RAPPORT NR. **58** | Jørgen Amdam, Lars Julius Halvorsen og Gunnvor Bakke

ALTERNATIVER FOR REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ

MØREFORSKING

TITTEL	Alternativer for regionalt folkevalgt nivå
FORFATTERE	Jørgen Amdam, Lars Julius Halvorsen og Gunnvor Bakke
PROSJEKTLEDER	Jørgen Amdam
RAPPORT NR.	58
SIDER	82
PROSJEKTNUMMER	17191
PROSJEKTTITTEL	Oppgaver og inndeling for et regionalt folkevalgt nivå
OPPDRAGSGIVER	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
ANSVARLIG UTGIVER	Møreforsking AS
ISSN	1891-5981
ISBN	978-82-7692-340-7
DISTRIBUSJON	Open

© FORFATTAR/MØREFORSKING VOLDA
Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforsking Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

INNHOLD

Sammendrag 7

Årstall og begivenheter 13

Innledning 16

1.1 Oppdraget 16

1.2 Grunnleggende forutsetninger 17

1.3 Kriterier for god kommunestruktur 19

1.4 Metode og arbeidsmåte 21

2 Kartlegging og sammenstilling av tidligere utredninger 22

2.1 Regionenes historie 22

2.1.1 Det kommunale og regionale forvaltningsnivået 22

2.1.2 Det regionale forvaltningsnivået 22

2.2 Sentrale utredningsarbeider om regionnivået 25

2.2.1 Begrunnelsen for etableringen av Den nye fylkeskommunen og Hovedkomiteens målutredninger 26

2.2.2 Christiansenutvalget (1989-1992) 27

2.2.3 Oppgavefordelingsutvalget (1998-2000) 29

2.2.4 Utredningsarbeider frem mot forvaltningsreformen (2003-2010) 30

2.2.5 Storbyutredninger 34

2.3 Valg av kriterier for å vurdere alternativer til regionalt folkevalgt nivå 36

2.3.1 Overordnede prinsipper og hensyn for oppgavefordeling 36

2.3.2 Regionenes roller 37

2.3.3 Kriterier for regionnivåets rolleutøvelse 37

3 Alternativer for regionalt folkevalgt nivå 40

3.1 Innledning 40

3.2 Samordning av staten 44

3.3 Kommunestruktur 45

3.3.1 Variert kommunepopulasjon (300) 46

3.3.2 Store kommuner – de fleste med minst 15.000 innbyggere (150) 46

3.3.3 Regionkommuner alle over 15.000 innbyggere (80) 47

3.3.4 Fleksibel kommunestruktur – differensierte oppgaver 48

3.4 Regional struktur 48

3.4.1 Nåværende struktur – 0-alternativet 49
3.4.2 Sammenslåing av noen av dagens fylker til 10-15 funksjonelle regioner 50
3.4.3 Landsdel – Selstad's anbefaling om syv landsdeler 52
3.4.4 Storby 55
3.4.5 Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering 57
3.4.6 Fleksibel regionalpolitisk organisering 60
3.5 Oppsummering 62

4 SAMMENLIGNING AV ALTERNATIVER FOR REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ 64

4.1 Grunnlaget 64

4.2 0-alternativet – som nå 66

4.3 Sammenslåing - Oppgavefordelingsutvalgets anbefaling - 10-15 regioner 67

4.4 Landsdel 69

4.5 Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering 72

4.6 Fleksibel 74

4.7 Avsluttende kommentarer 76

5 Litteratur 79

Tabell og figurliste

Tabell 1.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier. Ekspertutvalget 2014. s. 128-9. 20
Figur 2.1 Fylkeskommunenes utgifter fordelt etter sektor (Kilde: TBU nov 2013) 24
Figur 3.1 Det segmenterte samfunn. (Amdam og Veggeland 2011) 40
Figur 3.2 Fragmentering 42
Figur 3.3 Forskjeller mellom government og governance. (Amdam og Veggeland 2011:31) 43
Figur 3.4 Dynamisk oppgavefordeling mellom kommune og region 58
Figur 3.5 Trinnvis oppgavefordeling mellom kommune og region 58
Tabell 3.6 Kombinasjoner av alternative kommunestrukturer og regionalpolitisk strukturer. 63
Tabell 4.1. Oppsummering av trolige virkninger av alternativer sammenlignet med dagens situasjon. 65
Tabell 4.2 Oppsummering av alternativvurdering sammenlignet med dagens situasjon 77

SAMMENDRAG

I denne analysen gir vi en sammenstilling og vurdering av eksisterende utredninger om regional politisk organisering, funksjoner og oppgaver, deres krav til innbyggertall og andre kriterier knyttet til nivået mellom stat og kommune. Vi skisserer aktuelle funksjoner og oppgaver til et nytt regionalt folkevalgt nivå. Sammenhengen mellom mulige nye oppgaver og ulike alternativer for regional inndeling vurderes.

Dagens fylkeskommuner har en usedvanlig lang historie som geografiske enheter med bare mindre endringer de siste 200 årene. Av de tre administrasjonsnivåene under tidlig statsmakt er det kun fylkenes forgjengere amtene som har overlevd frem til i dag. Fogderiene ble avviklet etter at forgjengerne til dagens kommuner, herredene og byene, tok over som det laveste forvaltningsnivået. I 1844 var det 20 amter i Norge. Den eneste endringen i fylkesinndelingen etter dette er innlemming av Bergen i Hordaland fylkeskommune i 1972, samt enkelte mindre grensejusteringer mellom fylkene.

Fram til midten av 1980-tallet ble fylkeskommunens oppgaver kraftig utvidet, særlig innenfor videregående skole, sykehus og samferdsel. Perioden fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet er kjennetegnet av en «rydding» i oppgavefordelingen mellom stat og fylker der staten tok over ulike typer høyere nivås profesjonsutdanninger fra fylkeskommunen mens fylkeskommunen tok over fagutdanninger på videregående nivå samt nye kulturoppgaver (NOU 2000:22). Perioden fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet er kjennetegnet av overføring av oppgaver fra fylkeskommunen til staten, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Dessuten gikk statlige etater vekk fra praksisen med å organisere seg etter fylkesinndelingen. Den klart viktigste endringen var overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen til staten i 2002.

Formålet med opprettelsen av fylkeskommunen i 1838 var å ivareta spesialisert tjenesteproduksjon som kommunene ikke selv kunne ivareta. Etter hvert fikk fylkeskommunen også ansvar for myndighetsutøvelse på en del områder. I etterkant av årtusenskiftet fikk fylkeskommunen en ny viktig rolle som planlegger og samfunnsutvikler. Etter hvert ble denne rollen langt sterkere vektlagt i reformarbeidet som omfattet fylkeskommunen.

Fylkeskommunene er en stor tjenesteprodusent, om lag av budsjettene brukes til videregående opplæring og snart en tredel til samferdsel. Selv om samordnende planlegging og utviklingsarbeid er i fokus, er forvaltningsnivåets økonomiske muskler knyttet til å gjøre utdanning og kommunikasjoner utviklingsrettet i forhold til de spesielle regionale behovene som fylkene har.

Det regionale nivået har vært gjenstand for utredninger helt siden kommunestrukturendringene i regi av Schei-komiteen på 1960-tallet. På 1970-tallet ble dette arbeidet organisert under Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, som til sammen leverte 23 NOU-er.

Hovedkomiteens to målutredninger (NOU 1974:53 og 1988:38) introduserte flere overordnede prinsipper som siden er lagt til grunn for de fleste senere utredningsarbeider. Christiansen-utvalgets utredning i 1992 (NOU 1992:15) fulgte opp målsetningene fra Hovedkomiteen, men gikk mer konkret og systematisk til verks. Arbeidsmåten var å utarbeide dimensjoner og kriterier for kommunal og fylkeskommunal inndeling og virksomhet. Kriteriene ble så brukt i drøftinger som ledet frem til prinsipper for regional og kommunal inndeling. Prinsippene herfra er senere lagt til grunn for flere utredninger i statlig og KS regi. Både Christiansen-utvalget (1992), Oppgavefordelingsutvalget (2000) og Effektutvalget (2004) tilrådde endringer i regioninndelingen. Det samme gjorde Distriktskommisjonen (2004) og KS-finansierte utredninger som Selstad (2004b). I disse utredningene er det lagt stor vekt på prinsipper en regionendring bør bygge på, likedan krav til demokrati, effektiv produksjon, myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid. Vi bygger vår vurdering av alternativer på slike krav.

I denne utredningen har vi skissert fem alternativer for regioninndeling og som alle bygger på forslag i tidligere utredninger. Her vil vi skissere disse alternativene summarisk, oppsummere vår vurdering og sammenligne alternativene opp mot dagens situasjon. Alternativene og tilhørende summarisk vurdering fremgår av figuren nedenfor. Regionalt nivås funksjoner og struktur er i stor grad avhengig av kommunal struktur og kommunale oppgaver, derfor er det til hvert av alternativene knyttet egne forutsetninger om kommunal struktur.

Tabell. Oppsummering av alternativvurdering sammenlignet med dagens situasjon, se del 4.

Alternativ **Kriterier**	**0-alternativet** 19 fylker ca. 300 kommuner	**Sammen-slåing** 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	**Landsdel** 7 regioner og 80 region-kommuner	**Storby** med fleksibel regionalpolitisk organisering – ca. 150 kommuner	**Fleksibel regionalpolitisk** og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Demokrati	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt positivt	Klart positivt
Tenesteproduksjon	Som negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Myndighetsutøvelse	Som i dag	Positivt	Klart positivt	Negativt	Positivt
Planlegging og utvikling	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Totalt	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt

0-alternativet

I dette alternativet forutsettes det en reduksjon av antall kommuner til omtrent 300, og med en spredning i størrelse ikke ulik dagens. Fylkeskommunestrukturen er den samme som i dag med

eventuelle grensejusteringer på grunn av endringer i kommunegrenser. Alternativet forutsetter små endringer i arbeidsoppgaver mellom stat, fylkeskommune og kommune. Valgordninger m.m. som nå. Alternativet kan fungere med en moderat kommunesammenslåing, men blir problematisk om antall kommuner reduseres til for eksempel 150 eller 80. Grunnen er spesielt de små fylkene som skal forholde seg til flere større kommuner med betydelige ressurser og kompetanse. Dette kan gi større utfordringer spesielt knyttet til myndighetsutøvelse, samfunns- og arealplanlegging og utviklingsarbeid. Det kan også føre til økte politiske konflikter mellom et svakt regionalt nivå og et sterkt kommunalt nivå. Med få kommuner er det også sannsynlig at arbeidsoppgaver blir overført fra fylkeskommunene til kommunene og at fylkeskommunene tømmes for funksjoner fordi de minste er for små til å overta oppgaver fra staten.

