

Sak 17/07, vedlegg 3

Til:

* kommuner

* og regionråd i Buskerud

(kopi til KS BTV og Sigurd Fjose)

Regionale fortrinn - Regional framtid - debatthefte for Buskerud

Kommuner, regionråd og andre høringsinstanser har blitt invitert av Buskerud fylkeskommune til å komme med synspunkter på Stortingsmelding nr 12. "Regionale fortrinn – Regional framtid" og regioninndelingen av Norge etter 2010. Som et *hjelpemiddel* i dette høringsarbeidet har KS utarbeidet et eget informasjons- og debatthefte for kommunene og regionrådene i Buskerud som supplerer det høringsmaterielle som Buskerud fylkeskommune har sendt ut.

Debatthftet er utarbeidet i to versjoner – i en word- og en power-point-versjon (begge er vedlagt). Det vedlagte word-dokumentet på ca. 30 sider inneholder en gjennomgang av reformen og drøfter relativt inngående de ulike alternativer for regioninndeling som kan være aktuelle for Buskerud. Det er selvsagt opp til den enkelte kommune om de ønsker å bruke heftet og evt. sende det ut til kommunens politikere. I og med at heftet sendes ut i word-format vil det også være mulig å "klippe og lime" fra heftet hvis kommunene selv ønsker å lage en enklere utgave eller bruke deler av det som ledd i et eget produsert materiale om regionreformen. Da vil det også være mulig å legge inn mer informasjon (eks. flere alternativer) til diskusjon – og evt. ta ut informasjon som vurderes som mindre viktig.

Power-Point-versjonen kan anvendes på to måter. Den kan sendes ut til politikerne som en orientering i kortformat om reformen. For de som allerede er godt kjent med innholdet i reformen og debatten rundt den, kan dette være tilstrekkelig informasjon. Dessuten kan denne power-point-presentasjonen anvendes på lokale informasjons- eller debattmøter om reformen. Det må være opp til den enkelte kommune (eller regionråd) om de velger å anvende heler eller deler av denne PPT-presentasjonen. Det er selvsagt også mulig å supplere med mer informasjon (jf. flere alternativer) og evt. ta ut mindre viktig informasjon.

Debatthftet er utarbeidet av Fellesadministrasjonen i KS BTV, og er et faglig produkt som ikke er politisk behandlet. Heftet sendes ut uten kart over de alternative regioninndelinger. En revidert utgave med kart vil bli sendt ut i løpet av kort tid.

KS gjør oppmerksom på at Kommunal- og forvaltningskomitéen vil komme med sin innstilling om oppgaveporteføljen til regionene den 17/4-07. Det kan tenkes at den vil gjøre endringer i de oppgaver som regjeringen har foreslått. Blant annet er det ikke utenkelig at store regioner vil kunne få overført flere oppgaver enn det regjeringen har foreslått. Hvis et stort flertall i komitéen går for større endringer i oppgaveporteføljen, er det sannsynlig at også Stortinget vil vedta dette. Slikt sett vil

Sak 17/07, vedlegg 3

det være en fordel om kommunene venter med sin behandling av regionmeldingen til slutten av april. Buskerud fylkeskommune har satt høringsfristen til 31. mai, noe som bør gi kommunene tilstrekkelig tid til å ta høyde for behandlingen i Kommunal- og forvaltningskomitéen.

KS Buskerud vil understreke at det er Buskerud fylkeskommune som har ansvaret for selve høringsprosessen. For ytterligere informasjon, ta kontakt med Sigurd Fjose på tlf. 32 80 87 61.

Hvis kommuner eller regionråd skulle ønske innledning eller deltakelse fra KS på lokale informasjons/debattmøter, ta kontakt med Yngve Carlsson, tlf. 90 51 75 22, mail: yngve.carlsson@ks.no.

Du finner også dette materialet på KS' nettsted: www.ks.no/btv under Høringer.

2 vedlagte filer:

- * Foildelen (ppt-fil)
- * Selve heftet (doc-fil)

Med vennlig hilsen:

Evy Hillestad

Daglig leder i Buskerud General Manager, Buskerud

Epost Email: evy.hillestad@ks.no

Telefon Phone (+47) 90 17 90 19

Mobil Cellular (+47) 90 17 90 19

www.ks.no/btv

KS

KOMMUNESEKTORENS INTERESSE- OG ARBEIDSGIVERORGANISASJON
THE NORWEGIAN ASSOCIATION OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES

**Regionale fortrinn – regional framtid
St.meld. Nr. 12 (2006-2007)**

Fortsatt eget fylke – eller del av en større region?

Informasjons- og debatthefte for kommunene i Buskerud

Forord

Dette informasjons- og debattheftet om regionreformen er myntet på lokalpolitikere og andre interesserte i kommunene i Buskerud. Regionreformen dreier seg om hvordan vi skal organisere vesentlige deler av det norske velferdssamfunnet i fremtiden. Selv om den jevne borger pr. i dag ikke synes å ha den store interessen for reformen, vil også han eller hun bli berørt av den. Reformen vil i betydelig grad ha relevans for både den enkelte kommune og for politikere på kommunenivå. Den vil ha stor betydning for de mange som nå arbeider i fylkesadministrasjonene og i de statlige embeter og etater som berøres av den. Enkelte alternativer for den fremtidige inndeling av landet vil kunne medføre at flere vil få en betydelig endret arbeidssituasjon og kanskje også arbeidssted. Uavhengig av hva slags syn en har på et regionalt forvaltningsnivå, er dette en viktig sak.

Som det framgår av Stortingsmeldingen om regionreformen som ble presentert i desember 2006, representerer reformen mange og svært kompliserte problemstillinger. Gjennom dette informasjons- og debattheftet ønsker KS-Buskerud å informere om reformen, tydeliggjøre de problemstillinger den reiser, og redegjøre for noen av de geografiske alternativer for regioninndeling som kan være aktuelle for vårt fylke. Heftet inneholder en god del vurderinger. Det vil kunne være uenighet om flere av disse vurderingene. I så fall er det viktig å få alternative synspunkter og vurderinger fram i debatten. Fordi det er kompliserte spørsmål og mange geografiske alternativer som presenteres, bør ikke et slikt hefte bli for kort. Som et vedlegg til dette heftet følger en Power-Point presentasjon av alle hovedpunktene i heftet. For lesere som kjenner godt til reformen på forhånd, vil det kanskje være tilstrekkelig å konsentrere seg om hovedpunktene.

KS-Buskerud ønsker med dette å invitere til en åpen og fruktbar debatt om et viktig og vanskelig spørsmål.

Lykke til!

Oddvar Grøthe,
Styreleder KS Buskerud

Innhold

1. Innledning	4
2. Om oppgaver – og sammenhengen mellom oppgaver og regionmodell	6
3. KS synspunkter på meldingen	10
4. Valg av modell – i forhold til Buskeruds utfordringer og hensikten med reformen	11
5. Geografi ved en forsterket fylkesmodell	16
6. Geografi ved en regionmodell	19
6.1 Vurderingskriterier for valg av ”stor” region	20
6.2 Oslos stilling i en storregionmodell – premiss for den videre inndeling?	22
6.3 Alternativ 1. ”Vegregionen”	23
6.4 Alternativ 2. Østlandet (inkl. og ekskl. Oslo)	24
6.5 Alternativ 3. Ytre Østlandet.	25
6.6 Alternativ 4. Vest-Viken (BTV + Asker og Bærum)	26

1. Innledning

Regjeringen Stoltenberg la den 8/12-06 fram Stortingsmeldingen ”Regionale fortrinn – regional framtid”. Meldingen har tre temaer – oppgavefordeling, valg av regionmodell og geografisk inndeling innen modellene.

Formålet med dette informasjons- og debatheftet er å legge til rette for en god diskusjon ute blant folkevalgte i kommunene om hva slags regionalt forvaltningsnivå vi skal ha. Kommunene er en sentral høringsinstans på Stortingsmeldingen, og da spesielt når det gjelder valg av regionmodell og geografisk inndeling innen modellene. Kommunene blir i eget brev fra regjeringen oppfordret til å sende sine synspunkter til både fylkeskommunen og staten.

Fylkeskommunene inviteres til å fatte vedtak om forslag til inndeling i to omganger – et foreløpig vedtak innen 30. juni 2007, og et endelig vedtak innen 1. desember 2007. På bakgrunn av de prosesser som er gjennomført på lokalt og regionalt nivå, utarbeider regjeringen et forslag for Stortinget våren 2008 om den fremtidige regionale inndelingen av landet.

Regjeringen uttrykker at det er ønskelig at man i fellesskap mellom nærliggende fylker klarer å komme frem til enighet om den fremtidige inndelingen av landet. Hvis man regionalt ikke kommer fram til slik enighet, vil regjeringen legge fram forslag til den inndelingen som den selv mener er best.

I ”oppgavedelen” (kap. 2) i dette informasjons- og debatheftet presenteres de oppgaver, virkemidler og beslutningsmyndighet som regjeringen vil overføre til regionene. Oppgavene vil bli behandlet i i Stortinget medio april 2007. De enkelte kommuner har tidligere deltatt i høringsprosessen om regionenes oppgaver. De lokale politikere som *nå* ønsker å påvirke oppgavene må nå fortrinnsvis jobbe inn mot sine respektive partier og dets Stortingsrepresentanter. KS har presentert sitt syn direkte i møter med Kommunal- og forvaltningskomitéen. KS syn på Stortingsmeldingen er presentert i kap. 3.

Meldingens andre tema gjelder valg av regionmodell – som vi omtaler i kapittel 4. Stortingsmeldingen gjør en kobling mellom de oppgaver som regionene kan få og regionenes størrelse. Store regioner (innenfor en regionmodell) vil kunne få flere oppgaver enn små regioner (innenfor en forsterket fylkesmodell). I den videre høringsprosess inviteres den enkelte kommune og fylkeskommune å uttale seg om valg av modell – dvs. regionmodell eller en forsterket fylkesmodell. I følge regionmeldingen skal valget gis en prinsipiell begrunnelse.

Dette debatheftet tar allikevel høyde for at mange lokalpolitikeres standpunkt til modell vil være avhengig av hvilke faktiske regioninndelingsalternativer som finnes innenfor de to modellene. Geografi er ikke en dimensjon som enkelt kan abstraheres bort. Meldingens tredje tema omhandler alternativer for geografisk inndeling av de nye regionene. Kommunene skal komme med sitt forslag til geografisk inndeling innenfor både den ønskede modell og den alternative (og ikke foretrukne modell). I kap. 5 presenterer vi hvilke grenseendringer som kan være aktuelle innenfor den forsterkede fylkesmodell, og i kap. 6 presenteres de alternativer som finnes innenfor en regionmodell.

Regjeringen ønsker i løpet av våren 2007 en bred prosess der fylkeskommunen, i nært samarbeid med de enkelte kommuner og andre relevante aktører, skal vurdere både modell og regional inndeling. KS skal legge til rette for at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes og gjennomføres på en god måte.

Kommunene gjøres oppmerksom på at når dette informasjons- og debattheftet sendes ut, har ennå ikke Stortinget behandlet oppgavene til regionene. Kommunene må ta høyde for at de oppgaver, virkemidler og beslutningsmyndighet som overføres til regionene kan bli mer omfattende enn det som foreslås i stortingsmeldingen om forvaltningsreformen.

2. Om oppgaver – og sammenhengen mellom oppgaver og regionmodell

Regjeringen går i regionmeldingen inn for at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer i Norge. Den legger med andre ord ikke opp til en diskusjon om hvorvidt det skal være to eller tre forvaltningsnivåer.

