



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Arild Aurvåg Farsund

**Den norske regionaliseringsdebatten
2000 - 2010: Posisjoner og
perspektiver**

Rapport IRIS - 2010/054

Prosjektnummer: 7252167
Prosjektets tittel: Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdelsregioner?
Oppdragsgiver(e): Norges forskningsråd
Forskningsprogram: DEMOSREG
ISBN: 978-82-490-0678-6
Gradering: Åpen

Stavanger, 26.03.2010

(Einar Leknes)
Prosjektleder

17/4-2010

Sign.dato

(Einar Leknes)
Kvalitetssikrer

17/4-2010

Sign.dato

(Gottfried Heinzerling)
Senterleder
(Samfunns- og næringsutvikling)

14.04.2010

Sign.dato

Forord

Denne rapporten er skrevet som en del av prosjektet ”Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdelsregioner?”, som har vært finansiert av Norges forskningsråds program *Demokrati, styring og regionalitet*. En engelskspråklig versjon av rapporten vil bli publisert i en artikkel i tidsskriftet *Urban Research and Practice* nr. 1 2011. Artikkelen har arbeidstittel *Towards new regional realities*.

Forskningsprosjektet, som ble gjennomført i perioden 2006 til 2010, har vært et samarbeid mellom forskere fra IRIS og Agderforskning. Det er utgitt 4 arbeidsnotater (IRIS) og 8 FoU-rapporter (Agderforskning) fra prosjektet. I tillegg kommer paper på nasjonale og internasjonale konferanser og artikler i nasjonale og internasjonale tidsskrift.

Stavanger, 26.03. 2010

Einar Leknes, prosjektleder

Innhold

Forord	3
1 INNLEDNING	7
2 TEORI OG METODE	10
2.1 Teoretisk tilnærming	10
2.2 Analysemodell og forskningsspørsmål	15
3 REGIONNIVÅET I NORSK FORVALTNING	18
3.1 Trenivåmodell med fylke som regionnivå	18
3.2 Regioninndeling for statens sektorforvaltning	20
3.3 Alternative regionmodeller.....	23
3.3.1 Landsdeler.....	23
3.3.2 Byer og byregioner.....	27
3.4 Oppsummering	30
4 KAMPEN OM OPPGAVENE	32
4.1 Oppgavefordelingsutvalget	32
4.2 Første stortingsbehandling	33
4.2.1 Stortingsmelding nr. 31 (2000-01).....	33
4.2.2 Kommunalkomiteens innstilling	34
4.2.3 Stortingsdebatten.....	35
4.3 Andre stortingsbehandling	36
4.3.1 Stortingsmelding nr. 19 (2001-02).....	36
4.3.2 Kommunalkomiteens innstilling	37
4.3.3 Stortingsdebatten.....	38
4.4 Storbymeldingen.....	38
4.4.1 Stortingsmelding nr. 31 (2002-03).....	38
4.4.2 Kommunalkomiteens innstilling	40
4.4.3 Stortingsdebatten.....	41
4.4.4 Oppfølging i nasjonal politikk	41
4.5 Oppsummering	41

5	REGIONREFORM KOMMER PÅ DAGSORDEN IGJEN.....	43
5.1	Distriktskommisjonen	43
5.2	Soria Moria-erklæringen og regjeringens oppfølging.....	45
5.3	Regjeringens forslag til forvaltningsreform	46
5.4	Kommunalkomiteens arbeid og innstilling	49
5.5	Stortingsdebatten	53
5.6	Oppsummering	54
6	HOVEDSTADSMELDINGEN.....	56
7	FORVALTNINGSREFORMEN I FYLKESKOMMUNENE.....	59
7.1	Første høringsrunde våren 2007	59
7.2	Høringsnotat og ny høringsrunde våren 2008	71
7.3	Sammenfatning.....	77
8	FORVALTNINGSREFORMEN IVERKSETTES	79
8.1	Odelstingsproposisjon om forvaltningsreformen	79
8.2	Kommuneproposisjonen 2010.....	81
8.3	Regionale forskningsfond	82
8.4	Oppsummering	83
9	TO PERSPEKTIVER PÅ FORVALTNINGSREFORMENS UTFALL	84
9.1	Sammenlikning av beslutningsprosessene	84
9.2	Forvaltningsreformen i et interesseperspektiv.....	85
9.3	Forvatningsreformen i et normbasert perspektiv.....	88
9.4	Sammenfatning.....	91

1 Innledning

Spørsmålene om ny regioninndeling, og om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, har vært sentrale tema i den politiske debatten i Norge i de siste årene (Knudsen et al. 2005; St.meld. nr. 12 (2006-2007); Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). Det siste tiåret har nasjonalt initierte reformer skapt usikkerhet rundt det folkevalgte regionnivåets fremtidige oppgavestruktur og geografiske inndeling. Dette har åpnet opp for en debatt der sentrale aktører har argumentert for ulike regiontyper ut fra hva de mener er de mest tjenelige løsningene å satse på i den videre utviklingen av forvaltningssystemet. Det er derfor konkurranse mellom ulike regionperspektiver i nasjonal politikk er tema for denne rapporten. Stoltenberg II-regjeringens forvaltningsreform, som ble gjennomført fra initiativet i Soria Moria-erklæringen i 2005 til iverksettingen fra 1. januar 2010, vil utgjøre rammen for analysen, men linjene i debatten om det regionale Norge vil også bli trukket bakover i tid.

I den norske forvaltningsmodellen har fylke over lang tid vært betegnelsen på et geografisk veldefinert regionnivå. Denne administrative regioninndelingen har røtter tilbake til innføringen av det dansk-norske enevælde på 1660-tallet. Etter opprettelsen av den moderne norske staten i 1814 har det kun to ganger skjedd endringer i landets regionale inndeling. I 1866 ble Finmark skilt ut fra Troms fylke som en egen enhet, og i 1972 ble Bergen en del av Hordaland fylke. Demokratiseringen av regionnivået, først med formannskapsloven av 1837 og seinere med innføringen av direkte valg til fylkestingene i 1975, gjorde fylkeskommunene til det regionale folkevalgte nivået i det norske styringssystemet.

Statsforvaltningen har i stor grad benyttet fylkesgrensene som grenser for sin regionale administrasjon. De siste årene har det imidlertid skjedd omfattende endringer i den geografiske inndelingen til den regionale statsforvaltningen. Innen en rekke administrasjons- og tjenesteområder er det gjennomført reorganiseringer som har gitt statsforvaltningen andre geografiske inndelinger enn den tradisjonelle fylkesinndelingen. Innen enkelte sektorer er statsregionene mindre enn fylkene, men på de fleste områder er de nye regionene større enn fylkene (Hansen et al. 2006). Innen områder som helse, veg, toll og skatt har staten valgt landsdelsnivået som region. Samtidig har staten overtatt viktige tjenesteområder fra fylkeskommunene, hvor overtagelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten har vært den viktigste endringen. Fylkesnivået har derfor fått redusert betydning som geografisk enhet i det norske forvaltningssystemet.

En politisk og administrativt svekket fylkeskommune utfordres fra to kanter. På den ene siden tillegges storbyregionene en stadig viktigere rolle i den økonomiske utviklingen. I Storbymeldingen (St.meld. nr. 31, 2002-2003) blir storbyregionene fremhevet som motorer for regional utvikling. Det skjer også en funksjonell integrasjon i byregionene, med stadig tettere kobling mellom byen og omlandet (Farsund et al. 2008). Storbyene har bl.a. som følge av dette tatt egne initiativer i regionaliseringsprosessen. Det er etablert ulike former for partnerskap med nabokommuner innen områder som planlegging, næringsutvikling og infrastruktur (Farsund og Leknes 2005; Leknes,

Holmen og Farsund 2005). Fokuseringen på storbyenes betydning har i stor grad hentet sine forbilder fra globale eksempler presentert i internasjonal og nasjonal forskningslitteratur. I denne litteraturen blir (svært store) byregioner fremhevet som arnested for nye kunnskapsintensive næringer og dermed avgjørende for nasjonal konkurranseevne i en stadig mer globalisert økonomi (Jacobs 1985; Sassen 2001; Florida 2002).

På den andre siden fremhever sentrale aktører nye landsdelsregioner som det politiske og administrative svaret på styringsutfordringene i det norske samfunnet (Jervell 1998). Tilhengerne av denne løsningen peker på at den svekkede fylkeskommunen må erstattes av et regionalt nivå som har tilstrekkelig med makt og ressurser til å drive en helhetlig utviklingspolitikk som favner både byer og distrikter. Det er flere viktige aktører og aktørgrupper som arbeider for denne type regionalisering. Det ble også tatt flere initiativ på fylkesnivå der målet var å etablere landsdelsregioner. Kommunenes Sentralforbund har også vedtatt en regionaliseringsstrategi som går ut på å etablere nye, sterkere regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner (KS 2005). I diskusjonene er det særlig de europeiske forbildene som trekkes frem når det argumenteres for en slik regionreform (Selstad 2003).

Disse observasjonene illustrerer at det etablerte fylkesnivået, og særlig de folkevalgte fylkeskommunene har vært utfordret av to konkurrerende regionaliseringsstrategier. I det første tilfellet dreier det seg om utvikling av byregioner, dels basert på formelle organiserte samarbeid innen utvalgte politikkområder og dels basert på uformelle nettverk på tvers av institusjonelle og geografiske grenser. Storbyene har også uttrykt ønske om å overta fylkeskommunenes ansvarsområder innen videregående utdanning, samferdsel og næringsutvikling (Farsund et al. 2006). I det andre tilfellet er det hovedsaklig snakk om endringer i den hierarkiske styringsmodellen med reorganisering av tradisjonelle geografiske og administrative grenser slik at større landsdelsregioner kan dannes. Begge modellene har i noen grad vokst frem med støtte fra lokale eller regionale eliter, og de har ulike alliansepartnere i nasjonal politikk. Det er grunnlaget for, spenningen mellom, og konsekvensene av disse to regionaliseringsmodellene som er i hovedfokus i denne studien. Det er imidlertid også viktig å få frem hvordan og i hvilken grad fylkeskommunene mobiliserer for å overleve.

Siktemålet med rapporten er å analysere hvordan regionspørsmålet, og de to motstridende regionaliseringsprosessene, har påvirket innholdet i den nasjonale politikken. Dette vil vi gjøre ved å analysere motivene bak og arbeidet med den såkalte forvaltningsreformen som Stoltenberg II-regjeringen initierte da den tiltrådte etter valget høsten 2005. Siden dette arbeidet hadde utgangspunkt i et mer enn 15 år med politisk diskusjon om regional inndeling og oppgaveløsning, vil denne innledende fasen også bli analysert. Hovedspørsmålene er; I hvilken grad oppfattes dannelsen av byregioner og landsdelsregioner å representere svar på styringsutfordringene i det norske samfunnet? Og hvis de er ansett som akseptable løsninger, er de da konkurrerende eller er de komplimenterende svar? Disse spørsmålene vil i neste kapittel bli utdypet og koblet til teoretiske perspektiver.

Rapporten har følgende oppbygging; I kapittel 2 presenteres de teoretiske perspektivene og den metodiske innretningen på prosjektet. I kapittel 3 beskrives den tradisjonelle

norske forvaltningsmodellen med tre styringsnivåer, og debatten om oppgavestruktur og inndeling følges frem til at Christiansen-utvalgets innstilling ble behandlet i Stortinget i 1995. Videre presenteres nyere reformer i innledningen av regional stat. Her introduseres også de lokale prosessene rundt dannelsen av mulige landsdelsregioner og storbyregioner på 2000-tallet. Kapittel 4 analyserer utredningsarbeidet og beslutningsprosessene som danner utgangspunkt for forvaltningsreformen. Det er i særlig grad beslutningsprosessene i de to rundene med diskusjon av oppgavefordelingen på regionalt nivå som analyseres, men behandlingen av storbymeldingen vies også oppmerksomhet. I kapittel 5 analyseres første fase av forvaltningsreformen, med vekt på den nasjonale prosessen. I kapittel 6 relateres behandlingen av hovedstadsmeldingen til den nasjonale diskusjonen om regionreformen. I kapittel 7 analyseres den fylkeskommunale behandling av forslaget til regionreform. I kapittel 8 analyseres den siste fasen av regionreformen, som nå har blitt en mindre oppgavereform. I kapittel 9 sammenfattes analysene i studien, og i forbindelse med diskusjonene av de norske erfaringene sammenlignes den norske regionreformen med den nylig gjennomførte regionreformen i Danmark.

2 Teori og metode

I dette kapittelet skal vi presenter det teoretiske og metodiske rammeverket for analysen. Vi vil begynne med en diskusjon av de teoretiske perspektivene. Deretter vil vi presentere og diskutere det metodiske opplegget, og avslutningsvis presenteres de sentrale forskningsspørsmålene.

2.1 Teoretisk tilnærming

I sluttboken fra Makt- og demokratiutredningen slås det fast at fylkeskommunen som politisk og administrativt styringsnivå gradvis har blitt svekket det siste tiåret (Østerud et al 2003: 113). Det blir pekt på flere forklaringsfaktorer. Den første faktoren er regionnivåets relevans. Siden statsforvaltningen har styrket sin rolle i sektorpolitikken, ikke minst gjennom overtagelsen av sykehusdriften, har fylkeskommunene mistet betydning for innbyggerne. Den andre faktoren er innbyggernes identitet. Undersøkelser viser befolkningen har svakere tilknytning til fylket enn til lokalsamfunn, landsdel og nasjon, noe som har redusert styringsnivåets legitimitet hos velgerne. Den tredje faktoren er oppfatninger om forvaltningsnivåets effektivitet. Det er stadig flere politikere, særlig i Høyre og Fremskrittspartiet, som mener at fylkeskommunen er et unødvendig og fordyrende administrativt styringsnivå som med fordel kan legges ned.

Det er også mulig å se svekkelsen av fylkeskommunen som en konsekvens av den spenningen som har eksistert rundt det regionale styringsnivåets organisering og oppgaver siden 1946 (Flo 2000). Verken kommunene, regional stat eller forvaltningen i Oslo ville ha et sterkt folkevalgt regionnivå. Samtidig økte antallet og omfanget på oppgaver som måtte løses regionalt som følge av utbyggingen av velferdsstaten. Etableringen av den moderne fylkeskommunen på 1970-tallet skulle løse disse problemene, men fylkeskommunen kom ganske raskt i klemme mellom en stat som ville styre regionalpolitikken selv og det kommunale selvstyret til primærkommunene (Op.cit.: 122). Hovedfokuset i den politiske debatten var lenge på oppgavefordelingen mellom ulike myndighetsnivå, men de siste årene har det blitt rettet økende oppmerksomhet mot hvilke geografiske enheter som er best egnet til å danne basis for politiske fellesskap.

Disse politiske endringene har funnet sted i en periode der den regionale utviklingen i Norge preges av økonomisk og demografisk sentralisering (Bukve et al. 2004). De store byene, og særlig Oslo, vokser når det gjelder befolkning, økonomi og utbredelse. Storbyenes økte betydning for den økonomiske utviklingen i Norge er dokumentert i en rekke studier (Holmen og Gjelsvik 2004; Vatne 2005; Hidle et al. 2005). En konsekvens er at de vekstkraftige byregionene står overfor nye styrings- og planleggingsutfordringer på tvers av institusjonelle og geografiske grenser. Samtidig er distriktene fortsatt preget av et tradisjonelt og ressursbasert næringsliv med store utfordringer knyttet til kompetanse og infrastruktur. Svak nyskapingsevne fører til stillstand eller tilbakegang i befolkning og en økende avhengighet av vekstkraftige byregioner.

Utviklingen i regionalpolitikken påvirkes dermed av både politiske og økonomiske endringsprosesser. De overordnede retningslinjene for det regionale styringsnivåets oppgavestruktur og geografisk organisering fastlegges imidlertid av nasjonale politiske institusjoner. To teoretiske perspektiver danner rammer for analysene av i hvilken grad tilhengere av ulike modeller for regional organisering har fått gjennomslag for sine krav i nasjonale politiske beslutningsprosesser.

Spørsmålet om det regionale nivåets oppgaver og geografiske inndeling berører politikkenes institusjonelle grunnlag. I analysen vil vi derfor ta utgangspunkt i en gruppe teoretiske perspektiver som ofte refereres til under samlebetegnelsen "det institusjonelle perspektivet". I dag er det en vanlig oppfatning i statsvitenskapen at normer, regler og rutiner knyttet til politiske institusjoner spiller en viktig rolle i politikktutforming (Peters 1999). Politiske aktører handler ikke autonomt ut fra egeninteresse, men de er i stor grad påvirket av historisk utviklede og institusjonaliserte rammebetingelser. Det eksisterer imidlertid ulike perspektiv på hvordan institusjonene påvirker aktørenes konkrete handlinger i ulike situasjoner. Dette er vårt utgangspunkt for å velge det som kan kalles to ulike skoleretninger innen institusjonell teori som grunnlag for våre analyser av nasjonale beslutningsprosesser, henholdsvis et interessepolitisk perspektiv og et normbasert institusjonsperspektiv.

Det nye regionale Norge: Konflikt eller kompromiss mellom ulike interesser?

I den første tilnærmingen, som refereres til som det rasjonelle institusjonsperspektivet, kan de politiske institusjonene sies å representere formelle repertoarer av handlingsvalg for rasjonelle aktører (Scharpf 1997). Aktørene, som i Scharpfs perspektiv kan være kollektive aktører som organisasjoner og partier, handler ut fra en konsekvenslogikk der målet er å få størst mulig gjennomslag for egne interesser. Aktørene har preferanser som er eksogent gitt uavhengig av institusjonene, men valgmulighetene er påvirket av de institusjonelle rammebetingelsene som eksisterer innenfor det aktuelle politikkområdet, og nasjonal politikk mer generelt.

Politiske beslutningsprosesser, som forvaltningsreformen, vil ut fra dette perspektivet oppfattes som å være strategiske forhandlinger preget av kjøpslåing, noe som impliserer at de er konfliktorienterte. I denne type forhandlinger er aktørenes kommunikasjon innrettet mot å tvinge eller overtale motstanderen til å akseptere ens krav. Ved likhet i maktressurser vil aktørene kunne inngå kompromisser der partene møtes på halvvegen. Forhandlingsstyrken er et resultat av materielle ressurser, personellmessig styrke, konstitusjonell posisjon eller liknende ressurser (Elster 1992: 15). Politikktutforming er dermed en aggregerende interessekamp, der ressurser, makt og posisjon er grunnlaget for hvilke aktører som får gjennomslag for egne krav (March og Olsen 1989: 118). Ut fra dette vil vi videre i rapporten bruke betegnelsen *det interessepolitiske institusjonsperspektivet*.

I denne tilnærmingen trenger vi derfor perspektiver på norsk politikk som kan si noe om hvilke forhold som har innflytelse på de politiske aktørenes preferanser. Vi vil i den sammenheng særlig vektlegge den forskningstradisjonen som setter betydningen av politiske konfliktlinjer i sentrum for analysene av politikktutforming (Rokkan 1987). I

problemstillingene i denne rapporten utgjør konfliktlinjen mellom sentrum og periferi den mest relevante beskrivelsen i Stein Rokkans politiske sosiologi. Den territorielle motsetningen mellom sentrum og periferi har lange tradisjoner i norsk politikk (Rokkan 1987: 137-38). Den berører både relasjonen mellom hovedstad og provins, og forholdet mellom by og distrikt mer generelt.

I følge Rokkan og Urwin (1983) kjennetegnes perifere regioner av avstand, ulikhet og avhengighet. Avstand er knyttet til geografisk avstand fra sentrum, ulikhet er knyttet til kulturelle eller historiske forskjeller mellom periferien og sentrum. Avhengighet henspiller på periferiens svake økonomiske basis både når det gjelder offentlige institusjoner og privat næringsliv. Sentrum – periferi dimensjonen kan både ses som grunnlag for periferiinteressenes mobilisering for nasjonalt gjennomslag (Strand 1985), eller som et sentrumsopprør der byinteressene mobiliserer mot geografisk utjevning (Baldersheim 2000).

Forvaltningsreformen vil ut fra det interessepolitiske institusjonsperspektivet oppfattes å være en konkurranse mellom aktører som har ulike holdninger, interesser og ressurser. Vi må derfor undersøke hvilken rolle ulike former for maktutøvelse har spilt i reformarbeidet. Makt kan utøves ved at overordnede myndigheter, som regjering og Storting, "tvinger" underordnede aktører som fylkeskommunene til å akseptere en bestemt type løsning i beslutningsprosessen. Alternativt kan underordnede aktører som har fått "vetorett" i et gitt spørsmål "tvinge" overordnede aktører til ikke å gjennomføre spesifikke reformforslag. Dette vil være beslutningsutfall som avgjøres av at det finnes "vetospillere" i prosessen. En "vetospiller" er en aktør hvis tilslutning til beslutningen er avgjørende for at det skal bli en endring i status quo (Tsebelis 1995). Løsningen for å få "vetospillere" til å slutte seg til et reformforslag vil være å gi dem gjennomslag for krav på andre områder. Aktørene vil derfor ha ulikt grunnlag for å få gjennomslag i politiske beslutningsprosesser, og en vellykket reform vil ofte fremstå som en pakkeløsning, der alle aktørene har fått gjennomslag for noen krav.

Ut fra det interessepolitiske institusjonsperspektivet kan strategiene til ulike aktører i den norske regiondebatten sies å representere et mangfold av tilpasninger til endrede økonomiske og demografiske realiteter både regionalt, nasjonalt og globalt. Aktører fra perifere strøk vil kjempe for sterke regioner som kan sikre ressurser til egenutvikling, mens aktører fra sentrale strøk vil kjempe for at byregionene ikke skal påføres begrensninger eller kostnader som svekker dem i konkurransen med andre byregioner nasjonalt og særlig internasjonalt. Statlige aktører, som fylkesmannsembetet og sektorforvaltning med egen regional administrasjon, kan kjempe for løsninger som ivaretar disse etatenes interesser og arbeidsoppgaver i forbindelse med ivaretagelse av nasjonal samordning eller sektorstyring. Eller det kan være aktører som ser seg tjent med å videreføre fylkeskommunen og den gjeldende fylkesinndelingen.

Vi kan med utgangspunkt i dette perspektivet formulere en forventning om at diskusjonene om regionnivåets fremtid vil bli et strategisk spill mellom aktører som hadde ulike interesser, ressurser og maktposisjoner, og beslutningsutfallet ville være et uttrykk for i hvilken grad periferiinteressene, sentrumsinteressene eller tradisjonelle forvaltningsinteresser hadde størst vilje og evne til å få gjennomslag for sine krav. En omfattende reform vil avhenge av at nasjonale myndigheter er i stand til å balansere

ulike interesser i en større pakkeløsning. Diskusjonen videre i rapporten vil særlig ta opp hvilke interesser som har størst innflytelse på utfallet av den nasjonale forvaltningsreformen som pågikk i perioden 2005 til 2010. Vi vil komme tilbake til denne forventningen i de avsluttende diskusjonene i kapittel 9.

Det nye regionale Norge: En videreføring av nasjonale tradisjoner?

En alternativ forklaring fra institusjonell teori vektlegger at det eksisterer klare normsett knyttet til de tradisjonelle institusjonene, og disse legger føringer på aktørene når det gjelder hvilke vedtak som det er passende og dermed mulig å gjennomføre (March og Olsen 1989). I dette *normbaserte perspektivet* (Peters 1999) handler aktørene ut fra en passendelogikk, og er derfor langt mer opptatt av å gjøre det som er riktig ut fra institusjonaliserte verdier enn kun å forfølge egeninteresse og maksimere utbytte. Aktørenes preferanser er i stor grad endogent preget av de institusjonene de er tilknyttet.

Politiske beslutningsprosesser oppfattes i dette perspektivet å være påvirket av at politikk også dreier seg om å skape mening og å oppdage politiske mål. Forhandlinger preges av at aktørene argumenterer for sine standpunkt på en måte som er innrettet mot å overtale motstanderen til å endre sin oppfatning av hva som er den beste løsningen. I denne type diskusjoner er det først og fremst "styrken i det beste argument" som er viktig (Elster 1992: 15). Politiske beslutningsprosesser, som forvaltningsreformen, er en integrerende søken etter en løsning som alle aktører kan anerkjenne som god, tjenelig eller i overensstemmelse med etablerte nasjonale normer (March og Olsen 1989: 118).

Historien er også viktig i dette perspektivet. Utviklingen følger bestemte "stier" der tidligere beslutninger og valg av løsninger innskrenker valgmulighetene som aktørene har i nye beslutningsprosesser. Historien kan oppfattes å være "ineffektiv" i den forstand at politiske institusjoner ikke raskt og uten kostnader blir tilpasset styrte reformer eller endrede omgivelser og rammebetingelser (March og Olsen 1989). I dette prosjektet betyr dette at tidligere beslutninger om hvilke oppgaver og geografiske strukturer som er best egnet når det gjelder regional organisering, vil være viktige for hvilke valg som er mulig når det gjelder etableringen av nye regioner.

Denne type faktorer som underbygger stabilitet i forvaltningen, forsterkes av særtrekk som kan grupperes under overskriften "policy styles". Dette er en betegnelse som brukes på historisk utviklede særtrekk som kjennetegner de fleste politikkområder innen en nasjonal kontekst (Richardson 1982). I Norge kan følgende forhold knyttes til den nasjonale "stilen": tradisjoner for en sterk statsorientering, homogene normer, tillit, vekt på likhet, inkrementelle endringer, balansering av mange interesser uten ensidig vekt på økonomiske hensyn, samarbeid mellom statsinstanser og berørte interesser i endringsprosesser og en politisk stil preget av "fredelig sameksistens og revolusjon i sakte bevegelser" (Olsen, Roness og Sætren 1982; Christensen og Lægneid 2001).

I Makt- og demokratiutredningen ble det gjennomført flere prosjekter som tok opp problemstillinger som er relevante for å forstå de historisk gitte rammebetingelsene for den planlagte regionreformen i Norge. Professorene Tom Christensen (UiO) og Per Lægneid (UiB) har i boken "Reformer og lederskap" (2002) fremhevet noen sentrale

dimensjoner ved det norske styringssystemet som er avgjørende for hvilke oppgaver som det kan bli aktuelt å overføre til folkevalgte regioner.

For det første har Norge et sterkt ministeransvar, dvs. "Stortinget kjenner bare statsråden (Op.cit.: 232). Statsråden er politisk ansvarlig for hele "sin sektor", og har derfor behov for kontroll med utvikling innenfor sektoren. Dette er en "umulig" oppgave i dagens komplekse samfunn, men dette medvirker likevel til at det ofte er en svak samordning mellom departementer og sektorer. En konsekvens er at de tradisjonelle fagdepartementene har fått stor autonomi, og reformer blir drevet frem sektorvis. Innen sektorene blir hovedmålet vertikal integrasjon fordi det sikrer den sentral kontrollen som ministeransvaret tilsier. Forsøk på samordning mellom fagdepartementene har derfor ikke slått til. Det er kun Finansdepartementets finansielle samordning gjennom budsjettstyring som fungerer. En regionreform ville kunne ha styrket samordningen på regionalt nivå, men her ville en være avhengig at sektormyndighetene ga tilslutning til et slikt ansvar for regionene.

For det andre er regjeringen og statsrådenes evne til å sette dagsorden svekket. Tendensen de siste årene har vært at Stortinget og media i økende grad setter dagsorden i nasjonal politikk gjennom enkeltsaker. Statsrådene får dermed mindre kapasitet til å forfølge egne saker eller arbeide med nye initiativer på tvers av sektorer. De blir i økende grad tvunget til å respondere på andre aktørers innspill. Politikken blir mer reaktiv, og politisk ledelse arbeider i stor grad med kortsiktig problemløsning. Konsekvensen blir at den politiske dagsorden settes i Oslo, og det blir vanskelig å åpne opp for at det kan føres en alternativ politikk regionalt eller lokalt.

Resultatet for kommunesektoren er en økende spenning mellom de statlige kravene om sektoroppfølging, behovet for samordning og idealet om kommunalt selvstyre (Fimreite og Læg Reid 2005). Det er i dag nesten umulig for kommunen å prioritere annerledes enn de statlige, sektorbaserte styringsvirkemidlene tilsier. Øremerkede bevilgninger erstattes riktignok av rammebevilgninger, men samtidig legger sektorregler og rettighetslover så klare føringer at det blir vanskelig å utøve politisk skjønn. Konsekvensen er at politikktutforming i økende grad blir nasjonal, og lokale og regionale myndigheter blir redusert til iverksettingsorgan for nasjonale vedtak. Nye sterke regioner kunne i denne sammenheng fungere som en politisk avlastning av de sentrale institusjonene, men dette vil utfordre sektoransvaret til de ulike departementene.

Ut fra det normbaserte institusjonsperspektivet er det mulig å betrakte de tradisjonelle regionalpolitiske løsningene som robuste mot endringsforsøk. Oppgaver og geografiske grenser representerer utgangspunkt for verdier og normsett som mange aktører vil oppfatte som viktige å bevare. Ut fra dette perspektivet er utgangsførventningen at det ikke vil skje større reformer i det regionale styringssystemet. Samtidig kan både landsdelsregioner og byregioner representerer legitime svar på samfunnsutfordringene. Hvis regionreformen resulterer i etablering av landsdelsregioner vil dette være en konsekvens av at regiontilhengerne har klart å bygge videre på etablerte tradisjoner og lojaliteter og på den måten gi disse nye regionene legitimitet. Hvis reformen gir gjennomslag for en sterkere posisjon for storbyregionene vil dette være en konsekvens av at aktørene ser dette nivået som mest tjenelig for å videreføre verdiene i det regionale

Norge. I begge tilfeller vil det være kraften ”i det beste argument” som vil avgjøre utfallet av regiondebatten.

Utviklingen i norsk politikk kan derfor analyseres ut fra den oppfatningen at aktørene kan ha ulike handlingsrasjonale når de søker å finne løsninger på spørsmål knyttet til regional oppgavestruktur og inndeling. I den sammenheng gir det interessepolitiske og det normbaserte institusjonsperspektivet ulike forståelser av hva som kjennetegner demokratiske beslutningsprosesser. I praktisk politikk er det imidlertid viktig å anerkjenne at alle faktiske prosesser trolig inneholder elementer fra begge perspektiver (March and Olsen 1998: 952).

2.2 Analysemodell og forskningsspørsmål

I denne rapporten skal vi analysere fremveksten av, og gjennomslaget til landsdelsregioner og byregioner i den norske debatten om regioner. Vi vil i den sammenheng drøfte tre tema. For det første vil vi analysere nærmere hvordan spørsmålene om regionenes oppgaver og geografiske inndeling har blitt behandlet i utvalgte nasjonale beslutningsprosesser. For det andre vil vi se nærmere på i hvilken grad hhv. landsdelsregioner og storbyregioner har blitt lansert som alternative modeller for den fremtidige regionale organiseringen. For det tredje vil vi diskutere i hvilken grad de to institusjonelle perspektivene til norsk politikk bidrar til å forklare beslutningsutfallene i regionalpolitikken de siste årene.

Første del av analysen er en gjennomgang av de sentrale faktorene i dagens politiske debatt om norske regioners oppgaver og geografiske inndeling. Gjennomgangen starter med en beskrivelse av sentrale utviklingstrekk i det regionale styringsnivåets rolle og oppgaver. Vi vil både presentere utviklingen av det folkevalgte regionnivået og diskutere sentrale kjennetegn ved utviklingen i statsforvaltningens regioninndeling. Denne delen avsluttes med en klargjøring av hva som vi legger til grunn når regiontypene ”landsdelsregioner” og ”storbyregioner” blir brukt.

I andre del av analyseres utvalgte nasjonale beslutningsprosesser hvor temaet regioner har vært berørt. Vi vil i den sammenheng bruke betegnelsen parlamentariske beslutningsprosesser, fordi dette er prosesser som følger den parlamentariske beslutningskjede (Olsen 1978). De tar enten utgangspunkt i en offentlig utredning utarbeidet av et partssammensatt utvalg, eller på en intern prosess i Kommunal- og regionaldepartementet. Hvis det er snakk om en NOU, gjennomføres det en høringsrunde, men også i mange departementsinterne prosesser brukes det ulike former for høringer og konsultasjoner med berørte interesser. Dette danner basis for utarbeidelse av en stortingsmelding eller -proposisjon. Denne behandles i kommunalkomiteen på Stortinget, som utarbeider en innstilling som sluttbehandles i plenum. I Stortinget er det de politiske partiene som er de sentrale aktørene.

Det er i utgangspunktet vanskelig å sette et absolutt startpunkt for når konkurransen mellom landsdelsregioner og byregioner ble synlig i nasjonal politikk. Historiske studier viser at ideen om at Norge kunne inndeles i distinkte landsdeler fikk sitt gjennombrudd på andre halvdel av 1800-tallet (Helle 2006; Niemi 2007). Landsdelene fikk en viss politisk rolle i forbindelsen med innføring av landsdelsplaner på 1960-tallet, men den

politiske interessen for landsdelsnivået gikk tilbake i forbindelse med oppbyggingen av fylkeskommunene på 1970-tallet. Landsdelsperspektivet vente i noen grad tilbake på 1990-tallet, og da var samhandling med vesentlig større regioner i *EU-området* en type påvirkning. Et annet utviklingstrekk var at landsdelene i noen grad fremsto som mer rasjonelle rammer for økonomisk utvikling, noe som bl.a. ble illustrert i St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken. I denne meldingen presenteres det fem landsdelsscenarioer som tar opp den regionale utviklingen fremover mot 2020. De følgende landsdelene er dekket: Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge (Op.cit.: 26-30).

Slutten av 1970-tallet markerte også starten på den politiske interessen for de store byene i Norge. Byene ble tillagt økende betydning for samfunnsutviklingen, samtidig som økonomiske omstillingsprosesser synliggjorde særlige sosiale utfordringer i deler av de største byene. Dette synet kom bl.a. til uttrykk gjennom NOU 1979: 5: Bypolitikk. Denne la grunnlag igjen for en stortingsmelding om bypolitikk i 1980. Tidlig på 1990-tallet kom det også flere stortingsmeldinger om problemstillinger relatert til de store byene, men disse tok først og fremst opp sosiale og miljømessige utfordringer ved byutviklingen. Regionperspektivet var imidlertid svakt i disse meldingene.

Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i reformarbeidet om kommune- og fylkesinndelingen når vi analyserer diskusjonene mellom tilhengere av landsdelsregioner og byregioner. Oppnevningen av Christiansen-utvalget markerer starten på et omfattende utredningsarbeid knyttet til forvaltningsnivået mellom kommune og stat, og diskusjonene om ulike regionmodeller ble påvirket av dette. Vi vil studere hvordan ulike aktører har søkt å utvikle regionalpolitikken innhold slik at den støtter opp om en eller begge av de to regionaliseringsprosessene. De viktigste forskningsspørsmålene er:

- *Innhold:* I hvilken grad har de to regionmodellene vært på dagsorden i de nasjonale politiske beslutningsprosessene? Hvordan har innhold i modellene utviklet seg over tid? I hvilken grad har nasjonal politikk vært innrettet mot å hemme eller fremme utviklingen av hhv. byregioner og landsdelsregioner?
- *Aktører:* Hvem er de viktigste aktørene når det gjelder å sette de to regionmodellene på den nasjonale politiske dagsorden? Hvilke koalisjoner er dannet i forbindelse med utformingen av den nye regionale geografien?
- *Konfliktlinjer:* Hvilke argumenter brukes for å underbygge ulike regionmodeller? I hvilken grad vektlegges politiske, økonomiske eller praktiske argumenter? Er det systematiske forskjeller mellom argumentene til de som vil ha landsdelsregioner og de som vil ha byregioner?
- *Utfall:* I hvilken grad har de to regionmodellene hatt gjennomslag i de nasjonale beslutningsprosessene? Er det andre hensyn som påvirker utformingen den regionale forvaltningen? Hvordan kan vi forklare beslutningsutfallene ut fra de teoretiske perspektivene presentert i dette kapittelet?

Datagrunnlag for studien er først og fremst offentlige dokumenter som NOUer og St.meld., St.prp. og Ot.prp. avgitt fra ulike regjeringer til Stortinget. I tillegg er komitéinnstillinger og referater fra Stortingsdebattene viktige kilder. Analysene av dette materialet suppleres med ulike sekundærkilder. Dette er artikler, bøker, dokumenter og

utredninger som analyserer problemstillinger relatert til forskjellige regionmodeller eller sentrale sider ved forvaltningsreformen.

3 Regionnivået i norsk forvaltning

Vi vil i dette kapitlet gi en kort presentasjon av det regionale nivåets historiske rolle i norsk forvaltning, og deretter presenterer vi nyere utviklingstrekk som har utfordret de tradisjonelle løsningene. Fremstillingen er tredelt. Først presenterer vi fremveksten av den demokratisk valgte fylkeskommunen. I den andre delen redegjøres det for den statlige regionforvaltningen, og vi vektlegger her nyere utviklingstrekk med overgang fra fylkesorganisering til annen geografisk inndeling. Den tredje delen er en gjennomgang av to nye hovedretninger innenfor regionalisering i Norge henholdsvis landsdelsregioner og byregioner.

3.1 Trenivåmodell med fylke som regionnivå

Det norske politiske system har siden 1975 vært basert på tre direkte folkevalgte styringsnivåer. De 18 fylkeskommunene har utgjort mellomnivået mellom stat og kommune med ansvar for egne tjenesteområder og forvaltningsoppgaver. Det eneste unntaket har vært Oslo, som både har hatt ansvar for kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Det er dette systemet som utfordres av nye modeller for regional organisering. For å sikre et sammenlikningsgrunnlag skal vi i det følgende presentere noen hovedtrekk i utviklingen i den "tradisjonelle" trenivåmodellen med vekt på mellomnivåets oppgaver og struktur.

Fylkeskommunene har røtter tilbake til formannskapsloven fra 1837. Loven, som først og fremst omfattet lokalnivået, la grunnlag for etablering av amtsformannskapet. Dette organet var sammensatt av de valgte ordførerne i landkommunene, men det ble ledet av statens representant, amtmannen (fylkesmannen). Det politiske ansvarsområdet dekket saker som var for store for den enkelte kommune å håndtere. I de første årene var oppgavene få, men dette endret seg i takt med at det offentlige tok et økende ansvar for samfunnsutviklingen utover på 1800- og 1900-tallet. Styringsstrukturen lå imidlertid fast langt ut i det 20. århundre, og det var først i forbindelse med den ekspansive utbyggingen av velferdsstaten etter 1945 at det ble arbeidet med ulike forslag om reformer i strukturen til lokal- og regionalforvaltningen.

Historikeren Yngve Flo har karakterisert årene 1945 til 1975 som en periode preget av store omveltninger for fylkesnivået (Flo 2003). Utviklingen var preget av at det eksisterte ulike synspunkt på hvordan fylkesnivået burde organiseres. Det ble nedsatt et eget utvalg, Schei-komiteen, som skulle utrede reformer i styringssystemet. I 1954 la kommunalminister Ulrik Olsen frem et eget forslag om at det skulle etableres en ny fylkeskommune som omfattet byene, og som hadde direkte valg, egen skatterett og en selvstendig administrasjon. Forslaget, som i ettertid har hatt navnet Lex Ulrik, møtte særlig sterk motstand fra fylkesmannshold. I følge Flo var fylkesmann og leder i Kommuneinndelingskomiteen Nikolai Schei en av de mest sentrale motstanderne mot dette vidtrekkende forslaget. Dette er en av grunnene til at komiteen ikke kom med noe reformforslag for fylkesnivået som Ulrik Olsen hadde skissert.

Innstillingen fra den såkalte "Schei-komiteen" ble lagt frem i 1956, og den dannet utgangspunkt for en ny lov om fylkeskommuner som ble behandlet i Stortinget i 1961. Loven la grunnlaget for flere reformer. For det første ble den politiske statusen til fylkeskommunene endret. Den politiske ledelsen ble styrket gjennom etableringen av embeter som fylkesordfører og fylkesvaraordfører, mens fylkesmannen mistet rollen som leder og medlem av fylkesutvalget. For det andre ble alle byer, med unntak for Oslo og Bergen, nå en del av fylkeskommunene. Reformen var imidlertid avgrenset, for fortsatt var det ikke direkte valg til fylkestinget og det ble ikke opprettet noen selvstendig administrasjon. Reformen ble iverksatt fra 1. januar 1964.

Reformtempoet økte utover 1960- og -70-tallet. Ansvarsområdet ble utvidet til vegnettet (1964), sykehus og sykehjem (1969) og videregående skoler (1973). Den geografiske strukturen var også på dagsorden. Fylkesinndelingskomiteen av 1961 foreslo at antall fylker burde reduseres til syv, subsidiært 12, for å få en bedre planlegging. Forslaget fikk ikke støtte hos den borgerlige ledelsen av Kommunaldepartementet som overtok i 1965, og ble derfor ikke fremmet som forslag fra regjeringen. Seinere på 1960-tallet var ideen om mindre regioner enn fylkene også på dagsorden. Blant annet krevde Bygningsloven fra 1965 at kommunene gikk sammen om regionplaner (Flo 2003). I følge Torodd Strand (1985) hadde dette kravet svært liten effekt fordi kommunene ikke fikk til samarbeid på dette området.

I denne perioden økte imidlertid den politiske støtten til demokratiske reformer på regionalt nivå. Ideene som Ulrik Olsen hadde fremmet på 1950-tallet hadde nå modnet, og de fikk nå politisk gjennomslag. I 1971 ble det nedsatt en "Hovedkomité for reformer i lokalforvaltningen". En av sakene som ble utredet i komiteen var fylkeskommunenes rolle og organisering. Arbeidet ledet til et større reformforslag som ble behandlet og godkjent i Stortinget i 1974. Reformen hadde tre hovedelement. For det første ble det innført direkte valg på fylkesting. For det andre fikk fylkestingene direkte beskatningsrett. For det tredje ble det etablert en selvstendig fylkesadministrasjon styrt av en fylkesrådmann. Det nye forvaltningsnivået hadde bred politisk støtte, bl.a. fordi dette ble oppfattet som en demokratireform. Til tross for dette var det flere uklarheter ved reformen, noe som kom til å prege fylkeskommunenes videre utvikling (Flo: 2003: 68).

En hovedutfordring var at fylkesmannsambetet ble videreført som en parallell styringsstruktur på regionalt nivå. Dette fikk betydning allerede ved innledning til 1980-tallet. To forhold fremheves som sentrale. For det første var kommunene skeptiske til at fylkeskommunene skulle bli for sterke og utvikle seg til "overkommuner". For det andre ønsket Staten sterkere regional samordning og ivaretagelse av nasjonale målsetninger. Disse forholdene åpnet opp for at fylkesmannsambetet ble tilført nye oppgaver. I 1982 "vant de kampen" om det regionale ansvaret for miljøforvaltningen, og tidlig på 1990-tallet fikk de også ansvar for den regionale landbruksforvaltningen (Flo 2003). Også innen næringsutvikling ble det valgt en statlig løsning da Distriktenes utbyggingsfond (DU) og andre statlige virkemiddeloperatører ble omdannet til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) i 1992. Selv om fylkeskommunene fikk en viss rett til å påvirke disponeringen av midlene ble den reelle innflytelsen oppfattet å være liten (Baldersheim 2003: 286-88).

Fylkesstrukturen kom for alvor på den nasjonale politiske dagsorden tidlig på 1990-tallet gjennom NOU 1992: 15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Christiansen-utvalgets innstilling om kommune- og fylkesinndelingen var den første utredningen om kommunestrukturen på 30 år. 12 av 13 medlemmer var enige om at det var et nasjonalt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen, og at det var behov for større enheter. Utvalgsinnstillingen hadde en rekke forslag til hvilke prinsipper som skulle ligge til grunn for både kommune- og fylkesstrukturen. De mest grunnleggende prinsippene var at ingen kommuner burde ha mindre enn 5.000 og ingen fylker færre en 200.000 innbyggere. Oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer, og mellom statlig og kommunal forvaltning, ble også i noen grad diskutert i utredningen, men det ble ikke fremmet forslag om omfattende endringer på dette området.

Den sittende Arbeiderpartiregjeringen utarbeidet en stortingsmelding, *Kommune- og fylkesinndelingen* (St.meld. nr. 32 1994-95) som oppfølging av utvalgets innstilling. I denne ble mange av utvalgets anbefalinger presentert og diskutert. Regjeringen sluttet seg til hovedprinsippene, men dette ble ikke fulgt opp med konkrete forslag til vedtak. I stede ble en oppfølgingsplan for videre utredning av de mest aktuelle kommune- og fylkessammenslåinger presentert. Det ble også presentert planer for hvordan reformen kunne iverksettes i praksis, bl.a. i gjennom endringer i lov- og regelverk som ville bli berørt av en ny geografisk inndeling. I meldingen diskuteres også oppgavefordeling og forslag om å innføre to forvaltningsnivåer. På begge områder var konklusjonen at gjeldende ordninger skulle videreføres.

Utvalgsinnstillingen og stortingsmeldingen ble lagt frem i en periode preget av sterke sentrum – periferi konflikter i norsk politikk. Forholdet til EU sto på dagsorden, først gjennom EØS-avtalen og deretter gjennom medlemskapsforhandlingene som strandet ved nei-flertall ved folkeavstemningen i november 1994. Senterpartiet, som sto sterkt i befolkningsmessig små kommuner og fylker, var en forkjemper for periferiinteresser i begge saker. Partiet gikk derfor aktivt ut mot forslagene til reformer i kommune- og fylkesstrukturen. Da meldingen ble behandlet i Stortinget sluttet et stort flertall seg til et forslag fra Senterpartiet om at alle kommune- og fylkessammenslåinger skulle være frivillige og basert på flertallsvedtak og folkeavstemninger i alle involverte kommuner (Hansen 2008). Vedtaket ga i prinsippet "vetorett" til alle kommuner og fylker som var mot sammenslåing, og denne var uavhengig av den aktuelle kommunens absolutte størrelse. Dette medførte at forslag til strukturreformer ble forlatt på regionalt nivå, og det er kun gjennomført et lite antall kommunesammenslåinger siden stortingsvedtaket i 1995. I tillegg ba Stortinget om en mer utførlig vurdering av oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, og oppfølgingen av denne skal vi komme tilbake til i kapittel 4.

3.2 Regioninndeling for statens sektorforvaltning

Statsforvaltningen har som vi har vært inne på tidligere i rapporten, forankret deler av sin virksomhet regionalt. Regional stat vil her bli definert som *statlige organer som er instruert av sentrale forvaltningsorganer, men som har oppgaver og mål som kan nås innenfor en avgrenset del av landet over kommunenivå* (Statskonsult 2002:18: 6). Begrepet avgrenses mot lokal statsforvaltning i de tilfellene etatene er organisert etter en treleddet modell bestående av et sentralt, et regionalt og et lokalt ledd.

Siden midten av 1990-tallet har omorganiseringene i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Omstillingen gjelder også regional stat, der flere statlige sektorer har fått regionale ledd med mer myndighet. Regional stat har endret seg gjennom:

- *Statlig overtakelse* av gjøremål som tidligere var helt eller delvis lokal- eller regionalpolitisk styrt (f.eks. sykehus og næringsmiddeltilsyn). Disse endringene har medført opprettelse av administrative styringsledd på regionalt og lokalt nivå.
- *Nyetableringer i regional stat*. Et eksempel er Utlendingsdirektoratet/Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som har bygd opp et regionalt ledd etter etableringen i 1988. I 2004 ble Senter for statlig økonomistyring etablert med seks regionkontor. Opprettelsen av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) i 2006 representerer det hittil siste eksemplet på nyetableringer. På dette området er det fylkesgrensene som definerer regionnivået.
- *Moderniseringen* av den regionale stat har også ført til *sammenslåing* av eksisterende enheter. Reduksjonen fra 19 til 5 regionale vegkontor er et eksempel på denne strategien.
- *Nedbygging* av regional stat. Både Konkurransetilsynet og Posten har fjernet sine regionale styringsledd.
- *Administrativ desentralisering* av myndighet har skjedd gjennom en kombinasjon av intern delegasjon av myndighet til underliggende enheter, slik som til de regionale vegkontorene, og en ekstern fristilling gjennom overgang fra forvaltningsorganer til tilknytningsformer som statlige foretak og statsaksjeselskaper, slik som regionale helseforetak og Avinor AS. Den daglige driften og forvaltningen av virksomhetene trekkes derved lenger bort fra den sentrale politiske styringen.

Utviklingen av regional stat har medført at flertallet av de om lag 40 statsregionene har en uensartet geografisk utforming. Den statlige regionalisering utviser også et stort mangfold når det gjelder oppgaver og målgrupper for virksomheten. Vi vil i det følgende presentere en oversikt over mangfoldet i regional stat, og i den sammenheng vil vi ta utgangspunkt i en kategorisering utviklet av NIBR og Statskonsult i rapporter fra hhv. 2006 og 2003. Denne har to hoveddimensjoner.

Den ene dimensjonen går på hvilket regionalt nivå organisasjonen har. Her vil vi ta utgangspunkt i om regionen er mindre, lik eller større enn fylkesnivået. Det er viktig å presisere at regional stat også kan ha et lokalt organisasjonsnivå. Den andre dimensjonen går på spørsmålet om innholdet i oppgavene som blir ivaretatt av vedkommende regionale organ, der det skilles mellom:

- *Forvaltning* som en samlebetegnelse og omfatter mange funksjoner, men i hovedsak virksomhet i kraft av det offentliges myndighetsrolle. Vi vil her fokusere på de etatene som har ansvar for den offentlige infrastruktur.
- *Tilsyn* er myndighetenes utadrettede virksomhet for å påse at lover og forskrifter etterleves.
- *Tjenesteyting* er leveranse av kunnskap og tjenester rettet mot enkeltborgere og næringsliv og interntjenester/støtte til andre offentlige organer.

I tabell 3.1 er de ulike statsetatene oppsummert ut fra oppgaver og inndelingsprinsipp. Vi har valgt å ikke ta med bispedømmene og domstoler og andre konfliktløsende etater.

Tabell 3.1: Inndeling av regionale statsetater

Organisering/ inndelingsprinsipp	Type oppgaver/forvaltning		
	Infrastrukturforvaltning	Tilsyn/kontroll	Tjenesteyting/fordeling
Enheter mindre enn fylkene	Avinor	Politiet (27) Statens naturoppsyn (36)	Politiet (27)
Fylkesvis inndeling		Fylkesmannen (18)	NAV (19)* Innovasjon Norge (18)
Enheter større enn fylker (regioner), NB. bare to etater, (vei og helse) har sammenfallende regioninndeling, resten har forskjellige inndelinger.	Jernbaneverket (3) Statnett (3) Kystverket (5)* NVE (5)* Statens vegvesen (5)* Meteorologisk institutt (2)* Statens Kartverk (12) Statsbygg (5)	Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling (4)* Arbeidstilsynet (7)* Justerkamrene (5) Fiskeridirektoratet (7)* Mattilsynet (8)* Kriminalomsorgen? (6)* Toll- og avgiftsetaten (6)* Direktoratet for sikkerhet og beredskap* Senter for statlig økonomistyring (6) Skatteetaten*	Husbanken (6) Statens lånekasse (8) Helseforetakene (4)* Reindriftskontorene (6) Barne-, ungdoms- og familieetaten (5)* Forbrukerrådet Integrering og mangfoldsdirektoratet (6)

Kilde: Stigen 2005, egen oppdatering ()=antall regioner, * underliggende lokale enheter

Det er gjennomført flere endringer i årene etter at denne NIBR-rapporten ble utarbeidet. Trykdeetaten og A-etat ble slått sammen fra sommeren 2006, og ble da NAV. Etaten skal fortsatt organiseres på fylkesbasis. Skatteetaten ble reorganisert fra 1. januar 2008. Fylkesskattekontorene og skattefogdene ble slått sammen, og det ble etablert fem regioner underlagt Skattedirektoratet. I de nye landsdelsbaserte regionene inngår fylkesskattekontoret, skattefogd og likningskontor for fylkeshovedstaden. De øvrige likningskontorene skal videreføres som lokale enheter.

NIBR gjennomførte i 2006 en spørreundersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner om forholdet mellom den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne for brukerne (Hansen et al. 2006). I rapportens sammendraget viser forskerne til at geografisk inndeling av informantene ikke oppleves som en dominerende årsak til samordningsutfordringer i regional statsforvaltning. Samtidig vises det til at det er betydelige kostnader for kommunene forbundet med at statlige regionkontor får ulik geografisk organisering. Regional stat oppleves også som noe problematisk når det gjelder ivaretagelse demokratiske verdier i styringen av offentlig sektor. Statsorganene oppfattes heller ikke som en kanal befolkningen kan bruke for å påvirke nasjonal politikk (Op.cit.: 10-11).

3.3 Alternative regionmodeller

I dette kapittelet skal vi se nærmere på kimene til de to nye hovedretningene innen regionalisering i Norge. Vi vil først gi en kort presentasjon av de fem landsdelene som vanligvis defineres i Norge. I den sammenheng vil vi kort skissere i hvilken grad det har vært arbeidet med å etablere grunnlag for landsdelsregioner. Deretter presenteres de 9 byene som inngår i studien, og vi beskriver de funksjonelle byregionene. Innholdet i de konkrete regionaliseringsprosessene er belyst i andre deler av denne studien, se Leknes 2008; Leknes og Bjelland 2008; Leknes og Thygesen 2008; Hidle 2008a, 2008b og 2008c; Ellingsen 2008a, 2008b, 2008c.

3.3.1 Landsdeler

Ideen om at det eksisterer klart definerbare landsdelsregioner i Norge kan knyttes til kulturelle og dialektmessige forskjeller mellom ulike deler av landet. Det finnes imidlertid ingen endelig og avklart avgrensning av landsdelsregionene i Norge. I utgangspunktet er det imidlertid vanlig å identifisere fem landsdelsregioner: Østlandet (Øst-Norge), Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag (Midt-Norge) og Nord-Norge. Disse regionene er svært ulike i utstrekning og befolkningsstørrelse, og større geografiske områder kan høre til mer enn en landsdel. I følge Peter Arbo (2005) var støtten til landsdelene som forvaltningsnivå sterkest på 1960-tallet. I det følgende skal vi se nærmere på disse fem landsdelene og de bestrebelser som er gjort for eventuelt å definere disse som en fremtidig landsdelsregion i det norske styringssystemet.

Nord-Norge

Nord-Norge er en landsdel som kjennetegnes av en sterk regional identitet utad og et mangfold av lokale identiteter innad. Den nordnorske identiteten har blitt påvirket av spesielle klimatiske og geografiske kjennetegn, men ideen om en nordnorsk identitet er mange måter skapt av utflyttede nordlendinger i Oslo (Niemi 2007). Landsdelen er rik på naturressurser, og den har derfor hatt en særpreget økonomisk utvikling. Den særegne utviklingen i Nord-Norge har også vært påvirket av møtet mellom norsk, samisk, finsk og i noen grad russisk språk og kultur.

Fylkeskommunene i Nord-Norge har sammen med Nord-Trøndelag fylkeskommune samarbeidet på en rekke områder gjennom Landsdelutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Landsdelsutvalget har et eget sekretariat med sete i Bodø, og fylkesordførere og andre toppolitikere er medlemmer av de styrende organer. Dette samarbeidsorganet har bistått fylkeskommunene i satsinger internt i regionen, og det har vært med å samordne satsinger internasjonalt, bl.a. på Nordkalotten og i Barentsregionen. Også mange statsetater opererer med de tre nordnorske fylkene i en region. Dette gjelder bl.a. innenfor viktige områder som veg og helse.

I forbindelse med regiontenkningen utgjør Finmark en hovedutfordring i forhold til resten av Nord-Norge. Fylket er med sine 48.000 km² i utstrekning stort nok til å utgjøre en egen region, men samtidig er befolkningen og økonomien trolig for liten til å bære en egen regionforvaltning som skal ha større ansvarsområder enn dagens fylkeskommuner. En annen utfordring kan knyttes til rivalisering mellom Tromsø og Bodø som de to stor byene i landsdelen. En mindre utfordring i forhold til etableringen av en Nordnorsk

region er grensene mot Midt-Norge, for her kan det tenkes andre løsninger enn dagens fylkesgrense mellom Nordland og Nord-Trøndelag.

Ideen om en landsdelsregion i Nord-Norge ble i 2005 utredet av Troms fylkeskommune. Rapporten ble presentert som en melding fra Fylkesrådet i Troms. Hovedkonklusjonen er at landsdelen trenger ett direkte valgt organ som erstatning for de tre fylkeskommunene og deler av regional stat. Fylkesrådet ønsket at regionen skulle få flere oppgaver, mer makt og større ressurser, og det ble argumentert for at en slik løsning ville avlaste de nasjonalstatlige institusjonene i Oslo.

Trøndelag/Midt-Norge

Denne landsdelen kan avgrenses på to måter. Trøndelag utgjør en relativt klart definerbar dialekt- og identitetsregion som omfatter de to trøndelagsfylkene. Historisk kan regionens politiske og administrative fellesskap trekkes tilbake til Frostatinget. I tillegg er det vanlig å se Nordmøre som en del av dette fellesskapet. Regionen har flere mindre byer, men Trondheim utgjør et samlende urbant senter i Trøndelag. Fellesskapet i Trøndelag har de siste årene blitt styrket gjennom et omfattende samarbeid rundt en felles fylkesplan for de to fylkeskommunene og Trondheim kommune for perioden 2005 – 2008.

Midt-Norge er betegnelsen på en mer administrativ definert region som i de fleste sammenhenger innbefatter de to trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal. Dette er f.eks. regiondefinisjonen for statsregionene innenfor både helse og veg. Samtidig har Møre og Romsdal fylkeskommune engasjert seg i regionale samarbeid med vestlandsfylkene. Møre og Romsdal fylkeskommune har vært medlem av SAVOS (Samarbeidsrådet for Vestlandet og Sørlandet) og er medlem av Vestlandsrådet.

I forbindelse med defineringen av landsdelsregionene oppstår det et problem i forhold til defineringen av grensen til Vestlandsregionen. Dialekt- og kulturgrensene mellom Trøndelag og Vestlandet går trolig midt gjennom Møre og Romsdal fylke. Denne uavklarte situasjonen er en av forklaringene på hvorfor Midt-Norge som egen region ikke har vært utredet av de tre fylkeskommunene.

Vestlandet

Denne landsdelen kan defineres ut fra felles historie, og kulturelle, språklige og geografiske særtrekk. De tre sørligste Vestlandsfylkene utgjorde kjernen i det gamle Gulatingsområdet, som også omfattet Agder og Møre. I dag preges landsdelen av store interne forskjeller fra nord til sør. Et annet særtrekk ved denne regionen er at den har to store urbane befolkningsentre i Bergen og Stavanger. Rivalisering og konkurranse mellom disse to byene utgjør en potensiell barriere mot tettere samarbeid på Vestlandet. Regionen har også grenseutfordringer både i nord og sør.

Samarbeid på Vestlandet har vært utredet flere ganger. I den første utredningen ble premissene for nærmere samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane kartlagt og presentert (Farsund, Leknes og Aarethun 2002). Utredningen dannet grunnlag for en prosess som munnet ut i etableringen av Vestlandsrådet som et overordnet samarbeidsorgan for de tre fylkeskommunene. Også Møre og Romsdal

sluttet seg til samarbeidet. Vestlandsrådet har bl.a. hatt ansvar for et forvaltningsforsøk innenfor samferdselsområdet.

I 2005 vedtok tre av fylkene, Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, at grunnlaget for en ny Vestlandsregion skulle utredes nærmere. I utredningen ble to modeller vurdert nærmere. Den første la opp til tett og forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunene gjennom Vestlandsrådet. Den andre var etablering av en vestlandsregion til erstatning for fylkeskommunene. Det var den siste modellen som fikk mest oppmerksomhet i utredningsarbeidet. Utredningen tok ikke opp grensene for den nye regionen. I Hordaland var politikerne positiv til etablering av en vestlandsregion, men det ble nei både i Rogaland og Sogn og Fjordane. Den politiske behandlingen i de tre fylkene førte derfor ikke til noen vedtak om å etablere en vestlandsregion, og samarbeidet gjennom Vestlandsrådet ble derfor videreført, men omfang og ambisjonsnivå ble redusert.

Sørlandet

Dette er den på mange måter den yngste og minste av identitetsregionen i Norge. Sørlandet har historisk vært definert som en del av Vestlandet, men utviklet fra tidlig 1900-tallet en egen sørlandsk identitet basert på det som ble oppfattet å være spesielle språklige og kulturelle særtrekk (Helle m. fl. 2006). Kristiansand er den største byen i landsdelen, men Arendal er som fylkeshovedstad i Aust-Agder en rival i mange saker.

I dag er de to Agder-fylkene samlet små i både befolkning og utstrekning. En sammenslått sørlandsregion vil f.eks. ikke bli blant de fire største fylkene i landet. I enkelte sammenhenger har statsetater ett kontor som dekker begge Agder-fylkene. I de tilfellene der statsforvaltningen er basert på en landsdelsorganisering med fem landsdeler inngår Sørlandet i en større sørøstnorsk region.

Konsulentfirmaet ECON gjennomførte i 2001 en utredning av en ny regionstruktur som omfattet fylkene Telemark, Vest-Agder og Aust-Agder. Arbeidet ble tett fulgt av en styringsgruppe satt sammen av representanter fra de tre fylkeskommunene, og det var denne gruppen som formulerte anbefalingene i utredningen. Hovedkonklusjonen var at etablering av ett Agder-fylke var et naturlig første steg i etableringen av større regioner. I første omgang ble det ikke sett som tjenelig å trekke Telemark med i en slik sammenslåing. Utvalget konkluderte også med at de tre fylkene kunne inngå i en større sørøstnorsk region hvis det var denne type regioner som ble etablert andre steder i landet. Utredningen dannet utgangspunkt for et forslag om sammenslåing av de to Agder-fylkene, men en planlagt folkeavstemning høsten 2005 ble avlyst bl.a. fordi en ønsket å avvente en eventuell nasjonal regionreform.

Østlandet

Dette er den desidert største landsdelen i Norge målt i befolkning og nest størst målt i areal. Størrelsen bidrar til at det er store forskjeller i kultur, dialekt og livsstil internt i landsdelen. Torodd Strand (1985) opererer med todelt Østlandsregion: det sentrale østlandsområdet (Akershus, Oslo, Vestfold og Østfold) og det mindre sentrale østlandsområdet (Buskerud, Hedmark, Oppland og Telemark). Det er etablert en felles samarbeidsorganisasjon for de 8 fylkene. Østlandssamarbeidet har ansvar for å samordne fylkeskommunenes arbeid med samferdsel, opplæring og kompetanse og

deltakelse i internasjonalt samarbeid, særlig i forhold EU initierte programmer i Nordsjøregionen og Østersjøregionen.

En hovedutfordring i forbindelse med tettere samarbeid i landsdelen er forholdet mellom Oslo som hovedstad og storby og utkantproblemer i andre deler av regionen. Dette gir denne landsdelen store interne spenninger, og det er derfor vanlig å dele Østlandet i flere regioner som kan fungere som tilnærmede landsdelsregioner i en norsk kontekst. Dette er bl.a. den løsningen som er valgt i de tilfellene hvor statsforvaltningen har valgt en landsdelsorganisering. Unntaket her er helse, hvor opprinnelige to regioner ble slått sammen til Helse Sørøst. Etableringen av denne regionen, som omfatter alle de 10 fylkene på Sør- og Østlandet, ble ironisk nok begrunnet ut fra sykehusstrukturen i Oslo.

Det er ikke gjennomført noen helhetlig analyse av muligheten for å etablere en felles landsdelsregion på Østlandet, men det er gjennomført flere utredninger som vurderer alternative løsninger til en stor region. Vi har allerede presentert en utredning som berører dette området, og skal i det følgende kort skissere hovedkarakteristikkene ved flere av alternativene.

De tre fylkene Buskerud, Telemark og Vestfold gjennomførte i 2001 en utredning hvor målet var å få vurdert mulighetene for økt samarbeid, og å få undersøkt fordeler og ulemper knyttet til en sammenslåing av de tre fylkene. Arbeidsgruppen som sto for utredningen anbefalte at det i prinsippet burde etableres en ny region som omfattet de tre fylkene. Hvis dette ikke var praktisk eller politisk mulig anbefalte utvalget at samarbeidet mellom fylkene ble videreutviklet.

Utredningsarbeidet resulterte i etableringen av BTV-forsøket fra 2004. Dette var en utprøving av et nytt folkevalgt nivå der de tre fylkeskommunene samarbeider om samferdsel, næringsutvikling, internasjonalt arbeid og regional planlegging. Styringen av både statlige og fylkeskommunale oppgaver ble overført til et politisk regionråd bestående av 11 politikere fra hvert fylkesting. Forsøket ble avsluttet i 2007, men en videreføring ble diskutert i sammenheng med den varslede nasjonale regionreformen (Finsrud og Hildrum 2006).

Det har vært gjennomført to utredninger som har tatt opp mulige større regioner øst på Østlandet. I 2001 gjennomførte Noralv Veggeland ved Høgskolen på Lillehammer et forprosjekt der tema var hvordan utviklerrollen kunne styrkes gjennom etableringen av en mer robust region basert på sammenslåing av flere fylkeskommuner. Veggeland diskuterte problemstillingene generelt og i forhold til to geografiske løsninger for de fire fylkeskommunene. Hovedalternativet var en region bestående av alle fire fylker. Alternativt skisserte han en løsning med en innlandsregion bestående av Hedmark og Oppland og en kystregion bestående av Akershus og Østfold.

I februar 2002 leverte konsulentfirmaet ECON en utredning om fremtidige regioner for de fire samme fylkeskommunene. Konklusjonen var at det burde etableres to regioner i dette området. Hedmark og Oppland kunne inngå i en felles region, og det samme gjaldt Akershus og Østfold. I tillegg anbefalte rapporten at de to nye regionene etablerte et tett samarbeid med Oslo. Utredningen inneholdt en tilrådning fra de fire fylkesrådmennene, men det var kun fylkesrådmennene fra Akershus og Østfold som anbefalte dette

forslaget. Disse to var også åpen for at det ble etablert en større region hvis dette styringsnivået ble tilført ansvar for nye og omfattende oppgaver.

Fylkesrådmennene fra Hedmark og Oppland ville ikke anbefale noen modell i forbindelse med ECON-rapporten, men avvente høringsrunden. I årene etter har de to fylkeskommunene arbeidet med å få til samarbeid i "Region Innlandet". Det langsiktige målet er å legge grunnlaget for en regiondannelse som omfatter de to fylkene Hedmark og Oppland. Et viktig utgangspunkt for arbeidet er de nasjonale ambisjonene om å gi det regionale forvaltningsnivået flere oppgaver. De to fylkeskommunene innledet derfor et tett samarbeid på administrativt og politisk nivå gjennom forsøket Region Innlandet.

Akershus og Østfold har ikke arbeidet videre med å etablere en større region. De to fylkene er imidlertid medlem av samarbeidsorganisasjonen Oslo-regionen. Vi skal kort komme tilbake til denne i den neste delen av kapitlet.

Sammenfatning

Landsdeler som utgangspunkt for fremtidige regioner, har ikke vært noe omfattende tema i den politiske debatten rundt om i Norge, men denne gjennomgangen illustrerer at det eksisterer en interesse for at landsdelene kan fylle en slik rolle i en fremtidig regionreform. Gjennomgangen i kapittel 3.2 illustrerte at statsforvaltningen i økende grad baseres på en landsdelsorganisering, med fra fire til syv enheter. Landsdelene er basert på historiske, språklige og kulturelle særtrekk, og i tabell 3.2 har vi oppsummert noen kjennetegn ved dem.

Tabell 3.2: Strukturelle trekk ved landsdelsregionene (folketall fra 1.1 2009)

<i>Landsdel</i>	<i>Antall fylker</i>	<i>Befolkning</i>	<i>"Hovedstad"</i>	<i>Utredet</i>
Nord-Norge	3	463 500	Tromsø (Bodø)	Ja
Trøndelag	2	417 500	Trondheim	Nei*
Midt-Norge	3	666 000		Nei
Vestlandet	3	996 500	Bergen (Stavanger)	Ja
	4	1 245 500		
Sørlandet	2	265 000	Kristiansand (Arendal)	Ja
Østlandet	8	2 397 500	Oslo	Nei – flere mindre drøftes

*De to fylkeskommunene har i samarbeid med Trondheim vedtatt en felles fylkesplan

3.3.2 Byer og byregioner

I en norsk kontekst er det vanlig å operere med 6 storbyer eller storbyregioner (St.meld. nr. 31 2002-03). Dette antallet er basert på en norsk definisjon av storby. Av disse seks byregionene er det kun Oslo-regionen, med en befolkning på 1 ½ million, som har tilstrekkelig stor befolkning til at den når opp i mellomsjiktet i en rangering av europeiske byregioner.

I det følgende skal vi kort presentere de 9 byene og byregionene som inngår i dette prosjektet, og for helhetens skyld tar vi også med Oslo. Sentralt i den sammenheng er tilstedeværelsen av organiserte tiltak som søker å styrke samarbeidet i byregionene. Vi tar utgangspunkt i de regionavgrensingene som ble lagt til grunn i storbymeldingen (St.meld. nr. 31, 2002-03). Regioninndelingen i meldingen bygger på to tidligere standarder for inndeling av kommuner: "Standard for økonomiske regioner" (Hustoft et al. 1999) og "Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner" (Jukvam 2002).

