta dokumenteres at dagens fylkeskommuner leverer effektive tjenester. Samtidig bidrar sektorisert statsforvaltning og detaljstyring med omfattende rapportering til å svekke effektiviteten.

3.3 Nærmere om mellomalternativer - Modell 1

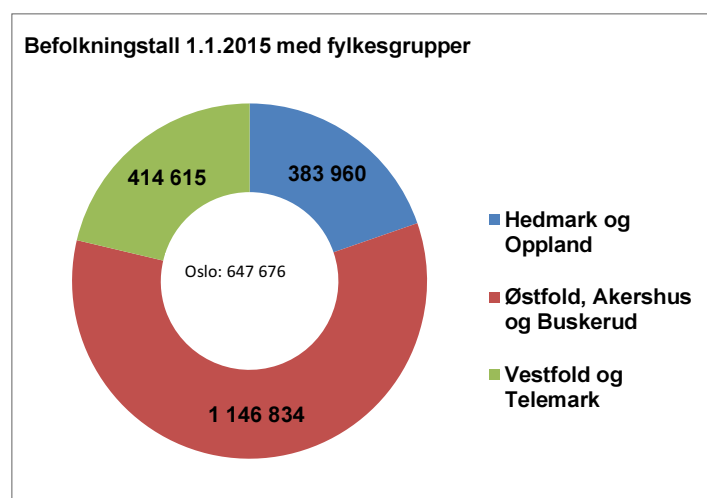
Innenfor modell 1 er det mange ulike muligheter til å danne større regioner med innbyggertall mellom 400 000 og 1 250 000. Nedenfor er det nevnt noen eksempler. Arbeidsgruppen har valgt å dele modellene i to hovedkategorier:

Første kategori gjelder modeller der eksisterende fylkeskommuner slår seg sammen til nye større regioner uten at enkeltkommuner skifter regiontilknytning. Dette kan være:

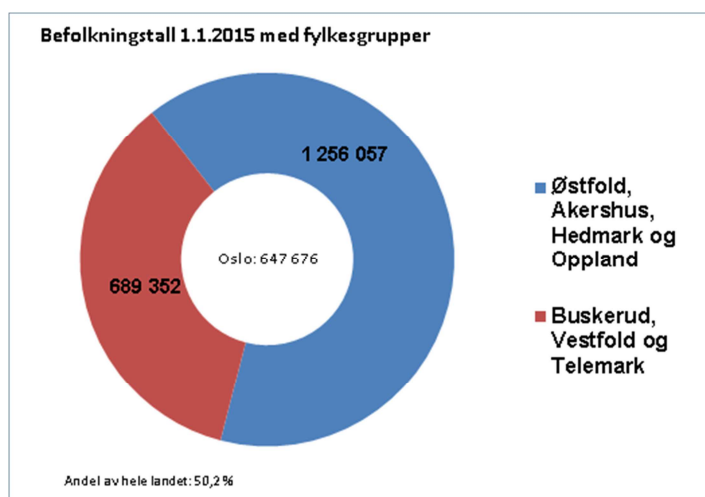
- a) 3 regioner rundt Oslo:



- b) 3 regioner rundt Oslo:

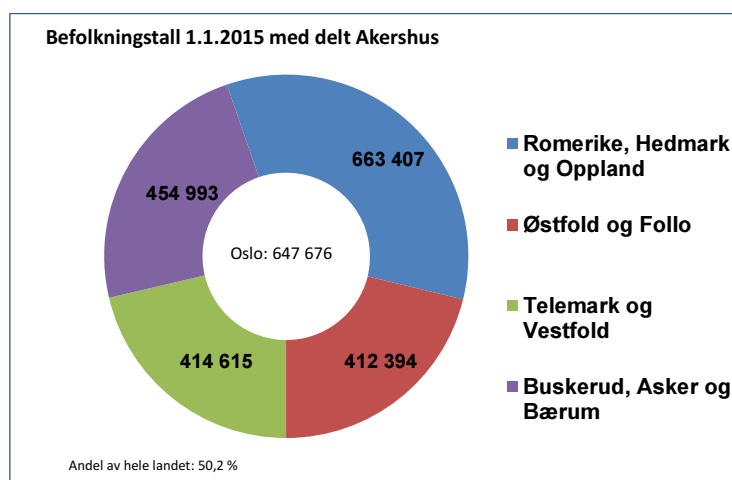


c) 2 regioner rundt Oslo:

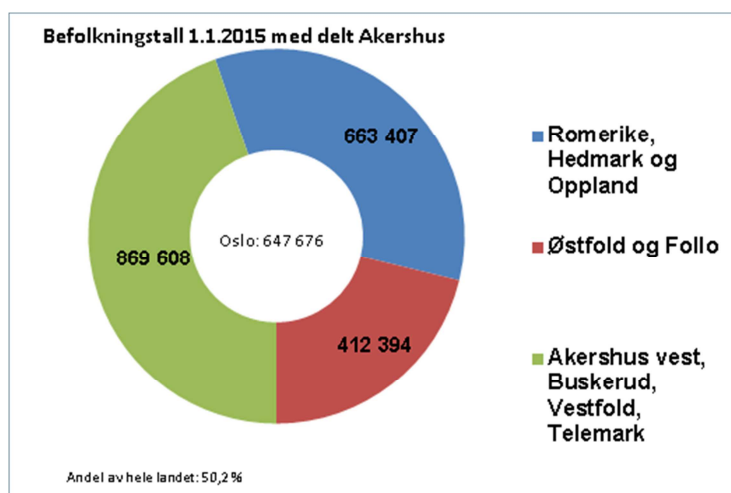


Den andre hovedkategorien gjelder modeller med nye større regioner der eksisterende fylker/fylkeskommuner kan deles (enkeltkommuner flytter) og inngå i forskjellige regioner. Disse mellomalternativer tar mer utgangspunkt i «transportkorridor»-tenkingen mot Oslo:

d) 4 korridor-regioner rundt Oslo:



e) 3 korridor-regioner rundt Oslo:



- f) I tillegg kan det være ulike andre varianter der nye regioner går på tvers av dagens fylkesgrenser:
- Deler av Buskerud, Oppland og Hedmark inngår i en større region rundt Oslo sammen med Akershus og Østfold. Modellen tar hensyn til reisetiden til Oslo sentrum og forutsetter en inndeling i regioner som ligger som belter rundt Oslo - som omland.
 - Nordlige deler av Hedmark kan vurderes som del av en eventuell Trøndelagsregion.
 - Deler av Telemark kan vurderes som del av en eventuell Agderregion.

Modellen som tar utgangspunkt i transportkorridorer vil bidra til en mer helhetlig tilnærming innenfor denne korridoren. Samtidig vil den skape nye utfordringer med samordning og helhetlig tilnærming på tvers av korridorene.

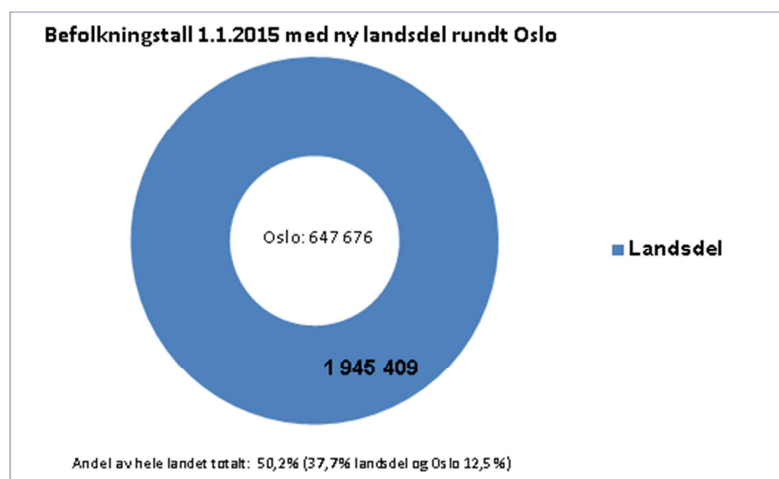
Mellomalternativ som modell kan gi følgende fordeler og ulemper:

Demokrati:	Større regioner kan gi større styringsmulighet og større bredde i innfallsvinkler når det gjelder mål, sektorsamordning og utvikling. Større og mer slagkraftige regioner kan øke interessen for regionpolitikken og slik gi bedre grunnlag for innflytelse og styringsmuligheter. Modellen kan opprettholde styringssystemet med «regiontinget» og andre politiske organer. Disse større regioner kan legge bedre til rette for å endre oppgaveporteføljen sammenlignet med dagens fylkeskommuner.
Funksjonalitet	Større regioner kan tilrettelegge for en bred samfunnsplanlegging ved at man kan finne helhetlige løsninger for større geografiske områder. Noen av disse regioner kan også være mer funksjonelle sett i sammenheng med bo- og arbeidsmarkedsregioner. Flere samarbeidsordninger med Oslo bør fortsette som før. I tillegg kan det være behov for å utvikle nye partnerskap for «disse nye regioner».

Kvalitet:	Større regioner forventes å gi mulighet for økt profesjonalisering og kvalitet på problemløsning (kompetanse). Større enheter kan gi et bedre fagmiljø, som igjen gjør det enklere å rekruttere nye fagpersoner. Det er imidlertid ikke gitt at større enheter alltid vil være en fordel, da mindre spesialiserte tjenester kan ha høy kompetanse uten at det henger sammen med størrelse. Det er ikke funnet grunnlag for å hevde at kvalitet ved fylkeskommunal tjenesteproduksjon varierer systematisk med størrelse.
Produktivitet/effektivitet:	Det er ikke funnet grunnlag for å hevde at kostnadseffektivitet ved fylkeskommunal produksjon øker systematisk med størrelse. For totale administrasjonsutgifter indikeres det at stordriftsfordeler er uttømt ved ca. 400 000 innbyggere i en region/fylkeskommune.

3.4 Nærmere om landsdelsmodell – Modell 2

En ny landsdel rundt Oslo kan bestå av alle dagens 7 fylker. Landsdelens folketall vil da bli på over 1,9 millioner innbyggere og representerer om lag 38 prosent av folketallet i Norge. Figuren viser folketallet i modellen.



Landsdelsmodellen kan ha følgende fordeler og ulemper:

Demokrati:	Landsdelen kan gi større styringsmulighet og større bredde i innfallsvinkler når det gjelder mål, sektorsamordning og utvikling. Landsdelen kan øke interessen for regionpolitikken og slik gi bedre grunnlag for innflytelse og styringsevne. Borgerne har «lang vei» til politiske beslutningstagere på regionnivå, og det vil derfor være viktig å legge til rette for god kontakt mellom borgerne og de folkevalgte.
Funksjonalitet	Landsdelen kan videreutvikle rollen som samfunnsutviklingsaktør på en ny måte, og videreutvikle handlingsrom for regionalt tilpassende løsninger. Landsdelen kan også bli funksjonell hvis flere/sterkere virkemidler innen regional planlegging kan legges der. Flere virkemidler betyr større mulighet til å utøve helhetssyn og unngå utilsiktede

	konsekvenser av sektorvedtak. Landsdelsmodellen kan gi behov for nye administrative enheter for landsdelens delregioner for å ivareta nærhet til innbyggere i deler av tjenesteproduksjonen.
Kvalitet:	Større regioner forventes å gi mulighet for økt profesjonalisering og kvalitet på problemløsning (kompetanse). Større enheter kan gi et bedre fagmiljø, som igjen gjør det enklere å rekruttere nye fagpersoner. Det er imidlertid ikke gitt at større enheter alltid vil være en fordel, mindre spesialiserte tjenester kan ha høy kompetanse uten at det henger sammen med størrelse.
Produktivitet/effektivitet:	Det er ikke funnet grunnlag for å hevde at kostnadseffektivitet ved fylkeskommunal produksjon øker systematisk med størrelse. For totale administrasjonsutgifter indikeres det at stordriftsfordeler er uttømt ved ca. 400 000 innbyggere i en region/fylkeskommune.

Kapittel 4. Politikkområder i de ulike modellene

4.1. Innledning

I dette kapittel gjør arbeidsgruppen et forsøk på å vurdere hvilke politikkområder og oppgaver som er relevant å legge inn i de ulike regionmodellene. Dette gjøres for å danne et grunnlag for regionenes rolle som samfunnsutvikler ved forskjellig størrelse på regioner. I etterfølgende tabell viser vi en skjematisk vurdering av hvilke oppgaver arbeidsgruppen mener er egnet i de ulike modeller som er omtalt i kap.3. Vurderingene blir nærmere omtalt under hvert politikkområde og er gjort med basis i de fire kriteriene: demokrati, funksjonalitet, kvalitet og produktivitet/effektivitet, jf. omtale i kap.1.4.

Arbeidsgruppen mener at fylkeskommunene (regionene/landsdelen) som samfunnsutviklere er avhengig av å få tilført en oppgaveportefølje som bygger opp under denne rollen. Det er viktig å kunne forvalte oppgaver som er hensiktsmessig sammensatt under de ulike politikkområdene. Samtidig understrekes det at regionene i tillegg til oppgaver må ha ansvar og myndighet over de aktuelle politikkområdene, slik at dette bygger opp under deres rolle som samfunnsutvikler.

For å utløse vekstpotensialet og styrke vekstkraften i regionene, er det avgjørende at de ulike aktørenes innsats blir sett i sammenheng. Et effektivt og slagkraftig regionalt nivå må, som også Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* angir, ha ansvar og oppgaver spesielt innen områdene kompetanse, kommunikasjon og næringsrettede virkemidler. Dette er et sterkt argument for at kollektivtrafikk og videregående skoler fortsatt bør ligge til det regionale nivået. Arbeidsgruppen viser til omtale Haugsdal-rapporten «[Nye folkevalgte regioner. Mål, prinsipper og oppgaver](#)», av 8.12.2014 (av fylkesordfører-/rådslederkollegiet) når det gjelder forutsetninger for å lykkes med oppgaveløsningen.

4.2 Avgrensning

Arbeidsgruppen har gjennom sitt arbeid vært innom flere oppgaver og temaer som er relevant å vurdere i regionreformarbeid. Innenfor den tidsrammen arbeidsgruppen har hatt til disposisjon har det ikke vært mulig å gå inn i disse områdene. Områdene er i tillegg både komplekse og kompliserte og kompetansekrevende.

En kritisk gjennomgang av oppgaver og virkemidler som Innovasjon Norge, forskingsrådet og SIVA har i dag er nødvendig. Ved å se forsknings- og næringsnettverkene i sammenheng med de virkemiddelene som er lagt til innovasjons Norge og forskningsrådet kan gi en synergieffekt i utviklingen av regionene fordi ressursene slås sammen og ses i sammenheng.

Universitets- og høyskolesektoren er en sentral aktør i arbeid med regional utvikling. Sektorens samhandling og tilknytning til regionene bør vurderes nærmere for å sikre at synergier utnyttes på en best mulig måte.

I det videre arbeidet med regionreformen bør det foretas en gjennomgang av grenseoppgangen mot statens og direktoratenes oppgaveportefølje og vurdere om det er oppgaver her som med fordel kan overføres til regionalt folkevalgt nivå. Dette gjelder m.a. Utdanningsdirektoratet, Kulturdepartementet og Miljødirektoratet.

Videre er det nødvendig å gå opp grensene mellom kommune og region når det gjelder skolehelsetjenesten og skoleskyss.

4.3 Politikkområder og oppgaver

Flere politikkområder omfatter bl.a. handlingsprogrammidler, tilskuddsmidler og tildelte midler gjennom inntektsfordelingen. Gitt at større regioner får overført både oppgavene og myndigheten over oppgavene, har de også mulighet til å utøve helhetlig utviklingspolitikk innenfor området. Med utgangspunkt i tidligere utredninger som har vurdert nye oppgaver til regionene, samt dagens oppgaver, foreslår arbeidsgruppen seks politikkområder som utgangspunkt for regionenes samfunnsutviklerrolle. Regional planlegging og politikktutforming er et sentralt styringsverktøy for utforming av en helhetlig regional politikk der alle de øvrige politikkområdene inngår. De seks politikkområdene er:

- Forsknings-, innovasjons- og næringspolitikk
- Samferdselspolitikk
- Opplærings- og kompetansepolitikk
- Kulturpolitikk
- Miljøpolitikk
- Helsepolitikk

Kapitlene 4.5.1 – 4.5.6 om politikkområder inneholder en gjennomgang av dagens oppgaver, nye oppgaver samt vurderinger om fordeler og ulemper i de tre regionmodellene. Argumentasjonen er ikke uttømmende. Oppgavene som er tatt med under politikkområdene i etterfølgende tabell er basert på tre kilder:

- Dagens oppgaver (skrevet med svart)
- Oppgaver som alle fylkestingene på Østlandet har vedtatt i februar/mars 2015 som mulige nye oppgaver (skrevet med *grønt kursiv*). Oppgavene er basert på KS/Haugsdal-rapporten (fylkesordfører-/rådslederkollegiet).
- Tilleggsoppgaver som er drøftet fram i KS/Haugsdal-rapporten (skrevet med *blått kursiv*), men ikke votert over på fylkestingene på Østlandet

Fylkestingene har i hovedsak sluttet seg til KS/fylkesordførerkollegiets liste (vedlegg 2). Unntakene er Buskerud som har tatt med eierskap til sykehusene og Akershus som ikke har med deler av forskningsrådets programmer.

I tabellen under har arbeidsgruppen vurdert fordeler og ulemper ved nåværende og mulige nye oppgaver i de tre ulike modellene omtalt i kapittel 3, M 0 Fylkesmodell, M 1 Regionmodell og M 2 Landsdelsmodell. Oppgavene i modellene er vurdert ut fra kriteriene demokrati, funksjonalitet, kvalitet og effektivitet omtalt i kapittel 1.4, se skjematisk fremstilling i tabellen på neste side. Det blir brukt en 5-delt skala: ++, +, 0, -, --, som i likhet med Møreforskning (Amdam m.fl.) synliggjør forskjellene, og vurderingene av fordeler og ulemper ved de tre modellene.

Vi gjør spesielt oppmerksom på at 0-vurderingene for dagens oppgaver under Modell 0 (dagens fylker) er en vurdering av at det ikke blir noen endringer i oppgaveløsningen fra dagens situasjon. Samtidig kan nye oppgaver og økt ansvar og myndighet til fylkeskommunen gi positiv effekt på også dagens oppgaver. Symbol «:» (kolon) betyr at oppgaven ikke er aktuell i den respektive modellen.