Det presenteres to aktuelle modeller for utformingen av mellomnivået:

- En forsterket fylkesmodell - evt med mindre justeringer i forhold til dagens fylkesinndeling. Det vil si at vi beholder om lag 18-19 fylker.
- En regionmodell basert på store regioner. Meldingen angir ikke konkret antall, men det må antas at det dreier seg om fem til sju regioner. KS mener at også en modell med sju til ni regioner bør tilfredsstille de krav som regjeringen stiller.

Regjeringen presenterer også en mellom-modell med anslagsvis 10-12 regioner – noe som innebærer en sammenslåing av to og to fylker de fleste steder. Ved en slik modell vil ikke flere oppgaver kunne overføres sammenlignet med fylkesmodellen. Modellen vil innebære kompliserte inndelingsprosesser – i følge regjeringen. Denne modellen anbefales derfor ikke av regjeringen. Kommunene og fylkene står selvsagt fritt til å vurdere og fremme denne modellen også. I dette debattefttet behandles derimot ikke denne modellen. Dette fordi diskusjonen rundt de to alternative modellene, med de påfølgende konkrete alternativer for inndeling, vil bli vanskelig nok. Å komplisere diskusjonen enda mer med en uaktuell tredje modell, og som vil innebære et utall ulike alternativer for sammenslåing, ansees som u hensiktsmessig. På den annen side presenteres et inndelingsalternativ innenfor regionmodellen som ligger tett opp til en slik mellommodell, men som ligger innenfor det KS vil regne innenfor en regionmodell.

Meldingen foreslår å overføre flere oppgaver til det regionale forvaltningsnivået. For det første foreslås et sett av definerte kjerneoppgaver overført fra staten til de nye regionene. Disse kjerneoppgavene foreslås overført uavhengig av modellvalg. Hvilke oppgaver dette er, skal vi komme tilbake til. For det andre slår meldingen fast at flere oppgaver enn disse kjerneoppgavene vil kunne overføres til regionnivået, dersom det etableres store regioner. Hvilke tilleggsoppgaver det i så fall kan være snakk om, vil vi også komme tilbake til.

Det regionale forvaltningsnivåets oppgaver gjøres altså avhengig av valg av regionmodell.

Siden hensikten med reformen, rammene for reformen og de oppgavene som foreslås overført er behørig presentert i selve regionmeldingen, i meldingens sammendrag, i høringsbrevet fra Krd til fylkeskommuner og kommunene, og i eget notat fra fylkeskommunen til kommunene, presenterer dette her kun i stikkords form.

Hensikten med reformen

- Et forsterket folkestyre på lokalt og regionalt nivå
 - Desentralisering av makt og myndighet
 - Klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene

- Bidra til bedre samordning og effektivisering, ved at ressursene i ulike sektorer sees i sammenheng innen den enkelte region
 - Sikre det fremtidige grunnlaget for velferd gjennom verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn
 - Sikre en effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdig tjenestetilbud og rettsikkerhet for den enkelte
-

Rammene for reformen

- Det skal være 3 forvaltningsnivåer i Norge
 - Modell for det regionale forvaltningsnivået er foreløpig ikke valgt. Én av følgende to modeller skal velges:
 - Forsterket fylkesmodell (evt mindre justeringer)
 - Regionmodell/store landsdelsregioner (5-7 regioner)
 - En mellommodell med anslagsvis 10-12 regioner (dvs. parvis sammenslåtte fylker) avvises av regjeringen.
 - Modellen presenteres ikke i debatheftet. Det står selvsagt de enkelte kommuner og evt. fylkeskommuner fritt å fremme denne modellen – og da med utgangspunkt i presentasjonen i selve Stortingsmeldingen.
 - Et sett av definerte kjerneoppgaver skal overføres fra staten til de nye regionene, uavhengig av modellvalg.
 - Velges modellen med store regioner vil flere oppgaver kunne overføres
-

Generelt om rollefordelingen mellom nivåene

- Stat og kommune skal fortsatt være de primære leverandører av velferdstjenester
 - Det skal fortsatt være mange og små kommuner
 - Regionene skal primært spille rollen som regional utviklingsaktør
 - Det må utvikles gode samhandlingsmodeller mellom forvaltningsnivåene
-

Nye kjerneoppgaver – uavhengig av regionmodell

- **Samferdsel**
 - Omklassifisering av deler av riksveinettet
- **Næringsutvikling**
 - Økt regional innflytelse på Innovasjon Norge
 - hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter overføres til nyopprettede regionale innovasjonsselskaper

- **Miljø**
 - Klage, tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelser og veiledning ift. til disse oppgavene forblir fylkesmannens ansvar
 - Oppgaver hos fylkesmannen som ikke er knyttet til ovennevnte overføres til regionene
 - **Landbruk og matområdet**
 - Klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og veiledning ift. til disse oppgavene forblir fylkesmannens ansvar.
 - Oppgaver hos fylkesmannen som ikke er knyttet til ovennevnte overføres til regionene
 - **Marin sektor**
 - Regionene overtar tildelingen av oppdrettskonsesjoner
 - Det samme gjelder forvaltningen av skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang og tare, og kongekrabbe.
 - **Kultur**
 - Regionene skal forvalte spillemidler til kulturbygg
 - Regionene skal oppnevne styreleder og noen styremedlemmer til regionale/landsdels- teatre, -orkestre, en del museer og knutepunktfestivaler
 - Mht bibliotekene avventes høringen på "*Bibliotekreform 2014*"
 - Større ansvar for turneleggingen av skolekonserter
 - **Forskning og utdanning**
 - Fra fylkesmannen til regionene overføres oppgaver vedr.
 - Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen)
 - Informasjon og veiledning til skoleeiere og allmenheten
 - Kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid
 - Ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanningen overføres til regionene
 - Det skal opprettes regionale forskningsfond
 - Ansvar for grunnbevilgninger til de regionale forskningsinstitutter
 - **Regional planlegging**
 - Regionene pålegges å utarbeide en regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen
 - Regionene får myndighet til å vedta bestemmelser som i en begrenset periode båndlegger arealbruken
-

Større regioner – flere oppgaver

- **Samferdsel**
 - Overføring av hovedansvaret for statens vegvesen
 - Kjøp av persontrafikk på jernbane
- **Kultur**
 - Flere oppgaver som Norsk Kulturråd i dag ivaretar
- **Tjenesteproduksjon**
 - På lengre sikt vil flere tjenesteområder kunne overføres til store regioner

Store regioner vil være mer egnet til å ivareta større oppgaver i fremtiden.

3. KS synspunkter på meldingen

KS har behandlet regionreformen i flere omganger. På bakgrunn av landstyreets behandling av regionreformen 23. mai 2006 og sentralstyrets behandling av regionmeldingen 25. januar 2007, kan KS synspunkter sammenfattes slik:

KS ser på regionmeldingen som et skritt i riktig retning, men at de oppgavene som foreslås overført er for ”puslete”. Med regjeringens forslag vil regionene mangle kraft, oppgaver og mandat. Meldingen omhandler ikke utviklingsoppgaver knyttet til kraft/ energi, naturressursforvaltning og spesialisthelsetjenesten. På kulturområdet er det en meget begrenset overføring av oppgaver – blant annet er det ikke foreslått å overføre ansvaret for idrettsanlegg til regionene. På miljø- og landbruksområdet ser det ut til at mesteparten av oppgavene fortsatt vil bli liggende hos fylkesmannen. KS mener at dette i sin helhet bør kunne overføres til regionene. KS ønsker at også ”øvrige riksveier” ikke skal omklassifiseres til stamveier, og at de derfor bør overføres til regionene. KS ønsker også at Innovasjon Norges (IN) regionale virkemiddelapparat i sin helhet overføres til regionene, herunder distriktskontorene. KS mener også at regionene bør få bestilleransvar for forskning.

KS ønsker primært store regioner, og mener at en modell med 7-9 regioner bør kunne ivareta de oppgaver som regjeringen ønsker å overføre til *store* regioner, i tillegg til at regioner på denne størrelsen også kan få ansvar for *de oppgaver* som KS mener bør overføres. Dessuten vil regioner av en slik størrelse kunne få overført flere oppgaver på sikt. Dagens fylkeskommuner har vist seg for små, og den foreslåtte fylkesmodellen vil legge grunnlaget for stadige omkamper om en skal ha et folkevalgt regionalt nivå eller ikke. KS er av den oppfatning at Norge trenger et folkevalgt regionalt nivå. Hvis en ikke klarer å få til et robust regionalt forvaltningsnivå, vil alternativet kunne bli to nivåer, en omfattende sammenslåing av kommuner og en manglende evne til å se regionale utviklingsoppgaver i sammenheng.

KS har i møter med Stortingets kommunalkomité i februar 2007 forsøkt å påvirke den til å innstille på å overføre flere oppgaver til regionene enn de som foreslås i regionmeldingen. I tillegg forsøker KS å påvirke både regjering og Storting til å akseptere at regioner basert på en modell med 7-9 regioner, vil være store nok til å få overført de oppgaver som regjeringen har foreslått i sin modell for store regioner. KS ønsker derfor at kommunene – når de skal vurdere ulike modeller for geografisk inndeling – tar med i betraktningen at regionene gjennom Stortingsbehandlingen kan få overført flere og større oppgaver enn det regionmeldingen legger opp til.

4. Valg av modell – i forhold til Buskeruds utfordringer og hensikten med reformen

Departementet ber altså den enkelte kommunene og fylkeskommune først ta stilling til hvilken av de to beskrevne modellene – *forsterket fylkesmodell*, eller *regionmodell* – som foretrekkes. Videre bes det om at valget av modell skal begrunnes prinsipielt.

For å svare på dette kan det være hensiktsmessig å starte med å se på

- de hovedutfordringer Buskerud står overfor (som presenteres i kap. 4.1. nedenunder), og
- hva som er hensikten med reformen (som er presentert i kap. 2).

4.1 Buskeruds utfordringer

Motvirke sovebypreg og pendling

Buskerud har hatt sterk befolkningsvekst de siste årene. Mesteparten av veksten har kommet i kommunene i nedre del av fylket, og har sammenheng med presset og de høye boligprisene i Oslo-området. I tillegg har det forhåpentligvis sammenheng med at kommunene har klart å utvikle sine kvaliteter og bedre sitt omdømme. De siste par årene har det også vært en sterk vekst i kommuner som Hemsedal og Nes. Kommuner med befolkningsnedgang er småkommunene Flå, Nore og Uvdal og Krødsherad. Generelt for fylket er klar vekst i sysselsettingen og en høy sysselsettingsprosent. Selv om flere av kommunene i Buskerud har et overskudd av arbeidsplasser (bl.a. Drammen og Kongsberg) eller tilnærmet balanse, har enkelte kommuner en betydelig utpendling, slik at den samlede utpendling i retning Oslo fortsatt er stor. I 2005 pendlet 16,3 prosent av arbeidstakerne i Drammensregionen og 9,6 prosent i Ringeriksregionen til Oslo/Akershus. Allikevel har utpendlingen fra Buskerud gått ned de siste årene. Den betydelig tilflyttingen som nå skjer til kommunene i nedre del av fylket, vil kunne øke utpendlingen siden mange av nyinnflytterne har sine arbeidsplasser i Osloområdet. For å unngå at kommunene i særlig nedre Buskerud får et soveby-preg, vil det også være viktig å stimulere til innovasjon og nyetableringer.

Utnytte de fortrinn de midtre og øvre deler av fylket har innen reiseliv

For kommunene i de midtre og øvre deler av fylket, er utfordringen å kunne nytte de ressurser og fortrinn de har – spesielt innenfor reiseliv og hytteturisme.

Skape godt omdømme

Enkelte steder i Buskerud har hatt et dårlig omdømme, men har samtidig gjort mye for å bedre det. Å bedre omdømmet bør fortsatt være et satsingsområde for å kunne trekke flere innbyggere og næringsetablerere til disse stedene.