Oslo

I Storbymeldingen omfatter Osloregionen 46 kommuner, og inkluderer bl.a. to mindre byregioner, Drammensregionen og Mosseregionen. Befolkningen var i 2002 på 1,26 millioner, og denne har vokst betydelig i årene etter. I 2004 ble det etablert en egen samarbeidsorganisasjon i Osloregionen. Denne organisasjonen, som også heter Oslo-regionen har 56 medlemskommuner, inkludert fylkeskommunene Akershus og Østfold. Den funksjonelle byregionen utgjør en betydelig utfordring i forbindelse med planlegging på tvers av administrative og politiske grenser. På det næringspolitiske området har Oslo og Akershus samarbeidet siden midten av 1990-tallet, og virksomheten koordineres gjennom felles RUP og organisasjonen Oslo Teknopol (Farsund og Holmen 2007). Utfordringene i Oslo-regionen har vært behandlet i nasjonal politikk flere ganger, og vi skal se nærmere på den såkalte "Hovedstadsmelding" i kapittel 6. Hovedstadsregionens funksjon og størrelse gir den en svært spesiell status i det regionale Norge (Fimreite og Selle 2006).

Bergen

Bergen er sentrum i en region som omfatter de 14 kommunene Bergen, Askøy, Austrheim, Fjell, Fusa, Lindås, Meland, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Sund, Vaksdal og Øygarden. 10 av kommunene samarbeider gjennom Regionrådet for Bergen og Omland, mens de fire kommunene Austrheim, Lindås, Meland og Radøy er medlem av Regionrådet for Nordhordland. Høsten 2007 ble Business Region Bergen etablert for å koordinere næringspolitikken i byregionen. I alt 20 kommuner, og Hordaland fylkeskommune, er direkte eller indirekte tilknyttet organisasjonen. I tillegg har mange av kommunene eierinteresser i større infrastrukturselskaper som Bergen og Omegn havnevesen, BKK (energi) og BIR (avfall) som operer på tvers av kommunegrensene i byregionen.

Trondheim

Trondheimsregionen omfatter de 10 kommunene Trondheim, Skaun, Klæbu, Melhus, Malvik, Midtre Gauldal, Rissa, Selbu, Stjørdal og Leksvik. Av disse ligger Stjørdal og Leksvik i Nord-Trøndelag, mens de øvrige ligger i Sør-Trøndelag. Ni av de ti kommunene (ikke Selbu) samt Orkdal kommunene og Sør-Trøndelag fylkeskommune samarbeider gjennom samarbeidsorganet Trondheimsregionen. Trondheim har også samarbeid med de andre byene i Midt-Norge, og er som nevnt tidligere partner i fylkesplanarbeidet i Trøndelag.

Stavanger

I storbymeldingen omfatter Stavangerregionen de 13 kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Forsand, Strand, Finnøy, Rennesøy og Kvitsøy. Ett særtrekk ved denne byregionen er at senterkommunen ikke er totalt dominerende når det gjelder befolkning. Sandnes kommune har en befolkning som utgjør mer enn 50 % av befolkningen i Stavanger kommune. De 13 kommunene i byregionen og Hjelmeland, Suldal og Sirdal samarbeider gjennom organisasjonen Greater Stavanger. De 16 kommunene har bl.a. en felles strategisk næringsplan. De fleste av kommunene er også engasjert i andre samarbeid i byregionen, f.eks. knyttet til transport og arealplanlegging, vannforsyning, avløp og renovasjon og energi.

Kristiansand

I storbymeldingen blir Kristiansandsregionen definert som å omfatte de 10 kommunene Kristiansand, Mandal, Venesla, Songdalen, Søgne, Marnardal og Lindesnes i Vest-Agder fylke, og Lillesand, Birkenes og Iveland i Aust-Agder fylke. De seks kommunene Kristiansand, Birkenes, Lillesand, Songdalen, Søgne og Venesla samarbeider gjennom nettverksorganisasjonen Knutepunkt Sørlandet. Dette organet fungerer som overbygning for en rekke tematiske samarbeid.

Tromsø

Tromsø kommune inngår på grunn av sin geografiske størrelse formelt sett ikke i en funksjonell region som strekker seg over kommunegrensene. Tromsø har likevel inngått regionalt samarbeid med kommunene Balsfjord og Karlsøy. I 2008 ble det utarbeidet en egen Strategisk næringsplan for Tromsø-regionen som omfattet i alt 9 kommuner i Nord-Troms.

Bodø

Bodø er den største byen i Nordland fylke. I storbymeldingen inngår de fire kommunene Bodø, Gildeskål, Beiarn og Skjerstad i byregionen. Den siste kommunen ble en del av Bodø fra 1. januar 2005.

Ålesund

Ålesund er den største byen i Møre og Romsdal fylke, men det er Molde som er fylkeshovedstad. I storbymeldingen er Ålesund en del av en byregion som omfatter de fem kommunene Ålesund, Ørskog, Skodje, Sula og Giske. Vanskelig kommunikasjoner på Sunnmøre bidrar til at andre befolkningstygdepunkt i området faller utenfor den funksjonelle byregionen.

Arendal

Arendal er fylkeshovedstad i Aust-Agder. I storbymeldingen defineres ikke Arendal som en del av en større byregion. Grimstad, Froland, Vegårshei og Tvedestrand er nabokommuner.

Haugesund

Haugesund er den tredje største byen i Rogaland. I storbymeldingen inngår de fem kommunene Haugesund, Bokn, Tysvær, Karmøy og Sveio i byregionen. Sistnevnte

kommune er en del av Hordaland fylke. Et viktig særtrekk ved denne byregionen er at senterkommunen ikke er størst i befolkning, for det er Karmøy. Denne kommunen innbefatter ikke mindre enn tre tettsteder med bystatus. Det er Kopervik, Skudeneshavn og Åkrahamn.

Sammenfatning

Denne gjennomgangen viser at de 10 norske byregionene som inngår i denne studien er svært ulike, både i forhold til hverandre og i forhold til hovedstadsregionen. I tabell 3.3 har vi oppsummert de viktigste statistiske kjennetegnene ved byene og byregionene.

Tabell 3.3: Strukturelle trekk ved byregionene (befolkningstall fra 1.1 2009)

	Bykommune		Byregion		
	Innbyggere	Areal (km ²)	Antall k.	Innbyggere	Areal (km ²)
Osloregionen	575 000	454	56	1 590 000	14.358
Bergensregionen	252 000	465	14	370 000	3.345
Trondheimsregionen	168 000	342	10	248 000	6.690
Stavangerregionen	122 000	70	13	296 000	3.880
Kristiansandsregionen	80 000	277	10	146 000	3.043
Tromsøregionen	67 000	2.558	3	74 000	5.098
Bodøregionen	46 000	921	4	50 000	2.811
Ålesundsregionen	42 000	98	5	63 000	458
Arendalsregionen	41 000	272	5*	74 000	1.791
Haugesundsregionen	34 000	72	5	88 000	1.014

* Ikke formelt definert som en funksjonell byregion i storbymeldingen.

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at det folkevalgte regionale styringsnivået har tradisjoner som går langt tilbake i historien, men at den direkte koblingen mellom velger og folkevalgt representant har forholdsvis korte tradisjoner. Samtidig har vi observert at fylkeskommunene ved utgangen av 1990-tallet sto overfor en del hovedutfordringer:

- *Forholdet til kommunene:* Fylkeskommunene utviklet seg historisk fra å være et organ styrt av primærkommuner til å bli selvstendige og viktige organer innen både administrasjon, forvaltning og tjenesteproduksjon. Dette har skapt et grunnlag for en redsel for at fylkeskommunene skulle utvikle seg til "overkommuner".
- *Forholdet til fylkesmannsambetet:* Forholdet mellom fylkesmannsambetet og fylkeskommunen har variert over tid. Opprinnelig var fylkesmennene en integrert del av administrasjonen i fylkeskommunene. Etter hvert økte kravet om større selvstendighet for fylkeskommunene, og etter omfattende debatt med mye motstand ble det demokratisk valgte nivået styrket på bekostning av embetsstyre. Årene etter

reformen har fylkesmennene likevel styrket sin stilling gjennom vekst i antall oppgaver, samtidig som fylkeskommunene har fått redusert sine oppgaver.

- *Forholdet til annen regional stat:* Staten har de siste tiåret gjennomført endringer i sin geografiske organisering. Det er stadig flere statsregioner som ikke lenger bruker fylke som utgangspunkt for sin geografiske organisering. Dette betyr at flere fylkeskommuner nå forholder seg til samme regionkontor innenfor staten.
- *Landsdeler:* Ideen om at Norge kan deles inn i ulike landsdelsregioner har hatt en viss politisk oppmerksomhet de siste årene. Det har vært gjennomført en rekke utredninger for å legge grunnlaget for reformer, men det er statsforvaltningen som i størst grad har fulgt opp denne utviklingen gjennom inndelingsreformer.
- *Funksjonelle byregioner:* De norske byene vokser ut over sine administrative grenser, og i økende grad møtes denne utviklingen med tettere samarbeid mellom kommunene i byregionen. Vi kan observere både strategiske og funksjonelle samarbeid som samlet bidrar til dannelse av noe som kan minne om et nytt regionnivå.

4 Kampen om oppgavene

I dette kapitlet skal vi analysere i hvilken grad det har vært uttrykt støtte til de ulike modellene for regional organisering i nasjonale politiske beslutningsprosesser de siste årene. Vi skal særlig se nærmere på hvordan diskusjonene om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune har tatt opp forholdet mellom landsdelsregioner og byregioner. Vi begynner med en gjennomgang av Oppgavefordelingsutvalgets innstilling og fortsetter med en analyse av den politiske oppfølgingen av innstillingen gjennom to stortingsmeldinger. Deretter belyses storbymeldingen og den politiske behandlingen av denne.

4.1 Oppgavefordelingsutvalget

I juni 1998 oppnevnte Bondevik I regjeringen det såkalte "Oppgavefordelingsutvalget". Utgangspunktet var som nevnt i kapittel 3, en "bestilling" fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om kommune og fylkesinndelingen (St.meld. nr. 32 1994-95). Utvalget hadde 12 medlemmer og ble ledet av Lars Wilhelmsen, direktør for Husbanken. De øvrige medlemmene hadde bakgrunn fra den sentrale statsforvaltningen (5), lokalpolitikk (4), var fylkesmenn (2) eller de var forskere (2).

Utvalgets mandat ble utvidet underveis i arbeidet, og til slutt innebar det en omfattende evaluering av eksisterende oppgavefordeling mellom de tre forvaltningsnivåene. Det ble videre bedt om å diskutere rammene for fremtidige løsninger. Inkludert i dette var både endringer i antall forvaltningsnivåer og i tallet og størrelsen på fylker/regioner. Til tross for en betydelig økning i oppgavene, ble arbeidet gjennomført etter den opprinnelige tidsplanen og utredningen ble lagt frem i juli 2000.

Utredningen *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune* (NOU 2000: 22) er en svært omfattende oppfølging av mandatet. Utvalget var positiv til erfaringene med fylkeskommunene som tjenesteproducent, og noe mer kritisk til deres aktiviteter innen regional utvikling. I utvalgets innstilling ble det slått fast at det var behov for endringer i både oppgavestruktur og den geografiske inndelingen til den regionale forvaltningen. I den sammenheng ble behovet for demokratisk forankring av skjønnsutøvingen på regionnivået særlig trukket frem. Utvalget skissert fire ulike modeller for regional organisering:

- *Landsdelsmodellen*: Dette forslaget innebar at det ble etablert fra 5 til 7 regioner med ansvar for både utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon. De nye oppgavene skulle hentes fra statsforvaltningen, mens noen av de fylkeskommunale oppgavene skulle overlates til kommunene. Det ble fremhevet at modellens styrke er at den vil gi sterke regioner med et bredt ansvarsområde. Modellen innebærer direkte valg til politisk styringsorgan, men utvalget fremhevet at det vil bli større avstand mellom velgere og valgte i denne modellen enn det som gjaldt dagens fylkeskommuner.

- *Utviklingsmodellen:* I dette forslaget erstattes fylkeskommunene av mellom 10 og 15 regioner med styrket ansvar for regional utvikling. Regionene skal fortsatt ha ansvar for spesialisthelsetjenesten. Det styrkede ansvaret for utviklingsarbeid ble knyttet til overtagelse av noen arbeidsområder fra staten. Også i denne modellen anbefales direkte valg av politisk ledelse i regionene.
- *Samarbeidsmodellen:* Også i dette forslaget erstattes fylkeskommunene av mellom 10 og 15 regioner. Regionene får et styrket ansvar for regional utvikling, men her anbefaler utvalget en overføring av spesialisthelsetjenesten til staten. Regionene styres av politikere utpekt gjennom indirekte valg.
- *Tonivåmodellen:* I dette forslaget fjernes fylkeskommunen som et selvstendig forvaltningsnivå, og oppgavene deles mellom stat og kommuner. Utvalget antar at denne modellen vil innebære et sterkere press på eksisterende kommuneinndeling, alternativt at det bygges opp et omfattende interkommunalt samarbeid.

Utvalgets medlemmer anbefalte ulike løsninger for organiseringen av det regionale nivået. 10 av medlemmene anbefalte en løsning med mellom 10 og 15 folkevalgte regioner, og ett medlem anbefalte en løsning med inntil 10 regioner. Det var dermed ikke tilslutning i utvalget for en rendyrket landsdelsmodell. Ett medlem gikk inn for to forvaltningsnivå, og hovedargumentet var behovet for administrativ forenkling.

4.2 Første stortingsbehandling

Oppgavefordelingsutvalget la frem en omfattende utredning som ble behandlet av en Arbeiderpartiregjering (Stoltenberg I). Høringsrunden hadde gitt bred støtte til et folkevalgt regionnivå i kommunene, der to av tre kommuner ga støtte til en slik løsning og hvor et klart flertall mente det burde være direkte valg. Et betydelig antall kommuner ønsket imidlertid en tonivåmodell. Blant fylkeskommunene var det et flertall som gikk inn for å redusere antall regioner og øke regionenes ansvar for utviklingsarbeid (Mørk 2008: 14-15). Vi skal i det følgende komme nærmere inn på i hvilken grad og hvordan utredningens anbefalinger om nye regionale løsninger ble fulgt opp av nasjonale myndigheter.

4.2.1 Stortingsmelding nr. 31 (2000-01)

Stortingsmelding nr. 31 (2000-01), som fikk tittelen *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, innledes med en henvisning til at Sosial- og helsedepartementet allerede har startet arbeidet med en odelstingsproposisjon som innebar en statlig overtakelse av ansvar og eierskap for den fylkeskommunale virksomheten innenfor spesialisthelsetjenesten. Denne endringen i oppgavestrukturen til regionnivået ble begrunnet ut fra en målsetning om å skape et enklere og klarere ansvarsforhold innenfor helseområdet. Organiseringen av helsevesenet hadde blitt utredet uavhengig av Oppgavefordelingsutvalget, og en av de anbefalte modellene fra Sørensen-utvalget var statlig overtakelse av sykehusene. Utgangspunktet for endringen var at Arbeiderpartiet skiftet standpunkt i dette spørsmålet. Vedtaket i regjeringspartiet ble støttet av

Fremskrittspartiet og Høyre i Stortinget. Et viktig kjennetegn ved reformen var at den ble gjennomført i løpet av ett år (Opedal og Stigen 2005: 21).

Dette vedtaket innebar at fylkeskommunene mistet et stort og viktig ansvarsområde allerede før oppgavereformen ble behandlet. Regjeringen la derfor i stortingsmeldingen opp til at dette i noen grad skulle kompenseres gjennom at fylkeskommunene fikk styrket sin rolle som såkalt regional utviklingsaktør. Det ble også understreket at det regionale nivået fortsatt skulle få sin demokratiske legitimitet gjennom direkte valg. I meldingens sammendrag ble følgende endringer oppgavestrukturen forslått for å styrke fylkeskommunene i utviklerrollen:

- Fylkesplanen skulle styrkes og gis en generelt forpliktende virkning.
- Fylkeskommunenes innflytelse over regional samferdsel skulle styrkes gjennom planlegging, og de skal få avgjørende innflytelse på investeringer på den delen av riksvegnettet som ikke er en del av det nasjonale stamveinettet.
- Fylkeskommunene skulle få overta ansvaret for miljøvernoppgavene på regionalt nivå, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll.
- Fylkeskommunene skulle få overta ansvaret for landbruksoppgavene på regionalt nivå, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll.
- Innen næringsutvikling skulle fylkeskommunene i hovedsak få ansvar for forvaltning av regionale samordningstiltak.
- I forhold til kultursektoren ble det fremmet et mål om at den lokale og regionale innflytelsen over institusjoner og virkemidler skulle styrkes.

I meldingen ble den utvidede utviklerrollen til fylkeskommunene drøftet i forhold til kommunene, regional stat og nasjonal politikk. I disse drøftingene var det ikke referanser til spesielle særtrekk ved storbyene og storbyregionene, men spesielle utfordringer knyttet til Oslo sin situasjon ble kort diskutert (ibid: 58).

Stortingsmeldingen inneholdt ikke forslag til endringer i geografisk struktur, men det ble slått fast at Regjeringen ønsket å stimulere til frivillig fylkessammenslåing. Det ble ikke signalisert noen ambisjoner på dette området, men det ble understreket at det var lokale initiativer som var nødvendig. Regjeringen foreslo imidlertid stimuleringsstiltak, ved at fylkeskommunene skulle få kompensert engangskostnader og de skulle få beholde effektiviseringsgevinster. Det skulle også opprettes et rådgivende utvalg for fylkesinndelingen som skulle sikre faglig bistand og samordning av de frivillige sammenslutningsprosessene. I forbindelse med denne frivillighetslinjen ble det vist til Stortingets vedtak fra 1995 om at alle kommunesammenslåinger skulle være basert på frivillighet.

4.2.2 Kommunalkomiteens innstilling

Kommunalkomiteen hadde i valgperioden 1997-2001 5 medlemmer fra Arbeiderpartiet, 2 medlemmer fra hhv. Høyre, KrF og Fremskrittspartiet og 1 fra hhv. Senterpartiet og SV. I kommunalkomiteens innstilling (Inst. S. nr. 307 (2000-2001)) kom det frem flere

posisjoner i forholdet til det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og geografiske inndeling. Det er mulig å identifisere fire hovedgrupper av posisjoner:

- *Arbeiderpartiet*: Representantene fra regjeringspartiet var i stor grad enig med de forslag som er presentert i stortingsmeldingen, men partiet sluttet seg til en rekke flertallsmerknader. Alliansepartene varierte, og innbefattet alle de andre partiene i komiteen. I noen enkelttilfeller sluttet de seg også til mindretallsmerknader.
- *Arbeiderpartiet, KrF, Sp og SV*: Disse fire partiene utgjorde flertallet i komiteen, og de stiller seg i hovedsak bak forslagene i stortingsmeldingen. Disse partiene var bl.a. enige om at eventuelle fylkessammenslåinger skulle være lokalt initierte og frivillige.
- *KrF, Sp og SV*: Disse tre partiene utformet en rekke egne merknader og forslag. Noen av dem var to eller alle tre partiene enige om, mens i andre tilfeller var det kun ett av partiene som sto bak forslaget. Et av hovedpunktene disse partiene var enige om var at spesialisthelsetjenesten fortsatt skulle være fylkeskommunenes ansvar, og de fremhevet også en generell ambisjon om å styrke regionnivået med ressurser og oppgaver.
- *Høyre og Fremskrittspartiet*: Representantene fra disse to partiene hadde mange felles holdninger til det regionale styringsnivået. De var først og fremst tilhengere av at Norge skulle ha en tonivåmodell i den folkevalgte delen av styringsstrukturen. Oppgavene til fylkeskommunene skulle i hovedsak overføres til kommunene. Mindre oppgaver skulle over til staten. Kommunene kunne gjerne samarbeide om oppgaveløsning innen for eksempel videregående skoler. I en fellesmerknad fremhevet de to partiene at ”både de større byene og interkommunalt samarbeid vil være bedre organer for å ta ansvar for regionalutvikling”.

I tillegg til merknadene og diskusjonene i innstillingen, hadde innstillingen en felles merknad til regjeringen om at frikommuneforsøk med stor frihet fra sektorregelverket burde videreføres. Komiteens medlemmer fremmet i alt 19 mindretallsforslag: 3 fra KrF, Sp, og SV, 8 fra Høyre og FrP, 2 fra KrF og SV, 2 fra Sp og SV, 1 fra KrF og 3 fra SV.

4.2.3 Stortingsdebatten

Stortingsdebatten ble gjennomført den 14. juni 2001. Det ble avsatt 1 time og 20 minutt til debatten, og det ble ikke åpnet for replikker til hovedinnleggene. Representantene fra de ulike partiene holdt i stor grad fast på de posisjonene som var nedfelt i innstillingen fra kommunalkomiteen. I debatten var Venstre med å lansere to nye forslag til votering. Det første forslaget var de det eneste partiet som støttet, mens et forslag om å be regjeringen komme til Stortinget med en egen sak knyttet til organiseringen av Statens vegvesen hadde støtte fra Høyre, FrP, KrF, Sp og SV. Under voteringen støttet også Arbeiderpartiet dette forslaget.

I debatten gikk hovedskillelinjen mellom de representantene som ønsket et direkte folkevalgt regionnivå og representantene fra Høyre og FrP som ønsket en tonivåmodell. Det var bare enkelte av representantene som tok opp større regioner som tema. Blant

disse var komitéleder Berit Brørby (Ap), som understrekte at fylkessammenslåinger måtte være frivillige og presiserte samtidig at hun anså store landsdelsregioner som lite tjenelig i en norsk sammenheng.

4.3 Andre stortingsbehandling

I Stortingsvalget høsten 2001 fikk Fremskrittspartiet, Høyre, KrF og Venstre flertall, og de tre sistnevnte partiene dannet regjering med støtte fra det første. Erna Solberg fra Høyre ble kommunal- og regionalminister i den nye regjeringen. Høyre, og regjeringens støtteparti Fremskrittspartiet, var som nevnt skeptisk til noen av de reformene som stortingsflertallet hadde støttet i behandlingen av stortingsmelding 31, og reformene ble derfor stoppet av den nye regjeringen. Det var derfor tid for omkamp, og det er tema i det følgende.

4.3.1 Stortingsmelding nr. 19 (2001-02)

I stortingsmelding nr. 19 (2001-02) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* presenterte regjeringen et forslag til alternativ oppgaveløsning på regionalt nivå. Regjeringen la opp til å stoppe den overføring av oppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen som behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000-01) la opp til. Dette gjaldt først og fremst oppgaver innen områdene landbruk og miljø. Hovedargumentet var at dette er forvaltningsoppgaver som ikke bør ivaretas av fylkeskommunene fordi de da ville få en rolle som overkommune ovenfor kommunene. De oppgavene innen disse to forvaltningsområdene som hadde med utøvelse av politisk skjønn ville regjeringen ut fra et nærhetsprinsipp i stedet overføre til kommunene.

Regjeringen ønsket i stedet at fylkeskommunene skulle få en fornyet rolle som regional utviklingsaktør. I den forbindelse ble det fremmet en målsetning om at rollen skulle endres fra myndighetsutøver til partner. Dette forslaget ble ikke fulgt opp med løfter om nye konkrete ressurser eller virkemidler, men fylkeskommunene ble lovet en større frihet når det gjaldt forvaltningen av SNDs distriktsmidler. I forhold til denne økte friheten ble det presisert at fylkeskommunene også hadde muligheter til å arbeide med et bredere geografisk nedslagsfelt enn tidligere. Samtidig ble det presisert at fordelingen av midler fortsatt skulle ha et klart distriktsfokus.

Stortingsmeldingen åpnet også opp for frivillig sammenslåing av fylker. Denne regjeringen ønsket imidlertid ikke å opprette et rådgivende utvalg som skulle bistå fylkene i forbindelse med mulige fylkessammenslutninger. Det ble videre vist til at departementet allerede hadde gitt støtte til en rekke fylkeskommuner som hadde utredet både tettere samarbeid og eventuell sammenslåing.

Et siste tema som ble introdusert i stortingsmeldingen var forsøk. Regjeringen ønsket å utprøve to alternative forvaltningsmodeller på regionnivå. Det første forsøket en åpnet opp for var etablering av enhetsfylket, som skulle være et felles forvaltningsorgan for fylkesmannen og fylkeskommunen. Det andre var forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, noe som innebar at en enkel fylkeskommune fikk ansvar for en eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver. Avslutningsvis skisserte meldingen

et opplegg for hvordan den nye fylkeskommunen skulle evalueres i slutten av stortingsperioden.

4.3.2 Kommunalkomiteens innstilling

I kommunalkomiteen var det i valgperioden 2001 til 2005 fire medlemmer fra Arbeiderpartiet, tre fra Høyre, to fra hhv. FrP, KrF og SV og ett fra Senterpartiet. I innstillingen fra kommunalkomiteen (Innst. S. nr. 268 (2001-2002)) innledet komiteens flertall med å slå fast at det fortsatt var behov for et regionalt folkevalgt nivå. I denne meldingen sluttet også Høyre seg til dette forslaget, noe som trolig var en konsekvens av at partiet nå var i regjering med KrF (og Venstre), som var tilhengere av trenivåmodellen. Det er mange merknader i innstillingen og hovedskillene kan oppsummeres på følgende måte:

- *Arbeiderpartiet, Høyre, SV, KrF og Sp*: Representantene for disse fem partiene var enige i at det fremdeles var behov for et regionalt folkevalgt nivå, og at regional utvikling var et område som burde legges direkte under folkevalgt styring.
- *Høyre og KrF*: Det var kun representantene fra disse to partiene som fullt ut sto på regjeringens side, siden det tredje regjeringspartiet Venstre ikke hadde representanter i kommunalkomiteen.
- *Arbeiderpartiet, SV og Sp*: Disse tre partiene hadde når de var enige flertall i komiteen (men ikke i Stortinget). Representantene for de tre partiene ville i stor grad videreføre den oppgavefordeling som den foregående regjering hadde lagt opp til gjennom St. meld. nr. 31, og de beklaget derfor at det ble lagt frem en ny melding om disse spørsmålene.
- *Arbeiderpartiet og SV*: Disse to partiene hadde også en del felles standpunkt, og var bl.a. pådrivere i spørsmål som hadde med fylkesstruktur. De ønske både mer statlig stimulans av fylkessammenslåinger og forsøk med større fylker med utvidet ansvarsområde innen regional utvikling.
- *Fremskrittspartiet og SV*: Disse to partiene var enige om å uttrykke motstand mot regjeringens forslag om at det skulle innføres forsøk med enhetsfylker der virksomheten til fylkeskommune og fylkesmann ble samordnet.
- *Fremskrittspartiet*: Dette partiet var det eneste partiet som gikk inn for å avskaffe det regionale folkevalgte styringsnivået. I den forbindelse brukte representantene mange av de samme merknadene som også Høyre hadde sluttet seg til i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 31. I en av disse merknadene argumenterte partiet for at storbyene kunne overta fylkeskommunenes oppgaver.

I komitébehandlingen ble flertallet enige om i alt seks merknader som regjeringen ble bedt om å følge opp. Blant annet var det flertall for at fylkeskommunene fortsatt skulle bli tilført nye oppgaver fra fylkesmennene. I tillegg ble det presentert en rekke mindretallsforslag: 8 fra Fremskrittspartiet, og en fra hhv. Arbeiderpartiet og SV, Fremskrittspartiet og SV og SV.

4.3.3 Stortingsdebatten

Stortinget behandlet oppgavemeldingen den 20. juni 2002. Det ble satt av 55 minutter til debatten, men det ble åpnet for korte replikker. Debatten ble preget av at partiene hadde inntatt tre hovedposisjoner når det gjaldt regionnivåets fremtid. Høyre, KrF og Venstre sto på Regjeringens linje, Arbeiderpartiet, Sp og SV ønsket at den oppgavefordelingen som ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 31 skulle ligge fast og Fremskrittspartiet ønsket å avskaffe det folkevalgte regionnivået. I debatten fikk både Høyre og KrF kritikk for å ha forlatt sine posisjoner fra stortingsbehandlingen av denne meldingen.

I debatten var det først og fremst oppgavene til regionnivået som sto i sentrum, men geografispørsmål ble berørt i noen av innleggene. Det var særlig representanten Heikki Holmås (SV – Oslo) som argumenterte for forsøk med større regioner. På den andre siden var både Magnhild Meltveit Kleppa (Sp - Rogaland) og May Britt Vihovde (Venstre - Hordaland) avvisende til behovet for endringer i den geografiske strukturen.

I Stortinget fikk Regjeringen subsidiær støtte fra Fremskrittspartiet da det ble votert over meldingen. De henstillinger som komitéflertallet hadde vært enige om i innstillingen ble derfor forkastet. Regjeringens forslag til oppgavestruktur og forsøk med nye styringsformer ble derfor vedtatt.

4.4 Storbymeldingen

Parallelt med behandlingen av den siste oppgavemeldingen ble det i 2002 startet arbeid med en egen melding om storbyene. Utgangspunktet for meldingsarbeidet var den erklæringen som de tre regjeringspartiene Høyre, KrF og Venstre hadde utarbeidet som grunnlag for regjeringdannelsen (Sem-erklæringen). I erklæringen fremheves både storbyenes rolle for økonomisk utvikling, og de særlige utfordringer knyttet til levekår som finnes i disse byene. Konklusjonen var at den nye regjeringen ønsket å føre en aktiv storbypolitikk.

4.4.1 Stortingsmelding nr. 31 (2002-03)

I St. meld. nr. 31 (2002-03) *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk* presenterte Bondevik II-regjeringen sin storbypolitikk. Storbymeldingen har fokus på seks av de syv største byene i Norge. Byene Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand og Tromsø er landsdelssentre og byene utgjør kjernen i funksjonelle regioner. Disse varierer betydelig i størrelse, med Oslo-regionen som det desiderte befolkningsmessig tyngdepunktet.

Det lå ingen NOU til grunn for denne stortingsmeldingen, men det opplyses i meldingen at regjeringen hadde hatt dialog med de seks storbyene, og Drammen og Fredrikstad, i forbindelse med utarbeidelsen av meldingen. Dialogen gikk både på politisk og administrativt nivå, og i følge meldingen var det både departementet som utfordret storbyene og byene som utformet visjoner for sin fremtid (Op.cit.: 8).

Storbymeldingen tok innledningsvis opp forholdet til andre politiske dokumenter. Miljø og bærekraftig utvikling i byområder, og sosiale problemer knyttet til fattigdom, rus og

arbeidsledighet i storbyene, var blant de politikkområdene som ble trukket frem som viktige. Samtidig ble storbyenes rolle i det å skape grunnlag for vekstkraftige regioner understreket. To meldinger ble fremhevet i den sammenheng. For det første henvises det til de ambisjoner som ble nedfelt i St.meld. nr. 17 (2002-03) *Om statlige tilsyn*, der utflytting av statsinstitusjoner var et virkemiddel for å skape sterke byregioner i alle landsdeler ut fra lokal fortrinn. For det andre henvises det til St.meld. nr. 19 (2001-02) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet*, der det ble åpnet for forsøk med kommunal oppgavedifferensiering.

I meldingen trakk Regjeringen opp strategier og prinsipper for sin storbypolitikk. Statlig politikk skulle bli bedre koordinert, og innbyggerne skulle få bedre og mer sammenhengende tjenester gjennom overføring av makt og myndighet til storbyene. Samarbeid var et viktig stikkord, både i storbyregionene og mellom storbyregionene og nasjonale myndigheter. I storbypolitikken ble fire hovedsatsingsområder fremhevet:

1. *Storbyene skulle få større ansvar og handlingsrom*: Regjeringen ønsket å gi storbyene generelt større ansvar gjennom økt bruk av rammefinansiering og redusert detaljstyring. På utvalgte områder skulle storbyene tilføre nye ansvarsområder gjennom oppgavedifferensiering. De tre områdene som ble fremhevet var nytt ansvar innen rusområdet, økt medvirkning i arbeidet med nasjonal transportplan og forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder.
2. *Storbyenes rolle som motorer for regional utvikling skulle stimuleres*: Regjeringen la til grunn at storbypolitikken skulle være en del av en helhetlig regionalpolitikk, der storbyenes rolle var å fremme verdiskaping, bosetting og vekstkraft i hele landet. Satsingsområder som ble fremhevet var kompetanse og innovasjon, kommunikasjon, lokalisering av statlige virksomhet i alle landsdeler, samordning av statsforvaltning og støtte til landsdelsamarbeid hvor samspill mellom storbyene, regional stat og fylkeskommunene hadde en sentral plass.
3. *Byutvikling og byvekst skulle være bærekraftig*: Regjeringen tok her utgangspunkt i at byveksten var sterk og at dette skapte utfordringer både i forhold til arealbruk og transportløsninger. Satsingsområder som ble fremhevet var samordnet areal- og transportplanlegging, en aktiv statlig lokaliseringpolitikk med utgangspunkt i lokale strategier, utprøving av nye partnerskapsmodeller for byutvikling og økt samarbeid med byene for å utvikle virkemidler tilpasset lokale behov.
4. *Storbyenes sosiale utfordringer*: Regjeringen tok her utgangspunkt i at de større byene, og særlig Oslo har spesielle sosiale utfordringer innen områder som inntekt og levekår, rusmissbruk og bostedsløshet. Satsingsområder som ble fremhevet var å gi storbyene økonomiske rammebetingelser som gjorde dem i stand til å håndtere egne sosiale utfordringer, koordinert statlig innsats overfor sammensatte sosiale utfordringer i storbyene og forsøk med kommunal oppgavedifferensiering innen denne sektoren.

Stortingsmeldingen inneholder både beskrivelser av utviklingstrekk i byene, analyser av storbyenes økte regionale betydning og diskusjoner av behovene for politikktutvikling.