Overordnet rolle som planmyndighet:

Regional planlegging og politikkutforming	Modell 0	Modell 1	Modell 2
Regional planlegging innenfor flere tema og områder	0	++	++
Planfaglig veiledning og koordinering	0	++	-
Internasjonalt samarbeid	0	++	++

Oversikt over 6 politikkområder:

Forsknings-, innovasjons- og næringspolitikk	Modell 0	Modell 1	Modell 2
Forvaltning av tilskudd til regional- og distriktsutvikling	0	+	+
Regionale FoU – fond	0	+	++
Tilrettelegging for næringsutvikling	0	++	+
<i>Fylkesmannens landbruksavdeling</i>	++	++	+
<i>Deler av forskningsrådets programmer</i>	+	++	++
<i>Forvaltning av prosjektskjønnsmidler fra FM</i>	++	++	+
<i>Innovasjon Norge</i>	+	++	++
Samferdselspolitikk			
Kjøp av kollektive rutetjenester (buss, båt)	0	+	++
Finansiering av skoleskyss	0	:	:
Fylkesveier (vedlikehold og investeringer)	0	+	++
<i>Kjøp av regionale jernbanetjenester</i>	+	++	++
<i>Kjøp av flyruter/tjenester</i>	:	+	++
<i>Statens vegvesens regionale fag-administrasjon, inkl. veg og ferje</i>	:	+	++
<i>Statens vegvesens fylkesavdelinger</i>	:	++	++
Opplærings- og kompetansepolitikk			
Fagskolene	0	+	+
Videregående opplæring	0	+	+
Kulturpolitikk			
Kulturminneforvaltning	0	+	-
Kulturaktiviteter, museer	0	+	-
Fylkesbibliotek – veiledning og utvikling	0	+	-
Forvaltning av spillemidler til idrett	0	+	0
<i>Kulturrådet og tildeling til regionale formål fra kultur-departementet</i>	+	++	++
Miljø- og klimapolitikk			
Vannregionmyndighet	0	+	+
Regionalt prioriterte miljø- og klimatiltak	0	+	+
Friluftsliv og forvaltning av høstbare arter	0	+	-
<i>Fylkesmannens klima- og miljøoppgaver</i>	++	++	+
<i>Naturressursforvaltning</i>	+	++	++
Helsepolitikk			
Tannhelsetjenesten	0	+	+
Regionale odontologiske kompetansesentre	0	+	+
Folkehelse (oversiktsarbeid, pådriver)	0	+	0
<i>Buf-etats 2.linje barnevern (de deler av BUF-etat som ikke kan legges til kommunene)</i>	+	+	++
<i>Hele eller deler av spesialisthelsetjenesten</i>	:	:	++

4.4. Regional planlegging og politikkutforming

Dagens situasjon

Fylkeskommunen er gitt en sentral rolle som pådriver og initiativtaker for å møte utfordringer knyttet til regional utvikling. Vellykkede utviklingsstrategier må ta utgangspunkt i regionens ressurser og forutsetninger og fordrer et nært samarbeid mellom flere aktører.

Samfunnsutfordringene krever regionalpolitiske grep og styring via regionale planer. De regionale planene er verktøy for politisk styring og en smeltedigel for samordning av nasjonale mål og politikk og regionale og lokale politiske prioriteringer.

KS/Haugsdal-rapporten har ikke foreslått overføring av nye planoppgaver til større regioner. Denne arbeidsgruppen mener at det er viktig å videreutvikle rollen som regional plan- og arealmyndighet og ta i bruk de styrkede regionale planverktøyene fylkeskommunene fikk med endringene i Plan- og bygningsloven i 2008.

Komplekse samfunnsutfordringer forutsetter ofte løsninger på tvers av kommune- og fylkesgrenser gjennom regional planlegging. Areal- og transportplanlegging er et eksempel, kystsoneplanlegging og regionale nærings- og innovasjonsplaner er andre eksempler. Med endringene i Plan- og bygningsloven i 2008 fikk man nye planverktøy som regional planstrategi og regionale planbestemmelser, og regionale planer erstattet fylkesplaner. Med de nye verktøyene kan fylkeskommunene og større regioner i større grad sikre oppfølging av de regionale planene gjennom at de både gjøres mer handlingsrettet (krav om handlingsprogram) og at de regionale planene gjøres juridisk bindende (planbestemmelser).

Vurdering av rollen som planmyndighet og samordner av sektorpolitikk

Det regionale folkevalgte nivået utformer regional politikk som forutsetter en overordnet og helhetlig utvikling og styring på tvers av fag og forvaltningsnivå. Dette er viktig fordi politikkområder henger sammen og er relatert til hverandre. Samfunnsutviklerrollen må kobles med rollen som *tjenesteprodusent*. Dette gjelder ikke minst de svært viktige regionale oppgavene innenfor samferdsel og videregående opplæring. Regionale planer er dermed også styringsverktøy for hvordan disse tjenestekområdene skal utvikles for å nå vedtatte mål om ønsket samfunnsutvikling.

Tjenesteproduksjonen tilfører kompetanse og gir legitimitet til utviklingsrollen og må følge ansvaret. Dette kommer særlig fram i arbeidet med å samordne areal, transport og klimapolitikk. Dette samordningsansvaret vil være enklere å ivareta ved samling av relaterte oppgaver til samme forvaltningsorgan (se omtale av de enkelte politikkområdene).

Det er i den sammenheng av stor betydning om fylkeskommunene har handlingsrom til å følge opp de regionale planene både når det gjelder gjennomføring av vedtatte strategier og finansiering av gjennomføringen. I dagens situasjon mangler fylkeskommunene ofte virkemidler for oppfølging og gjennomføring av planene. Noen fylkeskommuner unnlater også å fylle sin rolle som regional planmyndighet av frykt for å oppfattes som «overkommune». Forutsetningen for en vellykket samordning er imidlertid gode planprosesser som sikrer aksept, og at de regionale planene følges opp og gjennomføres.

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Ved å opprettholde dagens fylkesinndeling kan fylkeskommunenes rolle som planmyndighet og «samordner av sektorpolitikk» i utgangspunktet videreføres som før. Regjeringens arbeid med ny kommunestruktur og endringer i oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og statlig nivå kan imidlertid få stor innvirkning på fylkeskommunens posisjon og rolle i forvaltningen. Dersom man legger til grunn en moderat endring i antall kommuner, vil de nåværende fylkeskommunene i liten grad bli påvirket. Dersom man ender opp med få og store regionkommuner, vil fylkeskommunens rolle som planmyndighet, sektorkoordinator og utviklingsaktør bli satt under press – og fylkeskommunenes handlingsrom vil reduseres.

Dersom statlige oppgaver innenfor miljøpolitikk, samferdselspolitikk og næringspolitikk overføres til dagens fylkeskommuner, vil samordningsansvaret og samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunen styrkes. I en slik situasjon kan dagens fylkeskommuner kunne videreføres – selv om man i fremtiden får større og sterkere kommuner. Ved at man samtidig tar i bruk de nye planverktøyene i regional planlegging, kan de nåværende fylkeskommunene få styrket sin posisjon og legitimitet som planmyndighet.

MODELL 1: Regioner

Regionalalternativene kan gi mer funksjonelle regioninndelinger og sammen med en overføring av oppgaver fra statlig til regionalt nivå kan samfunnsutviklerrollen styrkes vesentlig. Relaterte oppgaver samles og forutsetningene for å lykkes med samordning av nasjonale mål og politikk og regionale og lokale politiske prioriteringer bedres. Dette vil igjen styrke regionenes legitimitet som planmyndighet, særlig dersom regionene samtidig velger å ta i bruk planverktøyene i Plan- og bygningsloven og påse at de regionale planene følges. Det er imidlertid fortsatt svært viktig å sørge for gode prosesser ved utformingen av de regionale planene, slik at de blir akseptert av de som blir berørt. Imidlertid kan bedre elektroniske kommunikasjonsløsninger bidra til at man ikke trenger samme nærhet til den regionale planmyndigheten. Dersom vi gjennom reformen samtidig får færre og større kommuner vil det gjøre involveringen i planprosessene enklere.

MODELL 2: Landsdel

Landsdelsalternativet innebærer at regionene blir politisk sterke organer, og slik kan de effektivt samordne offentlig virksomhet og samarbeide med næringslivet, frivilligheten, kommunene og en regional stat. Landsdelsmodellen forutsetter at kommunene er slått sammen til større kommuner, slik at de er kompetente samarbeidsparter med landsdelene og effektive velferdsprodusenter. Landsdelene kan langt på vei bli selvstyrte innen områder som regionalpolitikk, utdanning og forskning, areal-, ressurs- og miljøforvaltning, samferdsel, kultur og helse. Regionene får dermed overført myndighet på flere nye områder, og i tillegg overføres betydelig statlig planlegging- og innsigelsesmyndighet. Dette kan gi gode forutsetninger for en bedre samordning av virkemidler og en utviklings- og innovasjonsfremmende offentlig politikk. Landsdelenes samordningsfunksjon styrkes betraktelig og også mulighetene til tilpasning til regionale forhold, noe som gir klart bedre forutsetninger for myndighetsutøvelse og oppfølging av regionale planer enn med dagens fylker.

Det kan imidlertid være en fare for at det kan oppstå nye former for samordningsproblemer mellom landsdels- og kommunenivå, særlig når det gjelder sentrum-periferi-utfordringer. Den fysiske avstanden mellom velger og politiker øker, noe som kan gi en opplevelse av svakere representasjon blant velgerne og by på utfordringer når man gjennomfører regionale planprosesser, og følger opp kommuner/gir planfaglig veiledning.

4.5 Aktuelle politikkområder

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at regional planlegging og utvikling er et overordnet politikkområde som berører alle de seks politikkområdene som beskrives i kapittel 4.5. Rollen som samfunnsutvikler forutsetter at politikkområdene ses i en helhetlig sammenheng. Næringslivet trenger god infrastruktur og relevant kompetanse. Kultur og historie er en viktig del av samfunnsutviklingen, som en identitetsskapende faktor både i stedsutvikling og regionutviklingen, tett koblet mot både reiseliv og annen næringsutvikling. Miljøpolitikken berører både samferdsel og næring. Ansvar og myndighet i rollen som samfunnsutvikler innebærer å ha helhetsansvar disse politikkområdene. Som også fremhevet i Meld. St. 14 (2014-15) er næring, kommunikasjon og kompetanse basis for samfunnsutviklerrollen.

4.5.1 Nærings-, innovasjons- og forskningspolitikk

Dagens situasjon

Fylkeskommunenes innsats innenfor tilrettelegging for næringsutvikling finansieres av frie inntekter, egne fylkeskommunale inntekter og midler til regional utvikling over KMDs budsjett. Fylkeskommuner i distriktene mottar større ressurser enn fylker i sentrale strøk. Virkemidler for regional innovasjon (VRI) er et program som gjennomføres i samarbeid mellom Forskningsrådet og fylkeskommunene. Dette er et program som avsluttes 2016.

I 2010 ble fylkeskommuner deleiere med samlet 49 % eierskap i Innovasjon Norge (IN). Hensikten med reformen var å ha tettere samarbeid om regionale mål og utviklingsstrategier. Regionkontorene har hittil hatt egne styrer hvor fylkeskommunene er representert. Fylkeskommunenes eierskap har ikke medført endringer av fylkeskommunenes rolle i forhold til regionkontorene. Eierskapet anses ivaretatt ved at fylkeskommunene oppnevner 4 av 9 medlemmer i Innovasjon Norges hovedstyre.

I 2010 fikk fylkeskommunene ansvaret for regionale forskningsfond (RFF) gjennom samarbeid i 7 fondsregioner. Fondene forvaltes etter § 28 i kommuneloven med eget styre som har fullmakt til å fatte vedtak i saker som gjelder fondet.

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør innebærer et strategisk ansvar innenfor næringsutvikling og økt innovasjon. Fylkeskommunen samarbeider med aktører i privat og offentlig sektor i regionen for å fremme entreprenørskap og innovasjon i næringslivet. Dette er ofte større kompetanse- og næringsmiljøer som representerer næringsklynger og forsknings- og innovasjonsmiljø.

Forvaltningen av de statlige bygdeutviklingsmidler (BU-midler) er delt mellom Innovasjon Norge (IN) og fylkesmannens landbruksavdeling. IN forvalter bedriftsrettede virkemidler, og fylkesmannen forvalter BU-midler som regionale utviklingsmidler. Ved forrige regionreformen ble det vurdert å overføre de regionale bygdeutviklingsmidlene til fylkeskommunene. Blanding av kontrolloppgaver og utviklingsoppgaver hos fylkesmannen er uheldig.

Aktuelle nye oppgaver som kan overføres til større regioner

- Innovasjon Norge – underleggelse av distriktskontorer til regionalt folkevalgt nivå
- Deler av forskningsrådets programmer (virkemidler innen næringsutvikling)
- Forvaltning av prosjektskjønnsmidler fra Fylkesmannen

- Utviklingsoppgaver fra Fylkesmannens landbruksavdelinger og BU-midler innenfor landbruk

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Østlandlandsfylkene har en variert næringsstruktur med ulike bo- og arbeids- og serviceregioner. Østlandet har et fortrinn i kompetanseressursene, mangfoldet og diversiteten. Østlandet har også flere byområder med internasjonale og nasjonale kompetansemiljøer. I deler av disse miljøene er det utviklet samarbeid og nettverk som bidrar til kompetanseutvikling, innovasjon og nyetableringer på bred front i næringslivet.

Næringslivet ser på tvers av fylkesgrensene. Dagens fylkesinndeling er lite funksjonell fordi det krever koordinering og samordning av næringsutvikling og innovasjonsinnsats på tvers av fylkesgrenser.

Den politisk-administrative fragmenteringen skaper utfordringer med å få utviklet og iverksatt en samlet og målrettet politikk for nærings- og samfunnsutviklingen.

Næringsutviklingsarbeidet i det enkelte fylke har institusjonelle og geografiske barrierer å forholde seg til. Dette skaper en del strukturelle flaskehalser og begrensninger på innovasjonsaktivitetene og -mulighetene.

MODELL 1: Regioner

Større regioner som har et integrert bo- og arbeidsmarked med en felles styringssystem, kan bidra til en mer helhetlig og konkurransedyktig næringspolitikk med felles styringssystem og målrettet virkemiddelbruk.

Fylkene på Østlandet har en nokså ulik næringsstruktur. Denne allsidige næringsstrukturen kan bidra til å utvide, utfylle og forsterke samspillet mellom FoU og ett bredt sammensatt næringsliv. Eksempelvis har Oslo og Akershus store forskningsmiljøer, men relativt lite allsidig industri. En utvidet region vil derfor kunne bidra til å øke innovasjonsevnen og den internasjonale konkurransekraften til næringslivet i regionen.

MODELL 2: Landsdel

Landsdelsregioner som får et tydelig delegert og rendyrket/helhetlig ansvar for forskning, innovasjon- og næringspolitikken kan bidra til å løfte og styrke arbeidet med næringsutvikling. Dette krever selvfølgelig også at det regionale nivået får overført flere og større oppgaver, virkemidler og myndighet enn de har i dag.

En utfordring med landsdelsmodellen kan være at næringspolitikken innenfor de ulike bo -og arbeidsmarkedsregionene er svært ulik på Østlandet. Dette innebærer at næringspolitikken må differensieres. En landsdelsregion må tilpasse næringspolitikken etter næringsstruktur og utfordringer som er knyttet til de integrerte bo, arbeids og serviceregionene. Dette krever at en må utforme ulik næringspolitikk og ulike virkemiddelbruk internt i landsdelen.

På den andre siden vil man ved en landsdelsorganisering få økt kapasitet og ressurser til å utvikle helhetlige strategier og konkrete handlingsplaner for forskning, innovasjon og nyskaping – der man kan utvikle de ulike delene av landsdelen med utgangspunkt i lokale fortrinn/forutsetninger. Man kan også se for seg at det blir enklere å få til cross-over prosesser/prosjekter, der kunnskaps- og forskningsmiljøene kan kobles tettere til de ulike verdikjedene som finnes på Østlandet.

4.5.2 Samferdselspolitikk

Dagens situasjon

Fylkeskommunene ivaretar i dag oppgaver innenfor samferdsel både som en del av lovpålagt tjenesteyting og som en del av samfunnsutviklingen. Eksempel på lovpålagte tjenester er å organisere og finansiere skoleskyss i samarbeid med kommuner, gi løyver til gods- og persontransport og drifte fylkesveier. Andre oppgaver er investeringer og tilskudd til kollektivtrafikk, samt TT-tjeneste.

Store deler av Østlandet er sammenvevd til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion der mye retter seg inn mot Oslo. Det er omfattende pendling mellom fylker og kommuner. Eksempelvis pendler om lag 104 000 arbeidstakere daglig fra Akershus til Oslo, samtidig som ca. 45 000 arbeidstakere pendler fra Oslo til Akershus. Funksjonaliteten i østlandsområdet transportsystem er i dag først og fremst knyttet til korridorene inn og ut fra Oslo, samt i noen grad inn mot/ut fra de regionale byene. Dette gjør at transport- og samferdselsplanlegging og kjøp av kollektive rutetjenester forutsetter tett samarbeid med Oslo – uavhengig av modeller på regionalt nivå.

Fylkeskommunene på Østlandet ser kollektivtransporten og veiutbygging som en viktig del av samfunnsutviklerrollen. Alle fylkeskommunene arbeider med areal- og transportplaner. Et eksempel er Østfolds fylkesplan, hvor en har lagt inn tydelige føringer for kommunenes arealbruk for å oppnå transporteffektivitet og knutepunktutvikling langs kollektivakser. Dette har bidratt til et trendbrudd i arealplanleggingen i Østfold og en økt bevissthet på by- og stedsutviklingen i fylket. Et annet eksempel er regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Planen, som legges frem for vedtak høsten 2015, viser hvordan kollektivtransport og utbyggingsområder sees i sammenheng.

Aktuelle nye oppgaver som kan overføres til større regioner

- Statens vegvesens fylkesavdelinger (sams vegadministrasjon)
- Statens vegvesens regionale fagadministrasjon, inkludert veg og ferje
- Kjøp av flyruter og flytjenester
- Kjøp av regionale jernbanetjenester

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Dagens oppgaveportefølje skal i utgangspunktet gi fylkeskommunene grunnlag for en helhetlig forvaltning av areal, veier og kollektivtrafikk, slik at samferdselspolitikken kan være verktøy for å knytte bo- og arbeidsmarkedene og regionen som helhet tettere sammen. Samtidig meldes det om behov for å knytte bo- og arbeidsmarkedene på tvers av regionene enda tettere sammen, noe som gir dårligere funksjonalitet med mindre det inngås gode samarbeidsavtaler på tvers av fylkesgrensene.

Demokratiperspektivet i dagens fylkeskommuner står relativt sterkt med tanke på at beslutningstakingen ligger tett på befolkningen som berøres av de ulike tiltakene. På den annen side er store deler av fylkeskommunens budsjetter bundet opp i lovpålagte oppgaver, først og fremst innenfor utdanningssektoren, men også i oppgaver innenfor samferdsel, for eksempel drift av fylkesveiene, trafikk sikkerhetstiltak, utøvelse av løyvemyndighet og finansiering av skoleskyss. Politisk påvirkning for den enkelte borger er dermed begrenset av at fylkeskommunene utfører forvaltningsoppgaver uten at de har den parallelle

myndighetsutøvelse på området. Fylkeskommunenes mulighet til helhetlige prioriteringer kan også begrenses ved at store deler av samferdselsbudsjettet kan finansieres i form av diverse tiltakspakker fra staten (for eksempel Oslopakke 3), i stedet for at overføringene gis som frie midler gjennom ordinære rammeoverføringer. Alle avtaler som omfatter bompenger må vedtas av Stortinget. Statsbudsjettet vedtas for ett år av gangen, noe som kan gi fylkeskommunenes langsiktige prioriteringer en viss usikkerhet. Statlige føringer fra for eksempel nasjonal transportplan (NTP) gjør seg videre gjeldende i avtaler fylkeskommunene inngår med staten. Fylkeskommunene har gjerne innflytelser på tiltaksporteføljen i pakkene, men disse valgene påvirkes av at oppnådde resultater rapporteres til staten etter måltall satt i NTP. Slik sett kan den statlige styringen over fylkeskommunens prioriteringer være sterk når store deler av budsjettet er bundet opp i avtaler med staten.

Det er grunn til å vurdere om kostnadseffektiviteten ved dagens regionstruktur med 19 fylker kan være lav, og at eventuelle sammenslåinger kan gi stordriftsfordeler på administrasjonssiden. De totale utgiftene til administrasjon er likevel relativt lave, slik at eventuelle nettofordeler trolig ville være lave. Flere av fylkeskommunene på Østlandet har opprettet felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikk (for eksempel Brakar og Ruter). Det vises for øvrig til Hagen (2000) for effektivitetsvurderinger i lys av fylkenes befolkningsstørrelse.