Sammenslåing

Tallet fylkeskommuner reduseres til 15 eller færre ved sammenslåing som stort sett bygger på dagens grenser. Alternativet forutsetter små endringer i arbeidsdeling mellom fylkeskommune og kommune, men siden alle fylkeskommuner har over 200.000 innbyggere kan flere oppgaver delegeres fra stat til fylke. Valgordninger er som nå. Alternativet bygger på prinsipper utviklet av Christiansen-utvalget (1992), Oppgavefordelignsutvalget (2000) og andre utredninger rundt år 2000. Vi har valgt å basere vurderingen av dette alternativet i kombinasjon med ca. 300 kommuner.

Alternativet fremstår som positivt i forhold til dagens situasjon og spesielt i forhold til om man ikke endrer fylkesstrukturen. Dette alternativet er det mest robuste mot variasjon i kommunestruktur og kan fungere minst like godt med ca. 150 kommuner som med 300. Dette gjelder spesielt på området utviklingsarbeid, fordi det blir færre kommuner å forholde seg til og dermed større muligheter til direktekontakt og samarbeid. Om antall kommuner blir ca. 80 kan det være problematisk med så mange regioner som 15, men med 10 til 12 regioner bør det kunne fungere. Jo færre kommuner og regioner, desto mer blir dette alternativet likt landsdelsalternativet i struktur og konsekvenser.

Landsdel

Norge inndeles i syv regioner ut fra funksjonelle kriterier og med betydelig overføring av oppgaver innen spesielt utvikling og innovasjon, forskning og utdanning m.m. fra stat til region. Alternativet bygger på en utredning Tor Selstad gjorde for KS i 2004. Regionene blir politisk sterke organer for å kunne samordne offentlig virksomhet og for å kunne samarbeide proaktivt med næringsliv, frivillighet og kommuner. Kommunene er ordnet i en funksjonell kommunestruktur (ca. 80 kommuner bygd på SSB's serviceregioner) der alle kommuner har minst 15.000 innbyggere (Ekspertutvalget 2014) og slik at de kan være kompetente samarbeidsparter med landsdelene og effektive velferdsprodusenter. Det er direkte valg til landsdelstyrene.

Slik dette alternativet er skissert her fremstår det som bedre enn dagens situasjon, men med en del utfordringer og forbehold. Demokratisk kan alternativet være positivt om store oppgaver overføres fra staten til regionene og med reell politisk makt på regionnivået. Samtidig øker avstanden mellom velger og politiker, noe som kan gi opplevd svakere representasjon blant velgerne. Alternativet vil gi mer effektiv tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse sammenlignet med dagens situasjon, og dette vil forsterkes om regionene frå reell makt til å tilpasse slik virksomhet til regionens spesielle behov og situasjon. Også utviklingsarbeid kan bli mer effektivt under forutsetning av at man har relativt få kommuner som regionene skal forholde seg til.

Alternativet forutsetter en struktur på region- og kommunenivå som bygger på funksjonelle prinsipper og senter/region-hierarki. En slik struktur er vanskelig å tilpasse de spesielle geografiske forholdene i Norge. Selstad (2004a) anbefaler syv regioner. I debatten knyttet til dette forslaget har mange pekt på utfordringene knyttet til konkurranse og manglende samarbeid mellom byer, innad i flere av de foreslåtte landsdelene. Dette medfører en risiko for en todeling av det regionale Norge, mellom splittede og lite handlingskraftige regioner og regioner som opptrer som sterke politiske enheter. Ut fra dette hensynet kan 10 til 12 regioner være mer formålstjenlig. En inndeling i 10 til 12 regioner kan også lettere kombineres med flere kommuner enn 80.

Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering

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

Modellen bygger på ideer presentert av Rattsø (2014) der han fokuserer på at for å få en mer dynamisk nærings- og samfunnsutvikling bør kommunal organisering bygge på de store byene og deres omland. Han skisserer at for eksempel de 20 største byregionene kan få en status tilsvarende Oslo. Her kombineres dette med forslag fra Selstad m.fl. (2012) om å gruppere kommuner i fire grupper og med økende oppgaver med økende størrelse i befolkning, dette for å kunne fange opp både by- og landkommner.

Alternativet kan være effektivt for å løse interne utfordringer i byregioner og for å stimulere vekst i disse, men fremstår i en nasjonal og regional sammenheng som mer utfordrende enn dagens fylkesstruktur. Demokratisk er dette en to-nivå modell med direkte valg på kommune- og statsnivå. I de større byene vil det utvilsomt måtte opprettes bydeler som i dagens Oslo og utenom storbyene gjenetableres ordningene man hadde frem til 1974 med indirekte valgte

regionale forsamlinger og trolig et tilhørende byråkrati dominert av staten. Alternativet kan være mer kostnadseffektivt enn dagens situasjon, men samtidig ører kompleksiteten og spesielt regional samordning og utviklingsarbeid kan bli skadelidende ved at man etablerer et klart skille mellom by og land.

Fleksibel regionalpolitisk organisering

Generalistprinsippet forlates. Landet deles inn i 10 til 15 regioner som får et overordnet ansvar for regional planlegging og utvikling i hele regionen og ansvar for at alle innbyggere har gode velferds- og samfunnsforhold. Kommuner har ansvar for velferdsproduksjon, utviklingsarbeid, samfunnsplanlegging m.m. i forhold til størrelse og kompetanse og i tett samarbeid med regionen. Alle kommuner har ansvar for kommunal basisvirksomhet som barnehage, skole, SFO, hjemmebasert omsorg m.m. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få større oppgaver og motsatt, i tett samarbeid med region og nabokommuner. Antall kommuner vil derfor kunne variere over tid. Modellen kan fungere best med relativt få kommuner i hver region for å kunne ha tette samarbeidsrelasjoner, helst ikke flere enn 15. Det er direkte valg til tre nivå; kommunestyre, regionstyre og Storting. Regionene er valgkrets til Stortinget, kommunene til regiontinget. Modellen bygger på scenarioet ”modul” presentert i Selstad m.fl. (2012), men her modifisert ved at vi har introdusert full fleksibilitet i arbeidsdeling mellom kommune og region avhengig av størrelse og kompetanse.

Dette er en modell der ”governance”; tett samarbeid mellom aktører for å finne de beste løsningene knyttet til lokale og regionale utfordringer, er hovedprinsipp for planlegging og utvikling. Dette alternativet er det mest radikale sammenlignet med dagens situasjon, fordi både struktur, oppgaver og arbeidsmåter forutsettes endret. Derfor er det også vanskelig å vurdere virkninger, fordi disse er avhengig av om regionene lykkes i samarbeidet med kommunene, dvs. om man greier å legge om arbeidsformer fra ”styring fra toppen” til samarbeid og fleksibilitet. I prinsippet skal det utvikles avtaler mellom region og hver kommune om hvilke oppgaver som skal løses av kommunen og hvilke regionen har ansvar for. Dette er tilsvarande prinsipp som i samhandlingsformen, der regulert av avtaler mellom helseforetak og kommune. Om man lykkes med å utvikle et tett samarbeid og dermed også kunne ha stor fleksibilitet i å finne gode lokale og regionale løsninger på så vel tjenesteproduksjon som utviklingsarbeid, vurderer vi dette alternativet som klart bedre enn dagens situasjon. På den andre sida kan det regionale nivået lett utvikles til å bli en sterk ”overherre” som reduserer lokal politisk makt. Om man har mange og små kommuner øker sjansene for slik overstyring. Slike utfordringer kan reduseres om man har relativt få kommuner og med relativt stor egenmakt og dermed er mer likestilte partnere. Man kan også lage et system for forutsigbare kommunale oppgaver slik Selstad m.fl. (2012) skisserer, med fire kommunegrupper og med klart definerte oppgaver avhengig av befolkningsstørrelse.

I analysene og vurderingene har vi pekt på utfordringer knyttet til sammenhengen mellom en kommunereform og regionreform, utfordringer knyttet til generalistprinsippet, geografisk inndeling av regioner og demokratiets rolle på regionalt nivå. Spesielt vil vi peke på utfordringer knyttet til demokrati, utviklingsarbeid og regional samordning i vårt fragmenterte samfunn. I

flere av alternativene har vi pekt på at det kan være et motsetningsforhold mellom produksjon/myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid. Den spesielle utfordringen man har på regionalt nivå er samordning av offentlig og privat virksomhet og planer, på en slik måte at man får best mulig regional utvikling og effektiv bruk av private og offentlige ressurser. Segmentering og fragmentering rammer spesielt utfordringene med å se funksjonelle regionale sammenhenger og å utvikle planer og tiltak som er effektive for utvikling. Dette krever utviklingsledelse og tett samarbeid mellom sentrale aktører, om aktiviteter det er vanskelig å organisere på statlig nivå eller lokalt. Økende kompleksitet i samfunnet stiller økende krav til governance - å finne nye muligheter og løsninger som er effektive i en nasjonal, regional og lokal kontekst.

ÅRSTALL OG BEGIVENHETER

Før 872	Norge delt i et tyvetalls herreder eller fylkir
872.	Harald Hårfagre samler store deler av dagens Norge til ett rike. Herreder/fylkir går fra å være regionale bottom-up organer til å bli redskap for statsmakten. Lenene skifter navn til sysler.
1319	Unionen med Danmark. Syslene skifter navn til len. Lenene blir deretter underlagt fire hovedlen - Akershus, Båhus, Bergenshus og Trondhjem, og kalt smålen. Smålenene var igjen delt opp i fogderier.
1660	Innføring av eneveldet. Hovedlenene blir stiftsamt. Båhus avstått til Sverige, Agdesiden stiftsamt opprettet. Smålenene blir erstattet av 12 amt. Gjennom oppdelinger utvides antallet amt til 16 ved unionsoppløsningen.
1814	Oppløsningen av unionen med Danmark. Riksforsamlingen vedtar Grunnloven. Inngåelse av unionen med Sverige. I 1814 var det 17 amt i Norge.
1821	Avvikling av adelskap i Norge. Grevskapene Jarlsberg og Laurvig slås sammen til Jarlsberg og Larvik amt.
1831	Bergen by blir eget amt.
1837	De to formannskapslovene, en for byene og en for landet for øvrig vedtas. Lovene oppretter folkevalgte bykommuner og herredskommuner. Bykommunene gis større fullmakter enn herredskommunene. For landkommunene oppdrettes det amtskommuner for å ivareta oppgavene som ikke kommunene kunne løse hver for seg. Amtskommunene blir styrt av et amtsformannskap bestående av ordførerne i herredskommunene, mens administrative ledere i amtskommunene og Amtmennene fikk rollen som tilsynsmenn for kommunene. Amtmannen beholdt sin rolle som statlig embedsmann ved siden av de nye oppgavene frem til 1976.
1842	Christiania blir eget amt.
1844	Tromsø amt skilles ut fra Finnmarken amt. De to amtene var underlagt samme amtmann frem til 1866.
1850-1880	Amtenes oppgaver utvides kraftig til å omfatte helsevesen, landbruksskoler og amtsskoler, og veivesen.
1919	Amtene endrer navn til fylke.
1951	Schei-kommitèen foreslo ny fylkeskommune skilt fra fylkesmannen, men møtte motstand.