Opprettholde grøntstrukturen mot Oslo-området

En viktig målsetting for Buskerud fylkeskommune har vært å opprettholde grøntbeltet mot hovedstadsområdet. Dette gir viktige natur- og rekreasjonskvaliteter, samtidig som det er en markering av Drammens- og Ringeriksregionen som selvstendige regioner utenfor hovedstadsområdet.

Behov for samspill med kommuner, fylkeskommuner og evt. regioner i Oslo-området

Nærheten til Oslo, Asker og Bærum innebærer et betydelig behov for samarbeid – for å håndtere veksten i området, løse de samferdselsmessige utfordringer man står overfor, samt beholde viktige grøntstrukturer mellom de urbane områdene.

Utvikle ledende nærings- og kompetansemiljøer

Selv om situasjonen for tiden preges av en betydelig vekst, står også Buskerud overfor store utfordringer. Det er også en sentral utfordring for Buskerud å utvikle ledende nærings- og kompetansemiljøer med tilstrekkelig bredde, dybde og dynamikk. Et nært samspill med universitets- og høgskolesektoren vil være viktig for å få dette til. For å lykkes i den globaliserte konkurransen og den globale arbeidsdeling, forsettes det i fremtiden at arbeidstakerne har et høyt utdanningsnivå. Innbyggerne i Buskerud har fortsatt et lavt utdanningsnivå – sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Vi skal i kap. 4.2-4.5 se på styrker og svakheter ved de to modellene sett i forhold til de tre første målene for reformen. Når det gjelder det siste målsettingen om effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, er det vanskelig å se forskjeller mellom de to modellene. Dette blir derfor ikke diskutert. I tillegg vil vi presentere noen av de omstillingskostnader som disse to modellene vil generere.

4.2 Valg av modell og målet om et forsterket folkestyre

I forhold til målet om et forsterket folkestyre kan det pekes på følgende svake og sterke sider ved de to modellene:

En modell med store regioner vil bidra til at flere oppgaver desentraliseres fra staten. En overføring av flere oppgaver vil i seg selv styrke nærdemokratiet. På den annen side foreslår ikke regionmeldingen å overføre så mange flere eller større oppgaver til store regioner i forhold til små. Det dreier seg ikke om vesentlige forskjeller. Demokratiargumentet for store regioner vil først og fremst ha gyldighet hvis store regioner i fremtiden får tilført flere oppgaver og mer myndighet. Ved store regioner vil avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte regionpolitikere øke, noe som vil svekke nærdemokratiet. Spesielt vil det være problematisk å lage større avstander mellom befolkning og politikere uten at oppgaver og myndighet økes vesentlig.

I en forsterket fylkesmodell vil det være omvendt. Her vil avstanden mellom befolkningen og regionpolitikere bli som i dag. Men samtidig vil færre oppgaver bli desentralisert.

Begge modeller har pluser og minuser. Hvilken modell som er best i et demokratiperspektiv kan diskuteres. Sannsynligvis vil en forsterket fylkesmodell "være best" såfremt det regionale nivået ikke får flere oppgaver og mer myndighet enn det som foreslås i regionmeldingen. En overføring av evt. flere og større oppgaver til store regioner i framtiden vil "demokratisk sett" kunne gå i favør av regionmodellen.

4.3 Samordning/effektivisering og valg av modell

I forhold til mulighetene for samordning og effektivisering på tvers av sektorgrenser vil de to modellene ha følgende svake og sterke sider:

En regionmodell med store regioner vil bidra til at flere oppgaver desentraliseres fra staten, enn i den forsterkede fylkesmodellen. Dette vil styrke mulighetene for samordning og effektivisering på tvers av sektorgrenser – ikke minst når det gjelder å se areal- og transportplanlegging og næringsutvikling i sammenheng. Samtidig øker mulighetene for å se politikken i en større regional sammenheng. På den annen side svekkes mulighetene for å tilpasse politikken til de spesifikke utfordringene vi måtte ha i Buskerud.

I en større region vil en kunne utnytte stordriftsfordeler innen administrasjon, støttefunksjoner og IKT. Større fagmiljøer vil styrke bestillerkompetanse overfor for eksempel transportselskaper og entreprenører.

Med en forsterket fylkesmodell vil det være omvendt. Mulighetene for å tilpasse politikken til de spesifikke utfordringene i Buskerud vil her bli som i dag, noe som tilsier at det vil være enklere enn i regionmodellen. Det vil også være enklere å få oversikt over en liten geografisk enhet enn en stor. På den annen side vil færre oppgaver bli desentralisert, og dette vil svekke mulighetene for samordning og effektivisering på tvers av sektorgrenser. Samtidig vil mulighetene for å se politikken i en større regional sammenheng være mindre enn i regionalalternativet.

Samlet sett synes regionmodellen å gi noe bedre muligheter for samordning og effektivisering.

4.4 Regional verdiskapning og valg av modell

Målet om at reformen skal bidra til økt regional verdiskapning er svært relevant i forhold til de hovedutfordringer Buskerud står overfor. En hovedutfordring for Buskerud er å utvikle internasjonalt ledende nærings- og kompetansemiljøer som kan klare seg i en globalisert konkurranse. Det må utvikles konkurransedyktige næringsmiljøer med tilstrekkelig bredde, dybde og dynamikk. Det må utvikles unike karrieremuligheter for de beste hodene innenfor feltet. Dessuten bør det utvikles ledende universitetsmiljøer innenfor relaterte fagområder.

Valget av forvaltningsmodell og regiontilknytning må derfor legge vesentlig vekt på hvilken løsning som vil gi de best forutsetningene for å utvikle slike sterke nærings- og kompetansemiljøer. I forhold til de to modellene vil vi i denne sammenheng peke på følgende svake og sterke sider:

Regionene i en regionmodell vil ha et stort befolkningsunderlag, mange og brede kompetansemiljøer, og betydelig ressurser på mange områder. Hver region vil inneholde en flyplass med internasjonal trafikk, et universitet og/eller høyskoler som over tid kan bli et universitet alene eller sammen med andre. Regionen vil bestå av flere byer med sine omland og distrikter – hvor arbeidsdelingen og samspillet mellom dem kan skape en egen vekstdynamikk.

En regionmodell med store regioner vil trolig gi størst mulighet for å tilrettelegge for tunge nærings- og kompetansemiljøer utenfor Oslo, regionalt skape attraktive forhold for de beste hodene, og større muligheter for å konsentrere ressurser i målrettede satsinger. En stor region som praktiserer en "desentralisert sentralisering" vil kunne bygge opp store fagmiljøer på ulike steder i regionen på hhv. planlegging (areal, transport), næringsutvikling, utdanning og kultur. Slike fagmiljøer kan igjen linkes opp mot fagmiljøer på nærliggende høyskoler/universiteter slik at de gjensidig kan styrke hverandre. En større region vil generelt bli en mer kraftfull samspillspartner for høyskolene, (og på sikt vil de også kunne være egnet til å overta ansvaret for høyskolene). Svakheten ved regionmodellen kan være at vi i Buskerud vil ha færre muligheter for å styre virkemiddelbruken hit. Hvilken modell som vil gi mest offentlige ressurser til Buskerud er uklart.

Med en forsterket fylkesmodell vil det være omvendt. Her vil vi ha kontroll over egne virkemidler og ressurser. Men det er ikke gitt at disse i sum blir større enn under regionalalternativet. Mulighetene for å utvikle tunge nærings- og kompetansemiljøer sør/vest for Oslo vil trolig være mindre enn under regionalalternativet.

Det er for tiden så sterk dynamikk i store deler av Buskerud. Dette skyldes både positive prosesser i kommunene og det lokale næringsliv, samt de vekstimpulser en får ved at Oslo "flyter over". Valg av regionmodell vil derfor kanskje ikke bety så mye på kort sikt. En slik dynamikk og vekst kan ikke forutsettes inn i all fremtid, slik at en også må tenke på hvordan en på lengre sikt skal skape forutsetninger for et vekstkraftig næringsliv og et nært samarbeid mellom næringsliv, offentlig forvaltning og universitets/høgskolemiljøene. I et slikt perspektiv vil valg av regionmodell spille en rolle. En regionmodell har trolig flere fordeler og færre ulemper enn en fylkesmodell.

4.5 Omstillingskostnader og valg av modell

Enhver omlegging av forvaltningen vil være forbundet med omstillingskostnader. De to modellene vil i denne sammenheng ha følgende svake og sterke sider:

En modell med store regioner vil være forbundet med betydelige omstillingskostnader knyttet til fusjon av flere fylker. Selve prosessen fram mot en ny storregion hvor flere nærliggende fylker skal koordinere sine interesser og forsøke å komme fram til en felles anbefalt region, blir komplisert. Dette er en kortvarig kostnad knyttet til hva som skal skje de nærmeste måneder.

Etableringen av en ny stor region *kan* også føre til forsterket sentralisering, til tross for at regjeringen forutsetter at dette ikke skal skje. Mange ansatte vil da måtte flytte på seg. Et betydelig antall ansatte risikerer også måtte flytte på seg eller bli tvunget til lange arbeidsreiser, ved en *desentralisert sentralisering* hvor ulike funksjoner eller fagområder skal sentraliseres på ulike steder i regionen. Dagens fylkeskommuner har mange eldre arbeidstakere. Mange har arbeidet i fylkeskommunen siden den ble opprettet for drøye 30 år siden. Å forlange at de skal flytte på seg eller pendle over store avstander, vil innebære store inngrep i deres og deres families livssituasjon.

Flere frivillige organisasjoner og næringsorganisasjoner som i dag har fylkesvise administrasjoner, vil trolig velge å flytte til det administrasjonsstedet hvor deres fagfelt/interesse plasseres. Dette vil også innebære at mange vil måtte bytte arbeidssted.

Omstillingskostnadene vil bli noe begrenset dersom den nye regionen kan overta mesteparten av vegvesenets regionale aktivitet og organisasjon. Forutsetningen er imidlertid at den nye regionen blir mer eller mindre identisk med gjeldende vegregion.

Store regioner vil kunne overta nye større oppgaver i fremtiden uten å endre sin geografi. Dette kan for eksempel være en overtakelse av spesialisthelsetjenesten/sykehusene, høyskolene og oppgaver innenfor kraft/energi og naturforvaltning. Fremtidige omstillingskostnader vil derfor bli mindre.

Med en forsterket fylkesmodell vil det være omvendt. Her vil de totale omstillingskostnadene være langt lavere, fordi det ikke er snakk om fusjon av flere fylker. Få eller ingen fylkeskommunalt ansatte trenger flytte. Fylkesorganiserte næringsorganisasjoner og frivillige organisasjoner trenger ikke endre sin struktur for å matche regionnivået. Omstillingskostnadene vil bli langt høyere dersom det en gang i fremtiden blir aktuelt å utvide regionene og overta store oppgaver innenfor helse, utdanning, energi- og naturforvaltning.

Det er liten tvil om at i et kort tidsperspektiv vil regionmodellen innebære langt større omstillingskostnader enn en forsterket fylkesmodell.

4.6 Spørsmål til diskusjon

- Hvilke av de momenter som er anført synes du/dere er de viktigste i en argumentasjon for og mot de to modellene?
 - Er det momenter i den foregående presentasjonen som enten ikke er tatt med eller som burde ha kommet tydeligere fram?
 - Er det momenter eller vurderinger som du/dere er uenig i?
- Ut i fra en helhetsvurdering av de to modellene – hvilken foretrekker du/dere?
- Eller – er en slik avgjørelse nært forbundet med en vurdering av hvilke inndelingsalternativer som synes aktuelle? I så fall kan det være en fordel å lese gjennom kap. 6 først..