De ulike fylkeskommunene på Østlandet har ulike utfordringer innenfor samferdselsområdet. Noen opplever press via befolkningsvekst, mens andre har distriktspregede utfordringer. Dette fører til at det er stor forskjell på for eksempel både tilbud og frekvens innenfor kollektivtrafikken. Fylkeskommunene har også oppnådd forskjellig grad av innhenting av vedlikeholdsetterslep på fylkesveier.

MODELL 1: Regioner

Regionalalternativene kan gi mer funksjonelle regioninndelinger for samferdselssektoren. Overføring av oppgaver fra statlig til regionalt nivå kan bidra til å styrke samfunnsutviklerrollen. Det er sannsynligvis formålstjenlig at samferdselsforvaltningen har samme samordningsinstans som arealforvaltningen. En helhetlig forvaltning av areal, veier, jernbane og øvrig kollektivtrafikk bidrar til funksjonelle regioner, blant annet som verktøy for å knytte bo- og arbeidsmarkedene og regionen som helhet tettere sammen.

En regional samferdselsforvalter har bedre mulighet til å samordne infrastruktur, rutevirksomhet og annen transportforvaltning slik at det danner hensiktsmessige reisemønstre og korrespondanser mellom ulike fremkomstmidler. Eksempel på dette er regional innfartsparkeringsstrategi i Oslo og Akershus sett i sammenheng med regional areal- og transportplan for Oslo og Akershus. En helhetlig samferdselsforvaltning gjør det også lettere å utvikle sømløse reiser hvor flere transportmidler tas i bruk, for eksempel gjennom felles billettsystemer for alle typer kollektiv og tilknyttet parkering. Sømløse reiser kan utvikles innad i regionen og i samarbeid med andre regioner. Slik samarbeid er trolig lettere å få til jo færre aktører som må bli enige om et samordnet kollektivsystem.

Sett fra funksjonalitetsperspektivet kan det se ut til at samferdselssektoren vil ha flere fordeler av å bli større, først og fremst på grunn av samordning av flere typer tjenester som underbygger rollen som samfunnsutvikler. Dette forutsetter at regionene settes sammen på hensiktsmessig måte, snarere enn at regionens størrelse er av betydning.

Det kan også forventes kostnadseffektivitet ved samordning av kollektivtilbudet, i stedet for at dette skal adskilles av dagens fylkesgrenser. Med funksjonelle regioner kan en forvente at også kvaliteten på tjenestene blir ensartet over et større område, men det er vanskelig å si noe om kvaliteten blir bedre eller dårligere. Dimensjonene kvalitet og effektivitet må også vurderes i lys av eventuelle stordriftsulemp, men det foreligger ikke kjent nyere forskning på dette området.

MODELL 2: Landsdel

Demokratiperspektivet kan styrkes dersom flere oppgaver overføres fra nasjonalt til regionalt nivå, ved at beslutningsprosessene ligger nærmere den enkelte bruker. Ny struktur med store landsdeler kan på den andre siden virke fremmedgjørende for eksempel på grunn av større geografisk avstand fra de politiske beslutningene.

Samordnet samferdselsforvaltning av både veier og kollektivtransport kan gi landsdelene større mulighet til å styre ressursinnsatsen mot de formål som gir størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette gjelder ikke minst når det skal prioriteres mellom infrastrukturprosjekter, og mellom andre drifts- og investeringsbehov. Her er det trolig en fordel at landsdelene (evt. gjennom samarbeidende virksomheter) forvalter både den administrative og den faglige utførelsen. Med en landsdelsmodell kan det være lettere å se til hva som er lønnsomt for storsamfunnet, og ikke bare hva som vil tjene den enkelte kommune/fylkeskommune/region. For eksempel har Sverige hatt gode erfaringer med å overføre store deler av deres nasjonale transportplan (NTP) til regionalt nivå, herunder også riksveier, med det ansvar og den myndighet som har vært nødvendig.

For vurderinger i lys av kostnadseffektivitet og kvalitet vises det til omtale under Modell 1.

4.5.3. Opplærings- og kompetansepolitikk

Dagens situasjon

Oppgaver innenfor videregående opplæring i dag er brede og omfattende. Tilbudsstrukturen har tolv forskjellige utdanningsprogrammer på vg1 med tre studieforbereende program og ni yrkesfaglige program. Alle fylkeskommunene tilbyr alle utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet. Ikke alle fylkeskommunene oppfyller fullt ut muligheten til spesialisering, men kjøper plasser av hverandre.

I Østlandsområdet har vi i dag 240 videregående skoler. Etter en gjennomgang av resultatene for videregående opplæring kan det se ut som de store fylkene, Oslo og Akershus, har bedre resultater enn de øvrige fylkene. Dette gjelder for andel som består videregående opplæring på normert tid og i løpet av fem år. Hedmark har lavest andel som slutter i løpet av skoleåret. Andelen beståtte fag- og svenneprøver er lav i Oslo. Det synes ikke å være grunnlag for å si at resultatene i videregående opplæring direkte henger sammen med størrelse på regionene.

Arbeidsgruppen påpeker at videregående opplæring også er en del av det regionale utviklingsarbeidet. Skolenes lokalisering, linjetilbud, fagopplæring og tilbudet om en fleksibel etter- og videreutdanning for voksne videreutvikles i dag i nær dialog med kommuner, næringslivet, offentlige arbeidsgivere og universitets- og høyskolesektoren. En omfattende og mangeartet bedriftsrettet yrkesopplæring realiseres for eks. i et samarbeid med flere aktører og forutsetter en god tilrettelegging med arbeidslivet om lærlingeplasser. Dette er en oppgave som allerede i dag styrker fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler. Flere fylkeskommuner har utviklingsstrategier på dette området, og er beredt til å samhandle med regionalt nærings- og arbeidsliv om behov og muligheter framover.

Fagskolene spiller en viktig rolle for å skreddersy tilbud tilpasset lokale og regionale kompetansebehov. De offentlige fagskolene drives i nær dialog med arbeidslivets parter, og fanger tidlig opp signaler om endringer i behov og etterspørsel. Fylkeskommunene på Østlandet driver 6 fagskoler, som i mange år har samarbeidet om informasjon, inntak og om nye utdanningstilbud. Næringslivet er hovedmottaker av uteksaminerte kandidater.

Aktuelle nye oppgaver som kan overføres til større regioner

Haugsdal-arbeidsgruppen har nevnt at det kan være aktuelt å få vurdert overføring av Statped fra staten til nye større regioner. Statped er en statlig spesialpedagogisk tjeneste med 4 landsdeler. Overføring av oppgaven bør drøftes mer inngående enn det denne arbeidsgruppen har hatt anledning til.

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Fylkeskommunen gjør i dag en god jobb som tjenesteleverandør, selv om det fortsatt er utfordringer knyttet til å øke gjennomføringen og redusere frafallet innenfor videregående opplæring. Fylkeskommuner kan også framover være en aktiv skole-eier, med mål om å utvikle profesjonalitet for best mulig undervisning og gjennomføring. Dette vil fortsatt kreve kapasitet og tyngde.

En vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike modellene, gir ikke en entydig klar og tydelig fordel. I dagens modell er det noe ulike problemstillinger i fylkene avhengig av hvor

store de er. For fagskoler er det innenfor dagens fylker i en del tilfeller behov for samarbeid på tvers.

MODELL 1: Regioner

En samlet regional skoleeier vil gjennom større kapasitet og et bredt fagmiljø på utvikling av pedagogisk kvalitet i skole og fag- og yrkesopplæring ha bedre forutsetninger for å kunne gjennomføre varige forbedringer på disse to opplæringsfeltene i regionen. I modell 1 kan det være et større spillerom for å nyttiggjøre seg kompetanse og kontakt med ulike deler av arbeidslivet og samle tilbud der de passer inn i næringsstrukturen. Modell 1 kan gi samarbeidsmuligheter med et større næringsliv og dermed stordriftsfordeler, men det kan også være fare for stordriftsulempen for folkerike regioner. Utvidede inntaksregioner kan ha en negativ effekt på distriktene og forsterke sentraliseringen.

For fagskoleutdanning vurderes det som positivt å se tilbudet i en større sammenheng og på tvers av dagens fylkeskommuner. Fagskoleutdanning vil bygge opp under samfunnsutviklerrollen.

MODELL 2: Landsdel

Landsdelsmodellen vil bli svært stor både med hensyn til folketall og areal. Den vil omfatte et bredt nærings- og arbeidsliv og være kompetansekreven med hensyn til kunnskap om regionen. På den administrative siden, kan det muligens være en positiv effekt når det gjelder inntak og eksamensavvikling. Regionen vil bli så stor at det vil være et behov for å dele inn regionen i mindre administrative enheter. Slik sett kan vi reise tvil om den vil bidra til en effektivisering innenfor videregående opplæring. Det kan bli utfordrende å dra nytte av kompetanse og kvalitet – da dette med stor sannsynlighet må distribueres ut.

Videregående opplæring er lovpålagte tjenester, og demokratiperspektivet er knyttet bl.a. til lokalisering av skoler, tilbudsstruktur, partnerskapsutvikling. Store regioner, både befolkningsmessige og i utstrekning, kan likevel gi en opplevelse av svekket lokaldemokrati. Samtidig kan man se utdanningspolitikken i lys av samfunnsutviklerrollen, slik at skole og regionens øvrige oppgaver kan være grunnlag for politiske valg sett i et helhetlig perspektiv. Landsdelsmodellen gir et godt grunnlag for at fagskoleutdanning kan bygge opp under samfunnsutviklerrollen.

4.5.4 Kulturpolitikk

Dagens situasjon

Kulturområdet omfatter bl.a. kulturminneforvaltning, kulturtilskuddsordninger, fordeling av statlige spillemidler til idrett, fylkesbibliotek, veiledning og utvikling. Dette er i hovedsak oppgaver som ikke er lovpålagte med unntak av fylkeskommunens ansvar knyttet til fylkesbibliotekloven og lov om kulturminnevern. Dagens organisering på kulturfeltet kan være noe forskjellig fra fylkeskommune til fylkeskommune. Bl.a. er tilnærmingen når det gjelder fylkesbiblioteket noe ulik der en i varierende grad har et samfunnsutviklingsperspektiv på oppgavene.

For idrett er forvaltning av statlige midler gjennom søkbare ordninger, og det å bidra til en fornuftig spredning og lokalisering av infrastruktur, den viktigste oppgaven. Det er et utall av tilskuddordninger innenfor kulturfeltet, som skal bidra til en finansiering av ulike tiltak.

Fylkeskommunens kulturminneoppgave er todelt. Den første delen er statlig delegert ansvar som myndighet etter kulturminneloven (faglig underlagt Riksantikvaren) og etter plan- og bygningsloven. Den andre delen er regionalt ansvar for å forvalte kulturminner som del av fylkeskommunens regionale miljø- og ressursforvaltning/rollen som regional samfunnsutvikler.

Myndighetsoppgavene består i å ivareta nasjonale og regionale interesser i kommunenes arealplanlegging og byggesaksbehandling, samt å forvalte fredningssaker.

Aktuelle nye oppgaver som kan overføres til større regioner

- Kunst og kulturstøtte – Norsk kulturråd og Kulturdepartementet

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Fylkeskommunene gjør et godt arbeid innenfor kultursektoren og tilrettelegger/tilpasser innsatsen ut fra et regionalt perspektiv. Finansieringen av lokale og regionale tiltak fremmer fylkenes kultur mangfold og tilfører merverdi. Kulturoppgavene er blitt viktige for attraktivitet og bosetting, og henger i mange fylkeskommuner sammen med næringsutvikling, stedsutvikling, folkehelse og forvaltning av kulturminner.

En desentralisering av kunst og kulturstøtten fra kulturdepartementet og kulturrådet til dagens fylkeskommuner vil redusere behovet for samfinansiering og spleiselag mellom fylkeskommuner og statlig nivå.

Arkeologiske undersøkelser iht. kulturminneloven er en spesialisert oppgave som inngår som et element i et identitetsskapende arbeid i fylkene. I ECON-rapport 7/2002 «Regionalisering på dagsordenen» (utarbeidet for Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold fylkeskommuner) sies det at det er store forskjeller i opplevelsen av identitet i fire av Østlandsfylkene. I tre av fylkene er landsdelsidentiteten (Østlandet) sterkere enn fylkesidentiteten; unntaket er Hedmark der fylket ”konkurrerer” med landsdelen. Likevel er det alt i alt slik at fylket har mindre betydning for folks identitet sammenlignet med kommunen og nasjonen. Omtalen bygger på et notat av professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo.

MODELL 1: Regioner

Større regioner vil ha potensiale for overføring av flere oppgaver og bevilgninger, og vil kunne ha et større handlingsrom og større muligheter til å drive regional kulturpolitikk med både kvalitet og effektivitet. At en større region har handlingsrom og forvalter midler til utvikling av kunst og kultur vil også kunne styrke demokratiperspektivet på den måten at den gir de folkevalgte muligheter til å ivareta lokal kulturutvikling som går ut over den enkelte kommune eller en tidligere fylkeskommune, og som kan bidra til prioriteringer og satsinger på det regionale profesjonelle kulturlivet. Det å disponere økonomiske midler gir et politisk handlingsrom. Det kan gi muligheter til en bredere vurdering av plassering og utvikling av regionale kunst- og kulturinstitusjoner.

Oppgaver knyttet til tilrettelegging for bruk av kulturminner som ressurs for verdiskaping, stedsutvikling og friluftsliv kan knyttes til samfunnsutviklingsperspektivet og inngå i regionens oppgaver. Regionen kan også ivareta og gi en viss kulturminnefaglig bistand overfor kommunene. Arkeologisk kompetanse vil med fordel kunne gå inn i et større fagmiljø og bidra til kvalitet.

Innenfor idretten vil det være en fordel å kunne vurdere større regionale anlegg og arenaer i et regionalt perspektiv, der det kan tas hensyn til regional kunnskap om behov, fordeling og aktivitet som elementer i lokalisering og prioritering. Med større regioner vil en kanskje kunne ivareta ressursbruken og gjøre prioriteringer på en måte som sikrer både kvalitet og regional tilgjengelighet.

MODELL 2: Landsdel

I en landsdel kan avstand og lokale kulturelle særtrekk være krevende å få oversikt over og ivareta. Tilskuddsordninger og fordeling av midler bør kunne samles og gi mulighet til innsats som ivaretar både kvalitet og effektivitet. En klarere myndighetsutøvelse til en landsdel og mindre detaljstyring fra staten vil kunne bidra til en bedre og mer effektiv fordeling av midler og bruk av ressurser.

Som vist under modell 0 oppleves landsdelsidentiteten større en fylkesidentiteten i tre av de vurderte fylkene.

4.5.5 Miljøpolitikk

Dagens situasjon

Fylkeskommuner har siden 2010 hatt flere miljørelaterte konkrete oppgaver. Fylkeskommunen skal fremme friluftsmål bl.a. ved å sikre allmenhetens interesser for friluftsliv og forvalte statlig sikrede friluftsområder. I tillegg forvalter man høstbare arter av vilt og innlandsfisk, fremmer jakt og fiske som en del av friluftspolitikken, sikrer viltområder og forvalter tilskuddsordninger. Fylkeskommunens myndighetsoppgaver innen vannregionforvaltning er forankret i EUs vanndirektiv. Oppgavene består bl.a. av å koordinere arbeidet, vedta forvaltningsplaner for vannregioner og veilede kommuner. I tillegg har flere fylkeskommuner egne tiltak og strategier for å arbeide med klimaspørsmål og fornybar energi.

Fylkesmannens (FM) oppgaver innen miljøvern er hjemlet i over 10 sektorlover som bl.a. naturmangfoldloven, viltloven, laks- og innlandsfiskeloven, og forurensningsloven. En viktig oppgave for fylkesmannen er å være innsigelsesmyndighet på miljøfaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven. FM har ansvaret for gjennomføringen av verneplanarbeidet frem til og med lokal høring, og for forvaltningen av vernede og fredete områder. FM er konsesjonsmyndighet for en rekke saker etter forurensningsloven, og fører tilsyn med kommunene etter internkontrollforskriften. FM forvalter statlige tilskuddsordninger på miljøvernområdet. I tillegg har FM et generelt ansvar for å påse at kommunene følger lover og regler på miljøvernområdet. FM har oversikt over miljøtilstanden i fylket og formidler arealdokumentasjon som beslutningsgrunnlag.

Kommunene som arealmyndighet og fylkeskommunene som regional *planmyndighet* har roller og oppgaver også innen naturressursforvaltningen. Kommunene og fylkeskommunene er høringsinstans i saker som bl.a. omfatter vannkraft, vindkraft og utnyttelse av mineraler. Fylkeskommunene utarbeider bl.a. regionale vindkraftplaner og kystsoneplaner i samarbeid med kommunene. Forvaltningsansvaret etter særlovene som gir føringene for naturressursforvaltningen er imidlertid lagt til flere statlige etater. For eksempel har NVE med sine regionkontorer ansvar for å forvalte vann- og energiressursene, Direktoratet for mineralforvaltning forvalter erverv og utvinning av mineralske ressurser, og Fiskeridirektoratet forvalter fiskeriressursene.

Aktuelle nye oppgaver som kan overføres til fylkeskommuner, større regioner eller landsdeler

1. Fylkesmannens miljøvernoppgaver
2. Naturressursforvaltning

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Å legge ansvaret for *miljøvernoppgavene* til dagens regionale folkevalgte nivå vil bidra til at miljøvernpolitiske oppgaver kan ses i sammenheng med og bygge opp under regionens samfunnsutviklerrolle. Av hensyn til helhetlige fagmiljøer mener arbeidsgruppen at dagens miljøvernoppgaver fra fylkesmannen kan ivaretas av fylkeskommunene. Tilrettelegging for bruk og vern av naturressursene innebærer prioriteringer som krever politisk avveining og vurdering. Mange av naturressursene er regionale i sin karakter og spesifikke for de ulike deler av landet og bør utnyttes eller bevares i lys av regionale behov og fortrinn.

Fylkespolitisk forankring av miljøvernoppgavene vil bidra til å integrere og tilpasse

miljøvernet i forhold til næringsutvikling, transportplanlegging, kulturminner, planlegging og arealforvaltning og vil kunne styrke arbeidet med en samfunnsutvikling basert på helhetlige vurderinger.

Arbeidsgruppen mener lovlighetskontroll og ansvaret for tilsyn etter tilsynshjemlene i forurensingsloven og plan- og bygningsloven samt klagesaksbehandling på kommunale enkeltvedtak bør ligge igjen hos fylkesmannen. Konklusjon i denne rapporten samsvarer med regjeringens forslag og Stortingets behandling av St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

Dagens fylkeskommuner – men også større regioner – bør få overført forvaltningsansvaret for naturressursforvaltningen av regional karakter som i dag ivaretas av statlige myndigheter, herunder kraftkonsesjoner og utnyttelse av mineraler. Denne rollen bør ses i sammenheng med det folkevalgte nivås ansvar for utvikling, infrastruktur og planlegging, og kan forenkle forvaltningsregimene fordi avstanden mellom berørte og myndighetsorgan blir mindre og fordi mer beslutningsmyndighet delegeres fra departementene. Rollen eller oppgaven må ivaretas i nær dialog med kommunene og sektormyndigheter på nasjonalt nivå og ivaretas gjennom føringene gitt i regionale planer og innenfor overordnede nasjonale føringer.

MODELL 1: Regioner

Mange av fylkeskommunenes og fylkesmannens miljøvernoppgaver er kompetansekrevende og gjør krav på et innbyggergrunnlag og et areal som gjør det hensiktsmessig å ivareta et fagmiljø. Dagens fylkeskommuner kan overta oppgaven - men det er grunn til å peke på at en mer funksjonell regioninndeling for sammenhengende byområder og større regioner kan styrke kompetanse, kapasitet og funksjonaliteten for miljøvernforvaltningen.