1961	Lov om fylkeskommunen vedtas. Gabrielsen-utvalget nedsettes med mandat «å utrede spørsmålet om revisjon av fylkesinndelingen og eventuelt komme med forslag til regulering». Flertallet i Gabrielsen-utvalget konkluderte med at det var behov for «vidtgående endringer for våre fylker dersom disse skal kunne bli rasjonelle enheter for så vel statlig som fylkeskommunal forvaltning.»
1964	Lov om fylkeskommuner trer i kraft. Byene innlemmes i fylkeskommunen. Fylkestinget velges av kommunestyrene med ett medlem per 6000 innbyggere. Fylkesordfører velges av fylkestinget. Fylkeskommunene endres fra å være et hjelpeorgan for herredskommunene til et viktig forvaltnings- og selvstyrenivå. Gis blant annet større ansvar for videregående skoler.
1966	Remsethutvalget legger frem sin innstilling der de blant annet foreslår å innlemme Bergen byfylke i Hordaland fylkeskommune.
1970	Fylkeskommunen gis ansvar for planlegging og drift av somatisk helsetjeneste.
1971	Reformarbeidet overfor kommuneforvaltningen ble samlet under en paraply gjennom opprettelsen av Hovedkomiteen for reformarbeid i lokalforvaltningen ledet av Direktør Dagfin Juel. Hovedkomiteen la i perioden 1973 til 1988 frem 23 offentlige utredninger.
1972	Bergen byfylke slås sammen med Hordaland. Koren-utvalget legger frem sin innstilling, der det foreslås å slå sammen Oslo og Akershus for å få en mer samordnet forvaltning uten å måtte endre kommuneinndelingen.
1974	Fylkeskommunen får ansvar for videregående opplæring. Hovedkomiteen la i 1974 frem «Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen» (NOU 1974:53), der de anbefaler en desentralisering av oppgaver og myndighet for å effektivisere og forbedre offentlig saksbehandling, avlaste sentraladministrasjonen og for å styrke demokratiet. Det slås likevel fast at «Det kan ikke komme på tale å desentralisere bare for desentraliseringens skyld. I hvert enkelt tilfelle må myndighetene komme fram til om det er til fordel for samfunnet og befolkningen å gjennomføre en desentralisering <…>». Når det gjelder forholdet mellom fylkeskommuner og kommuner ble det understreket at «I den utstrekning det foretas endringer i arbeidsdelingen mellom fylkeskommunen og kommunene, bør dette i alminnelighet skje i form av desentralisering, dvs. overføring av arbeidsoppgaver fra fylkeskommunen til kommunene.» Hovedkomiteen understreker derimot at det fortsatt bør være en statlig oppgave å føre tilsyn og kontroll med fylkeskommuner og kommuner. I St.meld. nr 31. (1974-75) slutter Regjeringen Brattli II seg i hovedsak til disse merknadene.
1974-1976	Innføring av Den nye fylkeskommunen med direkte valg til Fylkestinget. Fylkeskommunens administrasjon løst fra Fylkesmannen. Opprettelse av ny stilling som fylkesrådmann. Innføring av direkte beskatningsrett for fylkene.
1989	Christiansenutvalget opprettet.

1992	Christiansenutvalget la frem sin innstilling.
1992/1994	Åtte storkommuner dannes ved sammenslåing av byer med sine omlandskommuner. Dette er den foreløpig siste større endringen i kommuneinndelingen i Norge.
1988	Oppgavefordelingsutvalget opprettet
2000	Oppgavefordelingsutvalget legger frem sin innstilling. Anbefaler en reform som vil gi 10-15 regioner.
2002	Staten overtar spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen. Fylkeskommunen rolle som planlegger og samfunnsutvikler vektlegges sterkere.
2004-2005	Selstad legger frem utredning av regionstruktur for KS. KS landsting vedtar å gå inn for en regionreform som vil gi totalt 7-9 regioner.
2004-2005	Distriktskommisjonen og Distriktsmeldinga. Dreining mot sterkere distriktspolitikk. Sentralisering reintroduseres som målsetning. Prinsippet om likeverdige tjenestetilbud understrekes som overordnet mål.
2006-2007	Stoltenberg II legger frem Regionalmeldinga. Avviser løsningen med 10-15 regioner. Sender alternativene landsdelsorganisering og forsterket fylke ut på høring. Høringene viser blandede tilbakemeldinger fra fylkene. Enkelte fylkespar åpner for å slå seg sammen.
2010	Forvaltningsreformen. Fylkesstrukturen opprettholdes. Fylkeskommunen får styrket sin rolle som regional utviklingsaktør gjennom overføring av nye virkemidler og oppgaver på områdene samferdsel, FoU, innovasjon og næringsutvikling, miljøforvaltning og kultur.

INNLEDNING

1.1 OPPDRAGET

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bestilt en utredning i tre deler:

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

Grunnlaget for arbeidet er stortingsvedtak om en slik utredning og som sier at analysen skal bygge på tidligere utredninger, dvs. at kunnskap om mulige alternativ for organisering av et regionalt folkevald nivå alt foreligger, men ikke er systematisert og organisert på en hensiktsmessig måte, noe denne utredningen skal bidra til.

Tids- og ressursrammen for utredningen er også avgrenset, Møreforsking fikk oppdraget i begynnelsen av september 2014 og endelig rapport skulle leveres 17. november. Med grunnlaget i det aksepterte tilbudet har denne analysen derfor fulgt vanlige analytiske spor (Amdam 1985, Amdam og Veggeland 2011:112-140) når målsettinger er rimelig klare:

- Søke etter alternativ – i dette tilfellet i form av alternativ i tidligere utredninger – men som må bearbeides og tilpasses til dagens forhold og om mulig også skissere andre alternativ som utreder mener kan oppfylle overordna mål. Dette er delvis skissert i første punkt i konkurransegrunnlaget som et krav om å lage til en samlet framstilling av utredede alternativ og som vil være grunnlag for framstilling av alternativ for vurdering og grunnlag for alternativsøk. Omtalen av alternativ skal blant annet synliggjøre hvilke funksjoner og oppgaver som legges til grunn for ulike alternativ for inndeling av regionalt folkevald nivå.
- Søke etter og finne konsekvenser – for å gjøre dette må det utvikles en oversikt over hvilke **element** som er relevante og viktige for å søke etter, finne og vurdere konsekvenser i denne sammenhengen – og på det grunnlaget finne og vurdere **konsekvenser av ulike alternativ**. Elementene vil dels være knyttet til funksjoner og oppgaver som er aktuelle, territorielle utfordringer så vel som samarbeid og samordning

horisontalt og vertikalt – for eksempel sammenhengen mellom regionstørrelse (ulike størrelsesmål) og mulig evne til å løse oppgaver/funksjoner.

- Vurdere alternativene opp mot hverandre med grunnlag i aktuelle vurderingselement og konsekvenser av ulike alternativ. Analysen skal illustrere hva som er fordeler og ulemper med ulike alternativ i forhold til ulike element/kriterier og på en slik måte at oppdragsgiver lett kan endre vektlegging og vurdering. Alternativa skal om mulig framstilles i en oversiktlig matrise der de viktigste konsekvensene kommer fram.

1.2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

En grunnleggende utfordring i denne utredningen er det klassiske forholdet eller dilemmaet i offentlig organisering knyttet til forholdet mellom **territorium og funksjon** (se blant annet Friedmann & Weaver 1979).

De **territorielle** organisatoriske utfordringene er svært varierende i Norge. Mens man i noen sentrale område kan bruke såkalte Christaller-modeller for regioninndeling i homogene områder for å analysere terskler og rekkevidde til ulike funksjoner, er størstedelen av Norges territorium oppdelt av daler, fjell og fjorder og med hovedsakelig oppstykkede lineære strukturer, noe Rokkan (1967, 1987) har pekt på som særskilte utfordringer for offentlig politisk organisering. Analyse av modeller må derfor ta hensyn til de store territorielle utfordringene vi har i forhold til avstander, terreng, bosettingsmønstre, eksisterende lokalisering av funksjoner, kommunikasjoner m.m. Tilsvarende er eksisterende og mulig framtidig organisering av offentlige og private strukturer som kommuner, statlige organisasjoner, lokalisering av offentlige og private arbeidsplasser, funksjoner m.m. viktige element i vurderingen av hvilket geografisk rom så vel som hva slags oppgaver et regionalt folkevalgt nivå kan ha.

Et regionalt folkevald nivå må ha **funksjoner/oppgaver** som kan løses bedre på dette nivået enn av kommuner eller stat. I stor grad vil dette henge sammen med framtidig territoriell og funksjonell organisering av kommuner og stat. Analysen må derfor ta hensyn til alternativ for framtidig kommunal organisering og dermed alternativer for effektiv oppgavefordeling. I prinsippet burde denne utredningen bygge på klare alternativer for kommunal struktur og oppgaveløsning. Dette arbeider Ekspertutvalget med og vil komme med sin innstilling 1. desember, dvs. etter at denne utredningen er levert. Vi vil derfor, med grunnlag i Ekspertutvalgets første innstilling (KMD 2014), måtte skissere alternativer for kommunal struktur og oppgavetildeling.

Tilsvarende er staten i dag territorialt organisert på svært ulike måter, noe som gjør samarbeid og samordning vanskelig (Amdam og Veggeland 2011:83-110). Ulike alternativ kan ha fordeler og ulemper i denne sammenhengen. Siden spesielt kommunal framtidig organisering ikke er avklart, må en i analysen operere med ulike alternativer og vurdere hvordan de samspiller med alternative regionmodeller.

Med grunnlag i tidligere utredninger og analyser er det vurdert ulike funksjoner og oppgaver som et regionalt folkevalgt nivå kan ha, inklusive de oppgaver som ligger til fylkeskommunen i dag. Tilsvarende er det i offentlig debatt nevnt oppgaver som under visse vilkår kunne blitt lagt

til et regionnivået. I denne utredningen må en klarlegge slike oppgaver og vurdere forutsetningen for å håndtere de med hensyn til territorium (terskler, rekkevidde, transport, befolkningsgrunnlag, økonomi …), samspill med andre funksjoner, betydning for regionen m.m. Funksjoner som er mest aktuelle er **produksjonsoppgaver** (eksempel som fylkeskommunen har: videregående skole, folketannhelse, fylkesveier …), strategiske **utviklingsoppgaver** (næringsutvikling, samfunnsutvikling, planlegging ...), men også forvaltningsoppgaver eller **myndighetsutøvelse** der regional politisk innsikt kan være avgjørende for gode resultater (tildelinger til kultur, idrett, frivillig arbeid ...).