4.4.2 Kommunalkomiteens innstilling

I kommunalkomiteen var det som nevnt i kapittel 4.3.2 fire medlemmer fra Arbeiderpartiet, tre fra Høyre, to fra hhv. FrP, KrF og SV og ett fra Senterpartiet i valgperioden 2001 til 2005. I innstillingen fra kommunalkomiteen (Innst. S. nr. 117 (2002-2003)) innledet komiteen med å vise til møter og høringer med storbykommuner, fylkeskommuner og et utvalg interesseorganisasjoner i forbindelse med behandlingen av meldingen. Kommunalkomiteens medlemmer hadde ulike synspunkt på meldingen og hovedlinjene i de ulike posisjonene blir oppsummert i det følgende:

- *Komiteen*: Alle medlemmene i komiteen sluttet seg innledningsvis til noen felles merknader. I et av punktene ble det uttrykt at ”det er storbyregionen selv – i samspill med fylkeskommunen og landsdelen – som må trekke opp målene for utviklingen av storbyregionen, og som er ansvarlig for gjennomføringen av de mål de selv trekker opp”.
- *Høyre og KrF*: De to regjeringspartiene støttet opp om meldingen, men i noen enkelttilfeller sluttet de seg til merknader fra andre partier. Av særlig betydning var tilslutningen til ønsket om en egen hovedstadsmelding.
- *Arbeiderpartiet, Sp og SV*: Disse tre partiene brukte sitt flertall i komiteen til å komme med en rekke flertallsmerknader til meldingen. I utgangspunktet var de ikke fornøyd med meldingens innretning, og hadde derfor konkrete forslag til områder hvor det burde satses i storbypolitikken. De tre partiene var også enige om å etterlyse et klart distriktspolitisk perspektiv fra Regjeringen, og uttrykte ønske om en politikk som to hensyn til både storbyer og distrikter.
- *Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sp og SV*: I noen merknader sluttet også FrP seg til flertallet. Dette flertallet var bl.a. skeptisk til regjeringens forslag til en samordnet statlig politikk overfor storbyene ut fra det de mente var uklarhet i hva som var det egentlige innholdet i dette.
- *Sp og SV*: Representantene fra disse to partiene var særlig misfornøyd med det de oppfattet som lite sammenheng mellom storbyutvikling og utvikling i distriktene. De to partiene uttrykte også skepsis til meldingens fokus på oppgavedifferensiering, og mente at dette kunne undergrave det regionale nivået. De ville også ha et styrket fokus på fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør.
- *Senterpartiet*: På noen områder sto representanten for Senterpartiet aleine med sine merknader. Utflytting av 5000 statlige arbeidsplasser fra Oslo var et av områdene hvor partiet hadde konkrete forslag ingen andre partier sluttet seg til.
- *Fremskrittspartiet*: Representantene fra dette partiet sto fast på noen hovedprinsipp som var annerledes enn både meldingen og komitéflertallet. De mente bl.a. at meldingen ikke gikk langt nok når det gjaldt byenes rolle i regional utvikling, og de fremmet forslag om at distriktspolitikken skulle tones ned til fordel for storbypolitikken. Partiet uttrykte også at fylkeskommunene utgjorde et nødvendig styringsnivå som er med på å ødelegge storbyenes handlingsrom.

Komiteens medlemmer ble enig om en felles merknad der den ba Regjeringen om å legge frem en egen hovedstadsmelding. Komitéflertallet, Ap, Sp og SV, hadde også en

merknad der de ba Regjeringen legge frem en handlingsplan for storbyene som var i samsvar med flertallets merknader til meldingen. I tillegg la både SV og Sp i fellesskap og FrP frem tre mindretallsforslag hver.

4.4.3 Stortingsdebatten

Stortinget debatterte storbymeldingen 10. februar 2004. Det ble satt av 1 time og 40 minutt til debatten, og åpnet for replikkordskifter. Debatten ble i noen grad preget av at representantene først og fremst var opptatt av Oslo og Osloregionen. Medlemmene i kommunalkomiteen tok opp diskusjonen fra komitéinnstillingen om behovet for en egen Hovedstadsmelding, mens mange av de andre representantene var opptatt av særlige utfordringer for Oslo. Disse var også svært kritisk til forslag om flytting av statlige arbeidsplasser fra hovedstaden til andre deler av landet, og innleggene kan ses som en respons på den politikken som regjeringen hadde lagt opp til gjennom utflytting av 9 statlige tilsyn.

Debatten ble også preget av de andre saksområdene hvor det hadde vært uenighet i komiteen. Ytterpunktene i debatten var først og fremst forholdet mellom storbypolitikk og distriktpolitikk. Sp og SV sine representanter ønsket en bypolitikk som ikke "truet" distriktene og distriktpolitiske aktører som fylkeskommunene, mens Fremskrittspartiet var opptatt av at storbyene burde få større frihet og ansvar for en helhetlig utviklingspolitikk. De andre partiene var her tilhenger av en mellomløsning som skulle favne alle aktører. I debatten var mange av deltakerne også opptatt av spesielle sosiale utfordringer i byene, bl.a. knyttet til rus, boligsituasjonen, miljø og samferdsel, og igjen var det Oslo sine utfordringer som sto i sentrum.

I voteringen falt alle mindretallsforslagene, men regjeringspartiene fikk tilslutning fra Fremskrittspartiet til å avvise komitéflertallet sin merknad om at Regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med en konkret handlingsplan knyttet til storbypolitikken. Det var imidlertid enstemmig tilslutning til forslaget om en egen Hovedstadsmelding.

4.4.4 Oppfølging i nasjonal politikk

I 2004 ble storbyene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø invitert med i Storbyprosjektet av Kommunal og regionaldepartementet (KRD). I mandatet fra KRD heter det: *Storbyprosjektet skal bidra til økt innovasjon i hovedstaden og regionale sentra, og styrke byenes rolle som motor for regional og nasjonal innovasjon.* Prosjektet ble i 2006 vedtatt videreført av Stoltenberg II regjeringen, og fikk da nasjonal finansiering ut 2009. Storbyenes rolle i næringspolitikken har dermed fått en forankring i nasjonal politikk i årene etter behandlingen av storbymeldingen. Nasjonalt var det Innovasjon Norge som fikk ansvaret for å samordne arbeidet (Farsund og Holmen 2007).

4.5 Oppsummering

Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune fikk en grundig behandling gjennom arbeidet i Oppgavefordelingsutvalget. Det var likevel endrede holdninger

knyttet til statens rolle i helsepolitikken som fikk størst konsekvenser for regionnivået i den perioden som dette kapittelet dekker. De to stortingsmeldingene, og den politiske behandlingen av dem, ga hver for seg og samlet uttrykk for den uenighet som hersket om regionnivåets fremtid. I tillegg ga den etterfølgende storbymeldingen nye signaler om ansvarsfordeling i regionalpolitikken. Vi kan oppsummere diskusjonene i følgende hovedpunkter:

- *Oppgaver:* Et klart flertall i Oppgavefordelingsutvalget gikk inn for at regionnivået skulle ha ansvar for viktige oppgaver innen tjenesteproduksjon og regionalutvikling. I den politiske behandlingen var det bortimot det motsatte som skjedde. For det første mistet regionnivået det store tjenestoområde spesialisthelsetjenester til staten. For det andre ble fylkeskommunene ikke tilført nye oppgaver innen miljø og landbruk fra fylkesmannsembetene. Fylkeskommunene ble i stedet tillagt et viktig ansvar for å være den ledende samfunnsutvikleren i sitt fylke. Denne rollen ble i noen grad utfordret gjennom storbymeldingens vektlegging av storbyenes rolle i innovasjon og verdiskaping.
- *Geografi:* Oppgavefordelingsutvalget skisserte ønskeligheten av at det ble færre og større regionale enheter. En landsdelsmodell ble skissert, men det store flertallet i utvalget støttet en mellomløsning med noe færre fylker. I den politiske behandlingen av innstillingen ble geografispørsmålet tonet kraftig ned, og det var kun stadfestingen av ”frivillighetsprinsippet” i kommunesammenslåings spørsmål som la fast den nasjonale politiske holdningen til disse spørsmålene: Det var dermed klart at det ikke ville bli lagt noen nasjonale føringer i geografispørsmålet i denne runden.
- *Politiske konfliktlinjer:* Skillelinjene i debatten om regionnivåets fremtidige oppgaver og inndeling varierer noe i de ulike beslutningsprosessene. To partier skiller seg ut. Arbeiderpartiet var i utgangspunktet tilhenger av et forholdsvis sterkt folkevalgt regionnivå. Da partiet skiftet holdning til hvem som skulle ha ansvar for helsetjenestene, førte det til omfattende endringene i regionnivåets oppgaver. Høyre var i utgangspunkt tilhenger av tonivåmodellen, men regjeringssamarbeidet med KrF førte til at partiene kunne støtte en videreføring av fylkeskommunene inntil den nye rollen som utviklingsaktør ble evaluert ved utgangen av stortingsperioden 2001-05. Storbymeldingen ble utarbeidet av et KRD der ministeren også var Høyre-leder, og innholdsmessig ligger denne meldingen tett opp mot Høyres primærstandpunkt i regiondebatten. Når det gjelder de andre partiene, var KrF, Sp, SV og Venstre tilhengere av mellomnivået, mens FrP støttet tonivåmodellen.
- *Andre aktører:* I forbindelse med diskusjonene av oppgavefordeling var det en rekke aktører som indirekte posisjonerte seg. Fylkesmannsembetene ville i stor grad ha blitt berørt av at det skulle avgis oppgaver innenfor miljø- og landbruk. Selv om disse embetene ikke har direkte innflytelse på beslutningsprosessene er det liten tvil om at fylkesmennene var en viktig motstander av de oppgaveoverføringene som Stoltenberg I-regjeringen foreslo. Fylkeskommunene var på sin side sterke tilhengere av de samme oppgaveoverføringene. Storbyene var på mange måter nøytrale i disse diskusjonene.

5 Regionreform kommer på dagsorden igjen

Det endelige resultatet av diskusjonene om oppgavefordeling resulterte i reformer som reduserte regionnivåets betydning i tjenesteproduksjonen, samtidig som ansvaret for regionale utviklingsoppgaver ble økt noe. Regionnivået ble dermed oppfattet å være svekket, og diskusjonen om oppgaver og regional inndeling kom derfor raskt på dagsorden igjen. Dette er tema vi skal se nærmere på i det følgende.

5.1 Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen ble oppnevnt av Bondevik II-regjeringen i februar 2003 for å utrede helheten i distrikts- og regionalpolitikken. Den skulle bl.a. bygge videre på arbeidet til Effektutvalget. Dette utvalget ble oppnevnt i oktober 2001 for å øke kunnskapen om effekter av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Alle representantene i utvalget var forskere valgt ut på bakgrunn av deres erfaringer med studier av regional utvikling. Utvalget fikk i tillegg utført en rekke betenkninger og utredninger fra ulike forskningsmiljøer. Effektutvalgets arbeid ble presentert i NOU 2004: 2 *Effekter og effektivitet*.

Distriktskommisjonen ble oppnevnt for å vurdere de politiske implikasjonene av de konklusjonene som Effektutvalget trakk i sitt arbeid. For å sikre en politisk profil på arbeidet ble 8 av utvalgets 15 medlemmer oppnevnt av de partiene som ble representert på Stortinget ved valget i 2001. De andre medlemmene var rekruttert fra ulike organisasjoner. Et av medlemmene var forsker og samtidig medlem av Effektutvalget. Kommisjonen ble ledet av Johan Petter Barlindhaug. Utvalget la frem en omfattende utredning i oktober 2004.

I utredningen fra Distriktskommisjonen, NOU 2004: 19: *Livskraftige distrikter og regioner*, var medlemmene enig om et hovedgrep som innebar fokus på behovet for en politikk som for det første var regionalt tilpasset, og for det andre var utformet nedenfra. Spørsmålet ble gitt høy prioritet, noe som illustreres av følgende uttalelse: *Hvordan det territoriale og tverrsektorielle samordningsansvaret skal organiseres er kanskje det viktigste veivalget regionalpolitikken står overfor i et langsiktig perspektiv* (Op.cit.: 100). Det var på denne bakgrunn at Distriktskommisjonen drøftet ulike forslag til ny regional forvaltningsstruktur. Kommisjonen kom imidlertid med en delt innstilling når det gjaldt organiseringen av det regionale nivået.

Et flertall på 11 medlemmer gikk inn for at dagens fylkeskommuner skulle erstattes med sterke folkevalgte regioner som ble avgrenset ut fra oppgaver og funksjonalitet. Dette flertallet trakk ingen konklusjoner når det gjaldt størrelse eller antall regioner, men mente at inndelingen burde være en konsekvens av oppgaver og ikke geografi. Mindretallet gikk enten inn for en trenivåmodell med regionkommuner (ett medlem) eller en tonivåmodell med stat og kommuner (tre medlemmer).

Flertallet gikk videre inn for en betydelig desentralisering av makt fra staten til folkevalgt regionalt nivå. Fylkesmannens oppgaver burde være tilsyn og kontroll, mens det folkevalgte nivået burde få overta myndighet fra staten på områder som hadde stor betydning for regional utvikling. Følgende områder nevnes eksplisitt: Infrastruktur og samferdsel, utdanning (både videregående skoler og høyere utdanning), forskning (ansvar for regional spesialisering), næringsutvikling (bestiller i forhold til Innovasjon Norge og SIVA), kultur og idrett, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse (særlig ansvar for folkehelse, men også et nytt strategisk samarbeid med helseregionene). Det var også aktuelt å overta oppgaver knyttet til miljø, ressursforvaltning, landbruk og A-etat. Ansvar for de ulike oppgavene skulle variere med hensyn til:

- *Totalansvar*: Dette er oppgaver det regionale nivået skal ha direkte ansvar for med hensyn til målfastsettelse, ressursinnsats og måloppnåelse.
- *Bestilleransvar*: Dette er oppgaver hvor det regionale nivået står for finansieringen, men hvor den gjennomføres av private eller offentlige aktører.
- *Samordningsansvar*: Dette er oppgaver hvor det regionale nivået samordner aktivitetene til privat næringsliv, organisasjoner og statlige sektororgan.

Regionene skulle bygge opp et høyt kvalifisert administrativt apparat for å ivareta dette utvidede ansvarsområdet. Ambisjonen var at der en overtok oppgaver fra regional stat skulle dette apparat bli tilsvarende nedbygd. En annen sentral forutsetning var at regionene fikk tilstrekkelig økonomiske ressurser til å kunne ivareta sine ulike oppgaver. Finansieringen kunne være både rammeoverføringer og direkte skatter, slik fylkeskommunene fikk sine inntekter på dette tidspunkt.

Flertallet hadde også et forslag til hvordan forholdet mellom staten og regionene kunne reguleres. Fire samhandlingsstrategier ble skissert. For det første burde det utarbeides helhetlige og fokuserte plandokumenter som skulle inngå som viktige premisser i statlig planlegging. For det andre burde det komme klare styringssignaler fra statlig nivå som kunne sikre ivaretagelse av nasjonale hensyn. For det tredje burde det være dialog og forhandlinger mellom statlig og regionalt nivå. For det fjerde burde det inngås forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå.

De to mindretallskonstellasjonene, en trenivåmodell med regionkommuner og en tonivåmodell med kommuner og stat, fremmet forvaltningsmodeller som i stor grad bygget på funksjonelt definerte regioner (ABS-regioner). De var imidlertid ikke opptatt av at storbyene og storbyregionene skulle spille noen spesiell rolle i fremtiden.

Distriktskommisjonen satte dermed regionspørsmålet på dagsorden igjen, og etter planen skulle den danne utgangspunkt for en stortingsmelding. Det ble imidlertid ikke utarbeidet noen melding fra Bondevik II regjeringen. Denne regjeringen startet våren 2005 arbeidet med å få evaluert fylkeskommunene slik at denne studien også kunne inngå i beslutningsgrunnlaget. Denne prosessen ble imidlertid ikke gjennomført før stortingsvalget høsten 2005 endret premissene for evalueringen. I stedet ble det satt i gang et nytt meldingsarbeid, og det er tema for neste del av dette kapitlet.

KS tok imidlertid sitt eget initiativ i regionsspørsmålet i denne perioden. Arbeidet startet allerede i desember 2003, da Sentralstyret vedtok å starte et eget regionprosjekt. Det første initiativet var konsulentfirmaet ECONs utarbeidelse av en kunnskapsstatus på området. På bakgrunn av utredningen vedtok Sentralstyret i juni 2004 at det burde opprettes færre og større regioner med avklarte oppgaver. Vedtaket ble fulgt opp med en ny utredning i regi av Professor Tor Selstad ved Høyskolen på Lillehammer. Selstad utarbeidet tre konkrete og kartfestede forslag til ny regional inndeling av Norge. Hovedforslaget innebar syv regioner, med alternativer med hhv. fem og ni regioner (Mørk 2008: 33). KS systemet fulgte dette opp gjennom ytterligere styrevedtak med krav om innføring av et sterkt regionnivå i Norge. Dette påvirket debatten nasjonalt, og det er også nærliggende å tro at Selstad sin kartfesting av de ulike regionforslagene var med å påvirke diskusjonene regionalt.

5.2 Soria Moria-erklæringen og regjeringens oppfølging

Stortingsvalget i 2005 ga flertall for Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV. De tre partiene var allerede før valget enige om at de skulle etablere en flertallsregjering hvis de vant valget. Partiene møttes derfor til forhandlinger om en regjeringsplattform på hotellet Soria Moria i Oslo. Forhandlingene resulterte i en regjeringserklæring - Soria Moria-erklæringen – som hadde klare retningslinjer i forhold til den fremtidige regionale organiseringen. Hovedpunktene var:

- *Det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge. Et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres (side 33).*
- Regionnivået skal være den sentrale aktøren for regional utvikling, og det skal overføres oppgaver fra staten til regionene. Videre blir det presisert at det skal være *tre direkte folkevalgte forvaltningsnivåer (side 32).*

Partileder Åslaug Haga fra Senterpartiet fikk som statsråd for Kommunal- og regionaldepartementet ansvar for å utarbeide forslag til regionreform. Det første den nye statsråden gjorde var å avlyse en planlagt evaluering av fylkeskommunene som den utgående regjeringen hadde bestilt. Deretter startet departementet arbeidet med innholdet i regionreformen høsten 2005. Det ble lagt opp til en fireårig prosess med flere meldinger som skulle legge fast retningslinjene for reformen. I første omgang er det oppgavefordelingen som skulle avgjøres, og i den sammenheng var det snakk om reformer i regional stat og i forhold til fylkeskommunenes oppgaver. Planen var som følger:

- *Stortingsmelding om forvaltningsreform:* KRD startet i samarbeid med flere andre departementer utredningsarbeid som skulle inngå som grunnlag for meldingen. Videre hadde det vært holdt konsultasjonsmøter med kommuner, fylkeskommuner og berørte organisasjoner. I mars sendte de tre regjeringspartiene AP, SP og SV ut et felles rådslagningsdokument til partiorganisasjonene, og de fikk frist til juni med å gi innspill. Stortingsmeldingen skulle etter planen komme i oktober 2006, og målet var at Stortinget skulle behandle denne før jul.

- *Stortingsmelding om regioninndeling*: Våren 2007 skulle regionene utformes etter forslag fremkommet i de lokale prosessene. Utspill fra kommunalminister Haga og statssekretær Bartnes indikerte at de ønsket at reformen skulle være basert på frivillighet (Kommunal rapport 1. og 8. mars 2006): Det kunne bli alt fra 5 til 19 regioner. Forslagene skulle legges frem for Stortinget og vedtas høsten 2008.
- *Iverksetting*: Det skulle holdes direkte regionvalg samtidig med stortingsvalget høsten 2009, og de nye regionene skulle være på plass fra 1. januar 2010.

Arbeidet med den første meldingen fulgte tre offentlige spor. Det ble satt i gang et antall utredninger som skulle belyse ulike sider ved regional forvaltning. Det ble holdt ni regionale høringsmøter med representanter fra KS, kommuner, fylkeskommuner og de ulike fylkesmannsembetene. I Oslo ble det holdt møter med partene i arbeidslivet, sentrale interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner. I tillegg kom det interne arbeidet i departementet, som også innebar omfattende kontakt med andre deler av statsforvaltningen.

5.3 Regjeringens forslag til forvaltningsreform

I St. meld. nr. 12 (2006-07) *Regionale fortrinn – regional framtid* presenterte Stoltenberg II-regjeringen sitt forslag til regionreform. Meldingen ga imidlertid ikke et entydig svar på hvordan regjeringen ønsket at den fremtidige regionstrukturen skulle være mht. oppgaver og geografisk inndeling. I stedet ble det uttrykt et ønske om at omfanget på reformen skulle utvikles gjennom dialog med ulike parter nasjonalt og i regionene. I det følgende skal vi se nærmere på hovedlinjene i meldingen slik de kommer frem i sammendragkapitlet (Kapittel 1: 5-14).

I stortingsmeldingen presenteres det fire hovedmål som ligger til grunn for reformen. For det første skulle reformen bidra til et forsterket folkestyre og demokrati regionalt og lokalt gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. For det andre skulle reformen gi en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning. For det tredje skulle den gi økt verdiskaping og sysselsetting basert på lokale fortrinn og forutsetninger. For det fjerde skulle den sikre en effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet for den enkelte.

I meldingen presenteres det også en del forutsetninger som lå til grunn for reformen. For det første skulle kommunesammenslutninger fortsatt være frivillige. Videre var det en forutsetning at reformen ikke skulle føre til sentralisering innenfor de enkelte regionene. Generalistkommunesystemet og finansiering gjennom frie inntekter var andre viktige prinsipper som regjeringen ville legge til grunn for regionreformen. Det ble også fremhevet at kommuner og regioner fortsatt skulle være sidestilte, men at regionnivået kunne gis en viss form for overkommunal myndighet innenfor deler av den fremtidige regionale arealplanleggingen. Avslutningsvis ble det slått fast at staten fortsatt skulle være garantist for innbyggerne når det gjaldt å sikre verdier som rettssikkerhet, likhet og likeverdige tjenestetilbud.

I meldingen presenteres ulike modeller for overføring av oppgaver til de nye folkevalgte regionene. I utgangspunktet skulle regionene overta fylkeskommunenes oppgaver, men om dette innebar fortsatt ansvar for tannhelsetjenesten skulle utredes videre. Det ble også slått fast at en kjerne av oppgaver kunne overføres regionene uavhengig av inndeling, og følgende områder ble fremhevet:

- *Samferdsel*: Det ble foreslått at den delen av vegnettet som var klassifisert som ”øvrige riksveier”, ble omklassifisert til regionveier eller stamveier, og at regionene fikk ansvar for regionveiene.
- *Næringsutvikling*: På dette området ble det foreslått to nyordninger. For det første skulle regionene komme inn som minoritetseiere i Innovasjon Norge, og for det andre skulle det opprettes regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Begge tiltakene skulle bidra til en bedre regional styring av innovasjonspolitikken.
- *Miljøvernområdet*: Det ble foreslått at de fleste av fylkesmannens oppgaver som ikke har med tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, og veiledning knyttet til dette, skulle overføres til regionene. Hvert område ville bli vurdert nøye, men ingen oppgaver skulle overføres hvis det reduserte mulighetene for å nå nasjonale miljømål eller internasjonale miljøforpliktelser.
- *Landbruks- og matområdet*: Også på dette området skulle det overføres oppgaver fra fylkesmannen til regionene, men dette gjaldt ikke klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet. Igjen skulle de øvrige sakene vurderes nøye med tanke på muligheten for å føre en nasjonal landbrukspolitikk og overholde internasjonale forpliktelser.
- *Marin sektor*: På dette området skulle regionene få forvalte oppgaver innen akvakultur, herunder tildeling av oppdrettskonsesjoner, skolekvoter, forvaltning av kystsel, håndtering av lokale fiskerireguleringer, og forvaltning av tang og tare og kongekrabbe.
- *Kultur*: Regionene skulle få ansvar for å forvalte spillemidler til kulturbygg, og overta ansvaret for oppnevning av styreledere og styremedlemmer i regionale kulturinstitusjoner. Andre oppgaver, bl.a. på bibliotekområdet skulle utredes nærmere i det videre arbeidet.
- *Forskning og utdanning*: Regionene skulle for det første få ansvar for oppgaver på grunnopplæringsområdet der fylkesmannen har ansvar i dag. Videre skulle ansvaret for andre oppgaver innen opplæringsområdet utredes. For det andre fikk regionene oppgaver i forhold til høyere utdanning og forskning. Det skulle opprettes regionale forskningsfond som skal supplere de nasjonale FoU-virkemidlene, og regionene fikk ansvar for grunnbevilgningen til de regionale forskningsinstituttene.
- *Regional planlegging*: Regjeringen ønsket å styrke den regionale planleggingen og regionene fikk i den sammenheng ansvar for å utforme en planstrategi som skulle godkjennes av Kongen i statsråd.

I forbindelse med presentasjonen av de nye regionenes oppgaver ble det slått fast at *dersom det blir få regioner, kan flere oppgaver på samferdsels- og kulturområdet overføres til regionene*. Dermed kom også spørsmålet om regional inndeling på dagsorden. Seinere i kapitlet skisseres tre modeller for regioninndeling:

1. En *forsterket fylkesmodell* der antall regioner omlag tilsvarer dagens fylkeskommuner. Disse regionene ville få ansvar for kjernen i de oppgavene som ble beskrevet over. Denne modellen vil bygge videre på etablert identitet og tilhørighet, den vil ikke ha konsekvenser for valgkretsinnstillingen og ikke føre til sentralisering innad i regionen. Ulempen var at denne regionmodellen ikke ville legge grunnlag for overføring av vesentlig nye oppgaver.
2. En *mellommodell* med et middels antall regioner. Oppgavene vil bli som over, men nye oppgaver innen samferdsel kunne vurderes. Denne modellen ville bryte med mange av de positive sidene som ble trukket frem med den forsterkede fylkesmodellen, men uten at den ga omfattende fordeler. I stedet ble konfliktpotensialet vektlagt i denne modellen, noe som bl.a. knyttet til oppsplitting av dagens fylker.
3. En regionmodell med *få regioner*. Denne modellen ville gi sterke regioner, og hvis landsdelsmodellen ble resultatet kunne det være aktuelt å overføre hovedansvaret for Statens vegvesen til regionene. Tilsvarende kunne oppgaver ivaretatt av Norsk kulturråd bli overført til regionene. På lengre sikt kunne det også være aktuelt å overføre ansvaret for andre tjenestoområder til disse regionene. Mulige problemer som ble fremhevet var faren for sentralisering og større avstand til innbyggerne.

I diskusjonen av de tre modellen ble det som omtales som sterke og positive sider, så vel som ulemper, trukket frem for hver av modellene. Selv om det var innvendinger til alle modellene, ble det først og fremst stilt spørsmål ved mellommodellen fordi denne manglet tilknytning til både dagens fylker og til landsdelene, samtidig som denne type regioner ville bli for små til å få særlig mange nye oppgaver. Regjeringen *anser det derfor som lite hensiktsmessig å legge mellommodellen til grunn for den framtidige inndelingen av det regionale nivået*.

I stortingsmeldingen fikk styringsutfordringene i hovedstadsregionen spesiell omtale. Det ble presentert fire styringsmodeller som kunne være aktuelle forvaltningsløsninger for regionen. De fire modellene har følgende hovedkjennetegn: 1) Regionmodellen, som ville være et nytt regionalt forvaltningsnivå som i utgangspunktet omfattet Oslo og Akershus, men som også kunne omfatte andre fylker som f.eks. Østfold. 2) Modifisert regionmodell, der Oslo og Akershus inngikk, og hvor regionale areal- og transportoppgaver er viktigste fellesoppgave. 3) Særorgan for Osloreregionen, som ville være et indirekte valgt organ med ansvar for areal- og transportoppgaver. 4) Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan og bygningsloven. Regjeringen inviterer aktørene i regionen til å diskutere modellene, og lovet samtidig å komme tilbake til problemstillingene i den varslede Hovedstadsmeldingen og i den videre prosessen med regionreform.

I meldingen ble det lagt opp til at den planlagte fremdriften, som her ble beskrevet i kapittel 5.2, skulle ligge til grunn for det videre arbeidet med reformen. I den

sammenheng ble det presisert at frivillighet fortsatt skulle være utgangspunktet for endringer i regioninndelingen. Det understrekes imidlertid at *dersom man lokalt ikke kommer fram til enighet om inndelingen, eller enigheten ikke oppleves som funksjonell, vil regjeringen legge frem forslag som med utgangspunkt i de aktuelle modeller og kriteriene for regioninndeling gir en inndeling som er mest mulig hensiktsmessig.*

I diskusjonen av konsekvenser for andre forvaltningsnivåer ble det pekt på at en omfattende reform mht. til oppgaver og størrelse vil få særlig stor betydning for kommunene. Det ble også pekt på konsekvenser for regional stat. I den sammenheng het det at *hensynet til samordning og oversikt i den samlede regionale forvaltningen tilsier at fylkesmannen får en framtidig inndeling som er lik inndelingen til det nye folkevalgte regionale nivået.* Fylkesmannen skulle også få større og klarere ansvar for å samordne statlig virksomhet på regionalt nivå, og mulighetene for å integrere flere oppgaver i dette embetet skal utredes nærmere.

I meldingens øvrige kapitler utdypes de ulike temaene, og de forskjellige premissene og løsningsforslagene drøftes nærmere. Erfaringer med eksisterende løsninger regionalt og lokalt, inkludert evaluering av pågående forsøk med enhetsfylker, ble drøftet i egne kapitler. Dette materialet ble utdypet i vedlegg til stortingsmeldingen. Utfordringene i Oslo-regionen ble omtalt i et eget kapittel, noe som også var tilfelle for de fremtidige regionenes valgordninger.

5.4 Kommunalkomiteens arbeid og innstilling

Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde i perioden 2005-09 fem medlemmer fra Arbeiderpartiet, tre fra Fremskrittspartiet, to fra Høyre og en fra hhv. Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre. Komiteen startet sitt arbeid med St.meld. nr. 12 på nyåret 2007, med Bjørg Tørresdal fra KrF (Rogaland) som saksordfører.

Kommunal- og forvaltningskomiteen holdt høringsmøter om St.meld. nr. 12 (2006-07) den 5., 6. og 12. februar 2007. Den 5. februar deltok en rekke interesseorganisasjoner og myndighetsorgan på høringsmøter i komiteen, og mange leverte også skriftlige høringsuttalelser til komiteen. Disse dokumentene ble offentliggjort av organisasjonene, og i tabell 5.1 er sentrale punkter fra utvalgte høringsinstanser gjengitt i forhold til de to sentrale dimensjonene i meldingen, oppgaver og modell. I tillegg har vi tatt med eventuelle andre hovedsynspunkt som ble lagt frem av de mest sentrale organisasjonene.

Tabell 5.1: Høringsuttalelser til St.meld. nr. 12

Aktør	Oppgaver	Modell	Hovedsynspunkt
Akademikerne	- Forskning bør være en nasjonal oppgave - Ikke del opp tilsyn og tjenesteproduksjon	- Ikke avklart	- Kommunestrukturen må også vurderes
Norges Bondelag	- Landbrukspolitikken skal være nasjonal	- Viderefør fylkeskommunen	- Nei til regionreform
NTL	- Ikke splitting av ansvarsområder	- Tre forvaltningsnivå	- Statlig styring og koordinering viktig
NHO	- Nye oppgaver fra staten - Unngå oppsplitting i forskningspolitikken	- Primært få og store kommuner, alternativt 5 til 8 regioner	- Ønsker helhetlig reform – utsett regionreformen nå
Storbynettverket*	- Regionene må ikke bli ”overkommuner”	- Ingen kommentar	- Storbyens rolle må strykes, ikke svekkes
UNIO**	- Helhetlig forskningspolitikk	- Avventer	- Støtter hovedlinjen i meldingen

* Storbynettverket delte seg i denne saken: Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Bærum sto bak denne uttalelsen, mens Trondheim sendte sin egen.

** UNIO deltok på høringsmøte den 12. februar.

Tabellen illustrerer at de ulike organisasjonene i liten grad ønsket omfattende reformer i forhold til regionenes oppgaver og størrelse. De fleste av disse høringsinstansene var opptatt av at hensynet til en helhetlig statlig politikk, og mente at en videreføring av dagens ansvarsfordeling vil sikre dette. Videre ble det rettet oppmerksomhet mot de særlige interesser som hver av aktørene hadde i forhold til reformforslaget, noe som spenner fra fagforeningsinteresser for de ansatte i forvaltningen til alternativ oppgavefordeling når det gjaldt storbyenes rolle og oppgaver.

Den 6. februar var KS på høringsmøte og den 12. februar var det hovedsakelig fylkeskommuner som møtte komiteen. Disse aktørene var først og fremst opptatt av nye oppgaver til regionnivået. Modellene for geografisk inndeling fikk relativ liten omtale i de skriftlige uttalelsene. Oppland og Hedmark var imidlertid positiv til færre og større regioner, mens både Finnmark og Møre og Romsdal signaliserte at dette ikke var særlig aktuelt i denne omgang. Uttalelsen fra fylkesordfører-/rådslederkollegiet i KS var på mange måter representativt for de enkelte fylkeskommunene. I denne uttalelsen uttrykkes det klar misnøye med at meldingen var *for svak når det gjelder de foreslåtte overføringer av oppgaver, virkemidler og beslutningsmyndighet til regionene*. Kollegiet krevde derfor at Stortinget tilførte regionene langt flere oppgaver enn Regjeringen skisserer. I forholdet til geografispørsmålet var uttalelsen lite konkret, men avslutningsvis het det at *Kollegiet har forståelse for at Oslo ønsker å være en egen region i forbindelse med forvaltningsreformen*.

Stortingsrepresentant Bjørg Tørresdal fungerte som saksordfører for meldingsarbeidet frem til avslutningen av arbeidet. Da oppsto det imidlertid uenighet i komiteen om tidspunktet for når innstillingen skulle avgis. I den opprinnelige planen var 17. april satt

som sluttdato, men saksordføreren ønsket å utsette dette tidspunktet for å få mer tid til å ferdigstille arbeidet. Da Ap gikk i mot dette valgte hun å trekke seg. Ny saksordfører ble komitéleder Tore Hagebakken fra Ap, og innstillingen ble avgitt etter den opprinnelige tidsplanen.

I innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen (Inst. S. nr. 166 (2006-07)) var det to hovedposisjoner i forhold til regionreformen. Et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, SV og Venstre støttet regjeringens forslag om å gi det regionale folkevalgte nivået ansvar for oppgaver som ivaretas av fylkesmannsembetene og andre deler av statsforvaltningen. Flertallet var samtidig delt i viktige spørsmål. De tre regjeringspartiene og Venstre fulgte i stor grad regjeringen når det gjaldt hvilke oppgaver det regionale nivået skulle overta. Disse partiene ville også avvente eventuelle regionale initiativer til sammenslåing av fylker før det ble tatt noen initiativer til dette nasjonalt. KrFs representant var den eneste som allerede nå ville signalisere at denne reformen ville gi flere og tyngre oppgaver til et mindre antall regioner.

Mindretallet, Fremskrittspartiet og Høyre, ville ha kun to forvaltningsnivåer, kommune og stat. Fylkeskommunenes arbeidsoppgaver skulle overlates til enkeltkommuner (eller til partnerskap mellom kommuner) og til staten. Disse to partiene ønsket at utviklingsoppgavene skulle forankres i kommunale samarbeid innenfor naturlige bo- og arbeidsregioner. Selv om storbyperspektivet ikke nevnes eksplisitt, er dette en klar støtte til denne form for regionalisering.

Det er imidlertid en rekke nyanser i holdningene til St.meld. nr. 12, og i det følgende skal vi se nærmere på de synspunktene som kom frem i komitéinnstillingen. Vi skal først se nærmere på komiteens synspunkt på oppgaver til de folkevalgte regionene. Gjennomgangen følger kapittelinnstillingen i innstillingen:

Regional planlegging: Komiteens flertall (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) sluttet seg til meldingens signaler om regionenes rolle i planlegging. Det ble i den sammenheng vist til behovet for samordning av transportløsninger og regionale miljø- og klimastrategier. Mindretallet ønsket kommunale løsninger på dette området.