Fylkeskommunens ansvar som vannregionmyndighet er per definisjon regionale oppgaver og vannregionene går på tvers av fylkesgrensene. Større folkevalgte regioner ville i større grad ha sammenfall med vannregionene.

Se vurderinger ellers i modell 0.

MODELL 2: Landsdel

Miljøutfordringene er komplekse, sektorovergripende og tverrfaglige. En politisk organisasjon på et landsdelsnivå kan være en pådriver for å integrere miljøhensyn i alle sektorer og på alle forvaltningsnivå. De miljøvernpolitiske målene kunne dermed gi viktige premisser for flere sektorer som påvirker areal- og ressursbruken. Se vurderinger ellers i modell 0.

4.5.6 Helsepolitikk

Dagens situasjon

Tannhelsetjenesten er i dag den eneste helsetjenesten som er igjen i fylkeskommunen. Tannhelsetjenesten er den offentlige tjenesten som befolkningen er aller best fornøyd med i dag (EPSI Norge 2014), med bedre vurderinger enn leger, sykehus, flyselskaper og politi.

En sentral utfordring innen tannhelsetjenesten har vært utstyrs- og teknologiutvikling. Satsingen har resultert i moderne klinikker på de aller fleste steder. Fylkeskommuner og spesialenheter har samarbeidsavtaler med helse- og omsorgstjenesten i kommuner, samt universiteter og høyskoler om å ta i mot tannpleiestudenter og tannlegestudenter til praksis. Mange mindre klinikker sliter med gjennomtrekk av ansatte.

Spesialisthelsetjenesten Helse Sør-Øst RHF dekker 10 fylker, og gir tjenester til 2,8 millioner innbyggere, og har hovedkontoret på Hamar. Nasjonal helse- og sykehusplan legges fram til stortinget høsten 2015. Planen vil bli regjeringens verktøy for hvordan man skal innrette sykehusene og spesialisthelsetjenesten framover.

Den overordnede føringen om «*folkehelse i alt vi gjør*» gjelder like mye for kommunene, som for fylkeskommuner. Fylkeskommunenes rolle er knyttet til oversiktsarbeidet, dokumentasjon, kompetanseheving og stimulering av gode prosjekter. Tiltak ivaretas av kommunene selv, og tiltaksnivå varierer fra kommune til kommune. I dag ser vi at mange kommuner sliter med å prioritere arbeid med folkehelse.

Aktuelle nye oppgaver som kan overføres til større regioner

- Spesialisthelsetjeneste
- Bufetats 2.linje barneverntjeneste bør overføres det regionale folkevalgte nivå hvis ikke oppgaven kan overføres til betydelig større kommuner.

Fordeler og ulemper med ulike modeller

MODELL 0: Dagens fylker

Gjennomgang av resultatene på tannhelsetjenesten fra fylkeskommuner på Østlandet viser ingen systematisk sammenheng mellom *størrelse* på regionene eller *antall årsverk per innbygger* og kvalitet målt som 18-åringer uten karieserfaring eller andel 12/18-åringer undersøkt/behandlet i løpet av de siste tre årene. Tallene viser likevel en viss tendens til at netto driftsutgifter per innbygger er lavere i større fylker enn i mindre. Litt av den samme tendensen ser man i netto driftsutgifter til pasientbehandling per innbygger. Dette kan henge sammen med spredt bosettingsmønster. Dette betyr at i Modell 0 løses oppgaven effektivt og fleksibelt.

Arbeidsgruppen til Haugsdal tilrådte primært at BUF-etats oppgaver overføres til kommunene dersom kommunene er robuste nok. Sekundært mente man at disse oppgaver bør overføres det regionale folkevalgte nivå slik situasjonen var før 2004.

MODELL 1: Regioner

Erfaring fra Akershus (nesten 600 000 innbyggere) er at tannhelsetjenesten er organisert i fire distrikter for å ha god oppfølging og nærhet til pasienter. Inndeling i distrikter vil med stor sannsynlighet være nødvendig i Modell 1. Fordel med Modell 1 kan være at både administrasjon og tannklinikker kan ha større fagmiljø enn i dagens fylkeskommuner.

MODELL 2: Landsdel

Det kan være aktuelt å vurdere tannhelsetjenesten i sammenheng med den statlige spesialisthelsetjenesten. Uavhengig av modell så vil tannhelsetjenesten ha samarbeid med barnevernstjenesten.

Regional overtagelse av spesialisthelsetjenesten vil etter arbeidsgruppens oppfatning kreve et betydelig større innbyggergrunnlag enn dagens fylker og vurderes bare som aktuell i Modell 2.

Spesialisthelsetjenesten har stor betydning regionalt og det kan argumenteres for at de bør underlegges regionale folkevalgtes prioriteringer. Avstanden mellom Storting og regjeringens overordnede føringer og den konkrete politikken for spesialisthelsetjenesten er stor. De konkrete prioriteringer ivaretas i dag av foretaksstyrer uten direkte demokratisk forankring. Lokalisering av helseinstitusjonene og ulike funksjoner og spesialiteter krever avveininger av politisk karakter. Arbeidsgruppen til Haugsdal har forslått å utrede nærmere en overføring av hele eller deler av spesialisthelsetjenesten med tilhørende oppgaver til det regionale folkevalgte nivå, gitt en inndeling tilnærmet landsdelene.

Vedlegg 1

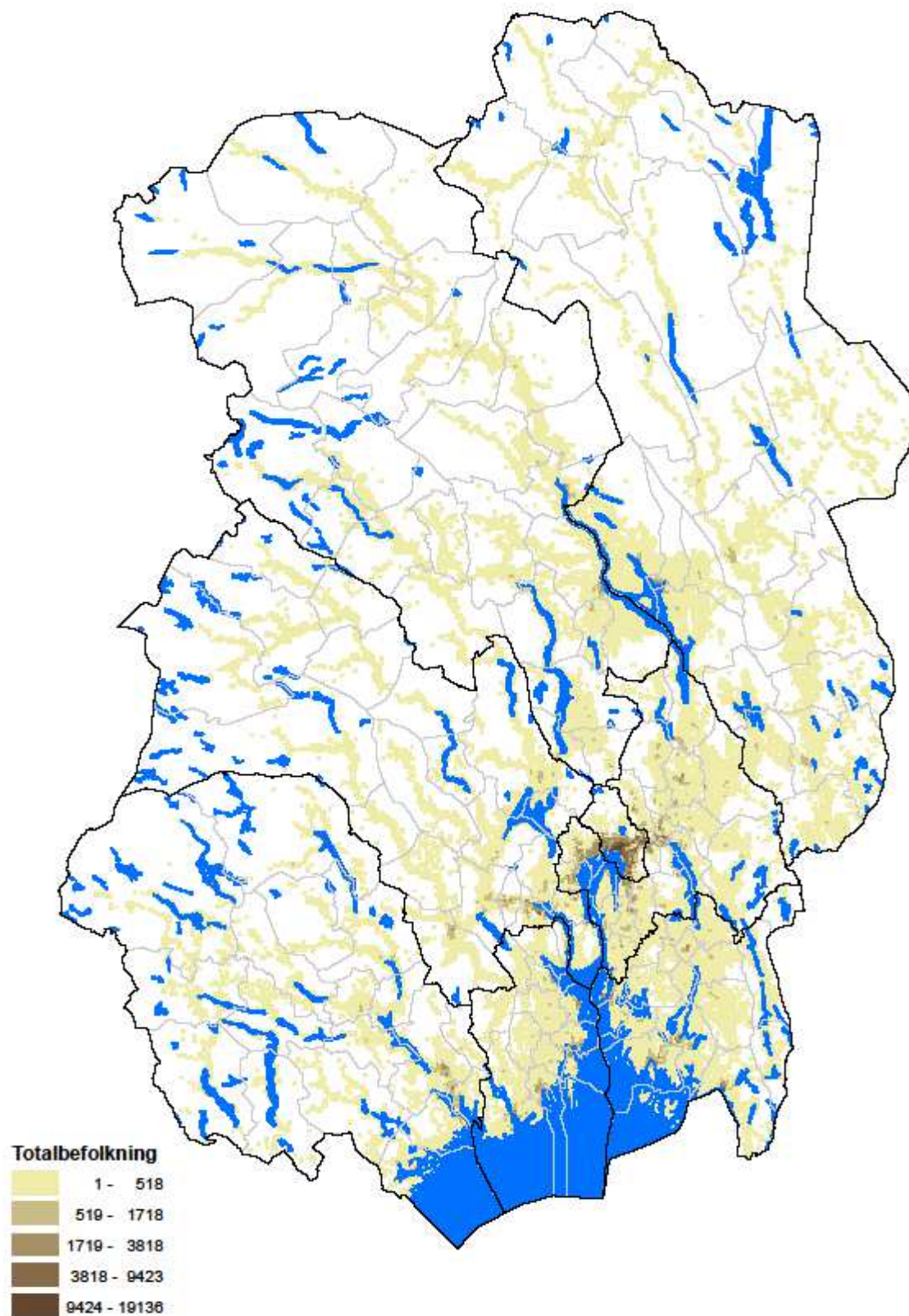
**Fakta om Østlandet
og om tidligere utredninger om
regionreformer**

Innholdsfortegnelse

1. Folketallet og befolkningsutvikling.....	3
2. Utdanningsnivå og næringsstruktur	7
3. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner på Østlandet.....	9
4. Oversikt over fylkeskommunenes oppgaver i dag	11
5. Fylkeskommunal administrasjon	12
6. Videregående opplæring	14
6.1. Om kvalitet	14
6.2 Om kostnader og produktivitet	15
7. Tannhelse	16
7.1 Om kvalitet	16
7.2 Om kostnader og produktivitet	16
8. Fylkesveier og kollektivtransport	17
8.1 Om kvalitet	17
8.2 Om kostnader og produktivitet	17
9. Vurdering av «den fragmenterte stat» på Østlandet og fylkesmannens oppgaver.....	20
10. Tidligere forslag om alternative regioninndelinger og oppgaver til nye alternative regioner..	23
10.1 Oppgavefordelingsutvalget (2000) – NOU 2000:22	23
10.2 Effektutvalget 2004	23
10.3 Distriktskommisjonen 2004 – NOU 2004:19	24
10.4 KS: Selstad 2004 – 7 landsdeler	24
10.5 Amdam, Møreforsking – alternativer for regionalt folkevalgt nivå 2014	25
10.6 NIVI-rapporten 2013 om rollen som regional utviklingsaktør	26

1. Folketallet og befolkningsutvikling

Østlandet: Befolknings tetthet, per km²



Folketallet i dagens fylker pr. 1.1.2015, samt andel av Norges befolkning:

	Befolkningstall 1.1.2015	Prosent av landet
01 Østfold	287 198	5,6
02 Akershus	584 899	11,3
04 Hedmark	195 153	3,8
05 Oppland	188 807	3,7
06 Buskerud	274 737	5,3
07 Vestfold	242 662	4,7
08 Telemark	171 953	3,3
Ny landsdel	1 945 409	37,7
03 Oslo	647 676	12,5
	2 593 085	50,2
Hele landet	5 165 802	100

Kilde: SSB tabell 07459

Historisk befolkningsutvikling og framskrivning framover for dagens fylker – her som **andel** av Norges befolkning (alternativ MMMM fra SSB):

	2000	2010	2014	2020	2030	2040
Østfold	5,5	5,6	5,6	5,6	6,0	6,0
Akershus	10,4	11,0	11,3	11,5	12,5	12,7
Oslo	11,3	12,1	12,4	12,8	13,9	13,9
Hedmark	4,2	3,9	3,8	3,7	3,8	3,7
Oppland	4,1	3,8	3,7	3,5	3,7	3,6
Buskerud	5,3	5,3	5,3	5,4	5,8	5,8
Vestfold	4,8	4,8	4,7	4,7	5,0	4,9
Telemark	3,7	3,5	3,4	3,2	3,3	3,2
SUM	49,3	50,0	50,1	50,4	54,0	53,9

Kilde: SSB tabell 07459 og 10213

Dagens fylker - befolkningsutvikling i **tall** (alternativ MMMM fra SSB)

	2000	2010	2014	2020	2030	2040
Østfold	248 217	271 662	284 962	303 546	333 427	357 216
Akershus	467 052	536 499	575 757	624 204	696 724	752 511
Oslo	507 467	586 860	634 463	699 267	776 057	828 820
Hedmark	187 103	190 709	194 433	200 462	212 504	222 063
Oppland	182 701	185 216	187 820	193 471	203 631	211 769
Buskerud	236 811	257 673	272 228	292 642	323 716	347 606
Vestfold	212 775	231 286	240 860	254 340	276 552	293 959
Telemark	165 038	168 231	171 469	176 237	185 281	191 906

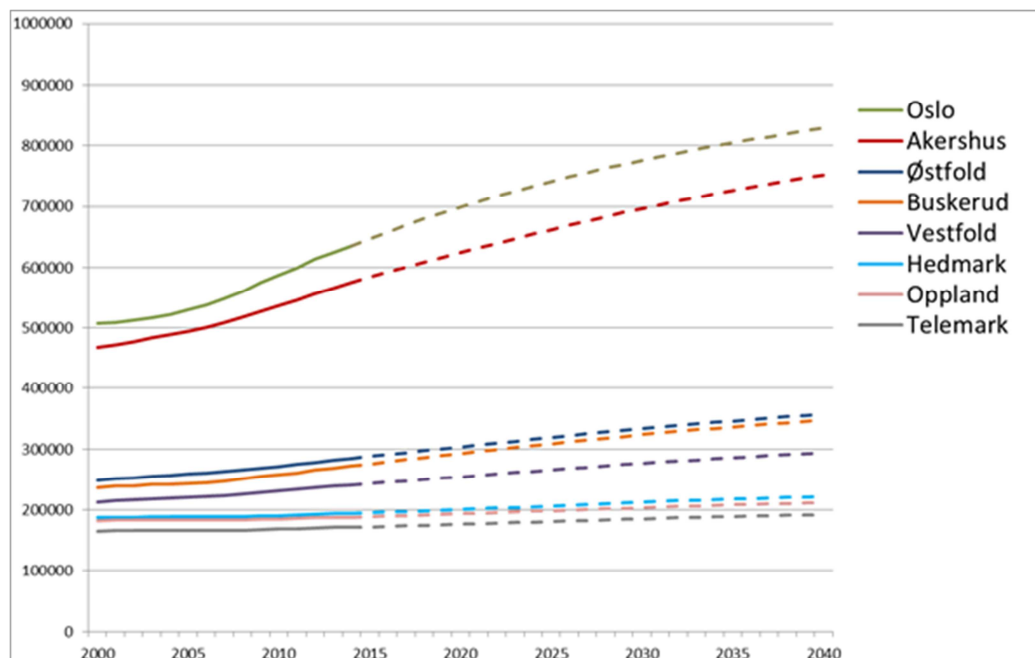
Kilde: SSB tabell 07459 og 10213

Dagens fylker - befolkningsutvikling, **prosentvis vekst** (alternativ MMMM):

	2000-2010	2010-2014	2014-2020	2020-2030	2030-2040	2014-2040
Østfold	9,4	4,9	6,5	9,8	7,1	43,9
Akershus	14,9	7,3	8,4	11,6	8,0	61,1
Oslo	15,6	8,1	10,2	11,0	6,8	63,3
Hedmark	1,9	2,0	3,1	6,0	4,5	18,7
Oppland	1,4	1,4	3,0	5,3	4,0	15,9
Buskerud	8,8	5,6	7,5	10,6	7,4	46,8
Vestfold	8,7	4,1	5,6	8,7	6,3	38,2
Telemark	1,9	1,9	2,8	5,1	3,6	16,3

Kilde: SSB tabell 07459 og 10213, og Akershus fylkeskommune

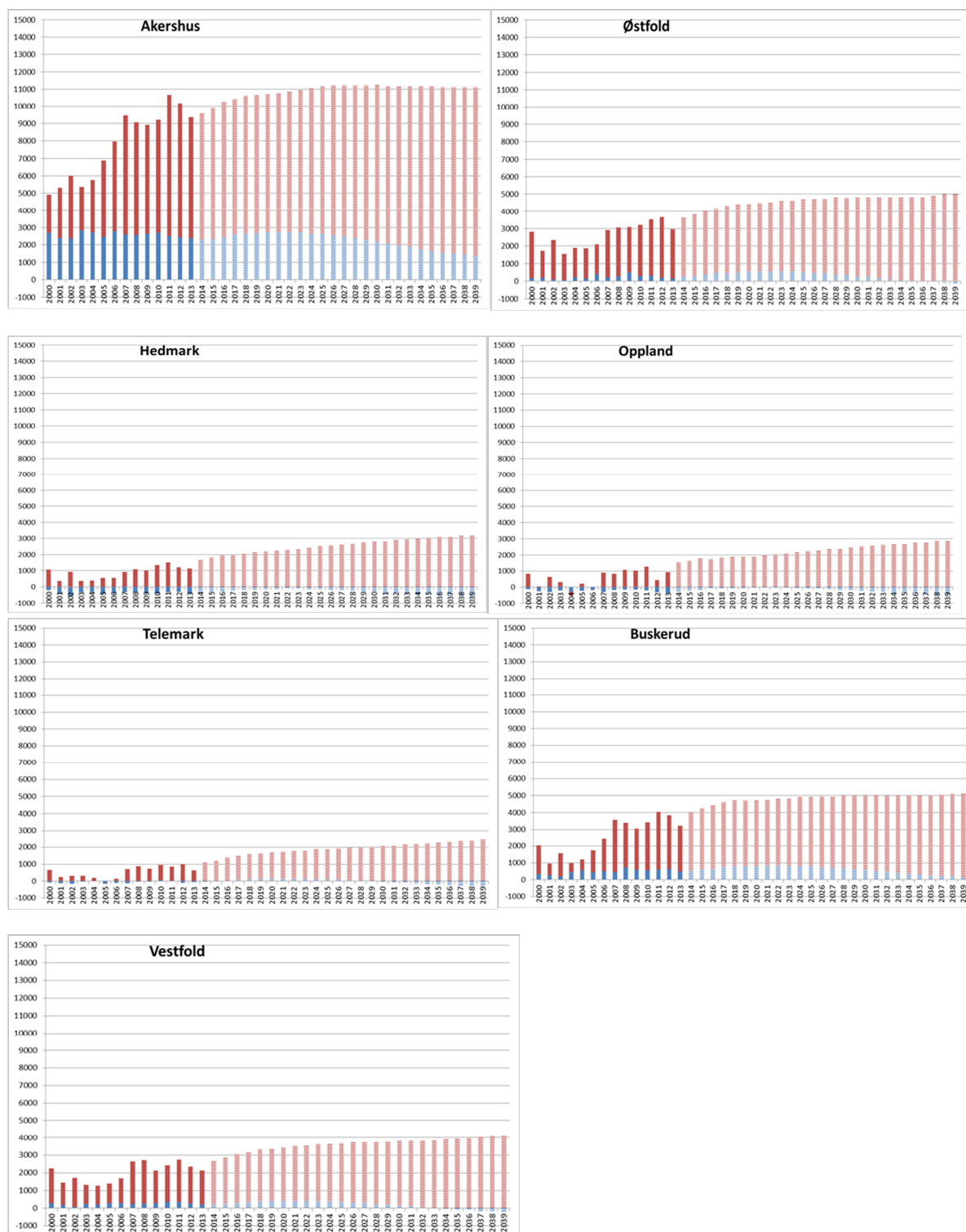
Befolkningsutvikling – graf 2014 – 20140 SSB, MMMM



Kilde: SSB tabell 07459 og 10213, og Akershus fylkeskommune

Det er forventet positiv befolkningsvekst i alle fylkene på Østlandet de neste 25 årene. Hovedårsaken er nettoinnflytting fra andre fylker og utlandet.