Et grunnleggende prinsipp for dagens generalistkommune er at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha de samme oppgavene. Unntaket er Oslo som både er kommune og fylkeskommune hva gjelder oppgaveansvar. I pågående debatter er dette pekt på som et mulig alternativ også for andre storbyer, noe vi derfor må ta hensyn til her. Men også andre avvik fra generalistprinsippet kan være aktuelle.

En vurdering av hvilke funksjoner som kan ligge til et regionalt folkevald nivå, henger nært sammen med funksjonelle utfordringer ved territorielle grenser. Gitt de store territorielle forskjellene i Norge, kan det være aktuelt å vurdere oppgavedifferensiering mellom ulike typer regioner og kommuner. Om for eksempel kommuner i utkantområde er store i areal men små i befolkning, kan det være at de bør ha færre oppgaver enn sentrale og folkerike kommuner med små territorium. I så fall kan det være aktuelt at et regionalt folkevalgt nivå har ulike oppgaver i ulike deler av landet. For eksempel kan større østlandskommuner organisere barnevernsoppgaver selv, mens slike tjenester i utkantstrøk best kan løses av et regionalt folkevalgt organ, eventuelt i samarbeid med kommuner. Slik **politisk og administrativ differensiert organisering** kan derfor være en aktuell dimensjon i denne utredningen. Dette er for eksempel skissert i det siste KS-finansierte scenarioet for kommunal fremtid (Selstad m.fl. 2012).

Regional makt og organisering er viktig i denne utredningen. Maktutredningene peker på at segmentering og fragmentering har redusert den politiske innflytelsen over offentlig virksomhet, spesielt knyttet til territoriell samordning (se del 3 her og Amdam og Veggeland 2011). Samtidig avhenger det regionale nivåets politiske makt og innflytelse både av arbeidsdeling i forhold til staten og til kommunene og av forholdet til næringsliv og sivilt samfunn. Formell makt (myndighetsutøvelse) kan være viktig, men reell makt kan være minst like stor om regionale politikere og organer fungerer som initiativtakere, nettverksbyggere, arenabyggere, dagsordensettere m.m. i forhold til andre aktører. Som vi peker på i del 3, er komplekse samfunn i stor grad avhengig av å «finne nye veier» gjennom aktiv kommunikasjon og samarbeid med ulike aktører. Dermed må tradisjonell «government» suppleres med «governance». Under bestemte forutsetninger kan det regionalpolitiske nivået ha en meget viktig rolle som samfunnsbyggende utviklingsaktør og innovatør.

Med grunnlag i drøftingen ovenfor har vi organisert utredningen i tre deler:

- Del en (kapittel to) omfatter en historisk gjennomgang av fylkeskommunens inndeling og funksjoner, en gjennomgang og sammenstilling av innsikter fra sentrale utredningsarbeider som berører regionnivået, som danner grunnlag for utledning av

kriterier for analyse av alternativer med hensyn til inndeling og oppgaver for et regionalt folkevalgt nivå.

- I del to (kapittel tre) sammenstilles og analyses alternativ for regioninndelinger opp mot aktuelle kommunestrukturer. På bakgrunn av dette velges det ut fem hovedalternativer for analyse.
- I del tre (kapittel fire) analyseres konsekvensene av de fem alternativene ut fra kriteriene som er utledet i del en.

1.3 KRITERIER FOR GOD KOMMUNESTRUKTUR

Skissering av romlig struktur og for oppgavefordeling i regionene, henger nært sammen med hvilke roller kommunene og staten skal ha. Som vist ovenfor er dette avhengig både av struktur og oppgavefordeling. Om kommunestrukturen består av store regionkommuner (f.eks. 80), er det eksempelvis lite sannsynlig at nåværende fylkesstruktur kan opprettholdes. Om kommunene overtar mange av oppgavene som fylkeskommunene har i dag, vil det også påvirke forutsetningene for regionstruktur. Utredningen må derfor bygge på forutsetninger for kommunal struktur og oppgavetildeling og på dette grunnlaget skissere alternativene som skal analyseres. Dette er formulert i kapittel 3.

Regionnivået er i skvis mellom stat og kommune, som begge er klart mer betydningsfulle offentlige nivå målt i økonomisk og til politisk tyngde. Arbeidsdelingen mellom stat inklusive statlige direktorater og ytreetater og fylkeskommunene som regionalpolitiske organer er komplekse, vi har valgt å drøfte dette knyttet til de ulike alternativene for regional organisering, og så langt som mulig bygge på tidligere utredninger, se kapittel 2.

For å kunne vurdere alternativer for regional struktur og konsekvenser av disse, har vi i kapittel 3 skissert aktuelle kommunestrukturer med grunnlag i tidligere utredninger og Ekspertutvalgets (KMD 2014) utredning *Kriterier for god kommunestruktur*. Utvalget har foretatt en omfattende gjennomgang av alle kommunale oppgaver og med spesielt fokus på effektivitet i forhold til kommunestørrelse, men også lokalisering, spredtbygdhet m.m. Samspillet mellom kommune og fylkeskommune er berørt i liten grad. Ekspertutvalget har bygd opp utredningen knyttet til områdene tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena, disse områdene er også sentrale i denne utredningen, og vi har brukt den samme rolleinndelingen til å gruppere kriteriene for analysen av alternativene (se kapittel 2).

Hva gjelder kommunal struktur og oppgavefordeling har utvalget foreløpig konkludert med noen kriterier som vi vil bygge på i lag med andre i denne utredningen.

Tabell 1.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier. Ekspertutvalget 2014. s. 128-9.

Samfunnsmessige hensyn	**Kriterier**
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretakelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse

DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Anbefalingene til Ekspertutvalget er knyttet til tre hovedpunkt:

1. **Kommunene bør ha minst 15000 – 20000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.** Ekspertutvalget presiserer selv at denne størrelsen er nødvendig for at kommunene skal kunne løse dagens og sannsynlige fremtidige oppgaver selv, med hensyn til effektivitet, kvalitet og relevant kompetanse. Spesielt er dette knyttet til behovet for helsetjenester ved økende aldring, men også til en viss grad myndighetsutøvelse. I utredningen er det skilt mellom avansert og basal virksomhet. Basisvirksomhet som barnehage, skole, SFO, hjemmebasert omsorg m.m krever over 2/3 av kommunenes utgifter. For slik virksomhet synes det å være en effektivitetsgevinst opp til ca. 5000 innbyggere. De fleste kommuner over 5000 har så mange tilsette i slik virksomhet at nødvendig spesialisering kan dekkes. For mer spesialiserte tjenester til basisvirksomhet, samt myndighetsutøvelse og planleggings- og utviklingsarbeid ser det ut til at kommuner med færre enn 15000 innbyggere har utfordringer knyttet til kompetanse, kapasitet og kvalitet. Den samme typen

sammenhenger, men med andre innslagspunkter hva gjelder befolkningsgrunnlag, kan til en viss grad også knyttes til dagens fylkeskommuner, for eksempel for videregående skole.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder Ekspertutvalget peker på at kommunikasjonsendringer har ført til vesentlige endringer i det de kaller samfunnsutviklingsområdet eller som i andre sammenhenger kalles bo-, arbeid- og serviceregioner. Utfordringene er spesielt store i flerkommunale byområder, men også i andre mer spredtbygde områder som i dag er kommunikasjonsmessig integrert. Utvalget peker på at utfordringer i dag løses gjennom ulike former for samarbeid med svak politisk styring, noe som særlig hemmer helhetlig areal- og transportplanlegging. Utvalget peker også på at selv kommuner med 15 – 20.000 innbyggere vil ha problemer om de er en del av større byregioner. Mange av dagens fylkeskommuner rammes også av de samme utfordringene.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreføres for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Utvalget peker på at større og færre kommuner vil kunne redusere lokal demokratisk aktivitet og innflytelse, men at dette kan kompenseres ved at kommunene i større grad blir tilført reell beslutningsmyndighet fra staten. Spesielt mener utvalget at staten må fokusere på resultatet og heller redusere krav vil bemanningsnormer, prosesskrav m.m. og annen detaljstyring. Større kommuner med høyere kompetanse og kapasitet bør gjøre dette mulig, men vil også kreve redusert statlig detaljstyring og utvikling av nye lokalpolitiske arbeidsformer. Dette er også en viktig argumentasjon knyttet til et regionalt folkevalgt nivås roller og oppgaver.

1.4 METODE OG ARBEIDSMÅTE

Dette arbeidet er en utredning som bygger på tidligere arbeider som data- og vurderingsgrunnlag, og da særlig NOU'er. Vårt utvalg av utredninger strekker seg tilbake til den første målutredningen til Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1974:53). Beskrivelser av tidligere arbeider, debattområder og utviklingstrekk baserer seg på sekundærkilder.

2 KARTLEGGING OG SAMMENSTILLING AV TIDLIGERE UTREDNINGER

2.1 REGIONENES HISTORIE

2.1.1 DET KOMMUNALE OG REGIONALE FORVALTNINGSNIVÅET

Kommunen som forvaltningsnivå ble innført med formannskapslovene i 1837. Ved etablering av kommunalt selvstyre i 1837 ble landet inndelt i 392 kommuner, ett for hvert prestegjeld. Av disse var 355 herredskommuner mens 37 var bykommuner. Sistnevnte hadde en særskilt status blant annet autonomi i forhold til amt/fylkeskommunen frem til 1961. I en kontinuerlig prosess fra 1837 ble kommunene inndelt i stadig mindre enheter og i 1930 var antallet kommuner kommet opp i 744. I 1946 ble Scheikomitteen etablert for å utrede en storstilt kommunereform. Komiteens arbeid førte til en reduksjon til 454 kommuner i 1967. Etter 1967 har kommuneinndelingen endret seg lite. Mellom 1967 og 1992 skjedde en kommunesammenslåing og 11 kommunedelinger. I 1992/ 1994 ble åtte såkalte inneklemte byer slått sammen med sine respektive omegnskommuner, med det resultat at det på midten av 1990-tallet var det 435 kommuner i Norge. I 1995 vedtok Stortinget at frivillighet skal ligge til grunn for kommunesammenslutninger. Et lite knippe frivillige kommunesammenslåinger etter dette har resultert i at det i dag er 428 kommuner i Norge.