5. Geografi ved en forsterket fylkesmodell

Regjeringen ber den enkelte kommune og fylkeskommune ta stilling til hvilken geografisk inndeling som foretrekkes innenfor både en forsterket fylkesmodell og regionmodell. Dette skal de gjøre uavhengig av hvilken modell de primært går for. Dette betyr at kommunestyre og fylkesting som primært går inn for en regionmodell også bør gjøre seg opp en mening om hva slags inndeling de ønsker innenfor en forsterket fylkesmodell.

Den forsterkede fylkesmodell tar utgangspunkt i dagens fylker, men det er spillerom for justeringer og endringer også innen en slik modell. Dagens fylkestruktur ble utformet den gang Norge var et fattig bondesamfunn og hvor det var en dagsreise fra Drammen til Oslo og flere fra Numedal og Hallingdal. Dagens forvaltningsenheter skal tilpasse seg et postindustrielt samfunn med en helt annen næringsstruktur, hvor bedriftene er involvert i en globalisert konkurranse, hvor mennesker forflytter seg ti ganger raskere enn før og informasjon spres gjennom et tastetrykk. Forvaltningsreformen er en anledning til å tilpasse dagens fylkesgrenser til den tid og de utfordringer vi står oppe i.

5.1 Kriterier for grensejusteringer

Den forsterkede fylkesmodell er i utgangspunktet basert på en videreføring av dagens fylker. Imidlertid åpnes det for at *enkelte fylker kan velge å slå seg sammen*.

I meldingen heter det *regiongrensene ikke bør dele opp sammenhengende samarbeidsområder*. Dette gjelder blant annet sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Videre heter det at *hensynet til randsonekommuner spesielt må tillegges vekt, når det gjelder hvilken region de vil tilhøre*.

På grunn av at fylkene allerede utgjør grunnlovsfestede valgkretser vil det være ønskelig at de nye regionene i hovedtrekk følger dagens fylkesgrenser. Likevel er det *ikke forutsatt at de nye regiongrensene må falle sammen med tidligere fylkesgrenser*. Tvert om pekes det på muligheter for grensejusteringer der dette er naturlig, og at det er mulig å dele fylker.

5.2 Hvilke grensejusteringer er de mest aktuelle ved en forsterket fylkesmodell?

En sammenslåing med Telemark eller Vestfold?

Det pågående BTV-forsøket vil bli avsluttet i 2007. En region basert på disse tre fylkene – *innenfor den forsterkede fylkesmodell* - synes dessuten lite aktuelt ut fra de rammer som er lagt i meldingen. En slik sammenslåing vil ikke bety flere oppgaver eller mer myndighet til en slik region. Det vil heller ikke skje gjennom en sammenslåing mellom to og to fylker. Med snart 250.000 innbyggere og et betydelig areal, er Buskerud ”stort nok” innenfor den forsterkede fylkesmodell. Går Stortinget for en forsterket fylkesmodell, kan det åpnes for at Buskerud slår seg sammen med et nabofylke, men dette synes heller ikke å være en aktuell

problemstilling. Hvis dette allikevel synes som et ønskelig alternativ, står man fritt til å fremme det. Innenfor en forsterket fylkesmodell vil andre grensejusteringer og endringer framstå som mer aktuelle.

Grensejusteringer?

Et sentralt krav til de nye regionene er at de ikke bør dele opp sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner eller samarbeidsområder mellom kommuner. Svelvik og Sande er en integrert del av Drammensregionens bolig, arbeids- og servicemarked. Kulturelt og identitetsmessig er de også mye mer integrert i Drammensregionen enn i Vestfold. I en forsterket fylkesmodell vil det være naturlig å vurdere en overgang av Svelvik og Sande fra Vestfold til Buskerud. Også for Hof kommune kan en frakobling fra Vestfold være aktuelt. Like naturlig vil det være for Jevnaker som er en del av Ringeriksregionen å vurdere å bli en del av Buskerud framfor Oppland. Notodden og Tinn i Telemark har mye samhandling med Kongsberg og kommunene i Numedal gjennom regionrådet for Kongsbergregionen, og det er mange som pendler fra Notodden til Kongsberg.

Om det er aktuelt for randsonekommuner i Vestfold, Telemark og Oppland å bli innlemmet i Buskerud, er noe disse kommunene selv må ta stilling i tilknytning til den prosess som skjer hhv. i Vestfold, Telemark og i Oppland.

Røyken har i dag et utstrakt samarbeid med Asker kommune, og en betydelig del av Røykens innbyggere pendler i retning Asker, Bærum og Oslo. De fleste tilflyttere til Røyken kommer også fra hovedstadsområdet. De har neppe verken en Buskerud- eller en Drammensregion-identitet. Både funksjonelt og identitetsmessig er det mye som taler for å knytte Røyken til Akershus. Situasjonen i Hurum er noe tilsvarende. Men her er nok de kulturelle og identitetsmessige båndene til Drammensområdet og Buskerud noe sterkere. Det er mye som taler for at begge kommunene bør velge samme regiontilknytning i framtiden. Det vil være u hensiktsmessig hvis Hurum blir en "øy" i Buskerud gjennom at Røyken velger Akershus.

Et alternativ til å overføre Røyken og Hurum til Akershus, vil være å overføre Asker og Bærum til Buskerud. Asker og Bærum deltar i dag i Vestregionsamarbeidet sammen med Ringerike- (Ringerike, Hole og Jevnaker kommuner) og Drammensregionen (inkl. Sande og Svelvik). Hvis det ikke er mulig å etablere en egen hovedstadsregion, har kommunene i Vestregionen gitt uttrykk for at de ønsker å være en egen region. Gitt føringer i regionmeldingen om at de nye regionene (uavhengig av modell) skal bestå både av by og land, vil en egen region bestående kun av de tett befolkede og urbant pregede kommunene vest for Oslo, være uaktuelt. Derimot åpner meldingen for at fylker deles. Å knytte Asker og Bærum mot Buskerud vil innebære at Vestregionens ønsker om en egen region kan la seg realisere, men da sammen med de andre kommunene i Buskerud, samt Svelvik, Sande og Jevnaker. Dette vil gjøre det mulig med en mer helhetlig transportplanlegging, arealplanlegging og næringsutvikling vest for Oslo. En slik endring forutsetter for det første at Asker og Bærum ønsker dette selv, og at regjering og Storting vil godta en såpass stor endring innenfor den bestående fylkesmodell. Dette vil blant annet innebære betydelige endringer i mandatfordelingen til Stortingsvalget ved at det nye Buskerud får nær 160.000 innbyggere overført fra Akershus.

Selv om det finnes gode funksjonelle argumenter for å "flytte" Asker og Bærum fra Akershus til Buskerud, skal en være klar over at selv om de geografiske avstandene fra Drammens- og Ringeriksområdet til Asker og Bærum er små, er det nok betydelige identitetsmessige og kulturelle forskjeller. Asker og Bærums innbyggere er Norges høyest utdannede, de har

landets høyeste inntekt, og de er orientert mot Oslo. De skiller seg på mange vesentlige variabler fra innbyggerne i Buskerud. De har heller ikke vært en del av det informasjonsfellesskap en har hatt i Buskerud, eller delt våre institusjoner. Det er ikke sikkert at de vil føle særlig fellesskap med folk fra Buskerud. Nå er ikke identitet en statisk størrelse. Den kan endres over tid gjennom økt samhandling. Symboler kan også ha betydning. Det er ikke sikkert at Buskerud vil være et godt navn for å markere et evt. slikt nytt fellesskap.

En evt. tilkobling av Asker og Bærum til kommunene i Buskerud i en ny region, vil innebære at det politiske balanseforholdet mellom urbane og rurale kommuner forrykkes i de sistnevntes disfavør. På den annen side vil en slik sammenslåing bringe inn betydelige skatteinntekter, og mange av innbyggerne i bl.a. Asker og Bærum er også interessert i gode og levende bygder i øvre del av fylket/regionen gjennom at svært mange har ferieboliger der.

6. Geografi ved en regionmodell

Regjeringen ber som nevnt den enkelte kommune og fylkeskommune ta stilling til hvilken geografisk inndeling som foretrekkes innenfor både regionmodell og forsterket fylkesmodell. Dette betyr at kommunestyrer og fylkesting som primært går inn for en forsterket fylkesmodell også bør gjøre seg opp en mening om hva slags inndeling de ønsker innenfor en modell med store regioner.

Når det gjelder modellen med store regioner er det ikke uten videre gitt hvor mange regioner det dreier seg om, eller hvordan grensene bør trekkes. På Østlandet kan det dreie seg om et betydelig antall mulige regionale inndelinger – spesielt hvis en regionmodell på landsbasis kan omfatte sju-åtte regioner og ikke bare fem. Østlandet kan deles langs en øst-vest-akse, langs en syd-nord akse og langs en urban-rural dimensjon (sentral vs. desentral region), og det kan være varianter innenfor disse. Blant annet kan Asker og Bærums 160.000 innbyggere plasseres både i en vestlig eller østlig region – hvis Østlandet deles øst-vest.

En Østlandsregion kan også omfatte alle fylkene i det som idag regnes som Østlandet (Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark, Oslo, Akershus og Østfold). Men en Østlandsregion kan også omfatte Sørlandet i tillegg. Østlandet kan også defineres snevert hvor en frakobler Telemark til en region sør. Østlandet kan omfatte Oslo som en del av regionen, og Oslo som egen region eller i en særstilling. Forutsatt at Østlandet er for stort til å bli en region alene, vil det gjennom ulike oppdelinger kunne finnes minst et dusin ulike regionalalternativer.

Regjeringen legger til grunn at endringer i regioninndelingen i utgangspunktet skal være basert på frivillighet. Regjeringen ønsker derfor at lokale og regionale aktører selv skal komme fram til gode og framtidsrettede inndelingsløsninger. Dette betyr at det ikke er nok at det enkelte fylke skal komme fram til en foretrukket geografisk inndeling – den må helst også avstemmes med de ønsker som nabofylkene har. Dersom regjeringen kommer til at de lokale inndelingsforslag ikke er hensiktsmessige, vil den kunne fremme forslag som bryter med regionale preferanser. Det endelige vedtaket om regioninndeling vil bli fattet av Stortinget. Hvis det skal være mulig å komme fram til geografiske inndelinger som det er mulig å få oppslutning om på tvers av dagens fylker, er det viktig at en har noen få alternativer å diskutere.

I denne delen vil vi presentere fire alternativer for regional inndeling på Østlandet – som pr. i dag framstår som mest sannsynlige. Det er mulig å ta utgangspunkt i disse alternativene – og evt. foreslå justeringer av dem. Kommunene står selvsagt fritt til å vurdere andre geografiske inndelinger enn de som her presenteres.

6.1 Vurderingskriterier for valg av ”stor” region

I meldingen viser regjeringen til tre grunnleggende kriterier for inndeling i nye regioner – størrelse, funksjonalitet og identitet. Dette er kriterier som også vektlegges av KS. I tillegg vil vi i dette debatheftet også drøfte omstillingskostnader ved de ulike alternativene.

Størrelse

De nye regionene må ha et befolkningsgrunnlag som forsvare de nye oppgavene. Mange oppgaver innenfor samferdsel, kultur og tjenesteyting krever et visst areal- og befolkningsgrunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og etablere en kompetent og effektiv forvaltning. For at regionene skal kunne overta større oppgaver enn de foreslåtte kjerneoppgavene, mener regjeringen at Norge bør deles i store regioner. Noe antall er ikke fastsatt, men det dreier seg trolig om 5-7 regioner. KS mener at en inndeling basert på 7-9 regioner vil gi regioner som er store nok til å ivareta ”store oppgaver”.

De nye regionene må dele landet i *noenlunde jevnbyrdige forvaltningsenheter* hvor størrelsen på regionene ikke varierer for sterkt. Dette for at *generalistregion-prinsippet* kan følges.