Samferdsel: Komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) ønsket større regional innflytelse på dette politikkområdet, men det var klare forskjeller i hvor langt de ulike partiene ville gå når det gjaldt regionalisering. De tre regjeringspartiene og Venstre ville utrede om deler av den regionale vegadministrasjonen kunne overføres fra Statens vegvesen til regionene. Flertallet understrekte imidlertid at eventuelle omorganiseringer ikke måtte føre til økt byråkrati eller økte kostnader. På dette området skilte KrF seg fra de andre regiontilhengerne, og fremmet forslag om omfattende oppgaveoverføring til store og sterke folkestyrte regioner. Dette innebar at regionkontorene til Statens vegvesen ble lagt under regionene.

Næringsutvikling og innovasjon: Flertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) sluttet seg til regjeringens ambisjon om at regionene skulle være de sentrale utviklingsaktørene. Dette omfattet nye relasjoner til Innovasjon Norge og SIVA og større innflytelse innen områder som miljø, landbruk og marin sektor. Skillelinjene var som på forrige

saksområde, og kun KrF ville gi klare og omfattende signaler om sterkere innflytelse for regionene.

Kultur og idrett: På dette området gikk flertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) noe lengre enn meldingen, ved at de uttrykte at regionene *bør få det fulle ansvar for å forvalte spillemidlene til kulturbygg og til lokale og regionale idrettsanlegg*. På dette området mente Høyre at de større byene kunne få en sterkere rolle når det gjaldt profesjonelle kulturinstitusjoner.

Undervisning og forskning: Regjeringspartiene og Venstre støttet regjeringens forslag om å overføre oppgaver fra fylkesmannen til regionene innen grunnskolen. På dette området gikk KrF og Høyre inn for at disse oppgavene fortsatt burde høre til fylkesmannsembetene. Når det gjaldt de videregående skolene, ønsket FrP og Høyre at det regionale nivået skulle være bo- og arbeidsmarkedsregionene. Komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) støttet regjeringen når det gjaldt en sterkere rolle for regionene i forskning, men var skeptisk til mulighet for regional innflytelse på fordeling av grunnbevilgning til de regionale forskningsinstituttene. Her ønsket de en felles nasjonal politikk.

Forebyggende og folkehelsefremmende arbeid: Komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) støttet en sterkere regional rolle på dette feltet og ønsket å få utredet om folkehelsearbeid kan gå over fra å være en frivillig til å bli en ordinær oppgave for det regionale folkevalgte nivået.

Tannhelsetjenesten: På dette området varslet St. meld. nr. 12 videre utredningsarbeid, noe som komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) sluttet seg til. Det ble imidlertid understreket at *det må sterke grunner til dersom tannhelsetjenesten skal gis en annen plassering*.

Spesialisthelsetjenesten: Regjeringspartiene og Venstre avventet her en varslet evaluering av sykehusreformen som skulle legges frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2008. Venstre varslet en prinsipiell tilslutning til sterkere regional innflytelse på dette området, mens KrF ønsket å få vurdert regionenes rolle i styring av helsevesenet.

Kulturminner og naturressursforvaltning: På disse områdene støttet komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) hovedlinjene i stortingsmeldingen. KrF fremhevet imidlertid at regionene kunne få et sterkere ansvar i forvaltningen av naturressurser som vindkraft, vannkraft og det nye systemet for vannressursforvaltning.

Internasjonalt samarbeid: Regjeringspartiene og Venstre fremhevet at regionene burde få videreføre fylkeskommunenes oppgaver på dette området. KrF etterlyste dette perspektivet i meldingen, og ville styrke regionens ansvar når det gjaldt denne type oppgaver.

Kommunene: Komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) støttet den tradisjonelle linjen og la til grunn til at *landet også i framtida vil ha en finmasket kommunestruktur og at eventuelle sammenslåinger skal skje frivillig*. De mente også at de nye regionene ville bli interessante samarbeidspartnere for kommunene. KrF fremmet også et forslag om at regionene ved avtale kunne overføre oppgaver til byer, større kommuner eller

samarbeid mellom kommuner. FrP og Høyre fremhevet at tonivåmodellen kunne gjøres levedyktig uten omfattende kommunesammenslåinger hvis en gikk vekk fra en streng fortolkning av generalistkommuneprinsippet.

Alternative modeller for det regionale folkevalgte nivået: Regjeringspartiene og Venstre understrekte kun at *det er avgjørende at kommunene og fylkeskommunene gjennomfører en grundig behandling av sine behov og ønsker før Regjeringen og Stortinget tar stilling til framtidig regioninndeling.* På dette området mente KrF at regionenes størrelse og inndeling var avhengig av at de fikk tilført omfattende oppgaver og ansvar fra staten. Det ble videre vist til at det var et betydelig innsparingspotensial i færre regioner, noe som var underkommunisert i meldingen. Representanten viste også til at alle fylkeskommuner utenom Møre og Romsdal og Oslo på høringsmøte med komiteen hadde stilt seg åpen for å bli slått sammen med andre hvis de nye regionene fikk overført omfattende oppgaver. KrFs konklusjon var at Regjeringens forslag og flertallets holdning ikke ville føre til en slik endring. Venstre presenterte også sitt primærønske: enhetsfylke. Regjeringspartiene var heller ikke avvisende til denne formen hvis endringer i struktur og oppgaver ble små.

Konsekvenser av ny inndeling: Komitéflertallet (Ap, KrF, Sp, SV og Venstre) fulgte i stor grad opp regjeringens vurderinger på dette området. Det var imidlertid kritiske merknader til de ulike forslagene fra KrF, som ønsket større endringer, og FrP og Høyre som ønsket andre typer endringer. KrF presenterte også et forslag om at de ulike statsregionene fikk en utforming som var tilpasset de nye regionene.

I innstillingen ble det presentert i alt 19 mindretallsforslag. FrP og Høyre hadde tre fellesforslag, FrP hadde tre egne forslag og KrF og Høyre hadde ett fellesforslag som gikk mot elementer i meldingen. De tolv øvrige forslagene var fra KrF, og disse tok opp områder hvor dette partiet ville ha en mer omfattende styrkning av regionnivået.

5.5 Stortingsdebatten

Stortinget behandlet kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling til St.meld. nr. 12 den 10. mai 2007. Det ble satt av 2 timer og 5 minutter til debatten, og i alt 27 representanter og 2 statsråder tok ordet. Innleggene og replikkordskiftene ble preget av at det eksisterer klare skillelinjer i denne saken. Diskusjonene kan oppsummeres ut fra de samme tre hovedposisjonene som kom til uttrykk i komitéinnstillingen.

Flertallet, representantene fra AP, SP, SV og Venstre, fulgte i innleggene sine hovedlinjen i stortingsmelding nr. 12. På et område kom de fire partiene det siste flertallspartiet KrF i møte. Det gjaldt støtte til dette partiet sitt forslag (forslag 18) om at det fortsatt skulle utredes om nye oppgaver skulle kunne overføres til regionnivået i forbindelse med det videre arbeidet i forvaltningsreformen. Andre viktige momenter fra representantene fra disse partiene var at de forsvarte reformforslaget mot tonivåtilhengerne fra Fremskrittspartiet og Høyre. Flere av representantene var i den forbindelse særlig skeptisk til om denne modellen kunne gjennomføres uten en omfattende tvangssammenslåing av kommuner.

Kristelig Folkepartis representant, som var en del av flertallet bak hovedlinjene i reformen, holdt fast på at meldingen og innstillingen var for lite offensiv når det gjaldt å overføre nye oppgaver til regionene. Det ble bl.a. uttrykt frykt for at det som ble omtalt som et lavt ambisjonsnivå i reformen kunne åpne opp for innføring av tonivåmodellen på et seinere tidspunkt. KrF representanten Tørresdal var likevel tilfreds med at de tre regjeringspartiene og Venstre sluttet seg til partiets forslag om at det fortsatt skulle vurderes om også andre oppgaver kunne overføres til regionene.

Mindretallet, representantene fra Fremskrittspartiet og Høyre, argumenterte mot flertallet og for tonivåmodellen. Flere representanter uttrykte glede over det de omtalte som en lite omfattende reform, for det ville på sikt gjøre det enkelt å erstatte de regionene med et statlig og et kommunalt styringsnivå. Disse representantene var også skeptisk til det de mente var regionenes rolle som "overkommune" i den nye forvaltningsmodellen. Selv om representantene fra disse to partiene uttrykte glede over å ha kommet frem til felles holdninger til regionreformen, innrømmet Bernt Høie i et replikkordskifte at Høyre kunne inngått i et større kompromiss hvis reformen også hadde medført flere oppgaver til kommunene.

Storbyperspektivet var i stor grad fraværende i stortingsdebatten. Det eneste unntaket var to representanter som tok opp utfordringer og muligheter i Oslo-regionen. Innleggene kom imidlertid fra tilhengere av trenivåmodellen. Gunvor Eldegard (Ap – Akershus) fremhevet at Oslo og Akershus burde bli en region styrt av et direkte folkevalgt organ. Det var særlig et næringsutviklingsperspektiv som lå til grunn for dette forslaget. Også Rolf Reikvam (SV – Akershus) støttet i et av sine innlegg ideen om at i Oslo-region *må det minst være en sammenslåing av Oslo og Akershus.*

En landsdelregion ble også trukket frem i stortingsdebatten. Per Rune Henriksen (Ap – Hordaland) trakk frem at det var felles interesser for en sterk region bestående av Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. I argumentasjonen for denne regionen ble både felles næringsstruktur og store samferdselsutfordringer trukket frem. Henriksen viste til at de tre fylkene og Møre og Romsdal allerede samarbeidet gjennom Vestlandsrådet, men at *vi trenger et sterkere organ med lovpålagt myndighet og budsjettansvar, og vi trenger et folkevalgt organ på dette nivået.*

Debatten ble avsluttet med voteringer over de 19 forslagene som ble formulert under komitébehandlingen. Alle forslag unntatt ett falt. Det var ett av forslagene fra KrF (forslag 18) som ble vedtatt i Stortinget med støtte fra regjeringspartiene og Venstre. Det lyder: *Stortinget ber Regjeringen om å vurdere innspill fra kommuner og fylkeskommuner når det gjelder framtidige oppgaver og ansvarsområder for de nye regionene fram til anbefalingen legges fram for Stortinget våren 2008.*

5.6 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet sett hvordan Distriktskommisjonen og deretter den nye flertallsregjeringen satte regionnivåets oppgaver og inndeling på dagsorden igjen. Regjeringsskiftet høsten 2005 var avgjørende for at dette tema ble aktualisert politisk. Grunnlaget for reformarbeidet ble lagt i de tre regjeringspartienes erklæring fra Soria Moria. Et omfattende arbeid i departementet ledet til fremleggelsen av St.meld. nr. 12

(2006-2007). Til tross for at ambisjonsnivået for reformen var høyt, ble meldingen og særlig stortingsbehandlingen preget av å være en omkamp om oppgaver fra behandlingen av oppgavefordelingsutvalget i forrige stortingsperiode (2001-05), noe som igjen var en omkamp fra den foregående perioden (1997-2001).

Hovedkonflikten var knyttet til to sentrale dimensjoner i norsk politikk. Det er for det første konkurransen om oppgaver, og her er det forholdet til den statlige sektorforvaltningen som er den store utfordringen. Stortingsmeldingen gir inntrykk av det var avstand mellom det standpunkt som KRD hadde i oppgavespørsmålet og de holdinger som fantes om disse spørsmålene i andre sektordepartementet. Forslaget til nye oppgaver var derfor i en viss grad preget av usikkerhet om hva som faktisk skulle overføres til regionene. Denne usikkerheten var medvirkende til at stortingsflertallet ba regjeringen vurdere å overføre en mer omfattende oppgaveportefølje til regionene.

Den andre dimensjonen er konkurransen mellom trenivå- og tonivåtilhengerne. Her gikk hovedskillelinjen langs høyre - venstre akse i norsk politikk, og hvor det var Fremskrittspartiet og Høyre som gikk inn for en tonivåmodell, mens alle partier fra Venstre til SV gikk inn for en eller annen form for trenivåmodell. De to førstnevnte argumenterer ut fra effektivitetshensyn, mens de sistnevnte var mer opptatt av demokrati og representativitet.

Våren 2007 var følgende forhold fastlagt i regionreformen. For det første var det klart at det fortsatt ble tre direkte valgte forvaltningsnivåer. For det andre ville det regionale folkevalgte nivået bli tilført oppgaver fra regional stat, men omfanget og innholdet i dette skulle utredes videre før endelig oppgavestruktur ble fastlagt våren 2008. For det tredje skulle fylkeskommunene selv ta initiativ til eventuelle endringer i antall regioner. Dette skulle skje gjennom en todelt beslutningsprosess. De utgående fylkestingene skulle fatte sine vedtak innen utgangen av juni 2007, mens de nyvalgte fylkestingene skulle vedta sine standpunkt innen 1. desember samme år. Disse prosessene ville samlet danne grunnlaget for en ny stortingsmelding eller -proposisjon som skulle legges frem våren 2008.

6 Hovedstadsmeldingen

Vi så i kapittel 4 at Stortinget i forbindelse med behandlingen av storbymeldingen ba regjeringen utarbeide en egen hovedstadsmelding. Arbeidet ble iverksatt i Kommunal- og regionaldepartementet, men det ble ikke avgitt noen slik melding fra Bondevik II-regjeringen. Arbeidet fortsatte imidlertid også etter regjeringsskiftet, og deler av arbeidet ble nå samordnet med regionreformen. Forvaltningsreformmeldingen har et eget kapittel om utfordringer i Oslo-regionen, men det ble slått fast at problemstillingene skulle utdypes i en egen melding.

Stortingsmeldingen

Den 1. juni 2007 la regjeringen frem St.meld. nr. 31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*, med undertittel Hovedstadsmeldingen. Meldingen er med sine 170 sider et omfattende dokument, men her er få forslag til nye initiativer og satsinger. Derimot gir den en bred presentasjon av sentrale spørsmål for Oslo og regionen rundt, og det trekkes opp perspektiver på hvilke roller hovedstadsregionen skal spille nasjonalt og til en viss grad internasjonalt. Vi skal i det følgende se nærmere på noen hovedperspektiver i meldingen.

Innledningsvis fremheves det at regjeringen vil føre en samlet politikk for hovedstadsregionen. I den sammenheng understrekes det at det er viktig for hele landet at hovedstaden utnytter sitt store potensial for nyskaping i næringsliv og kultur. Oslo utgjør som hovedstad en storbyregion i europeisk målestokk, og regjeringen vil støtte opp om tettere samarbeid mellom aktører i regionen for at de gode forutsetningene i regionen skal kunne utnyttes bedre. I forbindelse med omtale av utfordringene ble den sterke befolkningsvekstens press på arealer, infrastruktur og miljøverdier fremhevet.

I meldingen fremheves det at Norge trenger en hovedstadspolitikk som kan bidra til å utvikle en sterk hovedstadsregion. Denne politikken kan ses fra tre sider. For det første skal den nasjonale politikken for kommuner og fylkeskommuner gi disse mulighet til å ta ansvar for sine velferds- og utviklingsoppgaver. For det andre har statens store virksomhet i hovedstaden særlig viktig effekt i hovedstadsregionen, og dette må utnyttes til fordel for hele landet. For det tredje skal nasjonale virkemidler i velferdspolitikken møte de muligheter og utfordringer som er vesentlig i alle regioner, også i Osloregionen. Samtidig var det områder hvor det krevdes særlig nasjonal innsats overfor Oslo. Områder som ble pekt ut var integrering og inkludering, levekårsforskjeller, trygg by, kollektivtrafikk og ringvirkninger av omfattende statlig eiendom og virksomhet i hovedstaden.

Regionale styringsutfordringer i hovedstadsområde fikk også bred omtale i meldingen. Utgangspunktet var at dagens organisering og ansvarsdeling innenfor Osloregionen ikke ivaretok behovet for demokratisk styring og kontroll med offentlige oppgaver. Det var særlig innen områdene areal og transport og lovpålagte oppgaver til kommuner og fylkeskommuner at det var utfordringer. Disse var både horisontale mellom ulike

kommuner og fylkeskommuner, og vertikale mellom styringsnivåene. Meldingen ga ingen svar på disse utfordringene. I stedet var det forvaltningsreformen som ble trukket frem som løsning på disse utfordringene. Det var imidlertid lokale og regionale myndigheter som selv måtte bli enige om hvilket av de fire forslagene til regionreform for hovedstaden som skulle velges. Meldingen ga ingen signaler om hvilken modell regjeringen foretrakk, men det ble understreket *at noen av de offentlige oppgavene kun kan løses gjennom politiske styringsorgan som ser hele hovedstadsområdet under ett* (Op.cit.: 11).

Det meste av meldingen er beskrivelser av hovedstadsregionen, og dens utfordringer og muligheter. Kapittelene gir i stor grad oversikt over temaene: Sterk hovedstadsregion – et fortrinn for hele landet (kap. 2), levkår og velferd (kap. 3), mangfoldig og åpen region (kap. 4), barn, skole og oppvekst i storbymiljø (kap.5), trygg hovedstad (kap. 6), kultur og kreativitet (kap. 7), nyskapende og internasjonalt konkurransedyktig region (kap. 8), områdesatsing og attraktiv hovedstad (kap. 9) og transport, miljø og regional utvikling (kap. 10). I det avsluttende kapittelet om administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser (kap. 11) vises det til fremdriften i forvaltningsreformen. Stortingsmeldingen har også 12 vedlegg som utdyper noen av de temaene som er beskrevet i de ulike kapitlene.

Sett under ett representerer Hovedstadsmeldingen et svar på Stortingets ”bestilling”, og den er en presentasjon av de utfordringer og muligheter denne delen av landet står overfor. Samtidig er det klart at et videre arbeid med eventuelle reformer i den offentlige forvaltningen i denne regionen vil bli satt i sammenheng med den nasjonale forvaltningsreformen. Vi skal dermed fortsatt følge dette området videre.

Komitéinnstillingen

Kommunal- og forvaltningskomiteen avga innstilling den 6. mars 2008. Innstillingen er på 34 sider, inkludert sammendrag av innhold fra meldingen. De tre regjeringspartiene hadde flertall i komiteen, og dette preger kommentarene til meldingen. I mange av merknaden tar også Arbeiderpartiet, SV og SP kun meldingens innhold til etterretning. I andre merknader får dette flertallet støtte fra ett, to eller alle opposisjonspartiene når ulike trekk ved utfordringene i Oslo tas opp og diskuteres. Mindretallsmerknadene ble avgitt av de fire partiene i fellesskap, av grupper av partier eller enkeltpartier. Det er særlig mange mindretallsmerknader fra Høyre og FrP, og fra FrP alene. Venstre og KrF har også en del felles merknader.

Innholdet i merknadene er i stor grad knyttet til generelle politiske problemstillinger, og er i liten grad knyttet til hovedstadsregionen som sådan. Regionperspektivet kom først til uttrykk i kapittelet om nyskaping og konkurransevne (8.2), da komiteen var opptatt av samspill mellom forskningsmiljø og næringsliv i hele regionen. I kapittelet om transport og miljø (10.2) var også regionperspektivet til stede, men her er mye av diskusjonen knyttet til transportform. Det ble fremmet i alt 5 forslag fra ulike mindretall, to fra FrP, et fra hhv. Høyre, KrF og Venstre, KrF og Venstre og KrF. Ingen av forslagene tok opp regionspørsmålet.

Stortingsdebatten

Stortinget drøftet Hovedstadsmeldingen 13. mars 2008. Debatten ble avgrenset til en taletid på 45 minutter, samt replikker. Innleggene og replikkordskiftene ble preget av generelle problemstillinger knyttet til Oslos spesielle situasjon og utfordringer, bl.a. knyttet til økonomi og økonomisk fordeling mellom kommuner, innvandring, forholdet til staten og ulike tjenesteområder og da særlig rusomsorg. Kun saksordfører Ib Thomsen fra FrP tok opp den generelle regiondebatten da han avslutningsvis uttalte: *Fremskrittspartiet mener at den nye veien for distriktsutvikling må være å satse på byene og regionsentrene som utviklingsaktører.*

Oppsummering

Hovedstadsmeldingen presenterte et bredt faktagrunnlag med sterke og svake sider ved Oslo, byens utfordringer og mulige politiske og organisatoriske veier videre for regionen. Verken meldingen, komitéinnstillingen eller stortingsdebatten gir særlig tunge eller viktige innspill til den regionalpolitiske debatten som har preget den nasjonale agenda de siste årene. Den representerer derfor i stor grad et sidespor i forhold til de store regionalpolitiske spørsmålene som har stått på dagsorden i norsk politikk. Samtidig er den et eksempel på hvilke utfordringer den sterke byveksten gir det norske styringssystemet.

7 Forvaltningsreformen i fylkeskommunene

I dette kapitlet skal vi se nærmere på den videre behandlingen av forslaget til forvaltningsreform. Som nevnt i kapittel 5 la regjeringen opp til en todelt behandling av St.meld. nr. 12. Både avgående og påtroppende fylkesting skulle behandle forslaget til reformer i oppgavefordeling og komme med innstilling angående den geografiske inndelingen av de nye regionene. Mellom disse to høringene skulle KRD legge frem et høringsnotat med rapport om fremdriften i reformen. Vår presentasjon av resultatene vil følge den samme inndelingen.

7.1 Første høringsrunde våren 2007

Kommunal- og regionaldepartementet sendte et brev som skulle danne utgangspunkt for fylkeskommunenes behandling av forslaget til forvaltningsreform. I brevet ga departementet fylkeskommunene ansvar for å legge opp til en prosess som forankret vedtaket hos relevante aktører som kommuner, nabofylker, regional statsforvaltning, næringsliv og frivillig sektor. I brevet ble fylkeskommunene invitert til å fatte vedtak i forhold til to spørsmål:

1. Prinsipielt begrunnet preferanse for forsterket fylkesmodell eller regionmodell.
2. Forslag til inndeling innenfor a) fylkets foretrukne modell, b) den øvrige modellen.

Vi skal i det følgende gå gjennom høringsuttalelse fra alle de 19 fylkene. Vi presenterer innstillingene fra fylkesrådmenn eller fylkesråd, eventuelle referanser til regionale høringer og til slutt oppsummeres utfallene av den endelige politiske behandlingen inkludert mindretallsforslag lagt frem i forbindelse med den politiske behandlingen.

Akershus fylkeskommune

I rådmannens innstilling ble det lagt opp til at fylkestinget skulle gå inn for at det ble etablert nye folkestyrte regioner. I den forbindelse ble det henvist til at Akershus fylkeskommune mente at omfanget på nye oppgaver burde vært mer omfattende enn det meldingen la opp til. Ut fra Stortingets vedtak forutsatte fylkestinget at regionene ble tilført ytterligere oppgaver i forbindelse med slutføringen av reformen.

Når det gjaldt modell, ga forslaget tilslutning til regionmodellen, bl.a. ut fra gjennomførte utredninger og uttalelser fra høringsinstansene i fylket. Akershus ville selv inngå i en region som omfattet kommunene i den strategiske alliansen "Osloregionen". I den forbindelse ble det presisert at Oslo kommunene kunne beholde dagens oppgaver, med nødvendig tilpasning for grenseoverskridende oppgaver. Det burde også vurderes om oppgaver som videregående skoler kunne overføres til kommunene i hele regionen.

Saksutredningen gjenga hovedlinjene i høringsuttalelsene som fylkeskommunene hadde mottatt. De fleste støttet regionmodellen, og ønsket en region som omfattet hele Osloregionen. Imidlertid gikk fylkets største kommune, Bærum, inn for tonivåmodellen.

Forslaget til høringsuttalelse ble behandlet i fylkestinget 14. juni 2007. Et flertall bestående av Ap, SV, Sp, Venstre og KrF gikk inn for at det ble dannet folkestyrte regioner fra 1. januar 2010. Hovedstadsregionen måtte bestå av Oslo og Akershus, men kunne også omfatte andre fylker, og det ble spesielt pekt på Østfold. Fremskrittspartiet og Høyre gikk primært inn for tonivåmodellen, men Høyre sitt sekunderstandpunkt var en region basert på dagens samarbeidsallianse Osloregionen.

Aust-Agder fylkeskommune

Rådmannen gikk i sin innstilling inn for regionmodellen, og i den forbindelse var anbefalingen at de to Agder-fylkene burde danne en region. Forslaget åpnet også for at et samlet Agder kunne inngå i en større region, og her var det mulig med sammenslåing både øst- og vestover. I forhold til en slik storregion åpnet rådmannen for at det kunne gjøres grensejusteringer basert på funksjonalitet. Et felles fylke i Agder var også anbefalingen hvis det ble den forsterkede fylkesmodellen som fikk gjennomslag nasjonalt. Rådmannen trakk også frem behovene for å styrke samarbeidet mellom regionnivået og kommuner og interkommunale samarbeidsorgan, og de to største byene Arendal og Kristiansand burde få en spesiell rolle i den regionale utvikling.

Saksinnstillingen inneholdt en rekke tidligere vedtak, faglige og politiske vurderinger og en beskrivelse av prosessen i fylkeskommunen. Det ble vist til felles fylkesutvalgsmøter med Vest-Agder og Rogaland, og redegjort for høringsmøter med kommunene. Det ble imidlertid ikke vist eksplisitt til innholdet i disse konsultasjonene.

Fylkestinget behandlet forslaget til høringsuttalelse den 12. juni 2007. Under den politiske saksbehandlingen ble det fremmet en rekke endringsforslag. Ordlyden på flertallsvedtaket ble derfor noe annerledes enn rådmannens forslag. Det var klart flertall for en regionmodell med færre og større regioner. En forutsetning var at regionene ble tilført flere nye oppgaver. Geografispørsmålet ble også tatt opp, og flertallet anbefalte en region bestående av Agder-fylkene, Telemark og Vestfold. Det var representantene fra Ap, Sp, SV, KrF og Venstre som støttet vedtaket, mens representanter fra FrP, Høyre og Pensjonistpartiet stemte mot. Representantene fra disse partiene stemte i stedet for et forslag om å innføre en tonivåmodell.

Buskerud fylkeskommune

Fylkesrådmannen i Buskerud fremmet et forslag til vedtak som åpnet for ulike løsninger. For det første ville Buskerud tilhøre hovedstadsregionen hvis det ble etablert en landsdelsregion for Østlandet. Forutsetningen var flere nye oppgaver og at Oslo inngikk i regionen på lik linje med de andre fylkene. Et alternativt forslag var at Buskerud forble et eget fylke hvis oppgavene ble som antydnet i St.meld. nr. 12. Et tredje punkt var at Buskerud fortsatt ville ha samarbeid med andre fylker, og ut fra innspill i høringsrunden ble deltakelse i samarbeidsalliansen Osloregionen anbefalt vurdert i neste fylkestingsperiode.

Saksutredningen refererte kort høringsuttalelsene som fylkeskommunen hadde mottatt. Det ble vist til i alt 26 uttalelser, og bl.a. ville mange kommuner ha en tonivåmodell. I den grad kommunene kommenterte alternativ regioninndeling, var det mest støtte til at Buskerud skulle bli en del av Osloregionen. Slik innholdet i høringsuttalelsene er

gjengitt, var det kun Statens vegvesen region Sør som viste til positive erfaringer med BTV-forsøket.

Fylkestinget behandlet høringsforslaget 19. juni 2007, og her ble fylkesrådmannens forslag forkastet. Et flertall bestående av Ap, Sp, SV og KrF stemte for et forslag om at det ble etablert en region bestående av fylkene Buskerud, Telemark og Vestfold, med åpning for at også kommuner i andre fylker kunne bli en del av regionen. Forslaget inneholdt også en liste med oppgaver som en anbefalte at de nye regionene fikk ansvar for. Flertallet var 24 mot 19 stemmer. Mindretallet sluttet opp om hvert sitt alternativ. Høyre ville ha tonivåmodellen, men fremmet et subsidiert forslag om tilknytning til Osloregionen hvis det ble innført store regioner. FrP sitt forslag ga kun støtte til tonivåmodellen. Venstre fremmet forslag om å videreføre Buskerud som eget fylke.

Finmark fylkeskommune

I Finmark fylkeskommune innstilte fylkesrådmannen at Finmark sa nei til å innlemmes i en storregion. I stedet ville en at Region Finmark ble etablert med en forsterket fylkesmodell. Fylkeskommunen var kun interessert i en regionutvidelse som omfattet tiltakssonen, det vil si Nord-Troms og Finmark. I de relativt få høringsuttalelsene som inngikk i saksutredningen, fikk fylkeskommunen støtte for dette synet. Dette gjaldt bl.a. Alta, fylkets største kommune.

Innstillingen ble behandlet av fylkestinget 12. juni 2007. Fylkesrådmannens innstilling ble da vedtatt av Ap, Sp, SV, Kystpartiet, Samefolkets parti og Venstre. FrP fremmet et forslag om tonivåmodell, og dette fikk støtte fra Høyre og KrF.

Hedmark fylkeskommune

Fylkesrådet i Hedmark støttet regionmodellen i sitt forslag til vedtak i fylkestinget. Forslaget var det samme som ble lagt frem av Oppland fylkeskommune. En forutsetning for forslaget var at det ble gjennomført en nasjonal reform som ga et lite antall sterke regioner. I den sammenheng ble det fremhevet at Hedmark og Oppland ville kunne bli en funksjonell region. Det ble videre etterlyst en endelig avklaring av hvilke oppgaver regionene faktisk skulle få ansvar for, og det ble forutsatt at de nye regionene ble tilført flere helhetlige oppgaver med endelig beslutningsmyndighet. I uttalelsens andre del ble det tatt forbehold i forhold til omfanget på reformen nasjonalt, og det het her at hvis løsningen ble den forsterkede fylkeskommunen ville Hedmark opprettholde dagens fylkesgrenser. Samarbeidet med Oppland kunne da videreutvikles gjennom Arena Innlandet.

I saksutredningen, som også er felles med Oppland, viste sammendraget av høringsuttalelser et relativt stort sprik når det gjaldt holdninger til forslagene om regionreform. Region Hedmark og Oppland fikk en del støtte, men det var også kommuner og organisasjoner som ønsket andre løsninger. Både dagens løsning og en stor landsdelsregion hadde tilhengere. Enkelte kommuner, som Os, åpnet for skifte av regiontilhørighet for fjellregionen fra Region innlandet til Midt-Norge.

Fylkestinget behandlet innstillingen den 20. juni 2007. Et klart flertall bestående av Ap, Sp, SV og KrF sluttet seg til forslaget om å opprette en region bestående av Hedmark og Oppland. Forutsetningen var at det ble en nasjonal reform med regioner i stedet for

fylker. Hvis det derimot ikke ble noen nasjonal reform, skulle fylkeskommunen videreføres med dagens grenser. Høyre og FrP fremmet egne forslag om tonivåmodell, der begrunnelsen var ulik. FrP var prinsipiell for denne løsningen, mens Høyre pekte på at det var for få oppgaver til at det rettferdiggjorde et tredje forvaltningsnivå. Venstre gikk inn for en forsterket fylkeskommune med dagens grenser.

Hordaland fylkeskommune

Fylkesrådmannen i Hordaland innledet sin innstilling med å slå fast at Hordaland kunne overta de oppgavene som ble foreslått i St.meld. 12, men han mente at en forsterket fylkeskommune ikke var en tilstrekkelig løsning. Hordaland ville ha en region som også omfattet Sogn og Fjordane og Rogaland. Alternativt kunne Hordaland og ett av nabofylkene bli en region, men dette ble omtalt som et dårlig alternativ. Det ble særskilt fremhevet at regionrådene i Hardanger, Sunnhordland og Haugalandet (i Rogaland) mente at disse områdene burde høre til i samme region. I uttalelsen ble det også presentert en rekke saksområder hvor regionene kunne få større ansvar enn det stortingsmeldingen la opp til. Dette omfattet både utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon.

I de lokale høringsuttalelsene var det relativt bred støtte til et forslag om å opprette en Vestlandsregion. Dette gjaldt både i kommuner, regionråd, bedrifter og organisasjoner. Det ble imidlertid vist til at Bergen kommune ikke hadde tatt standpunkt til dette spørsmålet i sin uttalelse, mens de Fremskrittspartistyrte kommunene Austevoll og Os gikk inn for hhv. tonivåmodellen eller dagens struktur.

I sin drøfting av grunnlaget for etablering av en Vestlandsregion var fylkesrådmannen opptatt av at det eksisterer et stort potensial for rivalisering mellom de to storbyene Bergen og Stavanger i en stor Vestlandsregion. Det fremheves i den sammenheng at det også ligger et stort potensial for regionen, og landet som helhet, hvis det kan utvikles et tett samarbeid mellom de to byregionene. Felles næringsstruktur og store felles transportutfordringer presenteres som viktige utfordringer for regionen og som viktige oppgaver for regionen å ta tak i.

Fylkestinget behandlet regionreformen 12. juni 2007. Representanter fra FrP og RV la frem forslag som ble behandlet sammen med fylkesrådmannens innstilling. FrP foreslo tonivåmodellen, mens RV ville ha forsterket fylke. Det var imidlertid hovedlinjene i innstillingen som ble vedtatt med 34 mot 22 stemmer. AP, Sp, SV, KrF, Venstre og deler av Høyre var for, mens FrP, RV og resten av Høyre var mot. Et forslag fra Venstre om endringer av fylkesmannsembetet ble vedtatt, men nå var det Ap og SV som stemte mot. Det var dermed flertall i Hordaland for å etablere en Vestlandsregion av Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane.

Enhetsfylket Møre og Romsdal

Fylkesdirektøren i Møre og Romsdal fylke la frem et forslag til vedtak som tok utgangspunkt i det pågående forsøket med enhetsfylke. Dette preget også forslaget til høringsuttalelse. For det første ville Møre og Romsdal videreføre og utvikle enhetsfylkemodellen også etter 1. januar 2010. For det andre ble forslaget om at fylkeskommunene skulle erstattes av landsdelsregioner avvist. Det ble presentert en rekke argumenter for å opprettholde Møre og Romsdal som en geografisk enhet, bl.a.

demokrati, effektiv tjenesteproduksjon og funksjonalitet. Det ble også uttrykt bekymring for at dannelsen av større regioner vil tappe Møre og Romsdal for offentlige arbeidsplasser. Avslutningsvis ble det slått fast at Møre og Romsdal forutsatte at eventuelle endringer i grenser og regionstørrelse ble forankret i folkeavstemninger lokalt.

I høringsrunden mottok fylke 22 uttalelser fra kommuner og interesseorganisasjoner. De fleste av disse støttet modellen med en forsterket fylkeskommune. Mange av disse aktørene viste også til positive erfaringer med forsøket med enhetsfylke. Et lite antall kommuner i den nordlige delen av fylke var også positiv til regionmodellen, og de fremhevet i den forbindelse koblingene til Midt-Norge.

Høringsuttalelsen ble behandlet i fylkestinget den 12. juni 2007. I forbindelse med behandlingen av innstillingen la Høyre, FrP og Sunnmørslista frem et alternativ forslag som først og fremst gikk inn for tonivåmodellen. Hvis dette ikke ble resultatet, ønsket også disse partiene at Møre og Romsdal ble videreført som enhetsfylke. Da det ble stemt over de to forslagene fikk innstillingen flertall med 26 mot 21 stemmer. Flertallet ble utgjort av Ap, Sp, SV, KrF og Venstre.