Et stort antall av dagens kommuner har lavt innbyggertall. Tre av fire kommuner hadde færre enn 10.000 innbyggere. I 2006 var det 33 kommuner med mellom 20.000 og 49.999 innbyggere og bare 13 kommuner med mer enn 50.000 innbyggere. Sju av landets 10 største kommuner i geografisk utstrekning ligger i Finnmark, to i Troms og en i Nordland. To av tre kommuner har et mindre areal enn gjennomsnittskommunen.

Det regionale forvaltningsnivået i Norge består av 19 fylker, fordelt på 18 fylkeskommuner og Oslo kommune, som har ansvar for alle fylkeskommunale oppgaver innenfor kommunens grenser. Det er stor forskjell på folketall i fylkene, Oslo og Akershus har begge over 500.000, mens Finnmark har ca. 73.000. Også i folketetthet betyr dette store forskjeller. I Finnmark er det bare 1,5 innbygger per km2, mens det i Akershus er over 100 innbyggere per km2.

2.1.2 DET REGIONALE FORVALTNINGSNIVÅET

Mens dagens fylkeskommune, som ble innført i perioden 1975-77, er det yngste av de tre norske forvaltningsnivåene, har fylkesinndelingen historiske røtter til før rikssamlingen. Da Harald Hårfagre samlet store deler av dagens Norge til et rike, fantes det et tyvetalls herreder eller fylker styrt av høvdinger og småkonger (Selstad 2004:1). Etter rikssamlingen skiftet herredene navn, først til sysler og etter unionen med Danmark til len. Lensnivået ble deretter underordnet fire hovedlen og kalt smålen. Lenene ble igjen administrativt oppdelt i fogderier. Ved inngangen til eneveldet ble hovedlenene erstattet av stiftsamt og smålenene av 12 amt med underliggende fogderier.

Av de tre administrasjonsnivåene under statsmakten var det kun amtene som har overlevd frem til i dag. Distinksjonen mellom stiftsamt og amt forsvant gradvis, fogderiene etter hvert ble avviklet som og forgjengerne til dagens kommuner, herredene og byene, tok over som det laveste forvaltningsnivået. I 1844[1] var det til sammen 20 amt i Norge. Den eneste endringen i fylkesinndelingen etter dette er innlemming av Bergen i Hordaland fylkeskommune i 1972[2], samt enkelte mindre grensejusteringer mellom fylkene.

Frem til formannskapslovene tredde i kraft i 1838 var amtene regionale redskaper for statsmakten styrt av statens representant amtmannen. I 1838 ble Amtstinget opprettet. Amtstinget var et indirekte valgt demokratisk organ, sammensatt av ordførerne i amtets herreder og administrert av amtsmannen. I 1850 ble amtskommunene tilført ansvar for sykehus, videregående skoler og veitilsyn. I 1919 endret man navnet på amtene til fylker, amtstinget til fylkesting og amtmannen til fylkesmann. Navnene på fylkene ble også fornorsket. Amtskommunen ble således opprettet for å ivareta de oppgavene som herredene ikke kunne ivareta selv. Bykommunene hadde bedre forutsetninger for å løse slike oppgaver og inngikk ikke i fylkeskommune.

I 1961 ble den første loven om fylkeskommunen vedtatt. Denne innebar blant annet at byene kom med i fylkeskommunene og at valgordningen ble endret ved at fylkestingsrepresentantene deretter ble valgt av kommunestyrene i fylket. Fylkeskommunen ble fremdeles administrert av fylkesmannen.

På 1970-tallet ble Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen nedsatt. Hovedkomiteen la frem 23 NOU-er i løpet av 1970 og 80-tallet. Hovedkomiteens arbeid spilte en stor rolle for reformene på 1970-tallet, men hadde mindre betydning på 1980-tallet (Selstad 2004a). De viktigste endringene i Fylkeskommunen skjedde mellom 1975 og 1977 gjennom innføring av «Den nye fylkeskommunen». Denne innebar direktevalg til fylkestinget, frikoblingen fra Fylkesmannsembetet, innføring av stillingen som fylkesadministrasjonssjef og innføring av direkte fylkesskatt.

Bortsett fra innlemmelsen av Bergen i Hordaland fylkeskommune i 1972 skjedde det ingen vesentlige endringer i fylkesinndelingen i Hovedkomiteens arbeidsperiode. På 1990-tallet ble temaet på nytt aktualisert. Både Christiansen-utvalget (1992), *Oppgavefordelingsutvalget (2000)* og *Effektutvalget* (2004) tilrådde endringer i regioninndelingen. På dette området synes det såkalte frivillighetsvedtaket i Stortinget i juni 1995 om at ”framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning”, å ha dannet en sedvane også for endringer av regionnivået. Selv om Inndelingsloven fastslår at Stortinget fatter endelige vedtak om sammenslutning av fylker, deling av fylker og grensejusteringer, har denne sedvanen har bidratt til at den geografiske fylkesinndelingen har forblitt uendret frem til i dag.

---

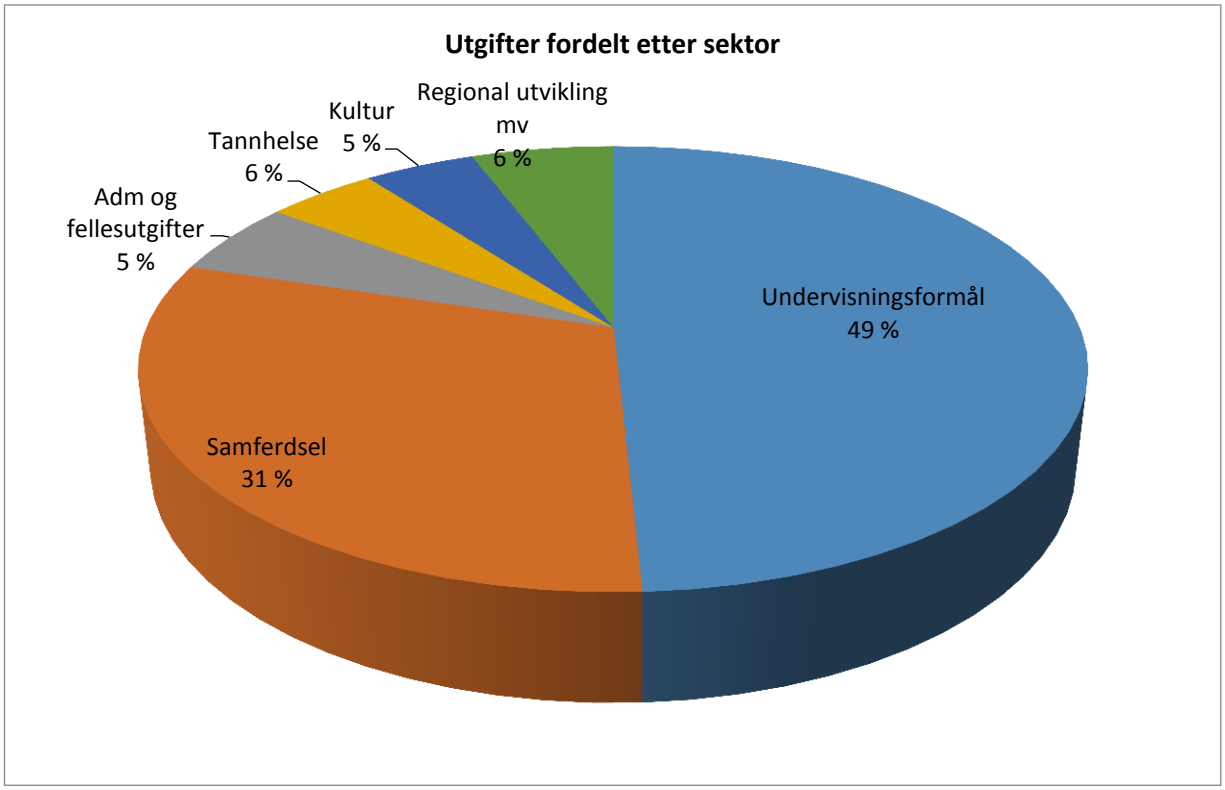
[1] Troms amt og Finmmarken amt hadde felles amtmann/fylkesmann mellom 1844 og 1866 (http://www.regjeringen.no, Fylkesmannsboka)

[2] Bergen og Hordaland hadde felles amtmann/fylkesmann fra 1907 til 1973 (http://www.regjeringen.no, Fylkesmannsboka)

Forvaltningsnivåets ansvarsområde har derimot endret seg betydelig etter opprettelsen av «Den nye fylkeskommunen». Fram til midten av 1980-tallet ble fylkeskommunens oppgaver kraftig utvidet, særlig innenfor videregående skole, sykehus og samferdsel. Perioden fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet er kjennetegnet av en «rydding» i oppgavefordelingen mellom stat og fylker der staten tok over ulike typer nivås høyere nivås profesjonsutdanninger fra fylkeskommunen mens fylkeskommunen tok over fagutdanninger på videregående nivå samt nye kulturoppgaver (NOU 2000:22). Perioden fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet er kjennetegnet av en storstilt overføring av oppgaver fra fylkeskommunen til staten, særlig innenfor helse- og sosialsektoren (se vedlegg og Nilsen 2013), samt av at statlige etater gikk vekk fra praksisen med å organisere seg etter fylkesinndelingen. Den klart viktigste endringen var overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen til staten i 2002.

Formålet med opprettelsen av fylkeskommunen i 1838 hadde vært å ivareta spesialisert tjenesteproduksjon som kommunene ikke selv kunne ivareta. Etter hvert fikk fylkeskommunen også ansvar for myndighetsutøvelse på en del områder. I etterkant av årtusenskiftet fikk fylkeskommunen en ny viktig rolle som planlegger og samfunnsutvikler. Fra midten av 2000-tallet ble denne rollen langt sterkere vektlagt i reformarbeidet som omfattet fylkeskommunen. Dette går blant annet igjen i innstillingen fra Distriktskommisjonens flertall og regionalmeldinga (St. meld. Nr. 25. (2008-2009)). Her ble det også påpekt at fylkeskommunen manglet nødvendige virkemidler for å ivareta denne rollen.

Figur 2.1 Fylkeskommunenes utgifter fordelt etter sektor (Kilde: TBU nov 2013)



Gjennom Forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunen oppgaver og juridiske og økonomiske virkemidler som skulle styrke forvaltningsnivåets lederskap i den regionale utviklingen.[3] Et kjennetegn ved mange av de nye virkemidlene er at de er «myke» i den betydning at fylkeskommunen er tildelt innflytelse gjennom deleierskap eller rett til styreoppnevnelser, men ikke direkte kontroll. På andre områder har fylkeskommunen fått en pådriverrolle overfor samarbeidspartnere som må ivaretas gjennom dialog, partnerskap eller økonomisk stimulans. Midlene som avsettes direkte til regional utvikling utgjør kun 6 % av fylkeskommunens utgifter (se figur 2.1). Dette innebærer ikke nødvendigvis at Fylkeskommunen mangler forutsetninger for å fylle rollen som samfunnsutvikler, men at rolleutførelsen forutsetter at samfunnsutviklerrollen kobles med rollen som tjenesteprodusent , der man har langt «hardere» virkemidler. Dette gjelder ikke minst de svært viktige regionale funksjonene innenfor samferdsel og rollen som eier av videregående skoler.