Årsaker til befolkningsvekst 2000 – 2040 i fylker på Østlandet, SSB – MMMM.

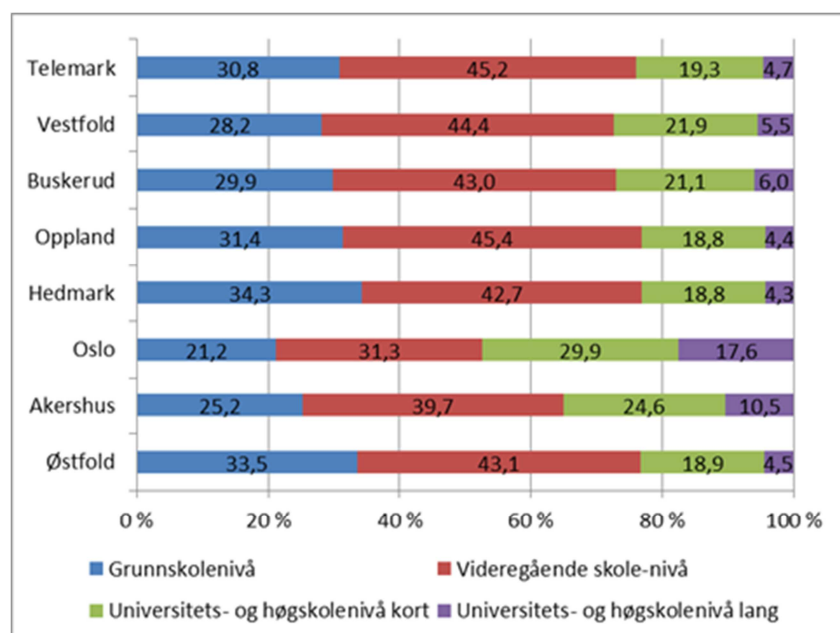


Kilde: SSB tabell 07459 og 10213, og Akershus fylkeskommune

Symbolbruk: **blått** = fødselsoverskudd, **rødt** = summen av nettoflytting fra innlandet og fra utlandet

2. Utdanningsnivå og næringsstruktur

Utdanningsnivå, personer 16 år og eldre, 2013, andel.



Kilde: SSB tabell 08921

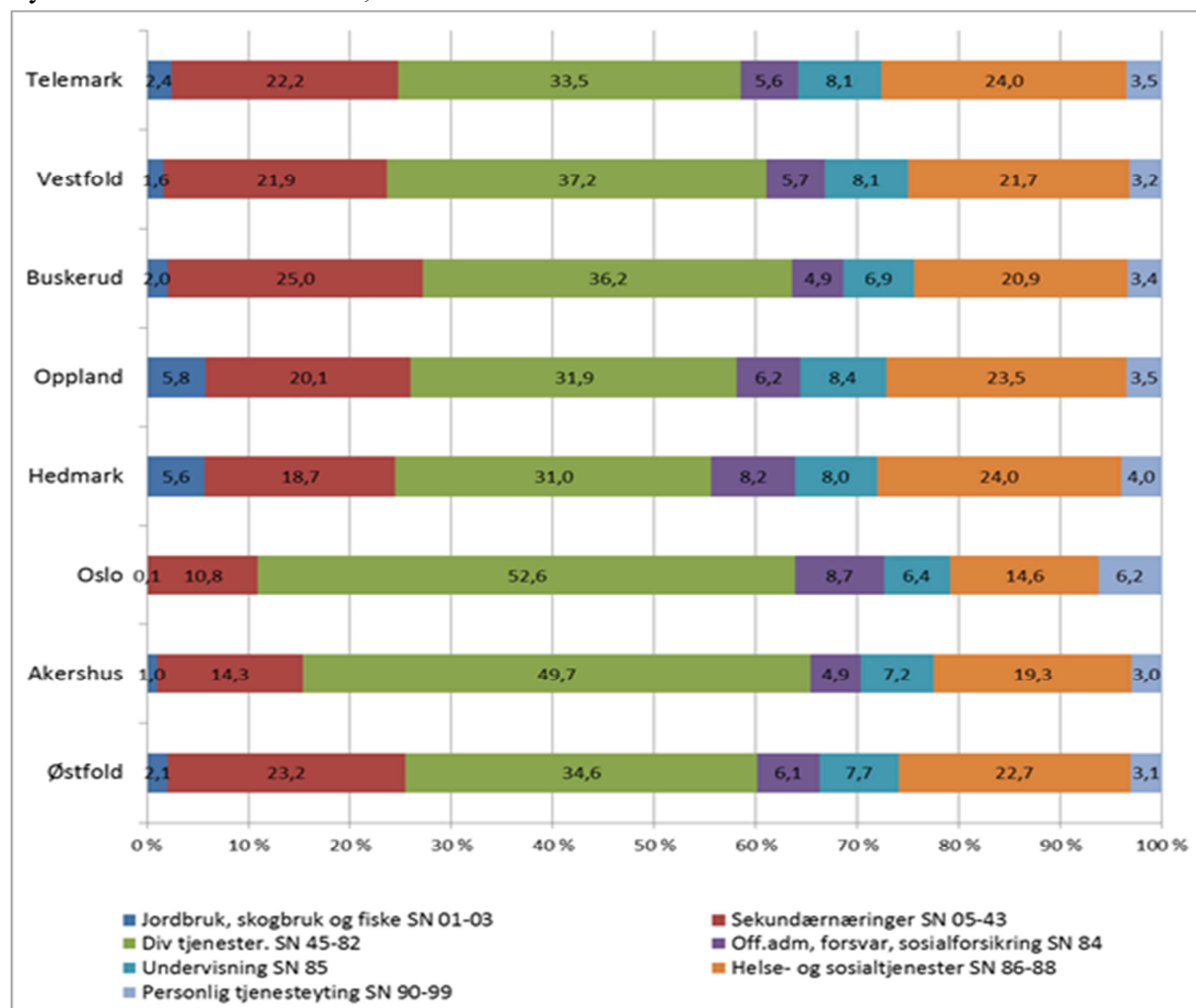
Figuren over viser at Oslo og Akershus har høyest andel av personer med universitets- eller høgskoleutdanning. Hedmark og Østfold har høyest andel av personer med grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå.

Sysselsatte etter arbeidssted, 4.kvartal 2013

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Jordbruk, skogbruk og fiske	2 430	2 494	381	4 869	5 042	2 500	1 734	1 818
Bergverksdrift og utvinning	146	3 695	950	192	156	284	292	227
Industri	14 592	13 667	15 521	7 710	7 870	16 827	12 731	8 225
Elektrisitet, vann og renovasjon	1 136	1 592	4 331	1 008	1 360	1 554	839	1 544
Bygge- og anleggsvirksomhet	11 576	18 218	27 603	7 243	8 207	12 806	9 225	6 951
Varehandel, reparasjon av motorvogner	18 099	51 258	59 956	11 797	11 736	19 766	17 065	10 795
Transport og lagring	5 432	19 670	22 491	3 522	3 946	5 343	5 343	3 489
Overnattings- og serveringsvirksomhet	2 919	7 906	17 137	2 008	3 380	4 105	3 028	2 242
Informasjon og kommunikasjon	2 147	13 651	38 302	1 323	1 787	1 795	2 158	1 236
Finansiering og forsikring	1 240	3 588	19 882	1 341	852	1 332	936	797
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	5 612	19 985	45 080	3 494	3 414	6 832	5 843	3 563
Forretningsmessig tjenesteyting	5 421	13 582	33 042	3 297	2 848	6 347	4 865	3 516
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	7 245	12 900	38 986	7 105	5 419	6 226	6 036	4 310
Undervisning	9 083	18 671	28 907	6 888	7 347	8 705	8 530	6 229
Helse- og sosialtjenester	26 874	50 370	65 419	20 705	20 585	26 293	22 882	18 334
Personlig tjenesteyting	3 649	7 844	27 834	3 449	3 075	4 287	3 399	2 694
uoppgitt	689	1 561	2 630	457	533	780	699	487

SSB tabell 07984

Sysselsatte etter arbeidssted, 4.kvartal 2013. Andeler



Kilde: SSB tabell 07984

Figuren ovenfor viser andel ansatte i hvert fylke fordelt etter standard for næringsgruppering (SN 2007). Oslo og Akershus har størst andel som jobber innenfor næringsgruppen «diverse tjenester». Denne gruppen består blant annet av varehandel, transport, lagring, overnatting og servering, informasjon og kommunikasjon, finansielle, juridiske og administrative tjenester, vitenskapelig tjenesteyting og offentlig administrasjon. Hedmark og Oppland har størst andel ansatt innenfor helse- og sosialtjenester. Disse fylkene har også størst andel innenfor jordbruk, skogbruk og fiske.

3. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner på Østlandet

Østlandet består av 8 fylker (7 + Oslo). Østlandet inneholder samtidig **tre av sju** landsdeler som Selstad vurderte i 2004; Øst-Viken (Østfold, Akershus og Oslo), Innlandet (Hedmark og Oppland) og Vest-Viken (Buskerud, Vestfold og Telemark). Denne kategoriseringen blir brukt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i regionale analyser, og den illustrerer senterstruktur og et senterhierarki.

Tabell 3.2 Befolkning per 1.1.2014 etter sentralitet og landsdel

	Storby-regioner	Mellomstore byregioner	Småby-regioner	Småsenter-regioner	Spredtbygde områder	Totalt
Øst-Viken	1 274 209	202 501	70 982			1 547 692
Innlandet		198 542	78 336	62 183	12 104	351 165
Vest-Viken		518 020	99 828	26 526	16 748	661 122
Sørlandet		214 669	24 235	51 574	4 972	295 450
Vestlandet	730 352	251 162	176 888	144 911	28 828	1 332 141
Trøndelag	267 887		110 799	51 543	13 123	443 352
Nord-Norge		125 678	214 175	81 727	56 554	478 134
Totalt	2 272 448	1 510 572	775 243	418 464	132 329	5 109 056

Kilde: SSB. Beregninger: KMD.

Østlandet har totalt 141 kommuner i tillegg til Oslo, og består av 32 bo- og arbeidsmarkedsregioner, vist i kart på neste side:

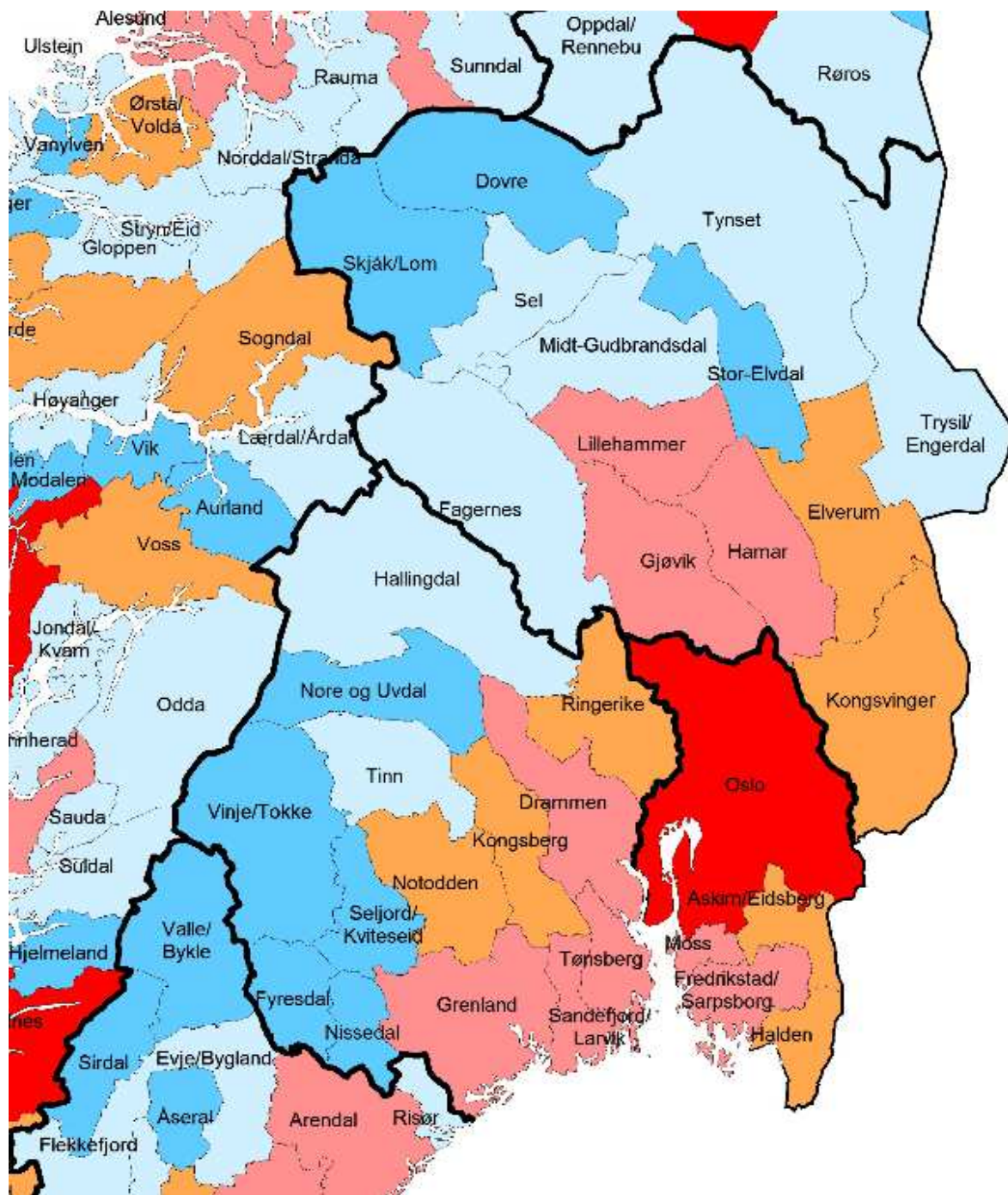
	1 storbyregion
	9 regioner med mellomstore byer (19 000 - 150 000 innbyggere)
	7 småbyregioner (3 500 – 25 000 innbyggere)
	7 bygdesentrareregioner (700 – 6 000 innbyggere)
	8 spredtbygde områder

Denne delingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner er basert på en NIRB - rapport om «Inndelinger av senterstruktur og sentralitet og BA-regioner». Oppdraget var bestilt av daværende Kommunal- og regionaldepartementet, og hadde også som hensikt å justere tidligere regioninndelinger. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) tar utgangspunkt i hvor folk bor og hvor de jobber (pendling) samt reisetid til senterkommuner. En BA-region vil aldri splitte kommuner, men vil kunne gå på tvers av fylkesgrenser.

BA-regioner og sentralitetsverdier lages på denne måten (kort oppsummert):

1. I arbeidet med BA-regioner lager NIBR en **senterstruktur** ved å bruke SSBs sentralitetsindeks for kommuner i kombinasjon med andre sentralitetsanalyser (blant annet innpendling, folketall i kommunen og i største tettsted innad i kommunen, antall arbeidsplasser og antall offentlige institusjoner). Senterstrukturen deler inn kommunene i regionalt hierarki etter «sentralitetskategorier». En kommunes plassering i senterstrukturen er utgangspunkt for å kunne vurdere hvor «funksjonell» kommunen er og hva slags regional nedslagsfelt kommunen med sine tettsteder muligens har (som for eks. en mellomstor by).

2. Man **lager BA-regioner** ved at senterkommuner tildeles et pendlingsomland (ved å se på reisetid/avstand og innpendling fra omkringliggende kommuner). Blant annet er det slik at hvis to senterkommuner har en reiseavstand på under 30 minutter og innpendlingsnivået er minst 10 prosent så skal disse to senterkommunene tilhøre samme BA-region. Det er også et krav at kommuner som inngår i samme tettsted skal ligge i samme BA-region.
3. Til slutt **kategoriserer** man alle BA-regioner etter «sentralitetskategori» i en senterstruktur (som mellomstore byregioner, småbyregioner –se punkt 1). Det er den mest sentrale kommunen i BA-regionen som bestemmer regionens plassering.



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Regionale utviklingstrekk 2014, okt. 2014.

4. Oversikt over fylkeskommunenes oppgaver i dag

Fylkeskommunens oppgaver har endret seg i nyere tid selv om strukturen har ligget noenlunde fast. Frem til midten av 1980 ble fylkeskommunens oppgaver utvidet, særlig innen videregående opplæring, sykehus og samferdsel. Fra midten av 1980-tallet ble ulike typer høyere nivå profesjonsutdanninger overtatt av staten, mens fylkeskommunene tok over fagutdanninger på videregående nivå og fikk nye oppgaver innen kultur. Fra midten av 1990-tallet ble flere oppgaver flyttet fra fylkeskommunen til statlig nivå, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Spesialisthelsetjenesten ble overtatt av staten i 2002.

Forvaltningsreformen i 2010 ga fylkeskommunen oppgaver og juridiske/økonomiske virkemidler som skulle styrke fylkenes lederskap i regional utvikling. Mange av de nye virkemidlene kjennetegnes ved at de er «myke» i betydningen at fylkeskommunen er tildelt innflytelse gjennom deleierskap/rett til styreoppnevnelser, men ikke direkte kontroll, ansvar og myndighet. Midlene som avsettes direkte til regional utvikling utgjør ca. 6 prosent av fylkeskommunenes utgifter per i dag på Østlandet.

Fylkeskommunenes oppgaver dekker både tjenesteyting, utvikling og forvaltning. Flere av oppgavene lar seg ikke utelukkende plassere i en av disse kategoriene. Tabellen under viser en oversikt over de mest sentrale oppgavene i 2015. Mer detaljert om alle oppgaver er å finne i [KS/Haugsdal-rapporten: «Nye folkevalgte regioner- Mål og prinsipper» av 8.12.2014.](#)

Fylkeskommunens oppgaver i 2015

Regional planlegging og utvikling Planfaglig veiledning og koordinering Forvaltning av tilskudd til regional- og distriktsutvikling Regionale FoU-fond Fagskolene Videregående opplæring Kollektivtransport (buss, bane, båt) Finansiering av skoleskyss (for skyssberettigede elever) Fylkesveier mv. vedlikehold/drift/investeringer Tannhelsetjenesten Odontologiske kompetansesentre Folkehelse (oversikt, analyse, veileder, pådriver) Kulturtilskuddsordninger, eierskap institusjoner og bygg Fylkesbibliotek – veiledning og utvikling Kulturminneforvaltning Forvaltning av spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg Friluftsliv Vannregionmyndighet Andre politisk prioriterte utviklingsoppgaver

5. Fylkeskommunal administrasjon

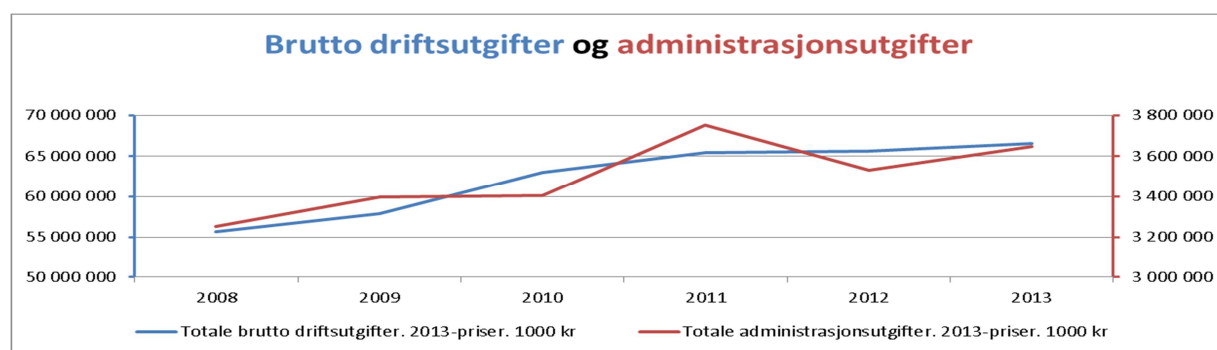
Tabellen under viser en tendens til at netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger er lavere i større regioner enn i små regioner.

Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, per innbygger. Gjennomsnitt 2012-2014

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring, per innb. i kr	545	410	162	779	667	753	530	672

Kilde: KOSTRA/SSB 09399

KOSTRA-statistikk viser at fylkeskommunenes totale driftsutgifter har økt de siste årene. Det samme gjelder rene administrasjonsutgifter innenfor fylkeskommunen. Administrasjonsutgiftene omfatter sentrale styringsorganer og fellesutgifter (utgifter til sentrale folkevalgte organer, sentrale administrative enheter, administrasjonslokaler og diverse fellesutgifter) og administrasjonsutgifter i etatene /utgifter til politiske utvalg, administrativt ansatte og andre utgifter til administrasjon). Administrasjonsutgiftene bør i et stordriftsfordelsperspektiv øke i lavere takt enn de totale utgiftene. Dette har vært tilfelle de siste årene (men illustreres ikke på en god måte i figuren pga. ulik skala).



At totale brutto driftsutgifter øker er en naturlig konsekvens av økt befolkning. Det er også en konsekvens av økt oppgaveomfang i forbindelse med bl. a overføring av riksveier til fylkeskommunene i 2010. Ser man på administrasjonsutgiftene per innbygger viser dette en økende trend, men ikke i samme grad som de totale utgiftene. Tabellen nedenfor viser administrasjonsutgiftene i fylkeskommunene i perioden 2008-2013. Det har vært en økning i administrasjonsutgifter på 35 kroner per innbygger i perioden. Tabellen viser også administrasjonsutgiftene som andel av de totale brutto driftsutgiftene. Andelen har vært synkende i perioden. Administrasjonsutgiftene utgjør en relativt liten del av de totale brutto driftsutgiftene (5,5 prosent), derfor vil stordriftsfordeler knyttet til reduserte administrasjonsutgifter være av beskjedent omfang.

Totale administrasjonsutgifter. Bruttodriftsutgifter i 1000 kr.

	Totale adm. utgifter, 2013-kr	Pr innbygger	Andel av totale brutto driftsutgifter
2008	3 252 127	687	5,8
2009	3 397 177	708	5,9
2010	3 405 292	701	5,4
2011	3 752 607	763	5,7
2012	3 531 823	708	5,4
2013	3 646 978	722	5,5
Differanse	394 851	35	-0,4
Årlig vekst i prosent	2,318	1,013	-1,273

I NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring» antydes det at smådriftsulempene kan anses som betydelige for fylkeskommuner med mindre enn 200 000 til 250 000 innbyggere. Argumentene knyttet til stordriftsfordeler i administrasjon begrenses av at disse utgiftene utgjør en svært liten andel av fylkeskommunenes totale budsjett (ca. 5,5 prosent). I NOU 1992:15 ble det ikke funnet grunnlag for å hevde at kostnadseffektivitet eller kvalitet ved fylkeskommunal tjenesteproduksjon varierer systematisk med størrelse.

På oppdrag av Oppgavefordelingsutvalget gjorde Hagen (2000) en analyse av ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon. Perioden som ble analysert var fra 1991 til 1998, og tallgrunnlaget i analysen tilsvarte data i tabellen over. Analysen viste at andelen administrasjonskostnader av totale bruttodriftsutgifter økte i perioden, dvs. en motsatt trend av tilfellet de siste årene. Analysen gir indikasjoner på at det er en sammenheng mellom størrelse på fylkeskommunene målt som folketall og nivået på utgifter til administrasjon per innbygger. For totale administrasjonsutgifter indikeres det at stordriftsfordelene er uttømt ved ca. 400 000 innbyggere, mens grensen er ca 350 000 innbygger for sentrale styringsorganer. Det er ikke foretatt tilsvarende analyse for de senere årene.

6. Videregående opplæring

6.1. Om kvalitet

I tabellen under kan det se ut som de store fylkene Oslo og Akershus har bedre resultater enn de øvrige fylkene når man ser på andel som består videregående opplæring på normert tid og i løpet av fem år. Andelen beståtte fag- og svenneprøver er imidlertid lav i Oslo, samtidig som Hedmark har lavest andel som slutter i løpet av skoleåret. Bildet er derfor noe blandet.

Kvalitetsindikatorer for videregående opplæring. Gjennomsnitt 2011-2013

	Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av normert tid	Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av fem år	Andel beståtte fag- og svenneprøver	Andel elever som har sluttet i løpet av året - alle årstrinn
Østfold	53,0	65,8	88,5	4,9
Akershus	63,6	74,9	92,9	4,2
Oslo	64,0	74,7	84,4	4,3
Hedmark	54,9	68,3	93,1	4,0
Oppland	56,0	68,8	92,1	4,2
Buskerud	56,4	70,0	88,9	4,1
Vestfold	56,6	68,4	93,5	4,3
Telemark	55,3	69,3	93,3	4,6

Kilde: KOSTRA/SSB

Forskning viser at foreldrenes utdanningsnivå og barns prestasjoner i skolen henger sammen. Befolkningens utdanningsnivå varierer en del mellom fylkene på Østlandet og det er derfor naturlig å ta hensyn til dette hvis man skal vurdere gjennomføring i videregående opplæring som kvalitetsindikator. I tabellen under vises andelen som fullfører i løpet av fem år og andelen som sluttet underveis i utdanningen i perioden 2008-2013, etter foreldrenes utdanningsnivå. Blant elever med foreldre med utdanning ved universitet/høyskole og videregående skole er forskjellene mellom regionene mindre enn for alle elever sett under ett. For disse gruppene ser det ikke ut som større regioner gjør det gjennomgående bedre enn mindre regioner.

Andel elever som fullførte og sluttet underveis i utdanningen 2008-2013, etter foreldrenes utdanningsnivå

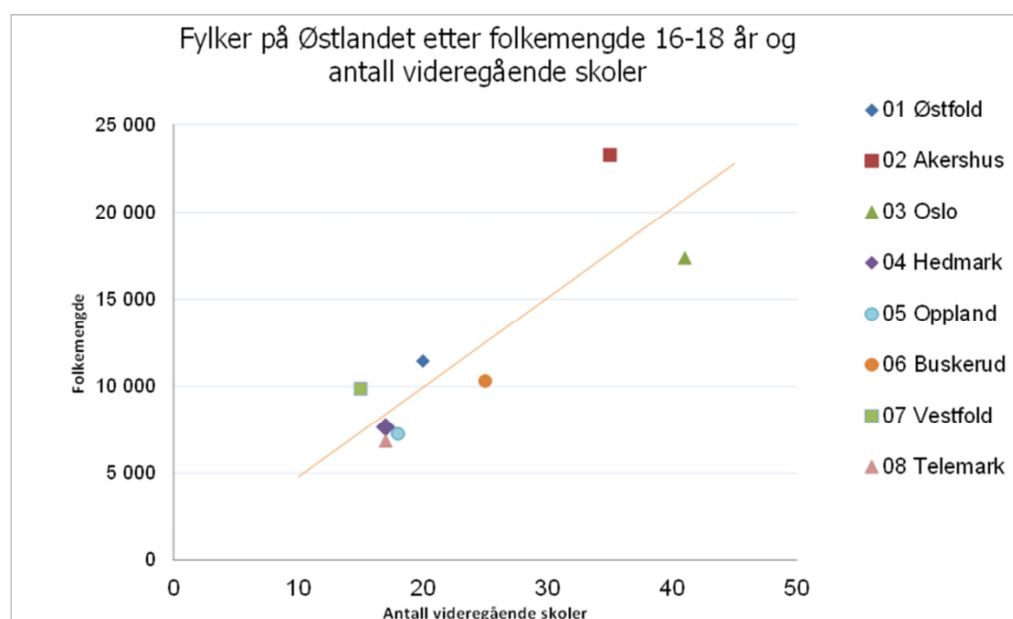
	Alle elever		Elever som har foreldre med utdanning ved universitet/høyskole		Elever som har foreldre med utdanning ved videregående skole		Elever som har foreldre med grunnskoleutdanning	
	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis
Østfold	66,4	18,6	79,4	13,4	64,0	20,1	43,0	37,4
Akershus	75,8	12,9	85,1	8,9	69,1	16,9	54,0	28,6
Oslo	74,4	11,6	84,4	7,8	67,2	15,2	55,8	23,4
Hedmark	67,9	17,9	82,6	10,0	64,5	20,8	37,9	38,9
Oppland	69,9	17,3	82,9	11,6	64,0	20,9	48,6	36,2
Buskerud	71,9	17,0	84,4	11,4	68,0	19,3	46,2	36,9
Vestfold	69,8	17,7	80,7	14,7	64,8	20,4	45,1	38,6
Telemark	70,6	16,3	84,4	9,2	65,3	20,1	45,7	34,9

Kilde: KOSTRA/SSB-tabell 09262

Blant elever som har foreldre med grunnskoleutdanning er det en klart høyere andel som fullfører i de to store regionene Oslo og Akershus enn i de andre regionene. Samtidig er det stor forskjell i gjennomføringsgrad i Hedmark og Oppland for denne gruppen, to regioner som er av sammenlignbar størrelse. Det er med andre ord ikke grunnlag for å konkludere med at

størrelse på regionene henger systematisk sammen med resultatene i videregående opplæring. Det er sannsynligvis en del andre faktorer som påvirker resultatene.

Figuren under fremstiller grafisk folkemengden 16-18 år og antall videregående skoler som finnes i fylket. Store fylker, målt ved folketall 16-18 år, har som ventet flere skoler enn de små. Tallene er fra 2013. Det er ingen sammenheng mellom innbyggere 16-18 år per skole og størrelsen på fylket. Akershus, Vestfold og Østfold har gjennomsnittlig flest innbyggere på 16-18 år per skole, med henholdsvis 665, 657 og 572 i tallet. Telemark, Oppland og Buskerud har færrest innbyggere 16-18 år per skole. Oslo har også relativt få innbyggere 16-18 år per skole (423 i gjennomsnitt). Oslo er derimot vertskap for langt flere gjesteelever enn de andre fylkene, og vil således ha et høyere gjennomsnittstall for skolestørrelse. Majoriteten av gjesteelevne i Oslo er fra Akershus.



6.2 Om kostnader og produktivitet

Tabellen under viser ingen systematisk sammenheng mellom utgifter per elev og regionstørrelse. Akershus og Oslo har høyest utgifter til videregående opplæring i skole per elev.

Tall for økonomisk belastning, gjennomsnitt 2011-2013

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Videregående opplæring i skole per elev	139 131	148 346	150 753	137 600	129 540	136 460	123 852	133 717
Fagopplæring i arbeidslivet per lærling/lærekandidat	71 050	62 956	57 284	62 662	65 495	61 239	60 417	62 645
Skolelokaler og internater per elev	18 472	40 973	51 521	25 456	24 085	21 379	16 802	21 145
Skoleforvaltning per elev	17 660	10 859	14 221	11 029	10 814	10 498	14 697	17 341
Ped. ledelse og ped. fellesutgifter per elev	16 312	16 186	13 021	13 740	13 723	16 615	12 917	13 559
Alle utdprog/studretn per elev	70 830	67 857	62 548	71 172	67 249	72 315	64 709	67 482
Studieforb utdprog/studretn per elev	59 133	57 610	55 985	60 572	60 184	62 077	55 857	57 436
Yrkesf utdprog/studretn per elev	85 898	87 596	80 142	84 438	75 276	86 424	78 444	78 286

Kilde: KOSTRA/SSB

7. Tannhelse

7.1 Om kvalitet

Tabellen under viser ingen systematisk sammenheng mellom størrelse på regionene eller antall årsverk per innbygger og kvalitet målt som 18-åringer uten karieserfaring eller andel 12/18-åringer undersøkt/behandlet i løpet av de siste tre årene.

Kvalitetsindikatorer for tannhelse, 2012-2014

	Antall innbyggere per tannlegeårsverk	Antall innbyggere per tannpleieårsverk	Antall innbyggere per tannlege-spesialist	18-åringer, andel undersøkt helt uten karieserfaring	12 åringer - andel undersøkte/behandlet i løpet av de tre siste årene	18-åringer, andel undersøkt/behandlet i løpet av de tre siste årene
Østfold	1 214	9 750	13 551	22,9	94,9	88,4
Akershus	1 339	6 935	11 532	23,0	96,3	93,0
Oslo	927	5 899	6 638	24,4	88,5	81,9
Hedmark	1 284	5 400	17 366	27,6	96,0	91,7
Oppland	1 151	12 245	15 520	19,7	95,1*	93,1*
Buskerud	1 139	6 544	13 972	22,5	96,6	92,0
Vestfold	1 039	6 126	12 499	17,6	97,0	93,9
Telemark	1 069	8 250	14 495	18,3	96,1	92,0

* Tall er gjennomsnittet av 2011-2013 på grunn av ekstremverdier i 2014

Kilde: KOSTRA/SSB

7.2 Om kostander og produktivitet

Tabellen under viser en viss tendens til at netto driftsutgifter til tannhelse per innbygger er lavere i større regioner enn i små regioner. Litt av den samme tendensen ser man i netto driftsutgifter til pasientbehandling per innbygger. Dette kan imidlertid henge sammen med bosettingsmønster (tett bosetting gir billigere drift fordi man trenger færre klinikker). For netto driftsutgifter per prioritert person under tilsyn er bildet mer sammensatt (Oslo har høyere utgifter enn Østfold, Buskerud og Vestfold).

Netto driftsutgifter til tannhelse per innbygger og per prioritert person under tilsyn, tannhelse. Gjennomsnitt 2011-2013

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Netto driftsutgifter tannhelse pr. innbygger i kroner, konsern	346	333	329	467	427	399	378	466
Netto driftsutgifter pr. prioritert person under tilsyn i kroner, konsern	1 379	1 265	1 598	1 867	1 723	1 561	1 453	1 892
Netto driftsutgifter, pasientbehandling, pr. innbygger i kroner, konsern	277	244	273	370	340	331	313	308

Kilde: KOSTRA/SSB 06139

8. Fylkesveier og kollektivtransport

8.1 Om kvalitet

Tabellen viser ingen systematisk sammenheng mellom størrelse på regionene etter antall km fylkesvei og kvalitetsindikatorene dårlig/svært dårlig dekketilstand og andel uten fast dekke. Fylkene fikk tildelt flere veier fra staten i 2010. Informasjon om dekketilstand før 2010 er ikke tilgjengelig.

Kvalitetsindikatorer for fylkesveier, 2014

	Fylkesvei i alt. Kilometer	Andel kilometer fylkesveg med dårlig eller svært dårlig dekketilstand	Andel fylkesvei uten fast dekke	Setekm per innb., bilruter
Østfold	1 683	37,3	11,5	1 536
Akershus	1 817	24,7	4,3	2 461
Oslo	..	..	..	..
Hedmark	3 845	29,9	21,7	2 228
Oppland	3 025	49,0	11,7	2 708
Buskerud	1 825	48,2	1,5	1 876
Vestfold	1 211	29,7	0,0	1 625
Telemark	1 874	49,8	5,8	2 036

Kilde: KOSTRA/SSB

8.2 Om kostnader og produktivitet

Nedenfor omtales ulike størrelser for bilruter, som er kollektivtransportmiddelet som er mest hensiktsmessig å sammenligne mellom fylker. Alle data er hentet fra KOSTRA. Setekilometer per innbygger er et mål på kapasiteten i personbefordringen. Den angis ved antall tilgjengelige seter på buss ganget med antall kilometer bussene kjører, delt på antall innbyggere. Det er ingen klar sammenheng mellom størrelse på fylket etter befolkning og busstilbudet i fylket. Akershus og Oppland har størst setekapasitet i bussbefordringen som hhv. det minste og nest største fylket. Oslo tilbyr relativt få setekilometer i buss utfra innbyggertallet, men har større kapasitet med andre kollektivmidler.

Produksjon av kollektivtrafikk i ulike fylker. Gjennomsnitt 2011-2013

	Rutekilometer, bilruter. Antall	Passasjerkilometer, bilruter	Setekilometer, bilruter
Østfold	11 033 333	61 124 892	489 700 000
Akershus	30 225 210	643 837 000	1 360 134 465
Oslo	21 033 333	411 366 667	816 033 333
Hedmark	9 727 000	95 080 000	402 281 333
Oppland	11 536 470	181 139 392	519 141 165
Buskerud	12 059 027	185 828 089	575 399 867
Vestfold	9 530 000	66 169 658	380 533 333
Telemark	8 465 083	50 043 909	338 603 307

Det er Akershus som kjører flest rutekilometer og som har den største passasjerbefordringen per rute (passasjerkilometer per rutekilometer, dvs. et mål på hvor mange personer det i

gjennomsnitt er på bussen). Det er i snitt 21 personer på bussen i Akershus. Statistikken viser at også Oslo, Oppland og Buskerud frakter relativt mange passasjerer per kilometer (hhv. 20, 16 og 15 personer). Oslo og Akershus har størst *belegg* på bussene med hhv 50 og 47 prosent, etterfulgt av Oppland med 35 prosent. Rangeringen etter belegg blir annerledes, trolig pga. bussenes størrelse og utforming, setekapasitet og bruk av ståplasser.

Andel elever med rett til skoleskyss er størst i Hedmark og Oppland, og minst i Oslo og Akershus. Dette henger trolig sammen med befolkningstettheten i fylkene, da tettbygde områder lettere kan gi et bredt tilbud i nærheten av elevenes bosted. I Hedmark, Oppland og Østfold utgjør skolereisene forholdsvis store andeler av totale reiser.

Tabell: Diverse statistikk om skoleskyss

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Andel skyssberettigede elever i grunn- og videregående skole av alle elever	32,7	21,6	4,3	45,8	49,7	25,5	33,5	29,0
Andel skolereiser i grunn- og videregående skole av alle reiser	59,9	16,6	0,2	69,7	59,6	30,4	24,3	46,0
Andel skolereiser i grunnskolen av alle reiser	33,0	7,7	0,2	46,4	39,8	19,6	13,1	27,2
Andel skolereiser i videregående skole av alle reiser	26,9	8,8	0,0	23,4	19,8	10,8	11,3	18,9
Andel elever med lukkede skoletransporter i grunn- og videregående skole av all	7,2	16,7	59,8	14,3	16,7	13,1	6,8	14,7
Andel elever i grunnskolen med lukkede skoleskyss av alle skyssberettigede elev	8,6	26,9	53,2	17,5	21,4	14,8	9,7	18,6
Andel elever i videregående skole med lukket skoleskyss av alle skyssberettigede	5,8	7,7	*	7,5	7,3	15,5	3,9	9,0
Andel skolereiser i videregående skole av alle reiser, bilruter	27,2	9,5	0,0	23,4	19,9	10,9	11,3	19,8

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til samferdsel omfatter netto driftsutgifter til fylkesveier, bil-, sporveis- og båtruter, fylkesveiferger og TT-transport. Tallene omfatter også særbedriftene innenfor samferdsel for å gi bedre sammenlignbarhet mellom fylkene (konserntall). Østfold og Vestfold er de fylkene på Østlandet (og i hele landet) med lavest netto driftsutgifter pr. innbygger til samferdselsformål. De etterfølges av Akershus og Buskerud. Disse fire fylkene har også relativt lav andel av netto driftsutgifter til samferdselsformål av samlede netto driftsutgifter (Oslo er ikke sammenlignbar). Investeringsutgiftene var høyest i Oppland og Akershus, se tabell på neste side.