Nordland fylkeskommune

Fylkesrådet i Nordland la frem et forslag til vedtak som innebar at Nordland fortsatt skulle utgjøre en region. Det ble imidlertid åpnet for mindre ”grensejusteringer”. Utgangspunktet var forslaget til oppgaver og svarene som fylkeskommunen hadde mottatt i høringsrunden. Det ble i den sammenheng vist til at en i høringsutkastet hadde prøvd ut et forslag om at Nordland og Troms burde utgjøre en region. Dette forslaget hadde imidlertid fått lite støtte. I høringsuttalelsene ville store kommuner som Narvik og Sortland ha en landsdelsregion, mens bykommuner som Bodø og Rana ville ha Nordland som egen region.

I saksutredningen drøfter Fylkesrådet ideen om en egen landsdelsregion i Nord-Norge. Det ble presentert flere argumenter mot dette, bl.a. absolutt størrelse og en derav følgende mangel på funksjonalitet og felles identitet. Hensynet til nasjonal balanse hvis det ble landsdelsregioner i Sør-Norge og felles utfordringer knyttet til utviklingen fremover ble trukket frem som argumenter som kunne underbygge dannelsen av en stor region i Nord-Norge.

Fylkestinget behandlet innstillingen den 11. juni 2007. Da ble det også behandlet et fellesforslag fra FrP og Høyre som støttet tonivåmodellen. Dette forslaget ble avvist mot stemmene fra disse to partiene. Fylkesrådet sin innstilling ble da vedtatt mot 7 stemmer.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag tok utgangspunkt i at de ønsket en landsomfattende reform, og de ønsket derfor ikke et særvedtak som innebar sammenslåing av de to trøndelagsfylkene. Ut fra oppgaveporteføljen som Stortinget hadde vedtatt, anbefalte Fylkesrådet at Nord-Trøndelag ble videreført som et ”forsterket fylke”. Hvis det ble gitt flere og mer omfattende oppgaver åpnet en for en modell med 7-9 regioner. En region Midt-Norge ville da kunne bestå av Trøndelagsfylkene og kommuner på Helgeland,

Nordmøre og i Nordøsterdal. I den sammenheng het det at det *forutsettes at Steinkjer blir lokaliseringssted for den politiske og administrative ledelsen.*

I høringsuttalelsene kom det frem ulike synspunkt på regionreformen. Flere av de større kommunene, som Steinkjer, Namsos og Stjørdal, var positive til en sterk region i Midt-Norge, mens mange mindre kommuner gikk inn for en forsterket fylkesmodell. Fylkesmannen var opptatt av befolkningen, og mente at en større region ikke vil tjene sluttbrukerne for offentlig virksomhet.

Fylkestinget behandlet høringsuttalelsen den 21. juni 2007. To alternative ble behandlet. FrP og Høyre fremmet et alternativt forslag om tonivåmodellen, som falt mot disse to partienes 6 stemmer. Dermed fikk fylkesrådets forslag flertall med støtte fra Ap, Sp, SV, KrF og Venstre.

Oppland fylkeskommune

Fylkestinget behandlet som nevnt over, det samme forslaget som Hedmark. I tillegg ble det lagt frem tre mindretallsforslag. FrP og Høyre la frem hvert sitt forslag der konklusjonen var tonivåmodellen, mens Venstre la frem forslag om at Oppland skulle anbefale den forsterkede fylkeskommunemodellen. Alle tre forslagene falt. Fylkestinget vedtok med støtte fra Ap, Sp, SV og KrF å anbefale en nasjonal løsning med færre og større regioner der Hedmark og Oppland ble en region.

Oslo kommune

Byrådet i Oslo gikk i utgangspunktet mot endringer i hovedstadens status i det norske forvaltningssystemet. Oslo skulle ha ansvar for både lokale og regionale oppgaver. De styringsutfordringene som var påvist i Osloregionen, kunne etter Byrådets mening løses med andre virkemidler enn ved etablering av et regionalt nivå der Oslo kommune inngikk. Selv om Byrådet avviste at forvaltningsreformen skulle omfatte Oslo kommune, hadde Byrådet noen krav som det mente måtte legges til grunn for et eventuelt annet vedtak i Stortinget. I den sammenheng het det at Oslo kommune måtte beholde alle oppgaver som i dag hvis hovedstaden ble en del av en landsdelsregion. Det ble også presisert at det geografiske området for landsdelsregionen skulle være i samsvar med geografien for den strategiske samarbeidsalliansen Osloregionen.

Bystyret behandlet forslaget den 20. juni 2007. Komitébehandlingen hadde da resultert i at det ble utformet ett alternativt forslag fra Høyre, FrP, Ap og KrF og ett fra SV. Det førstnevnte forslaget fikk flertall, og innebar en videreføring av Oslo kommune som i dag når det gjaldt oppgaver og grenser, og videre en avvisning av at Oslo skulle inngå i en større region. Det ble i den forbindelse ikke uttrykt noe støtte til tonivåmodellen. Forslaget fra SV, som kun fikk dette partiets stemmer, åpnet imidlertid for at Oslo kunne inngå i en større Østlandsregion mot at kommunen fikk behold de oppgavene som i dag var den "fylkeskommunale" delen av hovedstadens ansvarsområder.

Rogaland fylkeskommune

Fylkesrådmannen i Rogaland la frem et forslag som ga tilslutning til regionmodellen. Primæranbefalingen var at Rogaland burde inngå i samme region som Hordaland og Sogn og Fjordane. Subsidiært kunne det bli dannet en region bestående av Rogaland og

Hordaland. Forutsetningen for at fylkesrådmannen anbefalte denne modellen var at den nye regionen fikk ansvar og ressurser til å bli en robust regional utviklingsaktør. I den sammenheng la en opp til å få overta flere oppgaver enn det stortingsvedtaket la opp til.

Høringsuttalelsene ga ulike signaler i forhold til regionreformen. 21 kommuner kom med skriftlig uttalelse, og av disse ville 11 ha en regionmodell mens 10 ville ha en forsterket fylkesmodell. Blant regiontilhengerne sprikte uttalelsene i forhold til geografi, men alle 11 ville ha en løsning som innebar at Hordaland var med. Fylkesmannen konkluderer med utgangspunkt i en egen høringsprosess i statsforvaltningen at Rogaland er stort nok som eget fylke.

Fylkestinget behandlet innstillingen den 12. juni 2007. Det ble behandlet fire forslag. FrP, KrF, Høyre og Venstre hadde et fellesforslag i fire punkter, som ble stemt over hver for seg. Alle fikk (skiftende) flertall. Hovedlinjen var at Rogaland skulle utgjøre en region (men var åpen for grenseendringer), at det var for få oppgaver til å etablere større regioner, at regionen kunne delegerer oppgaver til kommunene og at fylkesmannen kun skulle ha ansvar for tilsyn og kontroll.

Mindretallsforslagene var som følger; Venstre og KrF hadde et fellesforslag som innebar at det ble sammenfall mellom grensene til regionene og regional stat. SV fremmet fylkesrådmannens forslag, men ønsket den forsterkede fylkeskommunen med dagens grenser. Ap og Sp fremmet et fellesforslag der de gikk inn for regionmodellen, primært bestående av Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane – sekundært Rogaland og Hordaland. Det ble særskilt vist til høringsuttalelsene fra Hardanger, Sunnhordland og Haugalandet om at de ville tilhøre en felles region. Dette forslaget fikk stemmene fra Ap, Sp, tre representanter fra Høyre og en uavhengig representant. De fire sistnevnte var alle fra Nord-Rogaland.

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Fylkesrådmannen i Sogn og Fjordane la frem et forslag til vedtak der det primære ønsket var en regionløsning etter landsdelsmodellen. To hovedargument ble lagt til grunn for dette standpunktet. For det første la større regioner bedre til rette for regional samordning av sektorpolitikken. For det andre ville landsdelsregionene kunne utgjøre en motvekt mot sentraliseringen. For Sogn og Fjordanes egen del var det også et poeng at fylket i fremtiden ville bli for lite hvis en skulle måle tyngden på kunnskaps- og næringsmiljøene. I følge dette forslaget burde Sogn og Fjordane inngå i en region som omfattet området fra Nord-Rogaland til Møre. Alternativt foreslo fylkesrådmannen at Sogn og Fjordane ble et forsterket fylke med nåværende fylkesgrenser.

Høringsuttalelsen som fylkeskommunen hadde mottatt, ga også sprikende signaler når det gjaldt forvaltningsreformen. 7 av de 13 kommunene som avga uttalelse, ga i utgangspunktet støtte til en modell med større regioner, mens de 6 andre ville ha en forsterket fylkesmodell. Andre høringsinstanser, som fylkesmannen, støtte dette siste synet.

Fylkestinget behandlet høringsuttalelsen den 12. juni 2007. Til møte forelå det en flertallsanbefaling fra fylkesutvalget, og ett endringsforslag fra hhv. Ap og Høyre. Flertallet mente at det var positivt med nye oppgaver til regionnivået, og ut fra omfanget gikk de inn for den forsterkede fylkesmodellen med Sogn og Fjordane som eget fylke.

Hvis oppgaveporteføljen ble vesentlig utvidet med bl.a. sykehusene *vil en kunne vurdere om landsdelsmodellen er en bedre løsning for Sogn og Fjordane*. Høyre sitt primærstandpunkt var tonivåmodellen, og den forsterkede fylkeskommunen som sekundært alternativ. Arbeiderpartiet sitt forslag inneholdt også et ønske om flere og større oppgaver, men her var landsdelsmodellen primæralternativet. Den geografiske avgrensingen var Nord-Rogaland til Møre. De to mindretallsforslagene falt mot disse partienes stemmer. Flertallsforslaget ble vedtatt av Sp, SV, KrF og Venstre, mens Ap, Høyre og FrP stemte mot.

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Fylkesrådmannen la frem et forslag til vedtak med et hovedalternativ som ”vil sterkt anbefale” at det ble etablert en region Midt-Norge som dekket Trøndelagsfylkene, Nordmøre, Nord-Østerdalen og Sør-Helgeland. Innstillingens sekundæralternativ var en ”minimumsløsning” som innebar sammenslutning av trøndelagsfylkene. Innstillingen innholdt også en lang rekke forslag til oppgaver som kunne overlates til regionene, men forslaget sa ingenting om spesialisthelsetjenesten.

Fylkeskommunen mottok 16 høringsuttalelser til sitt arbeid med innstillingen. De fleste var fra kommuner og regionråd, inkludert tre kommuneuttalelser fra Oppland. Av de større aktørene ga Trondheim kommune støtte til en modell med 6-7 landsdelsregioner bygd rundt storbyene. Selv ønsker kommunen en region Midt-Norge som dekket trøndelagsfylkene, 9 kommuner i Møre og Romsdal, 5 kommuner i Oppland og 8 kommuner i Nordland, med Trondheim som administrasjonssenter. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ga prinsipiell støtte til en sammenslåing av Trøndelagsfylkene, og tillia stor betydning til at Trondheim ble hovedsete for regionens administrative og politiske ledelse. De andre kommunene som avga høringsuttalelse støttet ideen om en felles region i Midt-Norge, men det var kun en av Opplandskommunene som støttet forslaget om overføring til denne regionen.

Fylkestinget behandlet St.meld. nr. 12 den 19. juni 2007. Fylkestinget behandlet to forslag til innstilling. Flertallet i fylkesutvalget hadde gjort noen endringer i forslaget fra fylkesrådmannen, bl.a. ble det foreslått at også spesialisthelsetjenesten skulle overføres til regionene. I tillegg fremmet Høyre og FrP et forslag som innebar innføring av en tonivåmodell. Flertallet, Ap, Sp, SV, KrF og Venstre stemte for etablering av en region i Midt-Norge.

Telemark fylkeskommune

Fylkesordføreren i Telemark la frem et forslag om å gjøre Buskerud, Telemark og Vestfold til en region. Forutsetningen var at oppgaveporteføljen ble ytterligere utvidet med oppgaver som kunne sikre at regionene kunne ivareta rollen som regionalutvikler med ansvar for territoriell samordning. Det ble imidlertid ikke nevnt eksplisitte oppgaver. Hvis dette ikke ble resultatet ville Telemark gå inn for den forsterkede fylkeskommunen med dagens fylkesgrenser.

Fylkeskommunen fikk 19 høringsuttalelser til arbeidet med forvaltningsreformen. 12 av disse kom fra kommuner og regionråd. En rekke kommuner ga støtte til etableringen av en større region der Telemark inngikk. BTV-regionen og BTV og Agder-fylkene (eventuelt uten Buskerud) var forslag som ble fremmet. Den største kommune, Skien,

kunne støtte begge de sistnevnte alternativene, mens den andre store bykommunen, Porsgrunn, anbefalte den forsterkede fylkesmodellen med dagens fylkesgrenser.

Fylkestinget behandlet innstillingen den 14. juni 2007. Det ble behandlet to alternative forslag. Arbeiderpartiets primærstandpunkt var en landsdelsregion som omfattet BTV-fylkene og Agder-fylkene. Fremskrittspartiet sitt primærstandpunkt var tonivåmodellen. Da det ble votert over fylkesordførers forslag, ble dette støttet av Høyre, Ap, KrF og Venstre, mens FrP, Sp og SV stemte mot.

Troms fylkeskommune

Fylkesrådet i Troms la frem et forslag til innstilling som støttet regionmodellen. I den sammenheng ønsket Fylkesrådet en sammenslåing av Troms, Nordland og Finmark fylker til en nordnorsk region. I utgangspunktet var en positiv til oppgaveporteføljen som var foreslått, men det ble uttykt forventninger om at det ville bli overført flere oppgaver, og da også tyngre velferdsoppgaver. Forslaget inneholdt også en presisering i forhold til den forsterkede fylkesmodellen, for hvis denne ble valgt nasjonalt var det fra Troms side viktig å få til funksjonelle grensejusteringer mot Nordland fylke. Endringer i forhold til grensen med Finmark ble imidlertid avvist.

I saksutredningen gis det en kort oversikt over de uttalelser som fylkeskommunen har fått i forbindelse med arbeide med forvaltningsreformen. 11 av 25 kommuner har svart, og de fleste av disse var positive til regionmodellen. Det samme var Fylkesmannen i Troms. De store utdanningsinstitusjonene hadde ulike oppfatninger. Universitetet i Tromsø ville ikke mene noe om geografi, mens Høyskolen i Harstad var positiv til en region i Nord-Norge.

Fylkestinget behandlet saken den 11. juni 2007. I den forbindelse ble det også lagt frem to alternative forslag. RV la frem et forslag om å opprettholde fylkeskommunen, mens FrP og Høyre fremmet et fellesforslag som anbefalte tonivåmodellen. Disse forslagene ble nedstemt, mens de ulike punktene i Fylkesrådet sitt forslag ble vedtatt med stort flertall. Blant annet stemte 34 representanter for og 3 mot forslagene regionmodell og felles region av Nordland, Troms og Finmark.

Vest-Agder fylkeskommune

Fylkesrådmannen utformet et forslag til vedtak som støttet regionmodellen med de oppgavene som KS har anbefalt for regionnivået. I den sammenheng ble Agder sett som en slagkraftig landsdel. Det ble imidlertid åpnet for at hele Agder kunne inngå i en større region, uten at det ble nevnt andre fylker som kunne inngå i en slik storregion. Hvis den nasjonale reformen endte med den forsterkede fylkeskommunen, ønsket en fortsatt et samlet Agder. I forslaget til vedtak var det også et punkt som understrekte behovet for å *videreutvikle og styrke samarbeidet mellom storbyene, andre byer, kommuner og interkommunale samarbeid*. I forbindelse med Agder ble både Arendal og Kristiansand nevnt særskilt.

I saksfremstillingen vises det til høringsmøter og kontakter med kommunene, men det gjengis ikke noe fra synspunktene som har kommet fra kommunene og andre. Det ble også vist til et møte mellom fylkesutvalgene i Aust- og Vest-Agder og Rogaland, som i

stor grad hadde avkrefret mulighetene for en felles region. Tilsvarende ble det vist til at en ikke hadde klart å få på plass et tilsvarende møte med fylkesutvalget i Telemark.

Forvaltningsreformen ble behandlet i fylkestinget den 18. juni 2007. I forbindelse med fylkesutvalgets behandling av innstillingen ble det gjort en del endringer i teksten og det var dette forslaget som ble behandlet i fylkestinget. Her ga flertallet Ap, KrF, Sp, SV og Venstre støtte til et forslag om at Agder-fylkene skulle inngå i en større region, subsidiært at Agder skulle bli ett fylke i den utvidede fylkesmodellen.

Vestfold fylkeskommune

Fylkesrådmannen i Vestfold la frem et forslag til vedtak der regionmodellen ble anbefalt som utfall av forvaltningsreformen. Hvis regjeringen gikk for denne løsningen ville Vestfold bli del av en region som også omfattet Buskerud og Telemark, og eventuelt Agderfylkene. Hvis en derimot gikk for en forsterket fylkesmodell, ville Vestfold utgjøre en egen region uten at det ble gjort endringer i hvilke kommuner som skulle inngå i fylket. I forbindelse med forvaltningsreformen anbefalte fylkesrådmannen at regionene ble tilført flere nye oppgaver enn det som hittil var skissert.

Alle de 14 kommunene i fylket avga høringsuttalelse, og av disse ville 10 ha en regionmodell hvis det ble tre forvaltningsnivåer. 4 kommuner vil primært ha en tonivåmodell. Ingen av kommunene ønsket den forsterkede fylkesmodellen, men to ville videreføre dagens fylkeskommune. Når det gjaldt geografi var det Buskerud og Telemark som ble oppfattet som de mest naturlige samarbeidspartnere. En kommune, Svelvik, ville ha en forsterket Osloregion. Det var ulike holdninger fra andre høringsinstanser, men fylkesmannen ville ha en forsterket fylkesmodell.

Fylkestinget behandlet forvaltningsreformen den 19. juni 2007. Under behandlingen i fylkesutvalget gjennomførte flertallet noen mindre justeringer i teksten. Det var dette nye alternativet det ble stemt over i fylkestinget, men nå ble det nedstemt av et flertall bestående av Høyre, FrP, Venstre og RV. Disse partiene støttet i stedet et forslag som anbefalte den forsterkede fylkesmodellen. Ap, SV, Sp, KrF og Vestfoldlisten motbøpenger støttet forslaget om regionmodell. Primærforslaget fra FrP og Høyre var tonivåmodellen.

Østfold fylkeskommune

Fylkesrådmannen i Østfold fremmet et forslag til vedtak som åpnet for ulike løsninger. Primært ble det gitt støtte til regionmodellen, og da ville Østfold inngå i en region som tilsvarte samarbeidsalliansen Osloregionen. Alternativt kunne Østfold og Akershus inngå i en region. Det ble imidlertid tatt forbehold i forhold til oppgaver, og en videreføring av Østfold var ønskelig hvis Stortinget vedtok den forsterkede fylkesmodellen. Rådmannen presiserte i den sammenheng at regionnivået måtte tilføres flere oppgaver for å styrke mellomnivået og legge grunnlag for en omfattende reform.

I høringsrunden hadde de fleste kommunene gitt støtte til regionmodellen, og de fleste ønsket å bygge på samarbeidsalliansen Osloregionen, men enkelte kommuner prioriterte Østfold og Akershus som region. Den forsterkede fylkesmodellen og tonivåmodellen fikk noe støtte fra enkeltkommuner. Noen av høringsinstansene var også skeptisk til

forvaltningsreformens forslag om endringer i oppgavestrukturen. Østfold Bondelag og Statens vegvesen region øst er eksempler på denne holdningen.

Fylkestinget behandlet denne saken den 13. juni 2007. I forbindelse med behandlingen i fylkesutvalget kom det med et nytt avsnitt om nærmere kontakt med Akershus, men ellers lå fylkesrådmannens forslag fast. I tillegg ble det fremmet tre mindretallsforslag. FrP ville kun ha tonivåmodellen, Høyres forslag slo fast at ut fra oppgavestrukturen var det tilstrekkelig med to forvaltningsnivåer, men hvis det ble vesentlig flere oppgaver enn det som var skissert til nå kunne en gå for en region som tilsvarte Osloregionen. Senterpartiet ønsket primært den forsterkede fylkeskommune, men åpnet for at Østfold kunne få deler av Akershus slik at det nye fylket omfattet samme området som Borg bispedømme. Disse forslagene ble avvist. Flertallet Ap, SV, KrF og Venstre gikk inn for regionmodellen.

Sammenfatning

St.meld. nr. 12 (2006-07) fikk en omfattende behandling i fylkeskommunene. I alle fylkene ble det gjennomført høringer, og disse omfattet både møter og skriftlige innspill. Ut fra gjennomgangen av saksutredningene ser det ut som om det særlig er kommunene som har engasjert seg i disse prosessene, men også regional stat og ulike interesseorganisasjoner har gitt uttalelser. Uttalelsene fra kommuner og andre gir imidlertid ikke noen klar retning på anbefalingene, for mangfoldet i holdninger er like stort her som det ble i den politiske behandlingen på fylkesnivå.

Den administrative og den politiske behandlingen ga i noen fylker ulike resultater, men for de fleste fylkenes vedkommende var det klare flertall som stilte seg bak administrasjonens forslag til uttalelse til forvaltningsreformen. I tabell 8.1 har vi systematisert hva de ulike fylkestingsvedtakene sier om de to sentrale spørsmålene ”valg av modell” og ”forslag til geografisk avgrensning for egen region”.

Tabell 8.1: Holdninger til forvaltningsreformen etter vedtak i fylkestingene

Fylke	Modell	Geografi
<i>Akershus</i>	Regionmodellen	Oslo/Akershus (åpen for flere)
<i>Aust-Agder</i>	Regionmodellen	Agder-fylkene, Telemark, Vestfold
<i>Buskerud</i>	Regionmodellen	Buskerud, Telemark, Vestfold
<i>Finmark</i>	Forsterket fylke	Finmark (åpner for kommuner i Troms)
<i>Hedmark</i>	Regionmodellen	Hedmark og Oppland
<i>Hordaland</i>	Regionmodellen	Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane
<i>Møre og Romsdal</i>	Enhetsfylke	Møre og Romsdal
<i>Nordland</i>	Forsterket fylke	Nordland (åpner for nye grenser)
<i>Nord-Trøndelag</i>	Forsterket fylke	Nord-Trøndelag
<i>Oppland</i>	Regionmodellen	Hedmark og Oppland
<i>Oslo</i>	Oslo som nå	Oslo
<i>Rogaland</i>	Forsterket fylke	Rogaland (åpner for nye grenser)
<i>Sogn og Fjordane</i>	Forsterket fylke	Sogn og Fjordane
<i>Sør-Trøndelag</i>	Regionmodellen	Nord- og Sør-Trøndelag (nye grenser)
<i>Telemark</i>	Regionmodellen	Buskerud, Telemark, Vestfold
<i>Troms</i>	Regionmodellen	Finmark, Nordland og Troms
<i>Vest-Agder</i>	Regionmodellen	Agder-fylkene (åpen for flere)
<i>Vestfold</i>	Forsterket fylke	Vestfold
<i>Østfold</i>	Regionmodellen	Akershus og Østfold

Tabell 8.1 viser at 11 fylkeskommuner anbefalte regionmodellen. De fleste av disse la inn forutsetninger om at dette måtte innebære en mer omfattende overføring av oppgaver til regionnivået enn det St.meld. nr. 12 la opp til. Flere av fylkeskommunene forutsatte også at dette ble en nasjonal reform, slik at det ikke kun ble snakk om sammenslåing av enkeltfylker. Vi ser også at 6 fylker anbefalte den forsterkede fylkesmodellen. I tre av disse fylkene, Rogaland, Sogn og Fjordane og Vestfold, hadde fylkesrådmannen innstilt på tilslutning til regionmodellen. Under den politiske behandlingen ble imidlertid dette endret, og den forsterkede fylkesmodellen ble vedtatt av et klart flertall i fylkestinget. I fylkene Finmark, Nordland og Nord-Trøndelag var det tilnærmet full politisk enighet om å velge den forsterkede fylkesmodellen, mens de to siste fylkene, Oslo og Møre og Romsdal, i størst mulig grad ville videreføre dagens status eller prøveordningen med enhetsfylke.

Kompleksiteten knyttet til geografi og inndeling illustreres også i tabellen. Det er kun sammenfall i forslagene om å slå sammen hhv. Agder-fylkene og Hedmark og Oppland. I Nord-Norge, Midt-Norge og på Vestlandet er det kun enkelte av fylkene som ønsker at regionmodellen vedtas nasjonalt. Det er særlig fylker som er bekymret for å miste "regionhovedstaden" som er skeptisk til grenseendringer, mens de fylkene som har håp

om å få hovedstadsstatus til en by i sitt fylke er positive til sammenslåing. På Østlandet er det størst interesse for regionmodellen, men anbefalingene for grensedraining går i ulike retninger. Også her sa ”nøkkelfylker”, som Vestfold i BTV-regionen, nei til å inngå i en bestemt region.

Et annet geografitema som ble tatt opp i mange fylker, var forholdet mellom dagens fylkesgrenser og de eventuelle grensene til fremtidige regioner. Finmark åpnet for at kommuner i Nord-Troms kunne inngå i en ny region, men dette ble avvist i Troms, som i stedet ønsket grensejusteringer mot Nordland. Forslagene om en midtnorsk region innholdt også forslag om at kommuner i nabofylkene Møre og Romsdal, Nordland og Oppland kunne inngå i denne regionen. I Sogn og Fjordane ønsket fylkesrådmannen og mindretallet i fylkestinget en Vestlandsregion som omfattet Hordaland, Sogn og Fjordane og deler av Møre og Romsdal og Rogaland. Rogaland åpnet på sin side for at kommuner i Hordaland og Vest-Agder kunne bli en del av dette fylket.

Det er flere andre forhold som kan trekkes ut av gjennomgangen av de fylkesvise høringsuttalelsene. I alle fylkene unntatt Oslo, Rogaland og Vest-Agder ble det fremmet forslag om at fylkeskommunene skulle erstattes av en tonivåmodell. Det var FrP og Høyre som fremmet disse forslagene, men i enkelte fylker var det også andre partier eller representanter som stemte for denne type forslag. Et annet moment er at det kun var i de tre fylkeskommunene Hordaland, Aust-Agder og Vest-Agder at forholdet mellom regionnivået og storbyene ble drøftet. I de tre fylkene ble positive relasjoner fremhevet som avgjørende for hvor vellykket regionreformen kunne bli. De to Agderfylkene gikk også inn for fylkessammenslåing uavhengig av om en nasjonalt valgte regionmodellen eller den forsterkede fylkesmodellen.

7.2 Høringsnotat og ny høringsrunde våren 2008

Valgkampen til kommune- og fylkestingsvalget i september 2007 ble ikke preget av regionreformspørsmålet. Det var i stor grad velferdsspørsmål som preget diskusjonene. I en kommentar i etterkant av valget skrev journalist Olav Kobbeltvedt i Bergens Tidende: *Åslaug Haga kunne ha klaga over at regiondebatten - om framtida for det tredje forvaltningsnivået i Noreg - ikkje rakk opp i det offentlege ordskiftet denne gongen. Men det har ho ikkje gjort. Det er fordi den sitjande regjeringa ikkje har så store planar om ei reform på dette feltet. Dei finn seg vel til rette med situasjonen som han er. Difor var det like greitt at saka var fråverande i valkampen* (13.09. 2007).

Kort tid etter valget, den 21. september, ble det statsrådskifte i KRD, og Åslaug Haga ble erstattet av Magnhild Meltveit Kleppa, også hun fra Senterpartiet. Den nye statsråden hadde, som vi var inne på i kapittel 4.3.3, vært en sterk forsvarer av den etablerte fylkesstrukturen da St.meld. nr. 19 (2001-2002) ble behandlet i Stortinget. Regjeringens høringsnotat skulle i den opprinnelige tidsplanen vært lagt frem i oktober og med høringsfrist 1. desember. Denne tidsplanen sprakk. Rolf Reikvam (SV) forklarte den forsinkede prosessen med regionreformen på følgende måte: *Mitt inntrykk er at det foreløpig har skjedd veldig lite. Jeg har følelsen av at regjeringen sliter med å følge opp det Stortinget har sagt* (Kommunal Rapport 27.11. 2007). Arbeidet med høringsnotatet fortsatte inn i 2008, og det ble først lagt frem den 26. februar. I et brev til

høringsinstansene ble de bedt om å avgi uttalelse om to tema. Valg av modell og inndeling for regionene, og forslag til oppgaver for det folkevalgte regionnivået.

Høringsnotatet har to hovedtyper innhold. Den første typen er KRDs gjennomgang av spørsmål relatert til oppgaver og regioninndeling, inkludert en drøfting av lovgrunnlag og mulige endringer som måtte gjennomføres i forbindelse med reformen. Dette ble gjort for hver av de aktuelle sektorene nevnt i St.meld. nr. 12 (2006-07), og Stortingets behandling av denne. Den andre typen innhold var sektordepartementenes synspunkt på hva en overføring av oppgaver innen sektoren ville bety for nasjonal politikktutforming. Fagdepartementene var skeptisk til oppgaveoverføringer, men konsekvensbeskrivelsene var svært forskjellige. Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet var skeptisk til overføring av oppgaver og ga ingen konkrete signaler om hva som kunne overføres av stillinger, Fiskeridepartementet opplyste at i alt 11 årsverk kunne overføres fra forvaltningen til regionene, og Samferdselsdepartementet skisserte et behov for en kraftig økning i administrasjonen hvis regionene skulle overta oppgaver. Høringsnotatet inneholdt også en oppsummering av den utredningen som var gjennomført i forbindelse med etableringen av regionale forskningsfond. Høringsinstansene fikk frist til 30. april til å komme med uttalelse. I det følgende skal vi oppsummere hovedlinjene i uttalelsene fra fylkeskommunene, samt ta med hovedpunktene i en uttalelse fra fylkesmennes arbeidsutvalg.

Akershus fylkeskommune sendte høringsuttalelsen fra Fylkesutvalget. Når det gjaldt regionspørsmålet bekreftet fylkesutvalget vedtaket fra fylkestinget våren 2007, der en gikk inn for regionmodellen. I forhold til oppgavene som ble foreslått, ble det fremhevet at *det er lite som peker i retning av en regionreform*. Fylkesutvalget var positiv til de oppgavene som ble foreslått overført, men en var skeptisk til å overta ansvaret for *øvrige riksveier* uten at dette ble fulgt opp med økte nasjonale bevilgninger.

Aust-Agder fylkeskommune sendte to uttalelser til departementet. Den først gjaldt de to hovedspørsmålene. Det ble her henvist til tidligere vedtak om prinsipiell støtte til målet om større regioner som svar på regionspørsmålet. Når det gjaldt nye oppgaver var fylkestinget kritisk, og fremhevet at *høringsnotatet ikke samsvarer med regjeringens og Stortingets uttrykte ambisjoner for reformen og preges av en sektorvis tilnærming*. Når det gjaldt de konkrete oppgavene ble det krevd en reell overføring av både oppgaver og ressurser/personell. Den andre uttalelsen tok opp regionale forskningsfond, og her ble det henvist til at det ville være hensiktsmessig med *ett fond for Aust-Agder og Vest-Agder fylker*.

Buskerud fylkeskommune sendte fylkestingets vedtak som høringsuttalelse. Uttalelsen var svært kritisk, og det ble *konstatert at departementets nye høringsutkast ikke svarer til de intensjoner som var grunnlag for hele reformarbeidet*. Fylkestinget gikk derfor vekk fra sitt forrige vedtak når det gjaldt regioninndeling, og anbefalte den forsterkede fylkeskommunen med de nye oppgavene som ble foreslått, men enkeltkommuner skulle stilles fritt til å skifte fylke. Det ble også presisert at Buskerud ønsket en avklaring av de viktigste spørsmålene i denne reformen før iverksettingen i 2010.

Finmark fylkeskommune tok i sin høringsuttalelse utgangspunkt i strukturspørsmålet, og slo fast at dagens grenser burde ligge fast for dette fylket. Det ble imidlertid åpnet opp for at de spesielle virkemiddelområdene i Nord-Troms kunne skifte fylke hvis

kommunene selv ønsket dette. Når det gjaldt oppgaver var uttalelsen særlig opptatt av at fylkeskommunene måtte få ansvar for alle utviklingsoppgavene på regionalt nivå. Det var også viktig for Finnmark at det fulgte midler med de nye oppgavene.

Hedmark fylkeskommune sendte en høringsuttalelse som også var behandlet og vedtatt av Oppland fylkeskommune. Fylkestinget uttalte at en fortsatt ga prinsipiell tilslutning til en modell med få og sterke regioner, men ut fra de oppgavene som regjeringen skisserte overført til regionene kunne en ikke forsvare opprettelsen av få og sterke regioner. Hvis hovedlinjene i høringsnotatet ble liggende fast ville en anbefale en regionmodell med forsterkede fylkeskommuner. Prosessen med å etablere region Innlandet ble derfor stilt i bero. Fylkestinget ønsket imidlertid å videreføre ordningen med enhetsfylke.

Hordaland fylkeskommune sendte vedtaket fra fylkestinget som høringsuttalelse. I vedtaket gis det prinsipiell støtte til etablering av en Vestlandsregion bestående av Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane. Når det gjaldt oppgaver var en positiv til at de ville styrke det regionale nivået, men en hadde en rekke kritiske kommentarer til utformingen av regjeringens forslag. For det første var en skeptisk til om dette ville bli en demokratireform slik det var planlagt. For det andre var en kritisk til at notatet ikke tok stilling til overføring av oppgaver innen miljø og landbruk fra fylkesmannen. I det avsluttende punktet anbefalte fylkestinget i Hordaland at fylkesmannsambetet ble avvirket i sin nåværende form og erstattet med et statlig tilsyn.

Møre og Romsdal fylkeskommune viste til fylkestingets tidligere vedtak om regionnivået. Vedtaket innebar fortsatt støtte til gjeldende fylkesstruktur og de gode erfaringene en hadde med enhetsfylkemodellen. De gikk også mot større regioner enn fylkene for de nye regionale forskningsfondene, og ville at regional stat skulle tilpasses fylkesstrukturen igjen. Når det gjaldt nye oppgaver var en positiv, men uttalte kritikk mot at lite var konkretisert i høringsnotatet. Det ble også krevd langt større ressurser for å ta over ansvar for deler av veisektoren.

Nordland fylkeskommune konsentrerte sin høringsuttalelse om avgrensingen av de oppgavene som skal overføres til regionene. I utgangspunktet var fylkestinget positiv til de oppgavene som var foreslått overført, men en hadde klare krav til hvordan dette konkret skulle gjennomføres for at dette ble en helhetlig modell. I forbindelse med oppgavediskusjonen presiserte en også at omfanget på nye oppgaver var av en slik karakter at dette ikke la grunnlag for større regioner. Det kunne likevel gjennomføres grensejusteringer.