2.2 SENTRALE UTREDNINGSARBEIDER OM REGIONNIVÅET

De sentrale utredningene om regional struktur har vært organisert som komitéutredninger og som regel vært publisert som NOU'er. Til hver utredning er det sett av høringsdokumenter, stortingsmeldinger m.m. og også i noen tilfeller lovforslag. Utredningsarbeidene kan plasseres i «knipper» som er knyttet til viktige utvalg eller reformer. Vi vil her ta for oss arbeidet i fire slike knipper: Hovedkomiteen for lokalforvaltningen og opprettelsen av «Den nye fylkeskommunen» (1971-1988), Christiansenutvalget (1989-1992), Oppgavefordelingsutvalget (1999-2000), utredningsarbeider i forkant av forvaltningsreformen (2003-2010). I tillegg har vi sammenfattet innsikter fra utredningsarbeider med relevans for storbyenes rolle i et eget avsnitt.

[3] Fylkeskommunen overtok blant annet ansvaret for deler av riksvegnettet og fikk større ansvar og virkemidler på areal- og planområdet. Blant annet fikk fylkeskommunen hjemmel til å vedta regional planbestemmelse med retningslinjer for arealbruk og ansvaret for å utarbeide regionale planer som skal legges til grunn for kommunal og statlig planlegging i fylket. Fylkeskommunene fikk også ansvaret for tildeling av oppdrettskonsesjoner for fisk og skalldyr og fikk overført enkelte utviklingsoppgaver innenfor landbruk. Til sammen 11 fylker har blitt tildelt rollen som vannregionmyndighet. Fylkeskommunen er også pålagt en pådriver- og samordningsfunksjon for arbeidet med Folkehelse innen fylket. I forhold til næringsutvikling fikk fylkene disposisjonsrett over økonomiske virkemidler til regional utvikling over kap. 551 post 60 (KRD/REGA) og kap. 551 post 61 (kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift). Fylkeskommunene fikk også ansvaret for forvaltning av avkastningen av et fond for regional forskning og utvikling og rett til oppnevne halvparten av de eksterne styremedlemmene i de statlige høyskolene. Rollen som eier av videregående skoler ble også utvidet med retten til å godkjenne fagskoleutdanning og finansieringsansvar for godkjente fagskoler. På kulturfeltet fikk fylkeskommunene ansvaret for forvaltningen av spillemidler til kulturbygg, samt rett til oppnevning til styrer i kulturinstitusjoner.

2.2.1 BEGRUNNELSEN FOR ETABLERINGEN AV DEN NYE FYLKESKOMMUNEN OG HOVEDKOMITEENS MÅLUTREDNINGER

Fra 1971 ble reformarbeidet overfor kommuneforvaltningen samlet under en paraply gjennom opprettelsen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Målsetningene for reformvirksomheten var å oppnå en *desentralisering og demokratisering forbundet med en praktisk og effektiv administrasjonsordning*. I 1974 la komitéen frem utredningen *Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* (NOU 1974:53). Utredningen diskuterte målsetninger og prinsipper for reformarbeidet og kom til å bli avgjørende for innretningen til «Den nye Fylkeskommunen» gjennom reformene i årene 1975-1977.

NOU (1974:53) definerte tre mål med reformarbeidet:

1. Desentralisere oppgaver og myndighet
2. Styrke demokratiet
3. Effektivisere og forbedre offentlig saksbehandling

Selv om den diskuterte en rekke konkrete tiltak, hadde utredningen og drøftingene en overveiende prinsipiell karakter. Flere av anbefalingene og kriteriene har gått igjen i senere utredningsarbeider om regionnivået. Her vil vi særlig nevne

- Prinsippet om at arbeidsoppgaver og beslutningsrett skal legges til lavest mulig effektive nivå.
- Reformer bør innrettes slik at
    - folkevalgte organer styrkes
    - det skapes best mulig kontakt mellom borgere og offentlige myndigheter
- Staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet,
- Staten bør kun pålegge fylkeskommunene og kommunene oppgaver hvis det er maktpåliggende å få den utført overalt i landet
- Oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region eller kommunenivå

Hovedkomiteens anbefaling var en reform som innebar å skille fylkeskommunen fra fylkesmannen og opprette ny stilling som fylkesadministrasjonssjef i fylkeskommunen, utvide fylkeskommunens myndighet og oppgaver og gå over til en ordning med direkte valg til fylkestinget. I den påfølgende høringsrunden sluttet fylkestingene og Norske kommuners sentralforbund seg til Hovedkomiteens innstilling, men da under forutsetning av at fylkeskommunene ble tildelt beskatningsrett (som ble fulgt opp i en egen utredning i 1977), samt at nye oppgaver til kommunesektoren måtte følges av tilstrekkelig finansiering. Selv om flere av fylkesmennene samt departementene etterlyste en tydeligere rolleavklaring mellom stat og fylkeskommune, sluttet Regjeringen Bratteli II seg til Hovedkomiteens innstilling i St.meld. nr. 31 (1974-75). Resultatet av NOU (1974:53) var innføring av «Den nye fylkeskommunen» med direktevalg til fylkestinget, frikobling fra Fylkesmannsembetet og opprettelse av stillingen fylkesrådmann, samt innføring av direkte fylkesskatt. Reformen ble fulgt av en betydelig utvidelse av fylkeskommunens oppgaver frem mot midten av 1980-tallet.

Hovedkomiteen, som til sammen produserte 23 større og mindre utredninger, ble omorganisert og gitt nye mandat flere ganger under utredningsperioden. Utredningsarbeidet bar preg av tiltakende kritikk mot fylkeskommunen på 1980-tallet. I 1988 la Hovedkomiteen frem sin siste utredning: *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* (NOU 1988:38). Her kom kritikken mot fylkeskommunen eksplisitt til uttrykk ved at komitemedlemmet Petter N. Myhre (FrP) foreslo å avvikle forvaltningsnivået. Flertallets innstilling var vesentlig mer moderat, men det er verdt å merke seg at desentralisering var fjernet som en målsetning i seg selv sammenlignet med NOU 1974:53).

Den andre målutredningen til Hovedkomiteen bar også preg av en generelt mer kritisk holdning til offentlig forvaltning. Denne kritikken knytter seg spesielt til den sterke segmenteringen innenfor ulike etater, noe som blant annet ble påpekt i den første maktutredningen (NOU 1982:3). I NOU 1988:38 gjorde dette seg blant annet gjeldende ved at samordning ble trukket frem som et viktig virkemiddel i reformarbeidet. **Regionnivåets samordningsfunksjon** er et kriterium som senere har stått sentralt i diskusjoner om inndeling og innretningen på regionnivået.

2.2.2 CHRISTIANSENUTVALGET (1989-1992)

Året etter at Hovedkomiteen la frem sin siste utredning, ble stafettpinnen overrukket til et nytt offentlig utvalg, ledet av Fylkesmann Ragnar Christiansen. Mandatet var å evaluere datidens kommune- og fylkesinndeling samt utarbeide forslag til prinsipielle retningslinjer for den framtidige kommune og fylkesinndelingen. Utvalget skulle derimot ikke fremme konkrete forslag til endringer i territoriell inndeling. Christiansen-utvalget la fram sin innstilling (NOU 1992:15) den 20.mai 1992. Christiansen-utvalgets prinsipper bygger på diskusjonene om mål og virkemidler i NOU 1974:53 og NOU 1988:38, men har en sterkere vektlegging av målet nasjonaløkonomisk styring. I tillegg fremmes en ny målsetning: å styrke arbeidet med miljøvern og ressursforvaltning.

I form skiller NOU 1992:15 seg klart fra de to målutredningene til Hovedkomiteen. Christiansen-utvalget gikk både mer konkret og mer systematisk til verks enn Hovedkomiteen. Arbeidsmåten var å utarbeide dimensjoner og kriterier for kommunal og fylkeskommunal inndeling og virksomhet. Kriteriene ble så brukt i drøftinger som ledet frem til prinsipper for regional og kommunal inndeling. På bakgrunn av kriteriene utledet utvalget tre hovedprinsipper og to tilleggsprinsipp for den territorielle fylkesinndelingen:

1. Geografisk bør fylkene avgrenses slik at de naturlig hører sammen. Dette prinsippet blir supplert presisert slik:
    a. Man bør slå sammen fylker der fylkesgrensene går gjennom større befolkningskonsentrasjoner som omfatter en vesentlig andel av de berørte fylkene.

b. Inndelingen skal gi grunnlag for effektiv og samordnet statsforvaltning på fylkesnivå.

2. Fylkenes bør ikke ha en større geografisk utstrekning enn at fylkets innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til fylkessenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud på fylkesnivå. Hva en akseptabel reiseavstand er defineres ikke nærmere, men det knyttes til tjenestenes tilgjengelighet for befolkningen.

3. Fylkene bør så vidt mulig ha minst 200 000 innbyggere.

På bakgrunn i disse prinsippene konkluderte flertallet i Christiansen-utvalget med at det forelå et nasjonalt reformbehov for fylkesinndelingen. Blant annet hadde flere fylker for lavt folketall til å gi grunnlag for en kostnadseffektiv offentlig forvaltning. Den territorielle inndelingen innebar også at enkelte fylker var lite funksjonelle for fylkeskommunal og statlig virksomhet på fylkesnivå. Til sist fant utvalget at fylkesinndelingen medfører en rekke uhensiktsmessige avgrensninger som berører mindre områder og enkeltkommuner.

I følge Selstad (2004a:39) ble Christiansen-utvalget «hoggestabbe for de som var absolutte motstandere av ufrivillige kommunesammenslutninger». Utvalget synes også å ha bidratt til å mobilisere motstanderne mot top-down reformer i sektoren. I juni 1995 sluttet flertallet i Stortinget seg til et forslag fra Senterpartiet om at ”framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning”.[4]

Christiansen-utvalget ble fulgt opp i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. I meldingen pekes det på at en inndeling med 19 fylker har flere svakheter som kan redusere mulighetene for videre utvikling av velferdssamfunnet. I meldingen konkluderes det med at fylkesinndelingen i liten grad er tilpasset utviklingen av den moderne fylkeskommunen og statsforvaltningen på fylkesnivå. Under Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (1994-95) året etter ble «frivillighetsvedtaket» opprettholdt. Det såkalte **frivillighetsvedtaket** har siden vært et prinsipp for endringer i kommune- og fylkesinndelingen. Stortingets flertall delte heller ikke regjeringens oppfatning av at det var et reformbehov for kommune og fylkesinndelingen, men vedtok å be «Regjeringen vurdere å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de tre ulike forvaltningsnivåene.”