Funksjonalitet

De nye regionene må omfatte tunge bystrukturer og et betydelig omland. En stadig større andel av Norges befolkning bor i byer. Byene vokser raskest og er gjerne motorer i den regionale økonomien. Samtidig ligger mye av grunnlaget (råvareuttak, primærproduksjon med mer) for viktige verdikjeder utenfor byen. Samspillet og arbeidsdelingen mellom by, omlandet og distriktene skaper sin egen vekstdynamikk. Reformen skal komme alle deler av landet til gode, og legge til rette for et konstruktivt samspill mellom by og land. En regioninndeling der overveiende rurale områder samles i en ”fjellregion”, er ikke et realistisk alternativ. Bygdekommuner bør innlemmes i regioner som også omfatter større byer eller byklynger. *Likeledes vil en egen region bestående av de 56 kommunene som i dag utgjør samarbeidet i Osloregionen – dvs. de mest sentrale og urbane kommunene på Østlandet, være et uønsket og lite realistisk alternativ.*

En region som skal utvikle seg positivt må ha en sterk økonomisk basis, bestående av internasjonalt konkurransedyktig virksomhet. Uten en slik basis vil regionen aldri kunne bli selvforsynt med arbeidsplasser. Slik basisvirksomhet – som opererer i et globalt marked – er i dag mer bevisst i sitt valg av lokalisering enn noen gang tidligere. Det skjer for tiden store forskyvninger i den internasjonale arbeidsdelingen, der oppgaver som kan løses tilfredsstillende i lavkostland omlokiseres fra rike til fattigere deler av verden. De oppgavene som i fremtiden vil være igjen i Norge, er de som tåler vårt høye kostnadsnivå og samtidig drar nytte av det å være lokalisert i et innovativt og kompetansetungt miljø. Slike miljøer eller klyngedannelser er gjerne kjennetegnet av at det innenfor samme geografiske område finnes et mangfold av bedrifter, FoU-institusjoner og myndighetsorganer som samspiller og støtter opp under hverandre. I forsøket på å identifisere en ny region som kan utvikle seg som en sterk og attraktiv base for internasjonalt konkurransedyktig virksomhet, vil det være nødvendig å lete etter slike klyngedannelser bestående av aktører som understøtter hverandre gjennom forskning og utvikling, leverandørrelasjoner/-samarbeid, felles arbeidsmarked osv.

I tillegg til næringsmessige relasjoner bør det også finnes andre funksjonelle koblinger som kan bidra til å binde regionen sammen.

Ut fra historien vet vi at transportårene har hatt avgjørende betydning for utviklingen av bosettingsmønsteret og samkvemmet mellom steder. Ved overgang fra én transportbærer til en annen eller ved omlegging/flytting av viktige transportkorridorer vet vi at mange steder har havnet i bakevja, mens andre har fått nye vekstimpulser. I St.meld. 25 (2005-2005) "Om regionalpolitikken" tillegges samferdselspolitikken en nøkkelrolle i utviklingen av større regioner som strategi for regional utvikling. Buskerud befinner seg strategisk på transportårene fra hovedstaden og mot hhv. sørlandet og vestlandet. Større regioner vil få større ressurser innenfor vei- og arealplanlegging slik at de bedre kan se slike forhold i en større regional sammenheng.

En stadig større del av Buskeruds befolkning har i dag hytte på fjellet og/eller ved sjøen. Og mange utenfor Buskerud (særlig Asker, Bærum og Oslo) har hytte i Buskerud. Noen hytter har vært i familien i generasjoner, og eierne har utviklet sterk tilhørighet til det stedet der hytta ligger. I tillegg har dagens hytter ofte bekvemmeligheter på linje med bolighus. Mange hytteeiere oppgir derfor at de ønsker å være mer på hytta, og at de til tider også kan tenke seg å arbeide fra hytta. Dette innebærer at hyttestrukturen i dag bidrar til å opprettholde både funksjonelle og identitetsmessige mellom ulike steder. Slike bånd kan utgjøre et viktig lim i utviklingen av en ny og større region. Dette betyr blant annet at folk som bor i sentrale strøk, vil ha interesse av gode veier i distriktene, at kulturlandskapet opprettholdes og at distriktskommunene ikke avfolkes.

Identitet

Undersøkelser viser at nordmenns identitet først og fremst er knyttet til kommune og landsdel. Hvilket fylke de bor i synes generelt mindre viktig. Buskerudidentiteten er ikke spesielt sterk, derimot er folks tilhørighet til enkelte av kommuneregionene sterkere (eks. Hallingsdal, Numedal). Likevel skal vi ikke undervurdere identiteten knyttet til fylket. Buskerud har hatt mange felles institusjoner som NRK-sendinger, sykehus, idrettskrets, Strømsgodset IF, politiske fylkespartier og andre fylkesorganisasjoner som har bundet folk sammen og skapt en felles tilhørighet til fylket. En vurdering av historisk tilknytning, felles erfaringer og andre forhold som kan legge grunnlag for felles tilhørighet og identitetsfølelse, vil derfor være viktig i jakten på en ny region. Samtidig vet vi at identitet er noe som kan skapes gjennom utvikling av nye institusjoner, begreper, regionale medier og andre fellesskapsbyggende tiltak.

Omstillingskostnader

En overgang fra dagens fylker til større regioner vil innebære en rekke omstillingskostnader. Vi har i kap.4.6 presentert de viktigste omstillingskostnadene og hvordan de fordeler seg på små og store regioner. Den største omstillingskostnaden kan bli at mange ansatte risikerer å måtte flytte eller bli tvunget til lange arbeidsreiser innenfor en regionmodell. Dette være seg enten alle funksjoner sentraliseres i en regionhovedstad (hvilket ikke er særlig sannsynlig) eller at funksjoner desentraliseres til hver sin tidligere fylkeshovedstad. De ulike geografiske alternativene for store regioner på Østlandet scorer ulikt når det gjelder omstillingskostnader.

Strategiske vurderinger

En del strategiske vurderinger vil også gjøre seg gjeldende i valget av region. Strategisk sett vil det være gunstigere å bli liggende midt i en ny region, i stedet for i utkanten. Dette gjelder spesielt hvis regiongrensen skjærer gjennom etablerte samarbeidsområder/ABS-områder (arbeids-, bolig- og servicemarked). På den annen side kan ikke 431 norske kommuner havne i sentrum av et fåtall nye regioner. En debatt om ønsket regionstruktur og regiontilhørighet må

derfor ta utgangspunkt i realistiske alternativer, og bygge på en bredere vurdering av hva som er optimal lokalisering i regionen.

For større byer vil det være strategisk viktig å kunne posisjonere seg som regionhovedstad. Byer som ligger sentralt geografisk plassert vil nok ha større sjanser for dette enn byer som ligger mer i regionens utkanter. På den annen side forutsetter regjeringen at store regioner ikke skal føre til en sentralisering i regionen. Regionens hovedfunksjoner kan desentraliseres til de tidligere fylkeshovedstedene. I så tilfelle vil det kunne bli en kamp om bestemte funksjoner – noen vil nok være mer attraktive å huse enn andre.

Politisk dominans i regionen vil også være en slik strategisk vurdering. Noen regionalalternativer vil gi større sannsynlighet for et ”rød-grønt” politisk flertall, mens andre med stor sannsynlighet vil få en ”blå” dominans.

Vi vil i presentasjonen av de ulike alternativene ikke drøfte slike strategiske vurderinger. Når det gjelder strategiske vurderinger og synspunkter vil aktørene i prosessen selv være godt i stand til både å se og hevde slike.

6.2 Oslos stilling i en storregionmodell – premisser for den videre inndeling?

Osloregionen (Oslo, Akershus, Mossregionen og Drammensregionen) har spesielle *styringsutfordringer* knyttet til manglende samordning av regionale areal- og transportoppgaver. Dette har uønskede konsekvenser for både miljøkvaliteter, kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjonen, tilgang på felles rekreasjonsområder og det samlede omfanget av offentlige tjenester. Regjeringen foreslår følgende modeller for å løse disse styringsutfordringene:

Regionmodell.

Det etableres et direkte folkevalgt organ i Osloregionen med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver og direkte beskatningsrett. Modellen innebærer en sammenslutning av Oslo og Akershus, men kan også omfatte andre fylkeskommuner.

Modifisert regionmodell.

Oslo beholder ansvaret for barnevern og de fylkeskommunale oppgaver som ikke er grenseoverskridende. Regionale areal og transportoppgaver overføres til den nye regionen som har et større geografisk nedslagsfelt.

Indirekte valgt særorgan for Osloregionen.

Et indirekte valgt særorgan vil kunne ha selvstendig beslutningsmyndighet overfor utvalgte regionale oppgaver som areal og transport. Oslo forblir egen region.

Pålagt regionalt plansamarbeid.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven pålegger staten aktørene i regionene som omfatter hovedstadsområdet å samarbeide om regional plan. Oslo forblir en egen region. Det må fattes nødvendige vedtak i de tilstøtende regioning som understøtter en felles planstrategi. Hvis enighet ikke oppnås, vil Staten ved Miljøverndept. ”skjære igjennom”.

Regionmeldingen konkluderer ikke med hva som ansees som den beste modellen for hovedstadsområdet.

Hva som skjer med Oslo vil ha store konsekvenser for inndelingsprosessene på Østlandet. Oslo kommune har selv gitt et klart ønske om at de ønsker å fortsette sin særstilling som både kommune og fylkeskommune/region. Dette er et standpunkt som også deles av den politiske opposisjon i hovedstaden. Det mest sannsynlige er trolig at Oslo opprettholder sin særstilling som kommune og med dagens fylkeskommunale oppgaver. Spørsmålet er om Oslo for øvrig er for liten til å forvalte de arealplanleggings- og transportoppgaver som nå foreslås overført fra staten, og at de bør overføres til en region som i dette henseende også omfatter Oslo?

6.3 Alternativ 1. "Vegregionen" Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud (evt. inkl. Asker og Bærum)

Dette alternativet følger direkte av regionmeldingen som flere steder bruker betegnelsen "tilsvarende dagens vegregioner". I og med at en overføring av Statens vegvesen er den viktigste oppgaven som følger med de store regionene, vil det være naturlig å vurdere vegregionsalternativet mot de oppsatte kriteriene.

Størrelse

Denne regionen vil ha ca 900 000 innbyggere, eller ca 1/5 av Norges befolkning. Hvis Asker og Bærum legges inn i en slik region, vil denne få nær 1,1 mill. innbyggere. En slik regionstørrelse vil innebære at landet vil kunne deles i noenlunde jevnbyrdige forvaltningsenheter. Regionen vil bestå av fem tidligere fylker og evt. en betydelig del av Akershus fylke (jf. Asker og Bærum). Regionen omfatter to landsdeler – dvs. hele Sørlandet og en betydelig del av Østlandet. Det vil være store avstander innen regionen. Fra Flekkefjord til Hemsedal er det over 600 km. via Kristiansand. Den andre regionen på Østlandet vil følgelig bestå av Østfold, Akershus, Hedmark og Oppland. Oslo vil trolig opprettholde sin særstilling som en egen kommune/region mellom dem.

Funksjonalitet

Regionen vil omfatte en rekke byklynger, enkeltstående byer og tettsteder langs kysten og på innlandet, samt et betydelig omland.

Regionen vil også omfatte flere tunge og helhetlige nærings- og kompetansemiljøer, innenfor blant annet mikroelektronikk, maritim engineering, kjemisk industri, lystbåtindustri osv., med tyngdepunkter i blant annet Kristiansand-Grimstad, Grenland, Horten, Kongsberg og Drammen. Reiselivet er viktig i store deler av regionen, med hyttekonsentrasjon og innfallsporter langs kysten og tunge destinasjoner på innlandet. Landbruk og landbruksindustri betyr mye for deler av regionen. En stor del av Hardangervidda vil befinne seg innenfor regionen. Regionen vil være særdeles rik på vannkraft.