Tabell: Kostnader til samferdselsformål. 2013

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger, samferdsel i alt, konsern	1 683	2 188	2 951	3 059	3 425	2 245	1 820	2 591
Andel netto driftsutg. for samferdsel i alt av samlede netto driftsutg, konser	19,0	24,7	5,5	28,9	32,0	25,6	21,8	26,1
Brutto investeringsutgifter i kr pr. innbygger, samferdsel i alt, konsern	644	1 485	127	1 135	1 792	1 170	416	945
Brutto driftsutgifter til lukkede skoletransporter i alt per elev transportert	51 023	42 704	37 615	35 916	21 793	31 909	46 248	36 753
Netto driftsutgifter i kr pr. innb., fylkesveier, konsern	750	786	76	1 575	1 681	1 208	921	1 316
Brutto inv.utg.i kr pr. innb., fylkesveier, konsern	618	742	-	1 109	1 784	1 188	416	945

9. Vurdering av «den fragmenterte stat» på Østlandet og fylkesmannens oppgaver

Regional statsforvaltning er en samlebetegnelse på statlige forvaltningsorganer som er instruert av nasjonale forvaltningsorganer, og som har oppgaver og mål som kan nås innenfor et avgrenset geografisk område over kommunenivå, dvs. på regionalt nivå.

De siste tiårene har omorganiseringer i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Regional stat har volummessig vokst gjennom statlig overtagelse av tidligere fylkeskommunale oppgaver (for eksempel BUF-etat, helseforetak mm) og ikke minst gjennomgått store strukturelle endringer både av styringsmessig og inndelingsmessig karakter, for eksempel NAV-reformen og reorganiseringen av regionene i Statens vegvesen.

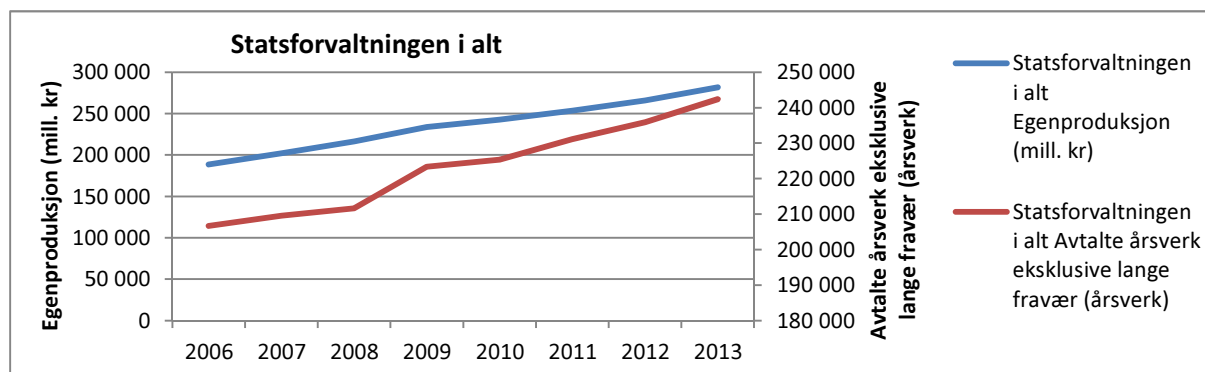
Av de nærmere 40 virksomhetene som utgjør regional statsforvaltning, har de fleste en inndeling større enn fylket. For disse varierer tallet på regioner mellom to og tolv. I tillegg kommer helseforetakene. Den regionale inndelingen av statsforvaltningen er i hovedsak fastsatt etter det som er mest rasjonelt for sektoren, hver enkelt virksomhet og de oppgavene virksomhetene skal ta seg av.

Oversikt over et utvalg av regionale statsetaters inndeling

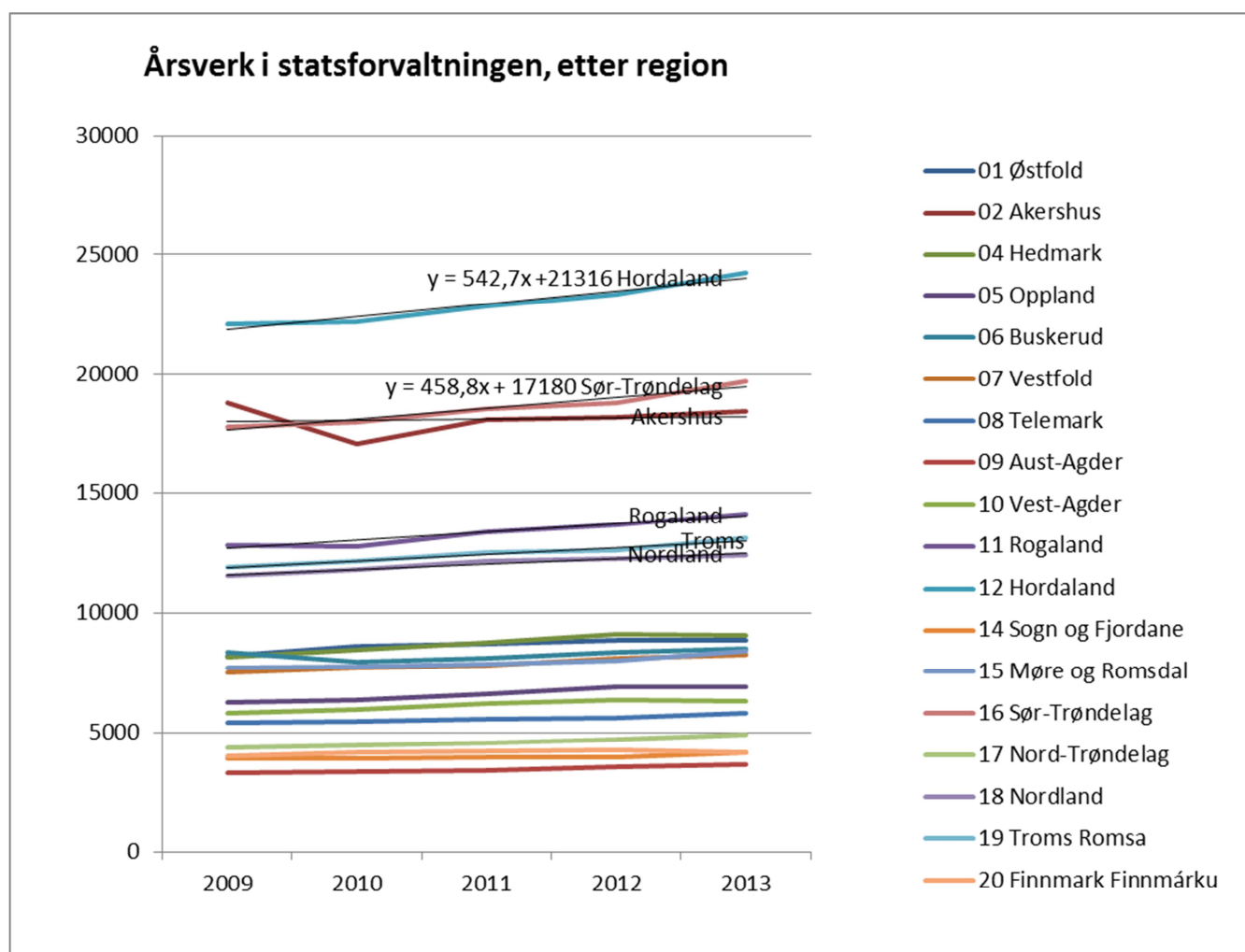
Statlig organ	Oslo	A-hus	Ø-fold	H-mark	O-land	B-rud	V-fold	T-mark	A-Agder	V-Agder	R-land	H-land	S & F	M & R	S-Trø	N-Trø	N-land	Troms	F-mark	
NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	NAV	
Fylkesmann	FM Oslo og Akershus		FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM Agder		FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM	FM	
Innovasjon Norge	IN Oslo, A-hus, Ø-fold			IN	IN	IN B-rud, V-fold		IN	IN Agder		IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	
Kartverket	Oslo, A-hus, B-rud			H-mark, O-land		Med Oslo, A-hus		V-fold, T-mark		Agder		R-land	H-land, S&F		M&R	S-Trø	N-Trø	N-land	Troms	F-mark
Bispedømmer	Oslo ⁱ	Borg ⁱⁱ	Hamar		Tunsberg		Agder og Telemark			Stavanger		Bjørgvin		Møre	Nidaros		S-Hålogaland	N-Hålogaland		
NVE	Region Øst					Region Sør					Region Vest ⁱⁱⁱ			Region Midt ^{iv}			Region nord ^v			
Mattilsynet	Region 1			Region 2				Region 3					Region 4			Region 5				
Fiskeridirektoratet	Region Sør											Region Vest		Region M&R	Region Trøndelag	Region N-land	Region Troms	Region F-mark		
Bufetat	vi	BUF-Øst				BUF-Sør				BUF-Vest			BUF-Midt			BUF-Nord				
Vegvesenet	Region Øst					Region Sør				Region Vest			Region Midt			Region Nord				
Kriminalomsorgen	Region Øst					Region Sør-Øst			Region Sør-Vest			Region vest			Region Nord					
Skatteetaten	Region Øst					Region Sør				Region Vest			Region Midt			Region Nord				
Arbeidstilsynet	Oslo	A-hus og Ø-fold	Indre Østland			Sør-Norge				Vestlandet			Midt-Norge			Nord-Norge				
Husbanken	Region Øst				Region Sør				Region Vest			Region Midt			Region Bodø ^{vii}		Region Hammerfest ^{viii}			
UDI	Region Øst		Region Indre Østland			Region Sør				Region vest			Region Midt			Region Nord				
Kystverket	Region Sør-Øst										Region Vest			Region Midt			Region N-land	Region Troms og F-mark		
Statped	Region Sør-Øst										Region Vest			Region Midt			Region Nord			
Helseregioner	Region Sør-Øst										Region Vest			Region Midt			Region Nord			

Kilde: Haugsdal (2014)

Figuren nedenfor viser at ressursinnsatsen i staten har økt i omfang, både i form av egenproduksjon (et mål på ressursinnsats i kroner, jf. StatRes i SSB) og antall årsverk. Den største økningen har forekommet i utdannings- og helsesektoren.



Figuren under viser årsverk i statsforvaltningen etter region. Oslo er ikke tatt med pga at det ville gjøre det vanskelig å illustrere endringene¹. Hordaland har flest årsverk, og har vokst mest i antall i den angitte perioden. Deretter, i størrelse, kommer Sør-Trøndelag, Rogaland og Akershus, deretter Troms. Disse har alle store sykehus og universitet/høyskoler, som er tunge aktører i statsforvaltningen.



Kilde: SSB

¹ *Oslo er desidert størst, og har 3-doblet vekst i antall i forhold til Hordaland (dvs. at de ville hatt 3 ganger så bratt kurve).

Det er ikke noen alminnelig lov om Fylkesmannen. Institusjonen bygger på en lang konstitusjonell praksis og gjeldende instruks ble fastsatt ved kongelig resolusjon i 1981. Fylkesmannens oppgaver eller roller deles ofte til disse **områder**:

- a) Fylkesmannen formidler og samordner statlige styringssignaler til kommunene, og gir råd og veiledning til kommuner og andre i henhold til oppdrag fra regjeringen og fagdepartementer/direktorater (samordningsmyndighet, bruker bl.a. tildelingsbrev)
- b) Fylkesmannen ivaretar innbyggernes rettssikkerhet ved å føre tilsyn med deler av kommunenes virksomhet, og gjennom å være klageinstans for kommunale vedtak etter særlovgivningen (rettsikkerhetsmyndighet)
- c) Fylkesmannen gjennomfører statlig politikk i fylkene og ivaretar forvaltningsoppgaver på vegne av departementer og direktorater (sektormyndighet)
- d) Fylkesmannen har ansvar for å holde sentrale myndigheter orientert om den effekten av nasjonal politikk har i fylket og kan ha utviklingsoppgaver innen sine fagområder (orienterer, tar initiativ)

Fylkesmannens oppgaveløsning preges av lokale forhold i hvert enkelt fylke, og dette kommer tydelig fram i årsrapportene fra 2014. Alle fylkesmenn på Østlandet har følgende oppgaver, men innhold og aktiviteter, og omfanget av samarbeidet med andre aktører varierer. Bokstaven i slutten refererer til områdene/rollene over.

- generell samordning og modernisering av offentlig sektor, utdeling av skjønnsmidler (a, d)
- landbruk og næringsutvikling, naturressursforvaltning (c, d)
- miljøvern (c, d)
- arealdisponering, byggesaker og universell utforming (a)
- megler og konfliktløser (b)
- velferd, helse og barnevern (b)
- oppvekst, barnehage og opplæring (b)
- samfunnssikkerhet og beredskap (c)
- klagemyndighet over kommunale enkeltvedtak (b)

KS/Haugsdal-rapport «Nye folkevalgte regioner» av 8.12.2014 anbefaler at fylkesmannens ansvar for miljøvern og landbruk bør overføres til det regionale folkevalgte nivå, men unntak av tilsyn, lovlighetskontroll og klagesaksbehandling.

10. Tidligere forslag om alternative regioninndelinger og oppgaver til nye alternative regioner

10.1 Oppgavefordelingsutvalget (2000) – NOU 2000:22

Flertallet i utvalget så behov for et folkevalgt regionalt nivå. Flertallet mente en videre satsing på det folkevalgte regionale nivå ville kreve endringer i fylkesinndelingen. Det var to hovedårsaker til det :

- Fylkesinndelingen er lite funksjonell for en satsing på den regionale utviklingsrollen.
- Administrasjon og viktige tjenesteoppgaver vil kunne drives mer effektivt i større regioner.

Ut i fra de grunnleggende hensyn og oppgaver det folkevalgte nivået skal ivareta, tilrådte flertallet en regioninndeling på 10-15 enheter. Flertallet tilrådte å styrke regionnivåets rolle som regional utviklingsaktør og mente det regionale folkevalgte nivået bl.a. burde ha ansvaret for :

- Regional samferdsel
- Regional utvikling og tilrettelegging for næringsutvikling
- Regional planlegging
- Videregående opplæring
- Kultur

7 medlemmer (av 12) mente i tillegg at det folkevalgte regionale nivået minimum burde ha finansieringsansvaret for spesialisthelsetjenesten, men det var ulikt syn på om det folkevalgte regionale nivået også burde være eier av sykehusene. 5 medlemmer tilrådte statlig overtagelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten.

Et flertall mente det folkevalgte regionale organet fortsatt skulle velges gjennom direkte valg, mens mindretallet tilrådte indirekte valg, dvs. representasjon fra de enkelte kommunestyrene i regionene.

10.2 Effektutvalget 2004

Effektutvalet som vart leia av Hallgeir Aalbu, hadde som mandat å klargjere verknaden av statleg innsats og reguleringar som har mykje å seie for regional utvikling og dei distriktpolitiske måla om å oppretthalde hovudtrekka i busettingsmønsteret og ta vare på like levkår. Utvalet konkluderte med at statleg politikk har hatt mykje å seie for all typar av regionar. Den geografiske dimensjonen er ulik frå sektor til sektor, men samla sett er effekten til gunst for den regionale balansen i Norge og for busettinga i distrikta.

Effektutvalet meinte at berre få av sektorpolitikkane har eksplisitte regionalpolitiske mål, men likevel eit tydeleg regionalt eller distriktsmessig mønster i sine aktivitetar. Effekten vert best når sektorpolitikkane verkar saman, ei samordning av dei ulike politikkområda i ein regional kontekst er difor naudsynt.

For alle sektorpolitikkane har det over tid, vorte mindre regional- og distriktpolitikk. Internasjonale avtalar og delegering av detaljstyringa har ført til svekking av sektorpolitikken for å oppnå tverrgående mål. Det er difor vorte vanskelegare å føre ein brei regionalpolitikk.

So eit direkte sitat frå samandraget i NOU 2004:2:

"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 lokaliseringspolitik 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 utviklinga".

10.3 Distriktskommisjonen 2004 – NOU 2004:19

Distriktskommisjonen anbefalte desentralisering av makt til underliggende forvaltningsnivåer som hovedstrategi, men staten må være tydeligere på den helhetlige distrikts- og regionalpolitikken. Anbefaler også styrket territorial samordning av statlig sektorpolitikk på regionalt nivå.

Kommunene: Generalistprinsippet bør bevares, men kommunene bør bli større. Spesielt viktig er dette i tett befolkede områder der kommunegrensene i dag splitter tett koblete bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kommunene bør få nye oppgaver og ansvar. Spesielt vil det være aktuelt å styrke kommunenes ansvar for arealforvaltning, næringsutvikling og stedsutvikling.

Regionalt nivå: Fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll. Det regionale nivået bør overta myndighet fra staten på områder av stor betydning for regional utvikling (infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse). Ansvaret kan variere; totalansvar, bestilleransvar eller samordningsansvar.

Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner, som avgrenses ut fra oppgaver og funksjonalitet. Det var uenighet i kommisjonen mtp **hvor store regionene bør være** for å kunne ivareta de oppgavene de blir satt til å løse. Flertallet var av den oppfatning at antallet regioner og avgrensningen av disse primært vil være en **konsekvens av oppgavene**, og at en derfor vil ha fokus på oppgaver fremfor geografi.

Innenfor de nye regionene bør det legges opp til en hensiktsmessig **spredning av regionale funksjoner**, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etableringen av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå.

Et mindretall i kommisjonen mente at for å beholde desentraliserte tilbud og effektiv bruk av midlene kreves regional folkevalgt styring over **somatikk, psykiatri og rusområdet**.

10.4 KS: Selstad 2004 – 7 landsdeler

Selstad (2004) legger til grunn at dagens fylkeskommuner står for fall og utredet tre alternative regionsinndelinger (5, 7 og 9 regioner). Rapporten diskuterer størrelsen til «naturlige samfunnsregioner» ut fra seks oppgaver:

- Regionalpolitikk
- Utdanning og forskning
- Areal-, ressurs- og miljøforvaltning

- Samferdsel
- Kultur
- Helse

La ellers vekt på felles identitet, kulturelle forskjeller og avstand til regionssenter. Alternativet med syv regioner ble ansett som best, og Selstad var mest skeptisk til alternativet med kun fem regioner.

10.5 Amdam, Møreforsking – alternativer for regionalt folkevalgt nivå 2014

Møreforsking fikk i september 2014 i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å lage en sammenstilling og vurdering av mulige modeller for det regionale folkevalgte nivået ut fra tidligere utredninger og stortingsdokumenter. Rapporten fra Møreforsking ble overlevert KMD 17. november 2014.

Møreforsking mente at alternativer for regionalpolitisk organisering/regionalt folkevalgt nivå må bygge på forutsetninger om framtidige endringer i statlig virksomhet og i kommunestruktur og kommunale oppgaver. Rapporten la frem alternative skisser for aktuelle modeller og sammenheng mellom region- og kommunestruktur.