Selv om NOU 1992:15 ikke resulterte i endringer i fylkesstrukturen på 1990-tallet, kom fylkeskommunen under sterkt press. Fremskrittspartiet standpunkt om at Fylkeskommunen burde avvikles fikk i 1998 tilslutning fra Høyre (Selstad 2004a). Samtidig resulterte oppfølgingen av NOU 1996:5 i en omorganisering av helsevesenet til fem helseregioner. I 1996 nedsatte KS et utvalg med mandat å utrede oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det såkalte Sundsbø-utvalget leverte to innstillinger. Den andre utredningen, med tittelen «Rydd opp!», konkluderte med at fylkesnivået var overmodent for revisjon (Sundsby 1998).

[4] Frivillighetsvedtaket må også sees som en respons på de upopulære kommunesammenslåingene etter de to Buvikutvalgene (NOU 1986:7 og NOU 1989:16), som resulterte i at åtte bykommuner ble slått sammen med sine respektive landområder til tross for sterk lokal motstand.

2.2.3 OPPGAVEFORDELINGSUTVALGET (1998-2000)

Under behandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) vedtok Stortinget å be regjeringen nedsette et offentlig utvalg for vurdering av oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Det såkalte Oppgavefordelingsutvalget ble opprettet 5. juni 1998 og ble ledet av administrerende direktør i Husbanken Lars Wilhelmsen. Utvalget skulle rette særlig oppmerksomhet mot erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå og ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene. Utvalget ble også bedt om å vurdere antallet forvaltningsnivåer, og komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer.

Oppgavefordelingsutvalget sluttet seg i hovedsak til målsetningene og premissene definert i målutredningene til Hovedkomiteen og av Christiansen-utvalget. Blant annet ble prinsippet om å legge oppgaver til lavest mulig effektive nivå og prinsippene om å legge standardiserte oppgaver til staten og oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn til region- og kommunenivået opprettholdt.

En viktig endring i målstrukturen var at hensynet til nasjonale mål fremheves enda sterkere enn i de foregående arbeidene. I praksis innebærer dette en sterkere vektlegging av regionnivåets **samordningsfunksjon** enn tidligere, noe som særlig legger føringer for regioninndelingen. Det er logisk å se dette i sammenheng med vurderingen til Sundsbø-utvalget (Sundsbø 1998) og den pågående Makt- og demokratiutredningens problematisering av en sterk fragmentering[5] av offentlig sektor (NOU 2003:19).

Utvalget drøftet fire modeller, blant annet en løsning med 5-7 landsdeler, en tonivåmodell og en modell med 10-15 regioner og indirekte valg til regiontinget (omtrent som valgordningen før opprettelsen av den nye fylkeskommunen 1975-77). Utvalget gav likevel en klar anbefaling om det fjerde alternativet: å holde fast på **et regionalt forvaltningsnivå med direkte valg, men redusere tallet på regioner til mellom 10 og 15 og styrke fylkenes regionale utviklingsrolle.**

Et interessant bidrag fra Oppgavefordelingsutvalget er at NOU 2000:22 supplerer Christiansens-utvalgets anbefaling om at regionnivået helst bør ha 200.000 innbyggere, med beregninger som anslår at stordriftsfordelene ved ulike oppgaver opphører ved mellom 350.000 og 550.00 innbyggere. På bakgrunn av beregningene anslår utvalget at en **idealregion har 400.000**

---

[5] Mens den første maktutredningen avdekket at offentlig forvaltning var sterkt preget av segmentering, et tema som var reist i Hovedkomiteens diskusjon av *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* (NOU 1988:32), fant den andre maktutredningen at segmenteringstendensen var blitt erstattet av en fragmenteringstendens. Fragmentering innebærer i denne sammenheng at offentlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse ikke bare er dårlig samordnet mellom sektorene, men er blitt fragmentert i betydningen ulikartet både med hensyn til størrelse på regioninndeling, produksjonsvolumer og bruk av styringsmekanismer.

innbyggere.[6] Å løse manglende skalafordeler gjennom utstrakt bruk av hybridløsningen samarbeid ble frarådet.

I den oppfølgende stortingsmeldingen, St. meld nr. 31 (2000-2001) «Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling» (Stoltenberg I), vises det til reformbehovet som ble uttrykt i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Videre pekte regjeringen på at et økt fokus på fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle aktualiserte debatten om hvorvidt fylkesinndelingen var funksjonell. Regjeringens oppfatning var at mange oppgaver og utfordringer overskrider fylkesgrensene, særlig innenfor planlegging, næringsutvikling, samferdsel, areal og miljø. I tillegg ble det pekt på at flere fylkesgrenser gikk på tvers av ABS-regionene. Dermed skaper dagens fylkesinndeling problemer for en helhetlig planlegging av ressursbruk og løsninger, spesielt i befolkningsrike deler av landet. Samtidig la man frivillighetsvedtaket til grunn og gikk derfor inn for å støtte opp om fylkeskommuner som på selvstendig grunnlag og ut fra de oppgaver de skal løse, ønsket å slå seg sammen. Både målsetningene med regioninndelingen og frivillighetsprinsippet ble videreført av Regjeringen Bondevik II i St. meld nr. 19 (2001-2002) «Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå.»

Et nytt moment som blir trukket frem i de to Stortingsmeldingene er en åpning for en **differensiert oppgavefordeling** etter søknad. Fylkeskommunens oppgaver også derimot vesentlig endret. Til tross for at Oppgavefordelingsutvalget hadde frarådet dette, vedtok Regjeringen Stoltenberg å statliggjøre spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2002 (Selstad 2004a). I St. meld nr. 31 (2000-2001) ble det i foreslått at Fylkeskommunen skulle overta statens oppgaver på miljø- og landbruksområdet. I sin behandling av NOU (2000:22) snudde Regjeringen Bondevik II på dette vedtaket og innstilte i stedet på å overføre regionalpolitiske virkemidler til fylkene for å styrke mellomnivåets rolle som **regional utviklingsaktør**.

2.2.4 UTREDNINGSARBEIDER FREM MOT FORVALTNINGSREFORMEN (2003-2010)

Resultatet av de politiske prosessene i etterkant av NOU 2000:22 var at fylkeskommunen ble fratatt ansvaret for spesialisthelsetjenesten, men fikk tilført noen nye oppgaver og virkemidler som skulle gjøre regionnivået i stand til å innta en rolle som regional utviklingsaktør. Både oppgaveutvalgets innstilling og et utbredt tankesett i tiden var derimot at det regionale nivået i sin daværende form og inndeling, sto overfor betydelige reformer. Disse synspunktene og antakelsene preger de viktigste utredningsarbeidene fram mot Regionalmeldingen i 2006. Vi vil her trekke frem to av disse utredningsarbeidene: Selstad (2004a og b) *Sterke regioner* og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19). Vi vil også vise kort til en rapport som Selstad støttet seg til (ECON 2004:16) samt innstillingen til Effektutvalget (NOU 2004:2). Vi vil deretter redegjøre for Regionalmeldinga i 2006 og den påfølgende politiske prosessen frem mot forvaltningsreformen.

---

[6] Utvalget anslår også årlige innsparingsmuligheter ved en reduksjon til 10 og 15 regioner (i tillegg til Oslo) til å ligge på henholdsvis 543 og 180 millioner kroner.

Selstad 2004:1 Sterke regioner – forslag til ny regioninndeling i Norge

Som en oppfølging av det økte fokuset på regioninndeling og oppgaver, vedtok KS' sentralstyre høsten 2003 å etablere prosjektet «Vekstkraftige og sterke regioner». Som en del av prosjektet fikk professor Tor Selstad ved Høgskolen i Lillehammer i oppdrag å legge frem og begrunne tre konkrete kartfestede alternative forslag til regioninndeling. Selstads arbeid foregikk parallelt med arbeidet med rapporten «Sterkere regioner- en kunnskapsoversikt» (ECON 2004:16) og de to arbeidene preges av at de referer til hverandre.

Selstad la til grunn at den daværende fylkeskommunen sto for fall, og utredet tre alternative regioninndelinger: en organisering i **fem landsdeler, i syv regioner og i ni regioner**. Selstad utformet så en rapport i kortversjon (Selstad 2004b)som ble sendt ut på høring i kommunesektoren. I kortversjonen diskuterte Selstad størrelsen til «naturlige samfunnsregioner» ut fra seks oppgaver som han vurderte som aktuelle for regionnivået. Tre av disse: regionalpolitikk, samferdsel og utdanning og forskning kan kobles til regionenes rolle som utviklingsaktør. Oppgaven areal, ressurs og miljøforvaltning sees opp mot muligheten til å få til forvaltning som tilpasses regionale særtrekk, oppgaven helse tok utgangspunkt i muligheten til tilbakeføring av oppgaver fra helseforetakene, mens oppgaver på kulturområdet ble begrunnet med at Norge var modent for en sterkere regionalisering av kulturlivet gjennom oppbygging av blant annet regionale teater og musikkensembler. Foruten diskusjoner om Oslos storbyrolle, har verken Christiansen-utvalget (NOU 1992.15) eller Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) utredet klare kriterier for hva som kjennetegner et regionsenter og hvilken rolle slike sentra skal spille. Det er Selstads (2004b) fortjeneste at han her utvikler ansatser til slike kriterier, basert på størrelse og innpendling til regionsentra, næringsøkonomi og befolkningens identifikasjon med senteret.

I hovedrapporten stilte Selstad (2004a) seg mest kritisk til alternativet med fem regioner ut ifra en begrunnelse av at landsdelene manglet felles identitet, omfattet store kulturelle forskjeller og ville gi unaturlig store avstander til regionsenteret. Selstads hovedforslag var en inndeling i syv regioner, men han fant at også denne modellen var heftet med utfordringer knyttet til svak felles identitet, kulturelle forskjeller og dårlig indre sammenheng. En inndeling med ni regioner ville kunne gi kulturelt mer homogene regioner som bedre sammenheng enn hovedalternativet, men da måtte man «gripe langt ned i hierarkiet av byer for å finne passende sentre til landsdelene» (Selstad 2004a:104). I 2005 vedtok KS landsstyre, i tråd med Selstads (2004a) anbefalinger å arbeide for en fremtidig regioninndeling med 7-9 regioner.