Innenfor denne regionen finnes det fire høgskoler – alle med universitetsambisjoner, og to forskningsinstitutter.

Funksjonelt og fysisk er denne regionen sammenknyttet med veg og jernbane, og det finnes planer som vil forsterke denne infrastrukturen ytterligere. Videre utgjør Torp og Kjevik to viktige regionale flyplasser, med direkte ruter til en rekke destinasjoner i Europa. En stor del av fergetrafikken mellom Norge og Danmark vil gå gjennom regionen (jf. havner i Larvik,

Langesund og Kristiansand). Regionen vil ha en topografisk klar avgrensning til Rogaland/Vestlandet. Regiongrensen i det sentrale østlandsområdet vil kutte over viktige samhandlingsområder.

Regionen vil tilsvare dagens vegregion. Dette er et svært viktig utgangspunkt for å kunne overta det meste av vegvesenets oppgaver. På sikt kan en slik region være i posisjon til å overta ansvaret for sykehusene igjen, men den nylig vedtatte sammenslåing av Helse Øst og Helse Sør i en felles helseregion, kan gjøre en slik tilbakeføring vanskelig.

En innlemmelse av Asker og Bærum i regionen, vil bety at en kan se transportårer og kollektivtrafikk helt inn til Oslo i sammenheng.

Identitet

Innenfor regionen finnes det flere identiteter, knyttet til ulike dialekter, historie og næringsgrunnlag. Blant annet finner vi klare skiller mellom by og bygd, mellom industriarbeiderkultur og bygdekultur. Langs kystlinja utgjør maritime tradisjoner viktige fellesnevner for folk. Også mellom kyst og innland finnes det en rekke næringsmessige, transportmessige og andre koblinger. Blant annet har en stor del av kystbefolkningen hytter på innlandet, mens innlandsbefolkningen har hytter langs kysten. Regionen vil romme både en sørlands- og en østlandsidentitet. Det er et identitetsmessig stort sprang fra Flekkefjord og Sirdal til Hønefoss og Hemsedal. Selv om identiteter er dynamiske og kan endres gjennom felles institusjonell tilhørighet, er det her snakk om såpass rotfestede identiteter at det skal mye til å utvikle en fellesidentitet for hele området.

Omstillingskostnader

En desentralisert sentralisering av regionadministrasjonen på dagens fylkeshovedsteder Kristiansand, Arendal, Skien, Tønsberg og Drammen, kan medføre at mange må flytte. Det samme vil skje hvis alle funksjonene sentraliseres. En slik region trenger ikke få så store konsekvenser for de ansatte i vegvesenet.

6.4 Alternativ 2. Østlandet (inkl. og ekskl. Oslo)

I og med at regionmeldingen også bruker betegnelsen landsdelsmodell på "den store modellen", vil det også være naturlig å vurdere hele Østlandet opp mot de nevnte kriteriene som størrelse, funksjonalitet og identitet. En variant av denne modellen kan være hele Østlandet, men uten Oslo som får en særstilling. En annen kan være at Telemark overføres til en region sør – for ikke å gjøre Østlandet for dominerende.

Størrelse

Begrepet landsdelsregion kan gi assosiasjoner til en fem-delning av landet – Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge.

Hvis Østlandet etableres som egen landsdelsregion inklusive Oslo, vil det bli en meget sterk region med 2,3 mill. innbyggere fra 8 tidligere fylker. En slik "superregion" er lite sannsynlig, fordi det vil bli en betydelig ubalanse mellom Østlandet og de andre regionene. Dette vil ikke bare påvirke de oppgaver som kan fordeles til regionene, men det vil også gi Østlandet en veldig politisk styrke sammenlignet med de andre regionene. Det vil dessuten bli stor avstand mellom innbyggere og politikere.

Oslos stilling vil bli problematisk Dette gjelder hvis Oslo skal ha en særstilling som egen kommune/region utenfor en slik Storregion – og samtidig være det naturlige midtpunkt. En slik region kan allikevel ikke helt utelukkes – siden regionmeldingen bruker begrepet landsdelsregion, og fordi det kan være mange gode funksjonelle argumenter for en slik storregion.

Funksjonalitet

En slik stor Østlandsregion omfatter flere arbeids-, bolig og serviceregioner-regioner (ABS-regioner). Samtidig er det ingen slike ABS-regioner som blir delt av en regiongrense. Regionen vil omfatte et sterkt og folkerikt hovedstadsområde, flere byklynger utenfor hovedstaden og et betydelig omland med rurale kommuner. Det geografiske sentrum i regionen vil være Oslo. En region som omfatter hele Østlandet kan bidra til å forsterke veksten inn mot det sentrale Østlandsområdet. Men en kan også tenke seg at man i en slik region vil kunne fordele veksten ut til byer eller byklynger som ligger utenfor hovedstadsområdet. I en slik Østlandsregion vil en ha gode mulighetene for å se samferdsel, arealplanlegging og næringsutvikling i det sentrale Østlandsområdet i en sammenheng. En stor Østlandsregion vil omfatte størstedelen av den nye helseregion Sør-Øst slik at en evt. tilbakeføring av sykehusene til regional folkevalgt kontroll i fremtiden vil kunne bli enklere sammenlignet med en oppdeling av Østlandet i flere regioner.

Regionen omfatter sterke næringsmiljøer innen industri, IT, handel og finans. Turistnæring, landbruk og landbruksindustri betyr mye for indre Østlandet. Funksjonelt og fysisk er denne regionen sammenknyttet med veg og jernbane med Oslo som naturlig midtpunkt. Regionen vil ha en nasjonal (Gardermoen) og to regionale flyplasser (Torp og Rygge), og en betydelig fergetrafikk til Danmark og Tyskland.

Regionen vil ha to universiteter (Oslo og Ås), Handelshøgskolen BI og et ti-talls høgskoler hvorav flere vil kunne bli universiteter alene eller sammenslått med andre.

Regionen vil bli så stor og tung at den vil kunne være synlig i ”regionenes Europa”.

Identitet

Innenfor denne regionen finnes det flere identiteter, knyttet til ulike dialekter, historie, næringsgrunnlag og sosioøkonomisk status. Allikevel vil området være en del av en større (og svak) Østlandsidentitet.

Omstillingskostnader

En desentralisert sentralisering av regionadministrasjonen hvor bestemte funksjoner fordeles på dagens fylkeshovedsteder Skien, Tønsberg, Drammen, Oslo, Sarpsborg, Hamar og Lillehammer, *kan* medføre at mange må flytte, eller bli utsatt for lange arbeidsreiser. En sentralisering til en regionhovedstad synes lite aktuelt. Vegvesenet region sør må deles, mens Vegregion Øst kan innlemmes i en slik region i sin helhet.

6.5. Alternativ 3. Ytre Østlandet. Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland og Hedmark (og evt. Østfold)

Regionmeldingen omtaler flere mulige ordninger for hovedstadsområdet. Et alternativ som antydes i meldingen er en hovedstadsregion bestående av Oslo, Akershus og Østfold – en sentral østlandsregion med 1,3 mill. innbyggere. Hvis en skal ha to regioner som ikke varierer

for mye i størrelse, vil den andre Østlandsregionen bli ”resten”. Dette vil bli en ytre Østlandsregion bestående av Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland og Hedmark.

Størrelse

En slik Ytre Østlandsregion med nær 1 mill. innbyggere vil nesten matche en hovedstadsregion befolkningsmessig. Regionen vil ha store avstander – ca. 650 km. fra Nissedal i sør til Os i Østerdalen i nord. (Hvis Oslo+Akershus blir hovedstadsregion, vil Østfold bli en del av en slik Ytre Østlandsregion – som da vil få 1,3 mill. innbyggere mot hovedstadsregionens drøye en million.)

Funksjonalitet

Regionen vil omfatte en rekke byer og tettsteder langs kysten og på innlandet. Regionen kan framvise flere tunge og helhetlige nærings- og kompetansmiljøer innenfor kjemisk industri, mikroelektronikk, system-engineering og IKT (jf. datasikkerhet i Hedmark og Oppland). Industrielle tyngdepunkter vil finnes i Grenland, Horten, Kongsberg og på Toten (Raufoss og Gjøvik). Landbruk og landbruksindustri betyr mye for deler av regionen. Regionen vil være rik på vannkraft. Reiselivet er viktig i store deler av regionen, med innfallsporger langs kysten og tunge destinasjoner på innlandet. De aller fleste av de store hyttekommunene i Norge finnes i en slik region. Innenfor denne regionen finnes det fem høgskoler – alle med universitetsambisjoner alene eller sammen med andre, og to forskningsinstitutter.

Funksjonelt og fysisk er ikke denne regionen tett sammenknyttet. Hovedstaden blir liggende på veien mellom regionens nordre sydvestlige del. Regionen vil skjære over ABS-områder rundt hovedstaden. Spesielt for kommunene i Drammensregionen vil en slik region oppleves som unaturlig sammenlignet med en tilknytning mot Oslo-området.

Denne regionen vil ikke være i overensstemmelse med dagens vegregion (eller helseregion). En overføring av Statens vegvesen vil måtte innebære en betydelig omstrukturering og omrokking av deres personell.

Identitet

Innenfor denne regionen finnes det mange identiteter, knyttet til ulike dialekter, historie og næringsgrunnlag. Samtidig finnes det allerede i dag en viss felles identitet som østlending, bygd på felles historie og kulturtrekk.

Omstillingskostnader

En desentralisert sentralisering av den nye regionadministrasjonen på dagens fylkeshovedsteder Skien, Tønsberg, Drammen, Hamar og Lillehammer *kan* medføre at mange må flytte. Det samme vil skje hvis alle funksjonene sentraliseres. Mange ansatte i vegvesenet vil trolig også måtte bytte arbeidssted – i og med at en slik region går på tvers av vegregionene.

6.6. Alternativ 4. Vest-Viken (BTV + Asker og Bærum)

Dette er en regionmodell som ligner den som har vært under utprøving i BTV-samarbeidet. Dette forsøksvise regionsamarbeidet opphører i 2007 etter at Vestfold har vedtatt å trekke seg ut av det. Alternativet presenteres her fordi det var mange gode begrunnelser for en slik

regiondannelse. Flere av disse begrunnelsene har fortsatt gyldighet. I AFI's evaluering av forsøket understrekes det at hovedproblem for forsøket har vært at "når gamle og nye systemer eksisterer side om side og utfører samme type funksjoner, kan det være vanskelig å se berettigelsen av de nye systemene". Det vil være store forskjeller mellom å være en samarbeidsregion på forsøksbasis med to konkurrerende systemer, og én region med andre og større oppgaver. Selv om det geografiske området vil ligne det en hadde i i BTV-samarbeidet, vil innholdet i de oppgaver og myndighet som regionen skal forvalte være forskjellig. En tilkobling av Asker og Bærum inn i en slik region vil øke folketallet betydelig, og gi det andre egenskaper og ressurser enn de man har i Buskerud, Telemark og Vestfold.

Det er ikke gitt at verken Asker eller Bærum vil ønske å tilhøre en slik region. En slik region vil omfatte hele dagens "Vestregion" sammen med et betydelig omland. En variant av denne modellen er selvsagt Buskerud, Telemark og Vestfold – uten tilkobling av Asker og Bærum.

Størrelse

Vest-Viken bestående av Buskerud, Telemark, Vestfold og Asker/Bærum utgjør et regionalalternativ som befinner seg i skjæringsfeltet mellom en stor region og en mellomstor region innenfor den "mellommodellen" som regjeringen forkaster. En Vest-Viken-region vil trolig forutsette en Innlandsregion bestående av Hedmark og Oppland, og en Øst-Viken bestående av Akershus og Østfold. I tillegg kommer Oslo med sin evt. særstilling. Med fire regioner på Østlandet vil en på landsbasis måtte regne med 8-9 regioner totalt. En Vest-Viken region vil ha 850.000 innbyggere og således være "stor nok" befolkningsmessig til å kalles en stor region. En Innlandsregion bestående av Oppland og Hedmark (med ca. 370.000 innb.) og en evt. Sørlandsregion (med ca. 260.000 innb.) befinner seg nok mer innenfor den regionale "mellommodellen" som regjeringen uttrykker er uaktuell.