Nord-Trøndelag fylkeskommune var i sin uttalelse kritiske til innholdet i reformen. Fylkestinget slo fast at ambisjonsnivået i St.meld. nr. 12 ikke var fulgt opp, og i stedet på noen områder redusert, og en var også kritisk til den sektorvise tilnærmingen i notatet. Enhetsfylke ble fremhevet som en modell som i noen grad kunne kompensere for det en mente var manglende ambisjoner i demokratireformen. Fylkestinget var i prinsippet positive til de oppgavene som ble foreslått overført, men krevde at dette ble gjort på en helhetlig måte. Selve høringsuttalelsen nevner ikke regionmodell, men i bakgrunnsnotatet fremheves det at Nord-Trøndelag vil styrke samarbeide med Sør-Trøndelag og Trondheim, men uten at det ble gjort endringer i grensene.

Oppland fylkeskommune avga som nevnt, samme høringsuttalelse som Hedmark fylkeskommune. De støttet den forsterkede fylkeskommunen som modell, hvis oppgaveoverføringen ble som skissert i høringsnotatet.

Oslo kommune behandlet sin høringsuttalelse i bystyret den 14.5. Bystyret holdt fast på de synspunkter som ble presentert i høringsuttalelsen til St.meld. nr. 12. Det innebærer at dagens grenser og styringsform for kommunen opprettholdes og at Oslo ble definert som egen region. Det ble imidlertid presisert at kommunen ønsket forpliktende samarbeid i areal- og transportspørsmål innen en utvidet Oslo-region. Bystyret presiserte at de ikke ønsket få og store regioner, der Oslo inngikk i en større region. SV var det eneste partiet som gikk mot denne linjen gjennom et forslag om en demokratireform der Oslo blir en del av en større region med utvidet politisk ansvar.

Rogaland fylkeskommune avga en høringsuttalelse som i hovedsak tok opp demokrati og oppgavestruktur. I utgangspunktet var fylkestinget positiv til de oppgavene som var foreslått overført, men en var kritisk til hvordan høringsnotatet fulgte opp ambisjonene som var lagt til grunn for reformen. Det ble påpekt at notatet hadde et klart sektorpreg, og at det ikke gikk langt nok når det tok opp forholdet til fylkesmannen. Uttalelsen sier ingen ting om valg av regionmodell, men et forslag om å ta inn et punkt om at Rogaland var positiv til å inngå i en større region falt i voteringen.

Sogn og Fjordane fylkeskommune tok i sin uttalelse utgangspunkt i at de var positiv til en styrkning av det regionale nivået. Språkbruken var forsiktig, men fylkestingets uttalelse var kritisk til at høringsnotatet ikke fulgte opp de ambisjonene som det mente, St.meld. nr. 12 og Stortingets behandling av denne hadde på områdene oppgaver og demokrati. De ba derfor om en klarere prioritering til fordel for regionene. Fylkestinget gikk inn for den forsterkede fylkeskommunen som modell for fremtidige regioner.

Sør-Trøndelag fylkeskommune var svært kritisk i sin høringsuttalelse, og fylkestinget uttalte at en er svært misfornøyd med at den store Forvaltningsreformen er i ferd med å ende opp som en liten fylkesrevisjon, uten at det gjør fylkeskommunene mer livskraftig på sikt. Fylkestinget foreslo at det ble etablert forsøksregioner etter svensk mønster, og i den forbindelse ble Nord-Trøndelag invitert med i et slikt regionforsøk i Trøndelag. I forhold til nye oppgaver var fylkestinget opptatt av at fylkeskommunen fikk et helhetlig ansvar for utviklingsoppgaver, men uttalte også at det er umulig for fylkeskommunen å overta ansvaret for riksvegene uten kompensasjon for vedlikeholdsforfallet.

Telemark fylkeskommune sendte en kort uttalelse der fylkestinget oppsummerte sine holdninger til høringsnotatet. Fylkestinget mente at notatet ikke fulgte opp de ambisjoner som reformen tidligere hadde lagt opp til. Ut fra for lite nye oppgaver ville en gå inn for den forsterkede fylkesmodellen. De ba også om at skolehelsetjenesten blir overført til skoleeier.

Troms fylkeskommune tok i sin uttalelse utgangspunkt i at en er skuffet over at Regjeringen har gjort retttrett i regionreformen. Fylkestinget ville ha regionmodellen, hvor Nordland, Troms og Finmark ble en region. Hvis det ble den forsterkede fylkesmodellen som ble vedtatt, ville en ha grensejusteringer mot Nordland men ikke mot Finmark. Når det gjaldt oppgaver inneholdt uttalelsen en omfattende gjennomgang av hvordan de ulike oppgavene kunne overføres til fylkene.

Vest-Agder fylkeskommune tok utgangspunkt i at en mente at høringsnotatet ikke var i samsvar med regjeringens og Stortingets uttrykte ambisjoner for reformen. Fylkestinget reagerer på at kommunal- og regionalministeren avviser muligheten for større regioner før oppgaver er avklart og før høringsfristen har gått ut. Det ble også reist kritikk mot høringsnotatets sektorvise tilnærming. Når det gjaldt oppgaver krevde fylkestinget et helhetlig ansvar over de områdene som var planlagt overført til regionene.

Vestfold fylkeskommune tok utgangspunkt i den oppfatning at det ikke er samsvar mellom høringsnotatet og regjeringens og Stortingets uttrykte ambisjoner for reformen. Fylkestinget mente at det måtte skje en rydding i oppgavefordelingen mellom sentrale-, regionale- og lokale myndigheter. Det ble presisert at Vestfold vil ha den forsterkede fylkesmodellen, men mente det burde åpnes for forsøksregioner og interfylkeskommunalt samarbeid.

Østfold fylkeskommune var positiv til de forslag som høringsnotatet hadde om overføring av oppgaver. Fylkestinget hadde en del kommentarer til den faktiske innretningen på oppgavene, men var ikke spesielt kritisk til påpekte mangler. Ut fra oppgavene ble det slått fast at det var tilstrekkelig å videreføre dagens geografiske løsninger for Østfold.

I denne høringsrunden la *fylkesmennes arbeidsutvalg* ved leder, fylkesmann i Hedmark Sigbjørn Johnsen, frem et omfattende høringsbrev. Brevet fremstår på mange måter som et forsvarsskrift for den eksisterende arbeidsdelingen i forvaltningen. På et overordnet nivå argumenteres det ut fra det en oppfatter er styrken ved "den norske modellen". Argumentet var at de eksisterende likhetsidealer i det norske samfunnet, med likeverd og like rettigheter krever en nasjonal samordning av politikken, og her har fylkesmannsambetet en viktig rolle. Det ble også advart mot større regionalt selvstyre: *En større lokal bestemmelsesrett over oppgaver på sentrale velferdsområder, vil derfor kreve at det gis avkall på viktige deler av likhetsprinsippet.* Det fremheves også at *utfordringene fra den økte internasjonaliseringen og globaliseringen har "åpnet" nasjonalstatens grenser, men kan samtidig sies å ha økt behovet for sterkere nasjonal styring.*

Uttalelsen går også direkte inn i fylkesmannsambetets oppgaver. Rollene i forhold til kommunene nevnes som særskilt viktig å videreføre: *Vi vil understreke nødvendigheten av at denne direkte linjen mellom staten og kommunene ikke svekkes. Det er en fare for det, dersom statlige forvaltnings- og formidlingsoppgaver blir lagt til et regionalt folkevalgt organ.* På områder som landbruk, miljø, helse og utdanning er uttalelsen fokusert på behovet for at kompetansemiljøene i embetene blir opprettholdt for at kontrollfunksjonene kan ivaretas. Implisitt i dette ligger det en frarådning av at tjenesteoppgaver blir overført fra fylkesmannsambetene til regionene. På et område kommer uttalelsene reformforslaget i møte. Det heter at det kan *organiseres et "utviklingsråd" der næringsliv, forskning, utdanning, fylkeskommune og regional statlig forvaltning deltar. Fylkeskommunene kunne lede og være sekretariat for dette rådet.* Avslutningsvis var en også inne på de to forsøkene med alternative forvaltningsløsninger i Hedmark og Møre og Romsdal, og i forhold til sistnevnte var konklusjonen: Vi legger til grunn at forslaget avsluttes som forutsatt.

Oppsummering

De 19 høringsuttalelsene fra fylkeskommunene som er gjennomgått her, har til felles at de er kritisk til innholdet og sektortenkningen i høringsnotatet. To fylkeskommuner med Arbeiderpartistyre, Troms og Sør-Trøndelag, var blant de mest kritiske til innholdet i høringsnotatet. Sammen med Hordaland utgjorde disse to fylkene de sterkeste tilhengerne av få og store regioner. De to Agder-fylkene og Akershus er også fortsatt positiv til større regioner, mens flere av fylkene som hadde gått inn for dette tidligere, støttet nå fylkesmodellen. Forklaringen de bruker er at reformforslaget ikke går langt nok når det gjelder nye oppgaver til regionene.

Til tross for at fylkeskommunene er kritisk til mange sider ved høringsnotatet, er det også positive tilbakemeldinger. Fylkeskommunene ønsker å få større ansvar innenfor vegsektoren, men de fleste fylkene presiserer at reformen må følges opp med ”friske” penger som kan dekke etterslep innenfor vedlikehold av vegnettet. Fylkeskommunene er også opptatt av å få et mer helhetlig ansvar for utviklingsoppgavene på regionnivå. I den sammenheng er mange av fylkeskommunene opptatt av å få til en helhetlig overføring av oppgaver innen landbruk og miljø. På dette området er imidlertid fylkesmennene svært kritisk, for de legger til grunn at staten bør ha et mest mulig helhetlig ansvar på disse områdene for å sikre oppfyllelse av nasjonale politiske mål.

Forholdet til regional stat preges av ulike holdninger. Møre og Romsdal er svært positiv til erfaringene med enhetsfylke og ønsker å videreføre dette forsøket på mer permanent basis. På den andre siden finnes Hordaland, som bl.a. anbefaler en nedleggelse av fylkesmannsembetene i sin nåværende form. I tabell 8.2 er de ulike fylkeskommunenes holdninger til regionmodellen gjengitt. Vi ser bl.a. at forholdet mellom tilhengere av hhv. regionmodellen og modellen med det forsterkede fylke er snudd siden den forrige runden, fra 11 – 6 til 6 – 11. De to siste fylkeskommunene Oslo og Møre og Romsdal ønsket å videreføre sine særordninger.

Tabell 8.2: Holdninger til forvaltningsreformen etter vedtak i fylkestingene

Fylke	Modell	Geografi
<i>Akershus</i>	Regionmodellen	Oslo/Akershus (åpen for flere)
<i>Aust-Agder</i>	Regionmodellen	Agder-fylkene
<i>Buskerud</i>	Forsterket fylke	Buskerud
<i>Finmark</i>	Forsterket fylke	Finmark (åpner for kommuner i Troms)
<i>Hedmark</i>	Forsterket fylke	Hedmark
<i>Hordaland</i>	Regionmodellen	Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane
<i>Møre og Romsdal</i>	Enhetsfylke	Møre og Romsdal
<i>Nordland</i>	Forsterket fylke	Nordland (åpen for nye grenser)
<i>Nord-Trøndelag</i>	Forsterket fylke	Nord-Trøndelag
<i>Oppland</i>	Forsterket fylke	Oppland
<i>Oslo</i>	Oslo som nå	Oslo
<i>Rogaland</i>	Forsterket fylke	Rogaland (åpen for nye grenser)
<i>Sogn og Fjordane</i>	Forsterket fylke	Sogn og Fjordane
<i>Sør-Trøndelag</i>	Regionmodellen	Nord- og Sør-Trøndelag som forsøk
<i>Telemark</i>	Forsterket fylke	Telemark
<i>Troms</i>	Regionmodellen	Finmark, Nordland og Troms
<i>Vestfold</i>	Forsterket fylke	Vestfold
<i>Vest-Agder</i>	Regionmodellen	Agder-fylkene (åpen for flere)
<i>Østfold</i>	Forsterket fylke	Østfold

7.3 Sammenfatning

Regjeringen la i utgangspunktet opp til at det var fylkeskommunene selv som måtte ta initiativet hvis det skulle bli færre og større regioner. Gjennomgangen i dette kapitlet illustrerer at dette ikke har vært mulig å få til. I den begge høringsrundene var Agder-fylkene, som hadde diskutert sammenslåing tidligere, de eneste som støttet etablering av færre og større regioner hvor de begge inngikk i en Sørlandsregion eller en Sørøstlandsregion. I tillegg var det prinsipiell støtte til denne linjen i fylker som Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms, men her var det liten interesse for sammenslåing blant aktuelle partnere. Offisielt ble dette forklart med mangel på nye oppgaver til regionene, men enkelte fylker, som Møre og Romsdal og Nordland, fremhevet mulig tap av offentlige arbeidsplasser som et viktig argument for å opprettholde fylkesstrukturen.

Vi har også sett at støtten til dannelse av region Innlandet og BTV-regionen har forsvunnet fra første til andre høringsrunde. I første høringsrunde ville både Hedmark og Oppland danne region Innlandet, mens Buskerud og Telemark gikk inn for BTV-regionen (Vestfold var mot). I andre høringsrunde gikk alle disse fylkeskommunene inn

for fylkesmodellen. Argumentet var igjen at forslaget innebar for få nye oppgaver til regionene, og at en ikke ønsket å sammenslåing hvis det ikke ble en omfattende nasjonal reform. Sør-Trøndelag fylkeskommune var den eneste som prøvde å komme seg unna denne fastlåste situasjonen ved å foreslå et forsøk med Trøndelag som en region.

Alle de 19 fylkeskommunene uttrykte skepsis til regjeringen når det gjaldt forslagene om nye oppgaver for regionene. Dette synspunktet kom klart frem i begge høringsrundene, men manglende konkretisering av regjeringens politikk fra første til andre runde bidro til forsterket kritikk. Mangelen på enighet i forvaltningen, og trolig også på politisk nivå i regjeringen, bidro også til at det var liten interesse for den siste høringsrunden. I neste kapittel skal vi se nærmere på det endelige forslag til reform fra regjeringens side.

8 Forvaltningsreformen iverksettes

Allerede før den andre høringsrunden var ferdig var det klart at forvaltningsreformen ville bli mindre omfattende enn det som hadde vært antydning som ambisjon tidlig i arbeidet. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan reformen ble sluttført gjennom behandlingen av ulike offentlige dokumenter.

8.1 Odelstingsproposisjon om forvaltningsreformen

Den 24. oktober 2008 la regjeringen frem Odelstingsproposisjon nr. 10 (2008-09) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen med videre (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Proposisjonen inneholdt forslag til hvilke lovendringer som måtte gjennomføres i forbindelse med overføring av oppgaver til fylkeskommunene i 2010. De nye oppgavene tilsvarer *i all hovedsak de forslagene til oppgaveendringer som inngikk i høringsnotatet* som ble lagt frem i februar 2008 (se kapittel 7).

Regjeringens reformforslag innebar lovendringer på fagområder som er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. I tillegg ble det varslet at ytterligere forslag til endringer relatert til forvaltningsreformen ville bli presentert i dokumenter fra det enkelte fagdepartement. Dette gjaldt bl.a. Samferdselsdepartementet, som ville legge frem sine endringer i forbindelse med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan og en tilknyttet odelstingsproposisjon. Endringene på landbruks- og matområdet dreide seg om økonomiske virkemidler, og her trengtes det derfor ikke lovendringer.

Kommunal- og regionaldepartementet valgte også å gå vekk fra å bruke begrepet "region" i proposisjonen. Det heter: *Når det nå synes klart at det ikke vil skje fylkessammenslutninger fra 2010, ser departementet det ikke formålstjenelig å endre betegnelsen på fylkeskommunen og deres interne styringsorgan (fylkesting, fylkesråd, fylkesutvalg mv.)* (side 5-6). Dette ble knyttet til en vurdering av de vedtak som var fattet per 30. april, og det ble slått fast at det ikke var grunnlag for frivillige fylkessammenslutninger: *Dermed vil nåværende fylkesinndeling ligge til grunn også ved overføring av de nye oppgavene fra 2010.* På et område ønsket imidlertid regjeringen endring, og det ble slått fast at det skulle treffes vedtak om pålagt plansamarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

I odelstingsproposisjonen ble følgende oppgaver foreslått overført til fylkeskommunene fra 2010:

- *Fiskeri- og kystdepartementet:* Fylkeskommunene skulle overta deler av akvakulturforvaltningen og forvaltningen av viltlevende marine ressurser tilknyttet kystsel, skolekvoter, lokale fiskerireguleringer, tang og tare og kongekrabbe. Departementet skulle arbeide videre med arbeidsfordelingen mellom fylkeskommunene og regionkontorene til Fiskeridirektoratet, og angi nærmere rammer for den nye virksomheten.

- *Kunnskapsdepartementet:* Fylkeskommunene skulle få drifts- og finansieringsansvar for fagskolene og de vil få ansvar for å utnevne to av de eksterne styremedlemmene til statlige høyskoler. I tillegg skulle det opprettes fra fem til syv regionale forskningsfond, der fylkeskommunene ville få ansvar for å finne sammen i egnede samarbeidsregioner. Når fondene var etablert skulle fylkeskommunene og staten oppnevne medlemmene i forskningsfondenes styrer.
- *Kultur- og kirkedepartementet:* Fylkeskommunene fikk ansvar for å kanalisere tippemidler til regionale kulturhus etter hvert som det blir fristilt midler fra pågående prosjekter. De skulle også få større ansvar for oppnevning av styreledere og styremedlemmer til region-, landsdels- og knutepunktsinstitusjoner. I tillegg ville departementet starte et arbeid med å gjennomgå kriteriene for fordelingen av spillemidler til idrettsanlegg i fylkeskommunene.
- *Landbruks- og matdepartementet:* Fylkeskommunene fikk ansvar for virkemidlene knyttet til styrking av rekruttering og kompetanseheving i landbruket og de overtok fylkesmannens rolle i verdiskapingsprogrammene. Fylkeskommunene fikk ansvar for å oppnevne representanter til Innovasjon Norges faglige møtearenaer, de fikk økt innflytelse over virkemidlene til næringsutvikling i landbruket gjennom økt eierandel i Innovasjon Norge og de fikk økt innflytelse gjennom deltakelse i revidering av nasjonal næringsstrategi og utarbeidelse av handlingsplaner på landbruks- og matområdet. I tillegg fikk fylkeskommunene en styrket medvirkning i oppgaver knyttet til klima- og samfunnsplanlegging og de overtok fylkeslandbruksstyrets uttalelsesrett knyttet til landbrukspolitiske saker. Videre skulle det vurderes om fylkeskommunene skulle overta flere oppgaver hvis det ble overført flere oppgaver på miljøvernområdet, inkludert områdevern etter ny lov om naturmangfold.
- *Miljøverndepartementet:* Fylkeskommunene overtok fylkesmennenes oppgaver innen bevaring av innlandsfisk og høstbare viltarter, jakt og fiske på disse artene og oppgaver med å tilrettelegge og ivareta allment friluftsliv. De skulle også overta vannregionmyndighet etter forskrift om vannforvaltning, og her skulle det vurderes om antall fylkeskommuner som vil få myndighet, skulle endres i forhold til at det var 9 fylkesmannsembeter som hadde dette ansvaret. Det skulle, som nevnt over, også vurderes om fylkeskommunene skulle få større ansvar for områdevern som følge av den planlagte nye loven om naturmangfold.
- *Nærings- og handelsdepartementet:* Fylkeskommunene skulle samlet overta 49 % av det nasjonale særlovsselskapet Innovasjon Norge. Den enkelte fylkeskommune skulle eie en like stor eierandel i selskapet. De skulle også få rett til å oppnevne to representanter direkte til de regionale styrene. SIVA og fylkeskommunene skulle arbeide videre for å avklare interessene for regionale innovasjonsselskap, hvordan de skal organiseres og hvilke arbeidsoppgaver de eventuelt skal ha.
- *Samferdselsdepartementet:* Fylkeskommunene skulle overta ansvaret for ”øvrige riksveger” og ”øvrige riksvegsferger”. Fylkeskommunene ville da få ansvar for 80 % av det offentlige vegnettet i Norge. Det ble lagt til grunn at Statens vegvesen skulle beholdes samlet, men fylkeskommunene skulle få noe sterkere innflytelse på lokalisering av trafikkstasjoner. I forhold til hovedstadsregionen skulle det vurderes

om regionale myndigheter skulle få en mer sentral rolle i kjøp av persontransport med tog i hovedstadsområdet.

I forhold til spørsmålet om regional inndeling var det to problemstillinger som ble diskutert særskilt i proposisjonen. Den første var spørsmålet om det skulle gjennomføres endringer i fylkesstrukturen. Her ble det innledningsvis vist til at regjeringen la til grunn frivillighetsprinsippet i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommuner. Konklusjonen som ble trukket, var at siden ingen konkrete forslag til ny struktur var prioritert i fylkeskommunene, ville ikke regjeringen fremme forslag til sammenslåinger. Det var imidlertid fortsatt åpning for frivillige sammenslåinger. Det andre spørsmålet var strukturspørsmålet i hovedstadsregionen. Her ble det også vist til at det ikke var interesse for sammenslåing i alle fylkeskommunene, og det ville derfor ikke bli foreslått noen slik endring her. Det ble imidlertid understreket at utfordringene i hovedstadsregionen var av en slik karakter at regjeringen mente at *det er behov for å etablere bestemmelser for et pålagt regionalt plansamarbeid om areal og transportplanlegging mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune* (side 19).

Innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)) ble lagt frem 9. desember 2009. Skillelinjene er de samme som i tidligere behandlinger av sakene i forvaltningsreformen. De tre regjeringspartiene stiller seg bak regjeringens forslag, og fikk stort sett støtte fra Venstre. KrF var svært kritiske til manglende omfang på overføring av oppgaver og etterlyste den regionreformideen som opprinnelig lå til grunn for regjeringens arbeid. Partiet støttet likevel forslaget subsidiært. KrF og Venstre hadde også et fellesforslag der de åpnet opp for *forsøk med oppgaveoverføring fra stat til fylkeskommuner, og til fylkeskommuner i samarbeid*. Høyre og FrP var svært kritiske til regionnivået generelt og overføringene av de utvalgte oppgavene spesielt. Disse partiene ønsket isteden en reform der kommune og stat blir de to eneste forvaltningsnivåene, og med oppgaveoverføring til færre og større kommuner. De fremmet i den forbindelse et eget forslag om dette. Ut over dette er innstillingen i stor grad preget av kommentarer til de konkrete oppgaveoverføringene som er nedfelt i proposisjonen.

Stortingsdebatten ble preget av at det var lite engasjement rundt saken. Kun et lite antall representanter tok ordet, og det ble i liten grad fremmet nye synspunkt. Flertallet var fornøyd, mens mindretallet var kritisk ut fra omfanget eller retningen på reformen. Et innlegg, fra Høyres Bernt Høie (Rogaland), tok indirekte opp den potensielle konflikten som eksisterer mellom interkommunale regionssamarbeid (inkludert de som finnes i byregioner) og fylkeskommunene når det gjaldt regional utvikling: *alle kommuner i landet har nå etablert regionale samarbeidsfora der kommunene samarbeider om de oppgavene som skulle være fylkeskommunenes fremste oppgave, nemlig regional utvikling, planlegging og næringsssamarbeid*.

8.2 Kommuneproposisjonen 2010

Kommuneproposisjonen (St.prp. nr. 68 (2008-2009)) inneholdt ytterligere retningslinjer om iverksettingen av forvaltningsreformen. Oppgaveoverføring ble ytterligere utdypet, men det var først og fremst det økonomiske opplegget som representerte det nye i

proposisjonen. Utgangspunktet var en økning i fylkeskommunenes rammetilskudd på 7,4 milliarder kroner, hvorav 6,9 milliarder var økte overføringer som følge av at fylkeskommunenes overtok ansvaret for "øvrige riksveier" og riksveiferger. Dette inkluderte en samlet styrking av rammen for fylkesveier på en milliard kroner. Ansvarsoverføringen innbar imidlertid ikke noen overføring av vegadministrasjon, og bevilgningene til den felles vegadministrasjonen skulle fortsatt bli bevilget over budsjettet til Samferdselsdepartementet.

For de andre områdene innebar opplegget en bevilgning på 117 millioner kroner i årsverkskostnader, hvorav 17 millioner var overføringer fra statlige aktører. Fordelingen var 10 millioner fra Fiskeri- og kystdepartementet (Fiskeridirektoratet), 4,5 millioner fra Miljøverndepartementet (fylkesmannsembetene) og 2,5 millioner fra Landbruks- og matdepartementet (fylkesmannsembetene). I tillegg ble det antatt at fylkeskommunene ville få ytterligere merkostnader som følge av reformen, og de resterende 100 millioner kroner skulle gå til å dekke disse.

Innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. S. nr. 345 (2008-2009)) inneholdt en kort kommentar til de økonomiske rammene for forvaltningsreformen. Igjen var det regjeringspartiene og Venstre som ga støtte til regjeringens forslag. FrP og Høyre var på sin side kritisk til forslagene og ønsket primært en tonivåmodell. KrF vektla først og fremst at de økonomiske rammene for fylkeskommunene ble omfattende nok til at de klarte å ivareta de nye oppgavene.

Stortingsdebatten, som ble avholdt den 17. juni 2009, ble i liten grad preget av at dette dokumentet inneholdt viktige signaler i forhold til forvaltningsreformen. Det kun noen få representanter som trakk frem denne saken i sine innlegg. Igjen var argumentene velkjente og skillelinjene som i de tidligere fasene av saksbehandlingen. De viktigste spørsmålene i debatten var kommuneøkonomien mer generelt.

Statsbudsjettet for 2010 bekreftet innholdet i kommuneproposisjonen, og siden de tre partiene i Stoltenberg II-regjeringen beholdt flertallet sitt etter valget i 2009, ble det ingen endringer i Stortingets syn på reformen. Den 20. oktober bekreftet Kommunal- og regionaldepartementet i en pressemelding at forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal skulle avvikles fra 2010. Dermed var den siste saken som kan knyttes til regionreformen i dette tiåret, brakt til endes.

8.3 Regionale forskningsfond

Opprettelsen av regionale forskningsfond er en av de organisatoriske nyskapningene i forvaltningsreformen. Ordningen ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2009. Da ble det vedtatt å etablere et fond på 6 milliarder kroner fra 1. januar, og avkastningen skulle være tilgjengelig fra januar 2010. Vedtaket innebar at det skulle opprettes fra fem til syv regionale fond. Norges forskningsråd og fylkeskommunene fikk i oppdrag å foreslå hvordan ordningen skulle utformes. Igjen ble geografi en utfordring. Finmark ønsket å være en egen forskningsregion, mens verken Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane eller Rogaland ønsket å bli koblet til Hordaland og Bergen i en Vestlandsregion. Disse ønskene ble ikke imøtekommet av sentrale myndigheter (Forskerforum nr. 10 2009: 5). Etter samråd mellom

Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet og etter forslag fra fylkeskommunene og Oslo kommuner ble inndelingen av de regionale forskningsfondene som følger:

Region 1: Finmark, Troms og Nordland.

Region 2: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal.

Region 3: Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.

Region 4: Hedmark og Oppland.

Region 5: Aust-Agder og Vest-Agder.

Region 6: Buskerud, Telemark, Vestfold og Østfold.

Region 7: Akershus og Oslo.

8.4 Oppsummering

Forvaltningsreformen, som startet ut som ambisjon om en større demokratireform høsten 2005, endte som en mindre oppgavereform høsten 2009. Sett i et litt lengre perspektiv fremstår reformen som en omkamp om oppgavefordelingsdiskusjonen tidlig på 2000-tallet. Trekker vi også inn geografidimensjonen, har diskusjonene mange fellestrekk med behandlingen av Christiansen-utvalgets innstilling fra midten av 1990-tallet. Det er dermed mye som tyder på at forklaringene på utfallet av reformprosessen må kobles til mer grunnleggende konfliktlinjer i norsk politikk. Dette skal vi komme tilbake til i rapportens avsluttende kapittel.

Spørsmålet om større regioner så dermed ut til å være lagt dødt, men våren 2009 skjedde det en liten bevegelse i forholdet mellom Aust- og Vest-Agder. Det ble sendt brev fra de to fylkeskommunene til Kommunal- og regionaldepartementet i januar, og her ble spørsmålet om sammenslåing reist. Henvendelsen ble fulgt opp med et møte mellom KRD, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og fylkeskommunene i mars. Møtet resulterte i et brev fra KRD til de to fylkeskommunene, der en del prinsipielle spørsmål ble tatt opp og drøftet. Disse tok opp både praktiske problemstillinger rundt prosess, mulige økonomiske effekter og konsekvenser og de politiske siden ved at Agder-fylkene kunne komme til å miste et utjevningsmandat til Stortinget hvis det ble gjennomført en full fylkessammenslåing.

9 To perspektiver på forvaltningsreformens utfall

Forvaltningsreformen til Stoltenberg II-regjeringen ble iverksatt fra 1. januar 2010. Det skjedde ikke endringer i den geografiske inndelingen av landet, og regionnivået ugjøres fortsatt av 19 fylker. Reformen har først og fremst tilført fylkeskommunene nye utviklingsoppgaver ved at de har fått ansvar for en betydelig større del av veinettet, de har fått en 49 prosent direkte eierandel i Innovasjon Norge og de har styringsrett over syv nye regionale forskningsfond. Forkjemperne for videreføring av fylkeskommunen fremstår dermed som vinneren i debatten om regionreformen.

9.1 Sammenlikning av beslutningsprosessene

I det følgende skal vi diskutere i hvilken grad og hvordan tilhengere av henholdsvis fylkeskommuner, landsdelsregioner og storbyregioner har hatt gjennomslag i den nasjonale prosessen rundt forvaltningsreformen. Utgangspunktet for diskusjonene er en sammenlikning av de ulike forslag til regionreform og oppgavefordeling som har vært diskutert de siste 20 årene. Denne er gjengitt i tabell 9.1, som viser hovedlinjene fra Christiansen-utvalgets innstilling i 1992, via oppgavefordelingsutvalgets innstilling i 2000 (som resulterte i to stortingsmeldinger), distriktskommisjonens innstilling fra 2004, St.meld. nr. 12 om regionreformen i 2007 til Ot.prp. nr. 10 om oppgaveoverføringer i 2009. Hoveddimensjonene er oppgaver og geografisk inndeling.

Tabell 9.1: Anbefalinger og utfall i beslutningsprosessene

Dokument	Anbefaling for regionene i utredning		Utfall i Stortinget	
	Oppgaver	Geografi	Oppgaver	Geografi
NOU 1992: 15	Ingen endring	Minimum 200.000 innbyggere per fylke	Ingen endring	Ingen endring
NOU 2000: 22	Tjenester som før Økt ansvar for regional utvikling	10 til 15 regioner	<i>Første behandling:</i> Nye oppgaver innen miljø og landbruk, mistet helse	Ingen endring
			<i>Andre behandling:</i> Mistet miljø og landbruk, men mer regional utvikling	Ingen endring
NOU 2004: 19	Flere omfattende oppgaver fra staten	Færre og større regioner	-	-
St.meld. 12 (2006-07)	Enkelte oppgaver fra staten	Som nå eller tilnærmet landsdelsregioner	Enkelte oppgaver fra staten + fortsatt utredning	Avventer regionale initiativer
Ot.prp. nr. 10 (2008-09)	Enkelte oppgaver fra staten	Som nå	Enkelte oppgaver fra staten	Som nå

Når vi går inn i detaljene er en viktig utgangsobservasjon at de tre offentlige utredningsutvalgene har hatt klare flertall som har stilt seg bak prinsippet om at Norge skal ha tre direkte folkevalgte forvaltningsnivåer, og hvor regionnivået har ansvar for viktige samfunnsoppgaver. Det har også vært bred enighet om at antall regioner burde være lavere enn de 19 fylkene som eksisterte da Christiansen-utvalget ble nedsatt i 1990. De to første utredningene ble fulgt opp med meldinger til Stortinget, mens den siste, Distriktskommisjonens innstilling, i noen grad ble fulgt opp gjennom St.meld. nr. 12 (2006-2007). Ingen av disse meldingene hadde konkrete forslag til hvordan slike reformer skulle gjennomføres. Beslutningene i Stortinget har derfor gått i en helt annen retning enn de offentlige utredningene har foreslått. På dette området er det både motsetninger internt i potensielt nye og større regioner og mellom partier som påvirker beslutningsutfallet. I forbindelse med forvaltningsreformen ønsket nasjonale politiske myndigheter å legge nye oppgaver til det folkevalgte regionnivået hvis dette påvirket størrelsen på regionene, men heller ikke dette forslaget ga resultater.

Tabell 9.1 illustrerer også hvor vanskelig det har vært å få til en overføring av større oppgaver eller ansvarsområder fra statlige myndigheter til fylkene (regionene). Reelt sett er den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenestene den mest omfattende reformen i denne perioden, og da gikk overføringen fra fylkeskommunene til staten. Overføringen av ansvaret for "andre riksveger" fra staten til fylkeskommunene i forvaltningsreformen betyr klart økte budsjetter for sistnevnte. De får imidlertid ikke ansvar for de administrative sidene ved dette feltet, for det skal fortsatt ivaretas av de statlige vegkontorene. Overføring av øvrige oppgaver fra staten til regionene ble i stor grad begrenset eller stoppet ut fra sektorlogikken i statsforvaltningen. Departementene har ønsket å beholde kontrollen over sine sektoroppgaver på regionalt nivå. Dette ble forsterket av interessene til ulike enheter innen den regionale statsforvaltningen, hvor bl.a. fylkesmennene har arbeidet aktivt mot overføringer av egne oppgaver til fylkeskommunene.

Vi har med dette sammenfattet en del sentrale observasjoner om regionnivåets plass i det norske styringssystemet fra Christiansen-utvalgets arbeid tidlig på 1990-tallet til iverksettingen av forvaltningsreformen i januar 2010. I de to nest delkapitlene skal vi rette oppmerksomheten mot forventningene som ble utarbeidet i kapittel 2, og med basis i de teoretiske perspektivene skal vi diskutere mulige forklaringer på den observerte utviklingen.

9.2 Forvaltningsreformen i et interessepolitisk perspektiv

De første forventningene ble utledet fra det interessepolitiske institusjonsperspektivet, der politikk oppfattes som en aggregerende interesserkamp mellom rasjonelle aktører som handler ut fra egeninteresse. Hovedantagelsen var at forvaltningsreformen ville bli et strategisk spill mellom aktører som hadde ulike interesser, ressurser og maktposisjoner, og beslutningsutfallet ville være et uttrykk for i hvilken grad periferiinteressene, sentrumsinteressene eller tradisjonelle forvaltningsinteresser hadde størst vilje og evne til å få gjennomslag for sine krav. I det følgende vil vi drøfte noen konklusjoner i forhold til denne forventningen.