Kommune	Variert kommune- struktur Ca. 300 kommuner	Store kommunar med unntak . ca. 150 kommuner inndelt etter ABS	Regionkommuner Alle minst 15.000 innb. Ca. 80 kommuner inndelt etter handelsregioner	Fleksibilitet Basiskommune Store kommunar flere oppgaver enn små
Region/fylke	Store og små			
0-alternativ – grensejusteringer – dagens oppgaver - 19 fylker	0-alternativet			
Oppg.fordelingsutv. anbefaling: 10-15 funksjonelle regioner Over 200.000 innbyggere	Sammenlåing			
Selstad inndeling i syv landsdelsregioner			Landsdel	
Storby med fleksibel regional organisering utledet av Rattsø (2014) modifisert på bakgrunn av Selstad mfl. (2012).				Storby
Fleksibel regional og kommunal organisering etter Selstad mfl. (2012). 10 – 15 regioner.				Fleksibel regional organisering

Viktige kriterier for vurdering av regionnivåets rolleutøvelse var demokrati, rolle som tjenesteprodusent, myndighets utøver og planlegger og samfunnsutvikler. Figuren presenterer styrker og svakheter ved ulike modeller sammenlignet med dagens 19 fylker og 428 kommuner:

Virkninger for Norge som samfunn

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
Kriterier					
Demokrati	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt positiv	Klart positivt
Tenesteproduksjon	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Myndighetsutøvelse	Som i dag	Positivt	Klart positivt	Negativt	Positivt
Planlegging og utvikling	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Totalt	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt

10.6 NIVI-rapporten 2013 om rollen som regional utviklingsaktør

NIVI-rapporten 2013:5 tar opp to hovedspørsmål knyttet til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør:

1. Hvordan vurderer representanter fra kommunene, regionrådene og staten fylkeskommunene som utviklingsaktører?
2. Gir de statlige oppdragsbrevene til fylkeskommunene handlingsrom og rammebetingelser for utviklingsrollen?

Når det gjelder spørsmål 1) fremgår det av NIVI sin undersøkelse at statlige informanter etterlyser at fylkeskommunen gir tydeligere føringer for samfunnsutviklingen gjennom regionale planer. De statlige informantene peker også på behov for at fylkeskommunen bør bli bedre samordnet internt. Utenfra oppleves fylkeskommunen som sektorisert. Fra kommunal side etterlyses samarbeid og økt lokal innflytelse. For fylkeskommunene kan det dermed være utfordrende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer til dels motstridende statlige og kommunale interesser.

Når det gjelder spørsmål 2) fremgår det at mange departementer og direktorater gir “betydelige” føringer for fylkeskommunenes utviklingsarbeid, noe som begrenser det regionale handlingsrommet.

Etter NIVIs vurdering har staten bare til en viss grad fulgt opp målene og intensjonene med forvaltningsreformen av 2010. Det er flere forhold som begrenser fylkeskommunenes vilkår som regionale utviklingsorganer:

- Statens styringspraksis reduserer fylkeskommunenes mulighet til å lykkes med å prioritere mellom oppgaveområder og å tilpasse politikken til de lokale og regionale behov.
- Fylkeskommunene må forholde seg til en sektorisert statsforvaltning som er styrt av sektorprosesser og prioriteringer. Sektorlogikken i staten gjør fylkeskommunens samordningsrolle krevende.

- Fylkeskommunene fremstår som lite synlige for omgivelsene sammenlignet med kommunene og statlig forvaltning som har et mer helhetlig oppgaveansvar. Flere av utviklingsoppgavene som er tillagt fylkeskommunene ivaretas faglig og operativt av andre aktører, herunder Innovasjon Norge og Statens Vegvesen.
- Oppgavefordelingen på regionalt nivå er kjennetegnet av flere gråsoner og grenseflater som skaper uklarheter og som er prosesskrevende for forvaltningen, kommunene og næringsliv.

Vedlegg 2.

Referat fra møte i fylkesordførerkollegiet 5. desember 2014, KS møtesenter

Til stede: se vedlagt deltakerliste.

Tore O. Sandvik, fylkesordfører i Sør-Trøndelag, hilste alle velkommen.

1. Region- og kommunereform

Signy Vabo redegjorde for, *Kriterier for god kommunestruktur, sluttrapport fra ekspertgruppen desember 2014*, se vedlagte foiler.

Jørgen Amdam redegjorde for, *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå, rapport nr. 58 Møreforskning, november 2014*, se vedlagte foiler.

Rune Haugsdal redegjorde for, *Nye folkevalgte regioner - Mål prinsipper og oppgaver, rapport II fra arbeidsgruppe nedsatt etter initiativ fra fylkesordførere-/rådskollegiet, desember 2014*. se vedlagte foiler.

Kollegiet hadde en spørsmålsrunde til inn lederne og en lang generell diskusjon om rapportene.

Kollegiet gikk videre til å diskutere forslag til vedtak.

Etter flere innspill til forslaget ble kollegiet enige om følgende anbefaling.

Vedtak på fylkesordfører-/rådslederkollegiet 5. desember 2014:

Fylkesordfører/rådskollegiet vedtok følgende anbefaling til uttalelse fra den enkelte fylkeskommune:

Fylkesordfører-/rådslederkollegiet viser til rapporten «Nye folkevalgte regioner - mål, prinsipper og oppgaver», og anbefaler at følgende prinsipper bør legges til grunn for et fremtidig regionalt folkevalgt nivå:

1. I Norge er det behov for et robust regionalt nivå underlagt direkte folkevalgt styring som kan ta et regionalt lederskap i samarbeid med kommuner, næringsliv og statlig forvaltning.
2. Det regionale nivået må få et klart definert ansvar for de oppgaver/sektorer som er viktige for den regionale utviklingen, og for samordningen av disse oppgavene med kommunenes og statens virksomhet i regionen. Det regionale folkevalgte nivå styrker demokratiet og innebærer maktspredning.

3. Det regionale nivået må styrkes gjennom samordning av sektorinteresser fremfor statlig sektoriell detaljstyring. Oppgaver med regional/lokalt handlingsrom løses best av folkevalgte regioner i samhandling med kommunene innenfor rammen av nasjonal politikk..
4. Generalistprinsippet skal fremdeles gjelde for regionalt folkevalgt nivå.
5. Folkevalgte regioner bør få overført oppgaver fra staten innenfor følgende områder:
 - a. Statens vegvesens regionapparat/fylkesavdelinger
 - b. Kulturrådet og tildelinger til regionale formål fra Kulturdepartementet
 - c. Kjøp av regionale jernbanetjenester
 - d. Deler av Forskningsrådets programmer
 - e. Konesjonsoppgaver og veiledningsoppgaver fra NVE og annen naturressursforvaltning av regional karakter
 - f. De deler av BUF-etat som ikke kan legges til kommunene
 - g. Miljø/klima
 - h. Landbruk
 - i. Prosjektskjønnsmidler

Mange av disse oppgavene er av en slik karakter at de forutsetter en annen regional organisering enn dagens. Dette må ses i sammenheng med fremtidige endringer i kommunestruktur.

6. Staten bør som hovedregel organisere sin virksomhet slik at den korresponderer med den folkevalgte regionstruktur som blir etablert.
7. Fylkesmannsembetets oppgaver bør konsentreres om kontroll og tilsyn.
8. Alle avklaringer som gjelder det folkevalgte regionale nivå må skje parallelt med tilsvarende avklaringer knyttet til kommunestrukturen, jamfør Stortingets forutsetning av juni 2014. Med dette som utgangspunkt ber XX... fylkesting om at Regjeringen i den stortingsmeldingen som fremmes våren 2015 gir sin vurdering av de prinsipper som ligger i dette vedtaket.
9. Prosessen med å vurdere eventuelle endringer av det regionale folkevalgte nivået bør starte i det enkelte fylke i 2015 med siktemål om vedtak i fylkestingene høsten 2016.
10. Fylkesordfører-/rådslederkollegiet forutsetter at både fylkeskommunene og KS blir trukket aktivt med i det videre arbeidet med vurdering av oppgaver som skal ligge til det regionale folkevalgte nivå.

Anbefalingen ble vedtatt mot Oslos stemme.

Grunnet behandling av kommende stortingsmelding bør saken behandles i hvert enkelt fylkesting innen medio mars 2014.

2. Møteplan 2015

Dato	Hvem	Forberedelse
29 januar Møtestart	AU møte delvis sammen med Fylkesrådmannskollegiet	Kan eventuelt bli tidligere møte. Avklares med KMD. KMD ønske innspill fra kollegiet så snart det er mulig.

09.00		
18 mars	Kollegiemøte i KS møtesenter	Notat om regionreform til bruk i arbeid med stortinget arbeides frem. Forslag til notat sendes ut til kollegiet senest 1. mars.
15 april	AU møte etter RKK	
13 mai	Kollegiemøte i KS huset	Hovedsak regionreform
12 juni	AU møte	Siste innspurt før vedtak i Stortinget

Vedtak: Planlagt møte 13. mai samordnes, hvis mulig, med møte med transportetatene i region sør.
Sommermøtet i 2015 avlyses grunnet bl. a. valgkamp.

3. Brev fra Oppland fylkeskommune om naturødeleggelser

Gro Lundby redegjorde for saken. Det var almen tilslutning til prinsippene i brevet. Beredskap kommer som eget tema under Regjeringens kontaktkonferanse, RKK, i april 2015. KS informerte om at de er ansvarlig for den administrative arbeidsgruppen som skal arbeide frem diskusjonspunkter til RKK. Brevet oversendes arbeidsgruppen.

4. Innovasjon Norge

Statsråd Monica Mæland innledet om forslag til endringer i særloven for Innovasjon Norge og etterspurte innspill fra kollegiet. Fylkeskommunene vil alle gi høringsuttalelser til NFD før utløpet av fristen den 19.12.2014.

5. Eventuelt

- Janne Johnsen tok opp vedtak fra KS Landsstyre om skeivfordeling i inntektssystemet. Hun ønsker en avklaring på hva KS landsstyre egentlig mener i saken.
- Bjørgulv Lund foreslår at sak om klima blir behandlet i neste møte med kollegiet. Aust-Agder har et eget opplegg de ønsker å presentere. Dette ble vedtatt.
- Ole Haabeth tok opp sak om momskompensasjon ved veiutbygging og foreldelsesfrister. Da fristene er kortere enn for andre saker klarer ikke fylkeskommunene og Statens veivesen å saksbehandle ferdig innenfor fristene. Konsekvensen er, for Østfold fylkeskommune, en merkostnad på 11 mill.
- Tore Sandvik tok opp avgifter på gass til busser. Driften av denne type busser er dyr da det ikke kompenseres for denne avgift.

Deltakerliste Fylkesordførerkollegiet 5. desember 2014

Fra	Navn	Tittel
Sør-Trøndelag	Tore O. Sandvik	Fylkesordfører
Akershus	Anette Solli	Fylkesordfører
Østfold	Ole Haabeth	Fylkesordfører
Vestfold	Per- Eivind Johansen	Fylkesordfører
Rogaland	Janne Johnsen	Fylkesordfører
Sogn og Fjordane	Åshild Kjelsnes	Fylkesordfører
Oppland	Gro Lundby	Fylkesordfører
Oslo	Eirik Lae Solberg	Finansbyråd
Nordland	Oddleif Olavsén	Nestleder Fylkesrådet
Hedmark	Aasa Gjestvang	Nestleder Fylkesrådet
Troms	Line Fusbahl	Fylkesrådsleder
Buskerud	Trond Johansen	Gruppeleder
Telemark	Sigbjørn Molvik	Leder hovedutvalg
Nord-Trøndelag	Anne Marit Mevassvik	Fylkesrådsleder
Aust- Agder	Björgulf Sverdrup Lund	Fylkesordfører
Vest – Agder	Terje Damman	Fylkesordfører
Nærings- og fiskeridepartementet	Monica Mæland	Statsråd
	Bjørn Hermansen Eggen	Seniorrådgiver
Akershus	Tron Bamrud	Fylkesrådmann
Hordaland	Rune Haugsdal	Fylkesrådmann
Troms	Stein Ovesen	Stabssjef
Aust-Agder	Arild Eielsen	Fylkesrådmann
Vest-Agder	Kristin Tofte Andresen	Fylkesrådmann
Oppland	Rasmus Olav Vigrestad	Fylkesrådmann
Nord-Trøndelag	Inge Fornes	Administrasjonssjef
Buskerud	Runar Hannevold	Fylkesrådmann
Østfold	Odd Roald Andreassen	Ass. Fylkesrådmann
Rogaland	Christine Haver	Regionalplansjef
Vestfold	Sverre Høifødt	Direktør
KS	Gunn Marit Helgesen	Leder av KS Hovedstyre
	Mette Gundersen	Nestleder
	Bjørn Arild Gram	Nestleder
	Oddleif Olavsén	Styremedlem
	Lasse Hansen	Administrerende direktør
	Helge Eide	Områdedirektør
	Lasse Jalling	Avdelingsdirektør
	Tommy Hernes	Spesialrådgiver
	Berit Aarsnes	Spesialrådgiver
	Ulrika von Sydow	Fagleder
Innledere		
Høgskolen i Oslo og Akershus	Signy Vabo	Professor
Møreforskning	Jørgen Amdam	Professor



14.4.2015

Kommune- og regionreformen - utviklingen av det regionale folkevalgte nivået

Felles innspill fra de sju fylkeskommunene innen Østlandssamarbeidet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Telemark, Vestfold og Østfold. Oslo kommune tilkjenner sitt syn gjennom KS Storbynettverk.

De sju fylkeskommunene mener følgende momenter er viktige i prosessen videre:

- *Hensynet til hvor oppgaven løses best mulig for innbyggerne, må være avgjørende for hvilket forvaltningsnivå som skal løse oppgaven. Kvalitet og effektivitet må vektlegges.*
- *Hvilke oppgaver som skal ivaretas på ulike nivåer må sees i sammenheng i den videre prosess – og behandles parallelt tidsmessig.*
- *For å styrke regionalt folkevalgt nivå i rollen som samfunnsutvikler, må regionene ha myndighet, virkemidler og en relevant oppgaveportefølje.*
- *Av hensyn til kvalitet på tjenestene advarer vi sterkt mot en fragmentering særlig av videregående opplæring og kollektivtransport, men også tannhelsetjenesten.*
- *Oppgavefordelingen mellom det regionale folkevalgte nivået og statlige instanser, spesielt fylkesmannsembetene, må avklares.*
- *Fylkeskommunene og KS må involveres aktivt i videre arbeid med utvikling av regionnivået.*

Regionene som tjenesteprodusenter

Overføring av fylkeskommunenes ansvar for kollektivtrafikken til de største kommunene er neppe rasjonelt på Østlandet. Ruter AS, som administrerer kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, er et godt eksempel på at det heller bør tenkes i retning av større enheter enn oppsplitting til mindre.

Den samme argumentasjonen gjør seg gjeldende for eventuell overføring av de videregående skolene til de største kommunene. Effektiviteten blir neppe bedre, og det gir en restfylkesproblematikk som kan medføre økte kostnader, mindre robuste fagmiljøer og fare for ulikt tilbud til ungdommene.

Overføring av tannhelsetjenesten til større og mer robuste kommuner har mindre betydning for regionnivåets rolle som samfunnsutvikler, men tannhelsetjenesten er den offentlige tjenesten som befolkningen er aller best fornøyd med i dag (EPSI Norge 2014). Hensynet til effektivitet og muligheten til å opprettholde sterke fagmiljøer taler mot den foreslåtte oppsplittingen.

Stordriftsfordeler og kvalitet på tjenestene synes lite vektlagt når tannhelsetjenesten og eventuelt kollektivtrafikk og videregående skoler foreslås overført til større kommuner.

Regionene som samfunnsutviklere

I meldingen legges det vekt på regionenes rolle som samfunnsutviklere, men det gis få signaler om hvordan denne rollen skal videreutvikles. Større regioner vil bl.a. gjennom regional planlegging kunne øve innflytelse over og se større helhet i løsning av oppgaver som strekker seg over større geografiske områder, eksempelvis innen arealbruk, samferdsel og kompetansebehov i arbeidslivet. Større regioner er likevel neppe et tilstrekkelig grunnlag for en styrket rolle som samfunnsutvikler, hvis dette ikke følges opp med oppgaver, makt og myndighet. Som meldingen angir, er sektorsamordning en utfordrende oppgave som følge av en økende sektorisert og segmentert statlig forvaltning. Regional statsforvaltnings ulike geografiske inndelinger bør framover tilpasses inndelingen til nye og større regioner.

Fylkeskommuner på Østlandet ser kollektivtransporten som en viktig del av samfunnsutviklingsrollen. Alle fylkeskommunene arbeider med areal- og transportplaner. For å oppnå transporteffektivitet og knutepunktutvikling langs kollektivakser, er det eksempelvis i arealdelen av Østfolds fylkesplan lagt inn tydelige føringer for kommunenes arealbruk. Dette har bidratt til et trendbrudd i arealplanleggingen i Østfold og en økt bevissthet på by- og stedsutviklingen i fylket. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, som skal vedtas høsten 2015, viser hvordan kollektivtransport og utbyggingsområder sees i sammenheng.

Flere oppgaver bør legges under et folkevalgt nivå

Meldingens diskusjon av muligheter for å styrke regionene som tjenesteprodusenter ved å overføre oppgaver fra statlig nivå til regionalt folkevalgt nivå, spesielt til større regioner, er viktig. Det bør legges vekt på hvilke tjenester det er gunstig å se i sammenheng, og som igjen kan styrke regionenes rolle som samfunnsutviklere. Med basis i vedtak/anbefaling fra fylkesordfører-/rådslederkollegiets møte 5. desember 2014, har alle fylkeskommunene på Østlandet vedtatt anbefaling om overføring av nye oppgaver fra statlig nivå.

I arbeidet med oppgaver og ansvar til det regionale folkevalgte nivået, er det spesielt viktig at det blir gjort en prinsipiell grensedragnings mot fylkesmannsembetet, som bør få en rendyrket funksjon som tilsyns-, klage og kontrollmyndighet. Det er viktig at arbeidet med fylkesmannens framtidige rolle og oppgaveportefølje behandles parallelt med kommune- og regionreformen.

Fylkeskommunene på Østlandet er i gang med diskusjoner om mulige større regioner

I tillegg til de sonderinger og diskusjoner som er startet mellom nabofylker, har de sju fylkeskommunene på Østlandet også besluttet å bruke Østlandssamarbeidet som en felles arena for utredning og diskusjon om mulige nye og større regioner. En spesiell utfordring i denne sammenheng er at de fleste fylkene i større eller mindre grad er sammenvevd med Oslo, som er navet i et stort felles bo- og arbeidsmarked. Fylkeskommunene på Østlandet ber om, sammen med KS, å bli aktivt involvert i det videre arbeid med utvikling av oppgaver til det framtidige regionnivået.

Referanser

Amdam, J, Halvorsen L J og Bakke G (2014): *Rapport nr. 58: Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Volda: Møreforskning.

ECON-rapport 7/02 (2002): «*Regionalisering på dagsordenen*». Utarbeidet for Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold fylkeskommuner.

Hagen, T. P. (2000): *Ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon*. Notat, Senter for helseadministrasjon, UiO.

Haugsdal, Rune m. fl.(2014): *Nye folkevalgte regioner - Mål, prinsipper og oppgaver*. Arbeidsgruppe nedsatt etter initiativ fra fylkesordfører-/rådslederkollegiet i KS.

KS (2014) (Tore Eriksen): *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådslederkollegiet i KS.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Rapport. *Regionale utviklingstrekk 2014*. Oktober 2014.

KOSTRA. Kommune-Stat-Rapporterting. Statistisk sentralbyrå/SSB.

Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Meld. St. 14 (2014-15) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet.

NIBR-rapport 2006:9 (Tore Hansen, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen): *Den regionale stat - enhet og mangfold*. Utarbeidet på oppdrag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

NIVI-notat 2013:3 (Jørund Nilsen). *Alternativ regional organisering i Hovedstadsregionen – hovedalternativer og egenskaper*. Utarbeidet for KS Akershus.

NIVI-rapport 2013:5 (Jørund Nilsen og Magne Langset): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. Utarbeidet på oppdrag av KS.

NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Kommunaldepartementet.

NOU 2000:22 *Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet. «Oppgavefordelingsutvalget»

NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet*. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. «Effektutvalget».

NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner*. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk. «Distriktskommisjonen»

Rattsø J. (2014): *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. SØF-rapport nr. 02/14.

Selstad T. (2004): *Sterke regioner: Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Kommuneforlaget. Oslo.

St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet.

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

Vabo, Signy Irene m. fl (2014): *Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.