KS arbeider for tiden overfor både regjering og Storting for å få disse til å godta at også slike regioner kan bli regnes som "store" og derved få overført de oppgaver og myndighet som tilkommer store regioner – herunder ansvaret for Statens Vegvesen. Resultatet av dette arbeidet er ikke kjent når dette informasjons- og debatheftet går i trykken. Kommunene vil få beskjed om resultatet av KS arbeid på dette punktet, slik at de kan ta dette med i betraktningen når de skal behandle forvaltningsreformen.

Dette regionalalternativet har en del andre egenskaper enn de andre regionene, og derved en del andre fordeler og ulemper. Geografisk vil den være langt mindre og derved mer oversiktlig enn de tre andre "storregionalalternativene" som er presentert.

Funksjonalitet

Ved å innlemme Asker og Bærum i en slik Vest-Viken region får man samlet alle kommunene vest for Oslo i en og samme region. Dette vil gjøre det mulig å se transport- og arealplanlegging og næringsutvikling vest for Oslo i en regional sammenheng. En hovedutfordring innenfor samferdselsområdet er å unngå køproblemer og køkostnadene for både pendlere og næringsliv på veiene inn til Oslo, herunder å bedre reisetid, hyppighet og .kapasitet på offentlige transportmidler. Ved en slik regiondannelse får ikke kommunene i Buskerud, Vestfold og Telemark noen region mellom seg og Oslo. Det vil være mulig å se veksten i nærområdet vest for Oslo i sammenheng med utviklingen av andre deler av regionen, slik at veksten i arbeidsplasser lettere kan stimuleres i de deler av regionen med stort pendleoverskudd og evt. lav sysselsetting.

Regionen vil ha sterke næringsmiljøer – blant annet IT, legemiddelindustri, mikroelektronikk, system-engineering og kjemisk industri. – i tillegg til et vidt spekter av handels- og servicebedrifter. Regionen har noen av landets største hyttekommuner – både ved kysten og i innlandet. Reiseliv en viktig næringsvei i innlandet.

Regionen vil ha en flyplass med internasjonal trafikk (Torp) og god havnekapasitet. Regionen har tre høyskoler, hvorav to samarbeider om å bli et universitet, og det tredje har universitetsambisjoner alene.

Denne regionen vil ikke være i overensstemmelse med verken dagens vegregion eller dagens helseregion. Den vil trolig være for liten til å overta ansvaret for sykehusene – hvis det skulle bli aktuelt å føre de tilbake til folkevalgt regional kontroll. Spørsmålet er som nevnt om regjeringen og Stortinget vil gå inn for å dele opp Statens Vegvesen og overføre det til regioner på denne størrelsen

Identitet

Innenfor denne regionen finnes det flere identiteter, knyttet til ulike dialekter, historie og næringsgrunnlag. I Vestfold har man en tydelig fylkesidentitet blant annet knyttet til fylkets utadvendthet og maritime tradisjoner. Telemark er identitetsmessig delt mellom det urbane grenland og det rurale og ”egentlige Telemark”. Buskerudidentiteten er svak, men identiteten knyttet til områder og dalfører er sterkere (eks, Numedal og Hallingdal).

Nedre Telemark og Nedre Buskerud har en tung industriarbeiderkultur til felles. Befolkningen i Vest-Telemark og Øvre Buskerud har en felles bygdekultur. Forskjellen til urbane Asker og Bærum er betydelig. Det er mye som splitter. Hele regionen er en del av Østlandet og omfattes av en svak utviklet Østlandsidentitet.

Svært mange i de urbane områdene i regionen har feriebolig andre steder i regionen – ved sjøen eller på fjellet. Dette innebærer et visst interessefellesskap – blant annet når det gjelder samferdsel, miljø og næringspolitikk. Hytteeierne er ikke interessert i at hyttekommunene avfolkes, at kulturlandskapet gror igjen, eller at veiene er dårlige. Kombinasjonen av en velstående befolkning i de folkerike områdene og svært attraktive hyttekommuner i regionen, kan veve folk inn i et interessefellesskap, og kanskje på sikt også bidra til å utvikle en viss felles identitet.

Omstillingskostnader

Selv om BTV-forsøket skal avsluttes, har både politikere og administrasjonene vært gjennom en betydelig læringsprosess gjennom de årene forsøket varte. Dette vil trolig gjøre en sammenslåing av de samme fylkene til en region enklere. Derimot kan det bli mer komplisert å dele Akershus og frakoble de to største kommunene fra fylket/regionen.

Færre ansatte i fylkeskommunene risikerer å måtte flytte ved en desentralisert sentralisering enn i de tre andre ”storregionalternativene”. Det er pendleavstand mellom Drammen-Tønsberg, Skien –Tønsberg. Dagens vegregion må deles opp.

6.7 Spørsmål til diskusjon

Etter å ha sett sannsynlige alternativer for ”den store modellen” – har det påvirket ditt syn på hhv. store eller små regioner? Hvilken modell vil du nå gå inn for – regionmodell eller forsterket fylkesmodell?

Enten du har store regioner som primært eller sekundær preferanse (prinsipielt eller pragmatisk begrunnet) – hvilken av de fire modellene vil du/dere etter en samlet vurdering gå inn for?

Finnes det andre alternativer som enten du/dere ser som bedre og som en vil gå inn for? Hvilket er det? Hvilke begrunnelser har dere for det?

Regionale fortrinn – regional framtid St.meld. Nr. 12 (2006-2007)

Fortsatt eget fylke – eller del av en større region?

Informasjons- og debatthefte for kommunene i Buskerud

KS-BTV
Februar 2007

Del 1

Om forvaltningsreformen

En Stortingsmelding med tre temaer

- Oppgaver til regionene
 - Har vært gjennom en omfattende høringsprosess tidligere
 - Behandles i Stortinget våren 2007.
 - Påvirkning på oppgaver, virkemidler og beslutningsmyndighet må nå gjøres direkte gjennom partiene og direkte til Stortinget
- Valg av regionmodell
 - Oppgaver til regionene gjøres avhengig av om en velger store eller små regioner.
- Geografisk inndeling for de nye regionene

Kommunene er en viktig høringsinstans på valg av modell og geografisk inndeling. Høringsprosess vår 2007

Hensikten med reformen

- Et forsterket folkestyre på lokalt og regionalt nivå
 - Desentralisering av makt og myndighet
 - Klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene
- Bedre samordning og effektivisering ved at ressursene i ulike sektorer sees i sammenheng innen den enkelte region
- Sikre fremtidig grunnlag for velferd gjennom verdiskapning basert på lokale og regionale fortrinn
- Sikre ivaretagelse av nasjonale mål
 - Bærekraftig utvikling, likeverdig tjenestetilbud, rettsikkerhet for den enkelte

Rammene for reformen

- Det skal være 3 forvaltningsnivåer i Norge
- Modell for mellomnivået er foreløpig ikke valgt. Én av følgende to modeller skal velges:
 - Forsterket fylkesmodell (evt mindre justeringer)
 - Regionmodell/store regioner (5-7 regioner)
 - En mellommodell med anslagsvis 10-12 regioner (dvs. parvis sammenslåtte fylker) avvises av regjeringen.
 - Modellen presenteres ikke i debattheftet. Det står selvsagt de enkelte kommuner og evt. fylker å fremme denne modellen – og da med utgangspunkt i presentasjonen i selve Stortingsmeldingen.
- Et sett av definerte kjerneoppgaver skal overføres fra staten til de nye regionene, uavhengig av modellvalg.
- Velges modellen med store regioner vil flere oppgaver kunne overføres.

Rollefordeling i prosessen mellom fylkeskommune og KS

- Fylkeskommunene skal innhente synspunkter fra alle relevante aktører
 - **Kommuner**
 - Regionale statsforvaltningen, næringsliv, frivillige organisasjoner
- KS skal legge til rette for at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes og gjennomføres på en god måte
- Prosessen skal munne ut i fylkesvise preferanser når det gjelder:
 - Forsterket fylkesmodell eller regionmodell, prinsipielt begrunnet
 - Forslag til egen inndeling innenfor a) fylkets foretrukne modell, og b) den øvrige modellen.

Generelt om rollefordelingen mellom nivåene

- Stat og kommune skal fortsatt være de primære leverandører av velferdstjenester
- Det skal fortsatt være mange og små kommuner
- Regionene skal primært spille rollen som regional utviklingsaktør
- Det må utvikles gode samhandlingsmodeller mellom forvaltningsnivåene

Nye kjerneoppgaver uavhengig av regionmodell

KAG1

- **Samferdsel**
 - Omklassifisering av deler av riksveinettet
- **Næringsutvikling**
 - Økt regional innflytelse på Innovasjon Norge
 - Hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter overføres til nyopprettede regionale innovasjonsselskaper
- **Miljø**
 - Klage, tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelser og veiledning og veiledning ift. til disse oppgavene forblir fylkesmannens ansvar
 - Oppgaver hos fylkesmannen som ikke er knyttet til ovennevnte overføres til regionene
- **Landbruk og matområdet**
 - Klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og veiledning ift. til disse oppgavene forblir fylkesmannens ansvar.
 - Oppgaver hos fylkesmannen som ikke er knyttet til ovennevnte overføres til regionene

KAG1 Samferdsel: Øvrige riksveger omklassifiseres til enten regionveger eller stamveger. I vurderingen må vegenes interregionale funksjoner tillegges vekt, men de øvrige riksvegene skal i det vesentligste overføres til regionene. Stamvegene vil fortsatt være et nasjonalt ansvar

Knut Arne Gurigard; 07.03.2007

Nye kjerneoppgaver forts.

- Marin sektor
 - Regionene overtar tildelingen av oppdrettskonsesjoner
 - Det samme gjelder forvaltningen av skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang og tare, og kongekrabbe.
- Kultur
 - Regionene skal forvalte spillemidler til kulturbygg
 - Regionene skal oppnevne styreleder og noen styremedlemmer til regionale/landsdels- teatre, -orkestre, en del museer og knutepunktfestivaler
 - Mht bibliotekene avventes høringen på "*Bibliotekreform 2014*"
 - Større ansvar for turneleggingen av skolekonserter

Nye kjerneoppgaver forts.

- **Forskning og utdanning**
 - Fra fylkesmannen til regionene overføres oppgaver vedr.
 - Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (utenom eksamen)
 - Informasjon og veiledning til skoleeiere og allmenheten
 - Kompetanseutvikling og kvalitetsutviklingsarbeid
 - Ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanningen overføres til regionene
 - Det skal opprettes regionale forskningsfond
 - Ansvar for grunnbevilgninger til de regionale forskningsinstitutter
- **Regional planlegging**
 - Regionene pålegges å utarbeide en regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen
 - Regionene får myndighet til å vedta bestemmelser som i en begrenset periode båndlegger arealbruken

Større regioner – flere oppgaver

- Samferdsel
 - Overføring av hovedansvaret for Statens Vegvesen
 - Kjøp av persontrafikk på jernbane
- Kultur
 - Flere oppgaver som Norsk kulturråd i dag ivaretar
- Store regioner vil være mer egnet til å ivareta større oppgaver i fremtiden.