Vi vil hevde at organiseringen av forvaltningsreformen var en viktig forutsetning for at dette ble et strategisk spill preget av ulike aktørers interessehevding. Regjeringen åpnet med å slå fast at målet var færre fylker og flere oppgaver til det folkevalgte regionnivået. Samtidig ble det åpnet opp for at det skulle gjennomføres forhandlinger om både oppgaver og geografisk struktur. Det ble ikke satt noen faste rammer for hva forhandlingene skulle frembringe av sluttresultater, men det ble slått fast at Stortingets vedtak om at ingen kommune- eller fylkessammenslåing skulle gjennomføres uten at alle involverte er for endringen skulle ligge fast. Dette gjorde fylkeskommunene til potensielle "vetospillere" i strukturspørsmålet. Samtidig bidro dette til at de som støttet regjeringens intensjoner, måtte kjempe mot ulike interesser som mobiliserte mot endringene. Det var disse motstanderne som fikk mest gjennomslag i prosessen. En sammenlikning med den nylig gjennomførte strukturreformen i Danmark er nyttig for å forstå hva som kjennetegner den norske beslutningsprosessen og -utfallet.

Den danske strukturreformen, som innebar at antall amt ble redusert fra 12 til 5 og antall kommune ble redusert fra 270 til 98, ble gjennomført i løpet av perioden 2002 til 2005. Den fremstår dermed som en klar motsats til den relativt mislykkede norske reformen. Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard (2008) trekker i sin analyse av reformen frem forklaringsfaktorer på utviklingen i Danmark som har både likhetspunkter og forskjeller med den norske forvaltningsreformen. Et likhetspunkt er at diskusjonene om regionnivåets inndeling og oppgavestruktur har lange tradisjoner i Danmark. De politiske skillelinjene var også like, siden både tonivåmodellen og ulike regionmodeller hadde tilslutning i danske partier. Det var også politisk uenighet om hvilke oppgaver regionnivået skulle ha ansvar for. Et annet likhetspunkt var at det var potensielt mange vetospillere også i den danske reformprosessen. Det er når det gjelder målet med reformen og behandlingsprosessen den store forskjellen oppstår i forhold til reformen i Norge.

Det er særlig sluttresultatet og forklaring på utfallet som utgjør forskjellen mellom Danmark og Norge. Christiansen og Klitgaard introduserer begrepet *uklarhetens slør* for å forklare utfallet på strukturreformen i Danmark. Argumentet er som følger. Den danske regjeringen nedsatte et strukturutvalg i 2002, men gikk selv seint ut med sitt eget standpunkt. Da det først ble offentliggjort ble det avsatt liten tid til behandlingen av reformen. Dette betydde at beslutningsprosessen utfall lenge var uklart for deltakerne i prosessen. Dette ble dels sett som en konsekvens av at selv ikke regjeringen var klar på hva som skulle bli utfallet, og dels at regjeringen heller ikke gjorde noe forsøk på oppklare hva som var målet. Dermed var de fleste interesseorganisasjonene og partiene i villrede om hva som ville bli beslutningsutfallet. Det var dermed vanskelig å mobilisere motstand mot reformen. Da regjeringen bestemte seg for hvilken løsning den ville ha og reformforslaget ble introdusert var det for seint for motstanderne å mobilisere mot det. Etter en kort saksbehandlingstid ble strukturreformen dermed vedtatt i Folketinget (ibid: 234-35).

I Norge gikk regjeringen som nevnt ut med målsetningen for reformarbeidet allerede ved starten, samtidig som den åpnet for diskusjoner om hvordan en skulle komme frem til resultater som var på linje med den løsningen som ble skissert. Struktur og oppgavespørsmålene har vært utredet flere ganger de siste årene, og konfliktlinjene var kjente. Konsekvensene av regjeringens strategi var at det ble mulig for ulike grupper

som var motstandere av reformforslaget, å mobilisere for sine egne interesser. Vi har i analysene av de norske beslutningsprosessene observert at dette utløste mobilisering langs ulike konfliktlinjer i regionspørsmålet.

Den første konfliktlinjen har vi først og fremst observert i de ulike offentlige utvalgene som har utredet regionnivåspørsmålene. I den sammenheng står forholdet mellom fag og politikk sentralt. Ulike forsknings- og utredningsarbeider viste at store regioner, målt i areal og innbyggertall, med ansvar for viktige samfunnsoppgaver av fagekspertisen ble oppfattet å være effektive og demokratiske løsninger på nasjonale politiske styringsutfordringer. Opp mot dette var det medlemmer av utvalgene som trakk frem distriktspolitiske mål, behovet for nasjonal samordning gjennom regional stat, tonivåmodellen eller storbyperspektivet når de gikk i mot omfattende reformer. Det var den førstnevnte gruppen som fikk mest gjennomslag i utredningsarbeidene, men disse posisjonene har ikke fått like stor oppmerksomhet i seinere faser. Samtidig var mye av den politiske spenningen i spørsmålet identifisert allerede i utvalgsarbeidene.

Den andre konfliktlinjen kan særlig observeres i høringene til St.meld. nr. 12 (2006-2007). Fylker som antar at "fylkeshovedstaden" blir "hovedstad" i en større region, som Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms, står mot fylker som frykter konsekvensen av å miste status og arbeidsplasser gjennom fylkessammenslåinger. Dette gjelder særlig Finmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Rogaland og Sogn og Fjordane. De store fylkene argumenterte for helhet, effektivitet og muligheten for økt regional folkevalgt styring. De mer perifere fylkene var mer opptatt av at en strukturreform ville kunne svekke tradisjonelle fylkessentre uten at regionene ble tilført vesentlig nye oppgaver og ressurser. Disse fylkene ville derfor ikke ta initiativ til frivillige sammenslåinger ut fra de signalene regjeringen hadde gitt, og de benyttet dermed "vetoretten" sin.

Den tredje konfliktlinjen var synlig i forbindelse med kommunenes uttalelser til forslaget til forvaltningsreform. En rekke kommunene uttalte frykt for at de nye sterke regionene ville bli overkommuner med egen myndighet innenfor kommunegrensene. Dette spørsmålet var også sentralt i forbindelse med forsøkene med å iverksette anbefalingene fra Oppgavefordelingsutvalget, men det kom også opp i høringsfasene av forvaltningsreformen. Da var det særlig de store bykommunene som sto for denne linjen. Et eksempel på dette kom i forbindelse med at St.meld. nr. 12 ble behandlet i Kommunalkomiteen, der det såkalte storbynettverket advarte mot en slik status for de nye regionene (se side 49). Dette gjenspeiles også i prosessene i de fleste fylker som har store byer. Verken Bergen eller Stavanger var f.eks. aktive støttespiller for de initiativene regionale myndighetene i Hordaland og Rogaland tok i denne saken.

Den fjerde konfliktlinjen kan avledes fra de forvaltningspolitiske sidene ved reformen. I diskusjonene rundt overføring av oppgaver står kravet om sektoransvar mot behovet for regional samordning. I den forbindelse utfordret reformforslaget etablerte interesser i regional stat. Det er særlig på dette området vi kan observere mobilisering mot oppgaveoverføring fra stat til regioner. Forvaltningen innen vegsektoren, miljø og landbruk uttrykte motstand mot at denne type nasjonale oppgaver skulle overføres til et folkevalgt regionnivå, noe som bl.a. kom til uttrykk i de ulike departementenes innspill til det høringsnotatet som KRD sendte ut våren 2008 (se side 72). Miljø og landbruk var sammen med utdanning særlig viktig for fylkesmennene når de uttrykte sin skepsis til

reformambisjonen til regjeringen. Samtidig har vi sett at landsdelsregioner først og fremst fremstått som statsforvaltningens svar på regionutfordringen.

Den femte konfliktlinjen kan avledes fra de partipolitiske skillelinjene i debatten om regionnivåets fremtid. Disse finnes både nasjonalt og i de enkelte fylkene. Det finnes en gruppe partier som vil ha tre folkevalgte styringsnivåer. Dette er Ap, KrF, Sp, SV og Venstre. Innen disse partiene har både fylkeskommunene og landsdelsregionene tilhengere, og denne interne uenigheten om geografi har medvirket til at den partipolitiske støtten til reformforslaget var uklar. Noen av tilhengerne ville ha store regioner, mens andre ville i størst mulig grad ha de eksisterende løsningene. Flertallet hadde dermed ikke noe felles synspunkt på utfallet av forvaltningsreformen. Disse partipolitikerne var i betydelig grad også påvirket av holdningene i sitt eget hjemfylke, og dette kompliserte bildet ytterligere. På den andre siden sto FrP og Høyre som primært vil ha to forvaltningsnivå. Dette kom særlig til uttrykk i stortingsbehandlingen av de ulike elementene i forvaltningsreformen, men også de storbyene hvor Høyre og FrP hadde stor innflytelse, støttet opp om denne linjen. De to partienes sterke motstand mot forvaltningsreformen var med å vanskeliggjøre et bredt nasjonalt kompromiss, bl.a. fordi det ikke kunne etableres tverrpolitisk støtte til å fatte vanskelige beslutninger i de konfliktfylte spørsmålene som vi har tatt opp i de foregående avsnittene.

Hovedobservasjonen ut fra det interessepolitiske institusjonsperspektivet er at den enkelte konfliktdimensjon ikke aleine er tilstrekkelig til å forklare den begrensede forvaltningsreformen, men samlet har de fem konfliktområdene bidratt til å blokkere de mest omfattende endringene som reformen kunne ha medført. Dette gjelder særlig i geografispørsmålet, hvor det hverken var mulig å finne flertall for en samlet løsning nasjonalt eller tilstrekkelig støtte for dannelse av nye regioner lokalt. Dette er også en relevant observasjon når det gjelder mulig oppgaveoverføring fra stat til region, eller fylkeskommune. I den sammenheng er det viktig å presisere at selv om Soria Moria-erklæringen signaliserte enighet mellom Ap, Sp og SV om behovet for en slik reform har de ulike konfliktlinjene i praksis også hatt effekt innad i regjeringen og regjeringspartiene. Dette er medvirkende til at regjeringen aldri har prøvd å bruke sitt flertall til å gjennomføre det opprinnelige forslaget til reform. Sammenlikningen med strukturreformen i Danmark illustrerer at organiseringen av reformprosessen har bidratt til at motkreftene i Norge har hatt større handlingsrom til å mobilisere for og forsvare sine interesser enn tilsvarende i Danmark. Særlig utgjør fylkeskommunenes vetorett i inndelingsspørsmålet en viktig forskjell.

9.3 Forvaltningsreformen i et normbasert perspektiv

Vi vil nå gå videre med diskusjonen av forventningene som ble utformet med utgangspunkt i det normbaserte institusjonsperspektivet. Hovedantakelsen her var at politikkutforming også kan være preget av integrerende diskusjoner som er rettet mot å finne politiske løsninger som ulike aktører kan slutte seg til. I den sammenheng vil etablerte løsninger alltid stå sterkt. Det eksisterer normer og verdier knyttet til dem som bidrar til lojalitet og oppslutning. Samtidig er det rom for endringer og reformer også i et slikt perspektiv. Vi er opptatt av om det er mulig å påvise om tilhengerne av de nye

regionmodellene klarte å sannsynliggjøre at det eksisterte gode grunner for at deres forslag skulle få gjennomslag i forvaltningsreformen.

I utgangspunktet fremstår regjeringens opplegg for forvaltningsreformen som å bygge på denne forståelse av hvordan ny politikk kan og bør utformes. Det ble bl.a. lagt opp til at både oppgave- og inndelingsspørsmålene skulle løses gjennom diskusjoner nasjonalt og regionalt. Det fremstår som at ønske var at ulike aktører og interesser skulle drøfte seg frem til hvordan de nye regionene skulle være og hvilke nye oppgaver de skulle få ansvar for. Det var de gode argumentene som skulle danne grunnlag for de nye løsningene. Vi har sett i denne rapporten sett at prosessen ble preget av interessekamper der ulike aktører og aktørgrupper gikk i mot forslaget om at det var behov for en omfattende forvaltningsreform i Norge. I den sammenheng ble det imidlertid oftest argumentert ut fra at de etablerte løsningene, både når det gjaldt geografi og oppgaveløsning, hadde verdi i seg selv. Denne observasjon i tråd med den såkalte allmenngjøringstesens, som fremhever at politiske aktører må legitimere sine standpunkt med utgangspunkt i allmenne interesser heller enn de særinteressene de representerer (Rommetvedt 2005).

Et viktig moment i denne sammenheng er at fylkeskommunen og sektororganiseringen i statsforvaltningen har mange tilhengere. Til tross for mye kritikk har fylkeskommunen vist seg å være en robust institusjon. Mange tilhengere av et folkevalgt regionnivå ønsket å videreføre fylkeskommunene ut fra at den var et effektivt og legitimt svar på styringsutfordringer i det enkelte fylket. Dette ble bl.a. bekreftet i mange av høringsuttalelsene til forvaltningsreformen. Det var særlig i det som kan kalles periferifylker, som Finmark, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane, at det var mange som var fornøyd med den eksisterende løsningen når det gjaldt geografisk inndeling. Fylkesmennene argumenterte også primært ut fra de sterke sidene ved å ha en statlig regionforvaltning som kunne samordne ut fra nasjonale politiske prioriteringer. Begge disse posisjonene hadde bred oppslutning i de partiene som hadde gått inn for forvaltningsreformen. Et tredje element som i praksis støttet opp om de eksisterende løsningene, var mangelen på folkelig engasjement rundt reformforslaget. Selv om undersøkelser viser at folk kan identifisere seg med landsdelen de bor i, var det liten interesse for å få etablert landsdelene som ramme for det regionale selvstyret.

Forankringen og legitimeringen av forvaltningsreformen fremstår dermed som en særlig utfordring i forhold til dette perspektivet. I utgangspunktet hadde ideen om at regionnivået skulle bestå av et mindre antall landsdelsregioner hatt en viktig posisjon i debatten om dette forvaltningsnivåets fremtid. Nasjonalt har det særlig vært offentlige utredninger som har fremhevet denne løsningen som alternativ til fylkene. Argumenter som at landsdelene er funksjonelle svar på fremtidens utfordringer, ses i sammenheng med at de kan bygges på historisk utviklet identiteter. Tilsvarende argumenter har også vært fremme regionalt. Det har vært gjennomført et omfattende utredningsarbeid i alle deler av landet, og i disse har en søkt å finne både felles ståsted og veien videre. Dette har ledet til forsiktige forsøk med samarbeidsløsninger mellom fylkeskommuner, men ingen av disse har blitt konkretisert som formelle sammenslutninger. I de mange reformene i statsforvaltningen hvor landsdelsorganisering har fått gjennomslag er funksjonalitet den viktigste begrunnelsen, men dette har til nå ikke fått konsekvenser for det folkevalgte regionnivået.

Nord-Norge, Midt-Norge/Trøndelag, Vestlandet og Sørlandet kunne ha dannet basis for nye regioner hvis det hadde vært bevegelse i de sentrale områdene. Men en særlig utfordring når det gjelder etablering av landsdelsregioner er det vi kan kalle den vanskelig Østlandsregionen. Hovedgrunnen er at det her ikke finnes en enhetlig tilnærming til spørsmålet om hva som skal være regioninndelingen her. Tvert i mot finnes det mange muligheter hvis det skal etableres større regioner i dette området. En region som omfatter alle 8 fylker, ville være vanskelig i forhold til den interne balansen. Utfordringene rundt Helse Sørøst, som også dekker de to Agder-fylkene, illustrere dette poenget. Det har vært en rekke alternativ oppe til diskusjon. Både Buskerud, Telemark og Vestfold og Hedmark og Oppland har hatt samarbeidsforsøk, men det har til nå vært liten vilje til å konkretisere slike regioner. Oslo som hovedstad og storby, utgjør en utfordring i seg selv i sammenheng med regioninndelingen. Kommunen og den innflytelsesrike stortingsbenken fra hovedstaden har avvist alle endringer som berører Oslo.

Til tross for at ideen om landsdelsregioner ikke fikk gjennomslag i forbindelse med forvaltningsreformen, er den ikke lagt helt død. For i den siste fasen av arbeidet med reformen ble grensene for de nye forskningsfondsregionene fastlagt. Dette ble på mange måter landsdelsregionenes tilbakekomst. Fire av de nye regionene, Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet og Sørlandet er gjenganger når en diskuterer landsdelsregioner i Norge. Oppsplittingen av Østlandet i tre regioner er også et eksempel på at det finnes muligheter når det gjelder å finne en balansert regioninndeling i dette området.

Ideen om at storbyregionene skal få økt betydning og innflytelse har hatt en mindre sentral plass i debatten om forvaltningsreformen nasjonalt. Storbyene fikk en mer sentral plass i nasjonal politikk gjennom storbymeldingen til Bondevik II-regjeringen, men dette ble ikke fulgt opp i samme grad av Stoltenberg II-regjeringen. Osloregionen har imidlertid som hovedstad og storby fått særskilt oppmerksomhet gjennom hovedstadsmeldingen. De andre storbyregionene har også styrket seg nedenfra gjennom ulike integrasjonsprosesser (Farsund og Leknes 2010). Storbyene har i liten grad vært pådrivere for at det skal reformer i fylkesinndelingen. Oslo og Stavanger har vært avvisende, mens Bergen har vært avventende. I denne sammenhengen er Trondheim det viktigste unntaket, for her var det tilslutning til en sterk region i Trøndelag eller Midt-Norge. Hovedforklaringen er trolig partipolitisk, for det er i bykommuner styrt av Høyre og FrP at motstanden mot regionreformen er sterkest.

Diskusjonen av den normbaserte tilnærmingen har illustrert hvordan etablerte normer og verdier har hatt innflytelse på resultatene av forvaltningsreformen. De etablerte strukturene har mange tilhengere og det er derfor lettere å holde fast på disse enn å prøve å gjennomføre omfattende reformer med usikkert resultat. I den forbindelse er det sentralt at tilhengerne av alternative løsninger, som landsdelsregioner, aldri klarte å mobilisere støtte for disse. I den avsluttende diskusjonen skal vi se perspektivene i sammenheng.

9.4 Sammenfatning

Vi kan dra de følgende to hovedkonklusjonene ut av analysene i denne rapporten. For det første; etter nesten 20 år med debatt om behovet for reformer i kommune- og fylkesinndelingen har det ikke skjedd endringer i fylkesstrukturen, det har vært få endringer i kommunestrukturen, men omfattende endring i inndelingen av regional stat. Konsekvensen av denne utviklingen er at fylkeskommunene i mange tilfeller skal arbeide opp mot statsregioner som er større enn det enkelte fylke, og hvor den geografiske inndeling varierer fra sektor til sektor. Forvaltningsreformen har særlig synliggjort denne utfordringen i forhold til vegsektoren, hvor flere fylkeskommuner nå skal samarbeide tett med det samme regionale vegkontor.

For det andre, når det gjelder ansvarsområder og oppgaver har fylkeskommunene blitt klart svekket som tjenesteprodusenter gjennom statens overtakelse av ansvaret for sykehusene. Fylkeskommunene har i noen grad blitt styrket som regionale utviklingsaktører, men på flere områder som forvaltningen av øvrige riksveger, eierskapet i Innovasjon Norge og regionale forskningsfond skal det utvikles nye komplekse samstyringsformer. Totalt sett fremstår det folkevalgte regionale forvaltningsnivået som svekket, men med ansvaret for regionale utviklingsoppgaver ligger det også en mulighet for fylkeskommunene å få en sterkere og viktigere posisjon i årene som kommer enn det som har vært situasjonen etter at de mistet sykehusene midt på 2000-tallet..

Det er mange faktorer som kan bidra til å forklare dette utfallet. I denne avsluttende diskusjonen vil vi først og fremst peke på noen sentrale faktorer som har vanskeliggjort den forvaltningsreformen som ble skissert i regjeringsplattformen til Stoltenberg II-regjeringen i 2005. Der ble det skissert at landet skulle deles inn i færre og større regioner som skulle få ansvar for flere nye oppgaver. Et viktig utgangspunkt for denne posisjonen var den oppmerksomhet som såkalte landsdelsregioner hadde i denne perioden. Disse var på dagsorden både i nasjonale og regionale utredninger, og ikke minst statsforvaltningen baserte seg på slike regioner når de gjennomførte endringer i sin organisasjon.

I regjeringens første utspill i reformprosessen, St.meld. nr. 12, var målformuleringen klar, men gjennomføringen var uklar. Regjeringen uttrykte at den ønsket færre regioner som kunne ivareta nye oppgaver, men la få direkte føringer på prosessen frem mot dette målet. Dette åpnet opp for at spesielle interesser kunne kreve gjennomslag for sine innvendinger mot både endringer i geografi og oppgaver. Konsensusbygging rundt nye løsninger ble derfor vanskelig. Dette er omtrent motsatt av strukturreformen i Danmark, der selve reformens mål ble lansert seint i prosessen. På den måten ble motstanderne ute av stand til å hindre den omfattende strukturreformen.

Regjeringen la opp til en debatt der aktørene skulle drøfte seg frem til nye løsninger, men fikk i stedet en diskusjon der enkeltaktørenes egeninteresse sto i sentrum. Opplegget for reformarbeidet og fremdriften ga ulike vetospillere stort handlingsrom. Mange av fylkeskommunene mobiliserte mot sammenslåing med nabofylker. Argumentet var både at de oppgavene som skulle overføres ikke ble oppfattet å være omfattende nok, men særlig ble det argumentert ut fra at innbyggerne ville tape på bli en del av en større region. Statsetater og fylkesmenn har kunnet mobilisert mot

oppgaveoverføringer, og da særlig til mange og svake fylkeskommuner. Selv om storbyene ikke har vært involvert i selve beslutningen, har deres generelle avvisning av et sterkt regionnivå svekket muligheten for å skape en bred tilslutning til ideen om sterke regioner i den enkelte region. Høyre og Fremskrittspartiets støtte til tonivåmodellen vanskeliggjorde også et bredt nasjonal politisk kompromiss rundt forvaltningsreformen.

De instrumentelle elementene blir dermed de viktigste forklaringene på hvorfor det ikke ble en omfattende regionreform i Norge denne gangen heller. Det må imidlertid også understrekes at de etablerte løsningene har mange tilhengere. Organiseringen av statsforvaltningen, og da særlig prinsippet om sektoransvar, er en viktig dimensjon i den sammenheng. En annen er at selv om mange fylker har vært kritisert for å ha få og små menneskelige og økonomiske ressurser har det vært disse fylkeskommunene som har klart å mobilisere støtte for sin avvisning av reformforslaget. Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finmark er de fremste eksemplene på dette. Siden Stortinget ga dem vetorett i alle sammenslåingsspørsmål kunne disse fylkene stoppe de fleste mulige nye konstellasjoner.

Denne rapporten har illustrert at det er vanskelig å avslutte debatten om det regionale styringsnivået i Norge. Der er derfor mye som tyder på at heller ikke 2010 representerer et endepunkt der vi kan slå fast at diskusjonen er over. Vi vil særlig peke på to saksområder som kan bidra til å sette dette spørsmålet på dagsorden igjen. For det første er det som vi har vært inne på, etablert flere potensielle styringsutfordringer i forbindelse med de nye oppgavene som fylkeskommunene har overtatt. Særlig fremstår styring og samordning innen vegsektoren som en utfordring. Politisk skal fylkeskommunene ha ansvar for styring og økonomi når det gjelder den store andelen av vegnettet som grupperes under betegnelsen "øvrige riksveger". Det imidlertid de statlige vegkontorene som skal ha det administrative ansvaret. Her er både forvaltningskultur og -struktur potensielle utfordringer, og begrepet *delhetlig* ansvar har allerede blitt lansert som betegnelse på den situasjonen en nå er oppe i. Omfattende problemer her vil kunne sette oppgavespørsmålet på den nasjonale dagsorden igjen.

For det andre kan det synes som at Norge har en kommunereform på vent. Den planlagte samhandlingsreformen innenfor primærhelsetjenesten vil kreve mye av kommunene, og da særlig de minste som står overfor store utfordringer når det gjelder hvordan de kan ivareta dette nye ansvarsområdet. I St.meld. nr. 47 (2008-2009) blir det understreket at det økte kommunale ansvaret innenfor helseområdet ikke nødvendigvis vil kreve kommunesammenslåinger. Kommunene ble i stedet oppfordret til å etablere interkommunale samarbeidsløsninger som kunne ta ansvar for disse oppgavene. Det er imidlertid uklart om denne typer løsninger representerer en optimal organisatorisk og demokratisk løsning på denne utfordring. Krav om kommunesammenslåinger kan dermed raskt komme på den politiske dagsorden igjen, og dette vil også berøre fylkeskommunene.

Det er derfor mulig å reise spørsmålet om også veien videre vil bli preget av de to alternative regionmodellene som har vært tema i denne rapporten. De slumrende landsdelene er et moment som kan trekkes inn i dette svaret. Opprettelsen av syv regionale forskningsfond viser at ideen om landsdeler ikke er (helt) død. Også i andre

sammenhenger er landsdelsperspektivet til stede. Agder-fylkene har utarbeidet felles fylkesplan, og fylkessammenslåing diskuteres fortsatt. De fire fylkeskommunene på Vestlandet samarbeider gjennom Vestlandsrådet. I Trøndelag videreføres det felles fylkesplanarbeidet i regi av Trøndelagsrådet, og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag er fortsatt aktivt. De åtte fylkene i Østlandssamarbeidet har også en rekke fellesaktiviteter. Felles utfordringer og muligheter er grunnlag for alle disse samarbeidene. Økt samhandling med statsregioner organisert på landsdelsnivå kan komme til å øke samordningsbehovet for fylkeskommunene.

I dag står ideen om sterke byregioner utenfor den nasjonale politiske debatten om den fremtidige regionale inndelingen i Norge. Samtidig er hovedstadsregionen en av de store utfordringene når det gjelder samordning og styring i det nye regionale Norge. Vekst og integrasjon i og rundt Oslo preger den politiske, økonomiske og sosiale utviklingen i hele landet. Det skjer også en dynamisk utvikling rundt Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim. Også her er det sterk befolkningsvekst, det skjer en økende integrasjon på tvers av geografiske grenser og det etableres stadig nye interkommunale organisasjoner og styringsnettverk (Farsund og Leknes 2010). Denne utviklingen kan komme til å sette byregionene sterkere på dagsorden igjen i årene som kommer.

Det er ikke særlig vanskelig å forstå at spørsmålene om geografisk inndeling og fordeling av ansvar for ulike offentlige oppgaver blir et tilnærmet uløselig problem i et land som Norge. Landet er geografisk stort og befolkningen er liten. En lærdom som kan utledes fra de siste 20 års reformarbeid er at hvis nasjonal myndigheter ønsker reformer som kan tilpasse forvaltningsstrukturen til fremtidens utfordringer, må de balansere ulike aktørers behov for å ivareta strategisk interesser og vektlegging av verdiene i den institusjonaliserte historien til regionalforvaltningen. Kun hvis dette gjøres, vil det være mulig å gjennomføre reformer som kan bidra til å løse noen av de styringsutfordringene som den vanskelige geografien gir.

Referanser

Arbo, Peter (2005): *Regionalisering, innovasjon og regionenes Europa*. Upublisert paper Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.

Baldersheim, Harald (2000): Debatten om fylkeskommunen: sentrum mot periferien? I Yngve Flo (red.): *Fem innlegg om fylket*. Bergen: LOS-senteret.

Baldersheim, Harald (2003): Det regionalpolitiske regimet i omforming - retrett fra periferien; landsdelen i sikte! *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* Vol 19: 276-307.

Bukve, Oddbjørn, Olaf Foss, Knut Onsager, Tor Selstad og Morten Ørbeck (2004): Den nasjonale konteksten. I Knut Onsager og Tor Selstad (Red.): *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (red.) (2001): *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices*. Aldershot: Ashgate.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (red.) (2002): *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christiansen, Peter Munk og Klitgaard, Michael Baggesen (2008): *Den utænkelige reform: Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Ellingsen, Winfried (2008a): *Regionalitet og regionalisering, Tromsø*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/19.

Ellingsen, Winfried (2008b): *Regionalitet og regionalisering, Arendal*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/20.

Ellingsen, Winfried (2008a): *Regionalitet og regionalisering, Kristiansand*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/21.

Elster, Jon (1992): Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante. In Raino Malnes and Arild Underdal (eds.): *Rationality and Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.

Farsund, Arild Aurvåg, Einar Leknes og Torbjørn Årethun (2002): *Vestlandsutredningen*. Stavanger: Rapport RF – Rogalandsforskning 2002/004.

Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (2005): *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. Stavanger: Rapport RF – Rogalandsforskning 2005/58.

Farsund, Arild Aurvåg, Einar Leknes og Winfried Ellingsen (2006): *Storbyene og regionnivået*. Arbeidsnotat IRIS – 2006/57.

Farsund, Arild Aurvåg og Holmen, Ann Karin Tennås (2007): *Storbyprosjektet: Underveisevaluering*. Stavanger: Rapport IRIS 2007/167.

Farsund, Arild Aurvåg, Hidle, Knut and Lysgård, Hans Kjetil (2008): *The Development of City-Regions in Norway: The Importance of Everyday Regional Interaction and*

- Economic Development Policy. In Oddbjørn Bukve, Henrik Halkier and Peter de Souza: *Towards New Nordic Regions*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (Red.) (2010): *Norske storbyregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget (kommer i august).
- Finsrud, Henrik Dons og Hildrum, Jarle (2006): *På vei mot en ny region? Evaluering av regionforsøket i Buskerud, Telemark og Vestfold*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet rapport nr. 4 2006.
- Florida, Richard (2002): *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Flo, Yngve (2003): *Mellom stat og sjølvstyre: Fylket i norsk styringsverk etter 1945*. Oslo: Rapport fra Makt- og demokratiutredningen 65.
- Hansen, Jens Kristian (2008): *Regional reform in Norway and Denmark*. Paper presented at the RSA Conference in Praha May 2008.
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og mangfold: Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006: 9.
- Helle, Knut (2006): Den opphavelige veslandsregionen. I Knut Heller (red.): *Vestlandets historie bind 1*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hidle, Knut, Hans Kjetil Lysgård, Jørn Cruickshank, Arild Aurvåg Farsund, Jens Kristian Fosse, Einar Leknes, Liv Mari Nesje og Arne Rydningen (2005): *Samspill i fem norske storbyregioner*. Kristiansand: Rapport Agderforskning 4/2005.
- Hidle, Knut (2008a): *Regionalitet og regionalisering, Bergen*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/16.
- Hidle, Knut (2008b): *Regionalitet og regionalisering, Ålesund*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/17.
- Hidle, Knut (2008c): *Regionalitet og regionalisering, Bodø*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/18.
- Holmen, Ann Karin Tennås og Gjelsvik, Martin (2004): *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner*. Stavanger: Rapport RF – 2004/174.
- Jacobs, Jane (1985): *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*. New York: Vintage Books.
- Jervell, Sverre (1998): *Norge foran oppbruddet*. Oslo: Europaprogrammet.
- Knudsen, Jon P. (red.)(2005): *Sterke regioner – Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Leknes, Einar, Farsund, Arild Aurvåg og Holmen, Ann Karin Tennås, (2005): *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*. Stavanger: Rapport RF – Rogalandsforskning 2005/191.

- Leknes, Einar (2008): *Utvikling av en byregion rundt Haugesund*. Stavanger: Arbeidsnotat IRIS 2008/054.
- Leknes, Einar og Bjelland, Anett (2008): *Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen*. Stavanger: Arbeidsnotat IRIS 2008/122.
- Leknes, Einar og Thygesen, Janne (2008): *Utviklingen av en byregion rundt Trondheim og en landsdelsregion i Midt-Norge*. Stavanger: Arbeidsnotat IRIS 2008/216.
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52: 943-969.
- Mørk, Reidar (2008): *KS' arbeid med regionreformen 1997-2008: Hva har skjedd og hva har vi lært?* Notat fra KS offentliggjort 30. juni 2008.
- Niemi, Einar (2007): Nord-Norge sett i et historisk perspektiv – en oppfinnelse? *Plan* 2/2007.
- Olsen, Johan P., Roness, Paul, og Sætren, Harald (1982): Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in Slow Motion? In J. Richardson, (ed.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen and Unwin.
- Opedal, Ståle og Stigen, Inger Marie (red.) (2005): *Helse-Norge i støpeskjeen: Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science*. London: Pinter Press.
- Richardson, J. (red.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen and Unwin.
- Rokkan, Stein and Derek W. Urwin (1983): *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage.
- Rokkan, Stein (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sassen, Saskia (2001): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strand, Torodd (1985): *Utkant og sentrum i det norske styringsverket*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* Vol. 25 (3): 289-325.

Vatne, Erik (red.)(2005): *Storbyene i kunnskapsøkonomien*. Oslo: Spartacus.

Veggeland, Noralv (2001): *Østre Østlandet og den nye regionalismen: Utviklerrollen og spørsmålet om en mer robust region gjennom fylkessammenslåing*. Lillehammer: Høgskolen på Lillehammer.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Regionale utredninger

Buskerud, Telemark og Vestfold (2001): *Det nye fylket*.

ECON (2001): *Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark – ny fylkesinndeling?*

ECON (2002): *Regionalisering på dagsorden*. Utarbeidet for Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold.

Troms fylkeskommune (2005): *Nord-Norge – midt i verden*.

Vestlandsrådet (2005): *Vestlandsregion eller videre samarbeid?*

Nasjonale dokumenter

Innst. O. nr. 30 (2008-2009): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.

Innst. S. nr. 307 (2000-2001): *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune fylke stat – en bedre oppgavefordeling*.

Innst. S. nr. 268 (2001-2002): *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.

Innst. S. nr. 117 (2003-2004): *Innstilling fra kommunalkomiteen om storbymeldingen*.

Innst. S. nr. 166 (2006-2007): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn – regional fremtid*.

Innst. S. nr. 165 (2007-2008): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen*.

Innst. S. nr. 345 (2008-2009): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2010*.

Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Forvaltningsreformen – forslag til nye oppgaver til det folkevalgte regionale nivået*. Høringsnotat.

NOU 1979: 5: *Bypolitikk*.

NOU 1992: 15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Innstilling fra Christiansen-utvalget.

NOU 2000: 22: *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*. Innstilling fra Oppgavefordelingsutvalget.

NOU 2004: 2: *Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Innstilling fra Effektutvalget.

NOU 2004: 19: *Livskraftige distrikter og regioner*. Innstilling fra Distriktskommisjonen

Ot.prp. nr. 10 (2008-2009): *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.

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

St.meld. nr. 31 (2000-01): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*

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

St.meld. nr. 19 (2001-02): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

St.meld. nr. 31 (2002-03): *Storbymeldingen – Om utvikling av en storbypolitikk*.

St.meld. nr. 12 (2006-07): *Regionale fortrinn – regional framtid*.

St.meld. nr. 31 (2006-07): *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*.

St.meld. nr. 47 (2008-2009): *Samhandlingsreformen: Rett til behandling - på rett sted - til rett tid*.

St.prp. nr. 68 (2008-2009): *Kommuneproposisjonen 2010*.

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005): *Politisk plattform for en flertallsregjering (Soria Moria-erklæringen)*.

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2006): *Sterke regioner for framtida – Et fellesrådslag fra Ap, SV og Senterpartiet*.