KS sine synspunkter på meldingen

- Store regioner kan ivareta langt flere statlige oppgaver enn meldingen foreslår
- Med regjeringens forslag vil regionene mangle kraft, oppgaver og mandat
- Følgende oppgaver er ikke behandlet i meldingen:
 - Utviklingsoppgaver knyttet til kraft og energi, naturressursforvaltning og spesialisthelsetjenesten
- Regjeringen har i begrenset grad foreslått å desentralisere regionale oppgaver innen kultur, idrett, høyere utdanning og forskning
- Det nødvendige fagapparat er ikke forslått overført fra staten.
- Miljø- og landbruksområdet burde i sin helhet vært overført til regionene
- Oslo bør få en egen løsning i forbindelse med reformen

Del 2

Valg av modell – vurdert opp mot Buskeruds
utfordringer og reformens hensikt

Buskeruds utfordringer

- Skape attraktive byområder med et godt omdømme for å avlaste hovedstadsområdet
- Skape arbeidsplasser i byområdene for å motvirke "sovebyer" og pendling
 - Samspill med kommuner og fylker/regioner i Oslo-området for å få dette til
- Utnytte de ressurser og fortrinn som kommunene i midtre og øvre deler av fylket har innenfor reiseliv og turisme
- Opprettholde grøntstrukturen mot Oslo
- Utvikle ledende nærings- og kompetansemiljøer

Nærdemokrati og valg av modell. Vurderinger

- Regionmodell (store regioner)
 - + Flere oppgaver desentraliseres fra staten enn i den forsterkede fylkesmodellen (men de er foreløpig få og spiller ikke så stor rolle)
 - Avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte regionpolitikere øker
- Forsterket fylkesmodell
 - Færre oppgaver overføres enn i regionmodellen
 - + Avstanden mellom befolkningen og regionpolitikere bli som i dag

Med utgangspunkt i de begrensede ekstra oppgaver som foreslås til store regioner, kommer den forsterkede fylkesmodellen best ut.

Samordning/effektivisering og valg av modell. Vurderinger

- **Regionmodell (store regioner)**
 - + Regional kontroll over et større spekter av oppgaver gir økte muligheter for samordning og effektivisering
 - + Mulighetene for å se politikken i en større regional sammenheng styrkes
 - + Administrative stordriftsfordeler
 - Mulighetene for å tilpasse politikken til forholdene i Buskerud svekkes
- **Forsterket fylkesmodell**
 - + Mulighetene for å tilpasse politikken til forholdene i Buskerud blir bedre enn i regionmodellen
 - Samtidig svekkes mulighetene for å se politikken i en større regional sammenheng
 - Regional kontroll over et mindre spekter av oppgaver gir færre muligheter for samordning og effektivisering

Regionmodellen gir samlet sett trolig bedre muligheter for samordning og effektivisering

Regional verdiskapning og valg av modell. Vurderinger

- **Regionmodell (store regioner)**
 - + Bedre mulighet for å tilrettelegge for tunge nærings- og kompetansemiljøer sør/vest for Oslo i et samspill mellom næringsliv, forvaltning og universitet/høgskoler.
 - + Større mulighet for å målrette større ressurser mot bestemte satsinger
 - Redusert kontroll på at den regionale veksten kommer i Buskerud
- **Forsterket fylkesmodell**
 - + større mulighet for å styre den regionale veksten til Buskerud
 - mindre mulighet for å tilrettelegge for tunge nærings- og kompetansemiljøer sør for Oslo

Samlet sett kommer trolig regionmodellen best ut

Omstillingskostnader og valg av modell. Vurderinger

- Regionmodell (store regioner)
 - Betydelige omstillingskostnader knyttet til fusjon av flere fylker
 - Kan føre til økt sentralisering – til tross for at dette ikke skal skje. Mange ansatte vil trolig måtte flytte på seg eller pendle. Ved en desentralisert sentralisering: mange ansatte må flytte på seg
 - + Lavere omstillingskostnader knyttet til vegvesenet, såfremt den nye regionen er mer eller mindre identisk med dagens vegregion.
 - + Vil kunne ta over større oppgaver i fremtiden innen utdanning/forskning, helse, næringsutvikling, kraft/energi og naturforvaltning – uten å endre modell.
- Forsterket fylkesmodell
 - + Få må flytte på seg siden fylker ikke fusjoneres
 - Langt høyere omstillingskostnader dersom det en gang i fremtiden enten blir aktuelt å legge ned fylkeskommunene, eller å utvide regionene og overta flere oppgaver
 - En fylkesmodell vil ikke kunne overta visse oppgaver i fremtiden – innen samferdsel, næringsutvikling, kultur, utdanning, helse etc.

I et kort tidsperspektiv kommer fylkesmodellen best ut, ikke i et langt.

Spørsmål til diskusjon

- Hvilke av de momenter som er anført synes du/dere er de viktigste i en argumentasjon for og mot de to modellene?
 - Er det momenter i den foregående presentasjonen som enten ikke er tatt med eller som burde ha kommet tydeligere fram? Hvilke?
 - Er det momenter eller vurderinger som du/dere er uenig i? Hvilke?
- Ut i fra en helhetsvurdering av de to modellene – hvilken foretrekker du/dere?
- Eller – er en slik avgjørelse nært forbundet med en vurdering av hvilke inndelingsalternativer som synes aktuelle?

Del 3

Geografi ved en forsterket fylkesmodell

Kriterier for grensejusteringer

- Enkelte fylker kan velge å slå seg sammen
- Regiongrensene bør ikke dele opp sammenhengende samarbeidsområder
- Spesielt vurdere randsonekommuner
- De nye regiongrensene må ikke nødvendigvis falle sammen med tidligere fylkesgrenser

Problemstillinger knyttet til en forsterket fylkesmodell

- Bør Buskerud slå seg sammen med Vestfold eller Telemark?
- Hvilke grensejusteringer kan være aktuelle?
 - Svelvik og Sande til Buskerud?
 - Jevnaker til Buskerud?
 - Hurum og Røyken til Akershus?
 - Eller: Asker og Bærum til Buskerud?

Del 4

Geografi ved en regionmodell

Kriterier for regioninndeling

- Størrelse
 - må ha et befolkningsgrunnlag som forsvarer de nye oppgavene
 - må dele landet i noenlunde jevnbyrdige forvaltningsenheter
 - Oslo pluss evt. nærområdene vil trolig forbli egen forvaltningsenhet
- Funksjonalitet
 - må omfatte flere tunge bystrukturer og et betydelig omland
 - må omfatte tunge og helhetlige nærings- og kompetansemiljøer
 - bør være tett sammenknyttet funksjonelt og fysisk
- Identitet
 - Innbyggerne i regionen må kunne utvikle en felles identitetsfølelse

Osloregionens plass i en evt. regionmodell

- Egen region eller del av en større hovedstadsregion?
- 4 modeller til vurdering.
- Mest sannsynlig at Oslo opprettholder sin særstilling som kommune og region.
 - Spørsmålet er om de arealplanleggings- og transportoppgaver som overføres fra staten, bør ivaretas av en region som å dette henseende også omfatter Oslo?

Alternative storregioner for Buskerud

1. Vegregionen:
V-Agder, A-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud
2. Østlandet:
Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark,
Akershus, Østfold og evt. Oslo
3. Ytre Østlandet.
Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland og Hedmark
4. Vest-Viken
Buskerud, Vestfold, Telemark og Asker/Bærum

Alternativ 1 "Vegregionen"

Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud (evt. inkl. Asker og Bærum)

- Størrelse
 - 900 000 innbygger. Nær 1,1 mill. innbyggere hvis Asker og Bærum inkluderes.
 - Vil kunne dele landet i noenlunde jevnbyrdige forvaltningsenheter
 - Betydelige geografiske avstander mellom Flekkefjord og Hemsedal.
- Funksjonalitet
 - Vil omfatte en rekke byer (hovedsakelig langs kysten), samt et betydelig omland/innland
 - Vil omfatte tunge og helhetlige nærings- og kompetansemiljøer
 - Er sammenknyttet gjennom E-18/39 og Sørlandsbanen. To flyplasser. Betydelig fergetrafikk
 - Regiongrensen nær Oslo vil skjære gjennom viktige samhandlingsområder
 - Tilsvarer både dagens vegregion og dagens helseregion
- Identitet
 - Begrenset felles identitetsfølelse, men en del fellesnevnerer. Problematisk for de med Sørlandsidentitet å bli slått sammen med tre østlandsfylker (**og kva med Hallingdal**)

Alternativ 2

Østlandet (inkl.og ekskl. Oslo)

- Størrelse
 - 2,3 mill.innbyggere med Oslo. 1,8 mill. inbyggere uten Oslo.
 - Så stor og dominerende at den er lite realistisk ?
 - (Kan evt. gjøres mindre dominerende ved å overføre Telemark til en region Sør)
- Funksjonalitet
 - Vil omfatte hele Østlandsområdet
 - Et klart sentrum i Oslo – kan gi enda sterkere vekst inn mot hovedstadsområdet
 - Men: Kan også være egnet til å fordele veksten på en flerkjernestruktur
 - Kan se transport, arealplanlegging m.m. i sammenheng
 - Vil omfatte en hel vegregion og en vegregion som må deles.
 - Vil på sikt kanskje matche helseregionen?
 - Mange og sterke utdanningsinstitusjoner
 - Synlig som region i Europa
- Identitet
 - Flere identiteter knyttet til kyst og innland, by og land. En svak Østlandsidentitet

Alternativ 3

Ytre Østlandet. Telemark, Vestfold, Buskerud, Oppland og Hedmark

- Størrelse
 - Aktuelt hvis Oslo+Akershus+Østfold blir en egen hovedstadsregion
 - Ca. 1. mill. innbyggere, og vil nesten "matche" en evt. hovedstadsregion
 - Østfold kan inngå i en slik region hvis *kun* Oslo og Akershus blir en hovedstadsregion.
 - Betydelige avstander
- Funksjonalitet
 - Vil omfatte en rekke byer i innlandet og langs kysten, samt et betydelig omland
 - Vil omfatte tunge og helhetlige nærings- og kompetansemiljøer
 - Er ikke spesielt godt sammenknyttet – verken funksjonelt eller fysisk
 - Skjærer over naturlige ABS-områder i hovedstadsområdet
 - Går på tvers av dagens vegregioner
- Identitet
 - I utgangspunktet en viss felles identitetsfølelse knyttet til en overgripende østlandsidentitet, men få fellesnevnerer for øvrig

Alternativ 4

Vest-Viken (BTV+Asker/Bærum)

- Størrelse
 - Trolig det minste alternativet som framstår som mulig innenfor en regionmodell med "store regioner". Nær det mellomalternativet som regjeringen forkaster.
 - En slik region forutsetter trolig tre regioner til på Østlandet [Oslo, Innlandet (Hedmark og Oppland) og Østvikens (Akershus og Østfold)].
 - Befolkningsmessig "tung" region med ca. 800.000 innb. Geografisk oversiktlig.
- Funksjonalitet
 - Vil omfatte en rekke urbane områder og byer langs kysten, samt et betydelig omland/innland.
 - Mulig å se samferdsel-, arealpl.l. og næringsutv. i en sammenheng vest for Oslo.
 - Vil omfatte tunge og helhetlige nærings- og kompetansemiljøer.
 - Dagens vegregion må deles opp.
- Identitet
 - En viss felles identitetsfølelse gjennom en svak Østlandsidentitet.
 - Sterk fylkesidentitet i Telemark og Vestfold, Svakere i Buskerud. Innbyggere i Asker og Bærum er Oslovendte, og føler lite til felles med folk i "baklandet".

Spørsmål til diskusjon

- Etter å ha sett sannsynlige alternativer for ”den store modellen” – har det påvirket ditt syn på hhv. store eller små regioner? Hvilken modell vil du evt. nå gå inn for?
- Enten du har store regioner som primært eller sekundær preferanse (prinsipielt eller pragmatisk begrunnet) – hvilken av de fire modellene vil du/dere etter en samlet vurdering gå inn for?
- Eller er det andre alternativer som enten du/dere ser som bedre? Hvilket?