I rapporten «Sterkere regioner- en kunnskapsoversikt» (ECON 2004:16), diskuteres blant annet kriterier for regioninndeling og oppgavefordeling nærmere. Kriteriene er i stor grad de samme som oppgavefordelingsutvalget la til grunn, men med ett viktig unntak. Diskusjonen om **lavest mulige effektive nivå kobles her mer konkret til diskusjonen om differensiert oppgavefordeling,** som inngikk i de to Stortingsmeldingene etter oppgavefordelingsutvalget.

Effektutvalget (NOU 2004:2) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19)

Distriktskommisjonen ble oppnevnt 7. februar 2003 med mandat var «å foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både ”bred” og ”smal” statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling.»

Etter mandatet skulle Distriktskommisjonen bygge på arbeidet til Effektutvalget som leverte sin innstilling i januar 2004 (NOU 2004:2 Effekter og effektivitet). Utgangspunktet for oppnevnelsen av Effektutvalget var et behov, signalisert gjennom St.meld. nr. 34 (2000-2001) og St.meld. nr. 30 (2000-2001), for å øke kunnskapen om effekter av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål. Effektutvalget slutter seg til Christiansen-utvalget og Oppgavefordelingsutvalgets vurdering av at større regioner ville gi mer effektiv oppgaveløsning og gjøre mellomnivået rustet til å påta seg oppgaver fra staten på sentralt nivå.

Distriktskommisjonens sluttet seg også til disse vurderingene, men reintroduserte målsetningen om desentralisering fra Hovedkomiteens første målutredning. I kommisjonens innstilling bidro dette til at det fra Oppgavefordelingsutvalget fokus på brukernes behov, ble utledet en målsetning om like tjenester, om nødvendig gjennom omfordeling.

Kommisjonens arbeid bærer sterkt preg av intern uenighet om sentrale spørsmål. I spørsmålet om forvaltningsstruktur og oppgavefordeling er det eksempelvis fremsatt tre mindretallsinnstillinger som omfatter en ytterligere styrking av regionnivået, en trenivåmodell med kommuner, og regionkommuner i ABS-regioner, og en tonivåmodell der fylkeskommunene avvikles og oppgavene overtas av stat og større kommuner med utgangspunkt i ABS-regioner. Flertallet i kommisjonen anbefalte at trenivåmodellen ble videreført og at fylkene erstattes med regioner og at **oppgaveløsning bør være fokus ved regioninndeling**. Utover dette ble det ikke gitt klare føringer for hvor store nye regioner bør være.

Distriktskommisjonens arbeid ble fulgt opp gjennom St.meld.nr.21 (2005-2006) *Hjarte for heile landet*, som representerer en dreining mot en mer aktiv og geografisk differensiert distriktspolitikk, som skulle legge til rette for at for at hele landet kan tas i bruk, og med et sterkt fokus på likeverdige tjenestetilbud. Meldinga betoner også fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør sterkere enn tidligere.

Regionmeldinga og forvaltningsreformen

Regjeringen la i desember 2006 fram St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, som grunnlag for den kommende Forvaltningsreformen. Regionmeldinga bygger i stor grad på Oppgavefordelingsutvalgets arbeid,[7] men innarbeidet også viktige målsetninger fra Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) og Distriktsmeldinga (St. meld.nr.21 (2005-2006)), ikke minst at den reintroduserte målsetningen om desentralisering samt likeverdige tjenester.

Regionmeldinga drøftet tre alternative modeller for organisering av regioner:

[7] Blant annet ble de tre hensynene som skal ivaretas gjennom reformen, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse, hensynet til innbyggerne og hensynet til nasjonale mål, videreført uforandret.

1. En forsterket fylkesmodell med et antall regioner omtrent som dagens fylkeskommune, men overføring av nye oppgaver til fylkeskommunene
2. En mellommodell, størrelsesmessig i spennet mellom Selstads og Oppgavefordelingsutvalgets anbefaling, med et middels antall regioner.
3. En regionmodell med få regioner, som tilsvarer Selstads (2004a og b) landsdelsmodell.

I motsetning til Selstad (2004a) og Oppgavefordelingsutvalget, vurderte Regjeringen at mellommodellen var minst hensiktsmessig. Dette ble begrunnet med at man ikke ville iverksette omfattende inndelingsprosesser, uten å danne enheter med vesensforskjellige egenskaper sammenlignet med den forsterkede fylkesmodellen. Man la også vekt på at modell en og tre i større grad enn mellommodellen kunne **bygges rundt etablerte identiteter**.

Blant fordelene med den forsterkede fylkesmodellen ble det lagt vekt på at

- Relativt små regioner vil være tilpasningsdyktige og gi nær kontakt med og tilgjengelighet for innbyggere, næringsliv og organisasjoner.
- Oppgaveporteføljen er tilpasset regionstørrelsen, og legger således til rette for at **regionene får anledning til å drive utviklingsarbeid i tette partnerskap**.
- Dette øker muligheten for en samordning og et samspill basert på **tilpasning til lokale forutsetninger og preferanser**.

Som ulemper pekes det på at

- Størrelsen på regionene begrenser muligheten for at regionene kan tilføres vesentlige nye oppgaver.

I motsetning til oppgavefordelingsutvalget og Selstad (2004a og b), problematiserte altså ikke meldingen at dagens fylkesgrenser går på tvers av ABS-regionene.

Fylkeskommunene ble våren 2007 invitert til å vedta forslag til inndeling, der det fra Regjeringens siden ble vektlagt at Forsterket fylkesmodell og Regionmodellen ble ansett som mest aktuell. Høringsrunden viste at to fylkespar (innlandsfylkene og Agderfylkene) sannsynligvis ville komme til enighet om sammenslåing, mens ytterligere tre fylkespar kunne tenke seg sammenslåing under forutsetning at andre vilkår falt på plass, for eksempel at man kom til enighet om regionsenter eller fikk med seg et tredjefylke.

I regjeringens oppfølgingsproposisjon om forvaltningsreformen Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv*. oppsummerer regjeringen Stoltenberg II høringen av de to alternative modellene og konstaterte at de fleste fylkeskommunene ikke gikk inn for endringer i fylkesinndelingen. Regjeringen konkluderte med at vedtakene i høringen ikke gav grunnlag for å endre fylkesgrenser på frivillig basis. Dermed så ikke Regjeringen at det var grunnlag for å ta initiativ til å endre fylkesinndelingen.

Det viktigste utfallet av forvaltningsreformen var at fylkeskommunen fikk styrket sin rolle som regional utviklingsaktør gjennom overføring av nye virkemidler og oppgaver på områdene samferdsel, FoU, innovasjon og næringsutvikling, miljøforvaltning og kultur.

Etter regionreformen er det gjort utredninger om alternative kommunestrukturer i regi av KS (Selstad m.fl. 2012) og andre (Rattsø 2014), disse danner grunnlag for alternativ vi utvikler i del 3 og vil bli presentert der.

2.2.5 STORBYUTREDNINGER

Spørsmålet om forholdet mellom bykommuner og regionnivået kan sies å være like gammelt som det lokale selvstyret. Ved innføringen av det lokale selvstyret gjennom de to formannskapslovene i 1937, ble det gjort et skille mellom by- og landkommuner. Mens den avledede makten fra staten i sin helhet ble overført til bykommunene, ble den samme makten i distriktene fordelt på landkommunen og den nyopprettede amtskommunen. Skillet i status var særlig begrunnet i at bykommunene var bedre rustet enn landkommunene til å ivareta spesialiserte oppgaver. Velferdsstatens vekst i etterkrigstiden satte etter hvert byene på prøve. Dette var en viktig foranledning til at byenes status versus fylkene gjenstand for diskusjon mellom Regjeringen Gerhardsen II og Schei-komiteen på slutten av 1950-tallet (NOU 1974:53 og NOU 1992:15). Det prinsipielle synet til Schei-komiteen var at ordningene med bykommuner med særskilte «byoppgaver» burde videreføres gjennom kommunereformene på 1960-tallet, men at bykommunenes størrelse måtte **balanseres** mot landkommunene og at grensene rundt bykommunene derfor måtte snevres inn (NOU 1992:15, s.73). Regjeringen Gerhardsen II var derimot av en annen oppfatning og ønsket å **legge til rette for ytterligere vekst i byene**, men samtidig **likestille** bykommunene og landkommunene. Disse posisjonene favner flere av de sentrale debattene knyttet til spørsmålet om dagens storbyers rolle vis a vis andre kommuner og regionnivået.

Med innføringen av Lov om fylkeskommuner i 1961 (med virkning fra 1963) ble byene innlemmet i fylkeskommunen. Fylkesreformen i 1961/63 må forståes i lys av de pågående endringene i norsk kommunestruktur. Som en følge av kommunesammenslåingene på 1960-tallet ble befolkningsgrunnlaget i landkommunene kraftig utvidet, mens mange bykommuner fikk et mer landlig preg gjennom sammenslåinger med omlandskommunene. Reformen må også sees i sammenheng med endringen i oppgavefordeling og sammensetning i kommunal og fylkeskommunal sektor, der industrivirksomhet blir flyttet ut av byene som i stedet fikk forsterket sin rolle som handels- og servicesenter for omlandet (se for eksempel Farsund og Leknes 2010). Med unntak av Bergen kommunes fusjon med omlandskommunene og innlemmelse i Hordaland fylke, skjedde det få endringer i byene på 1970-tallet.

På 1970- og 80-tallet gav byenes nye rolle grunnlag for sterk innbyggervekst, som skapte en situasjon der trangbodde byer ble «innstengt» av omlandskommunene. Gjennom Buvikutvalgene (NOU 1986:7 og NOU 1989:16) ble åtte bykommuner anbefalt slått sammen med nabokommuner for å skape rom for videre vekst. Reformen, som ble gjennomført til tross for sterk motstand fra omlandskommunene, gav grunnlag for fremveksten av en underskog av mellomstore byer og byregioner. Buvikutvalgenes prinsipper for kommuneinndeling rundt byer ble videreført i Christiansen-utvalget (NOU 1992:15), som blant annet påpekte at sammenhengende bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkeder ikke burde deles opp av kommune- og fylkesgrenser. Ut fra disse kriteriene burde Oslo kommune slås sammen med flere av omegnskommunene i Akershus fylke. Christiansen-utvalget avviste likevel dette med

begrunnelsen at en slik kommune ville bli svært stor i forhold til andre kommuner i landet, og at konsekvensene var for dårlig utredet. Utvalget konkluderte med at Oslo som landets hovedstad fortsatt burde utgjøre et avgrenset fylke og stå utenfor fylkeskommuneordningen. St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* pekte også på et reformbehov i hovedstadsregionen for å oppnå mer helhetlig planlegging og styring av samfunnsutbyggingen, men sluttet seg til Christiansenutvalgets vurdering at ytterligere konsekvensutredninger var nødvendig.

Regjeringen vedtok 12.mai 1995 å oppnevne et eget utvalg for å vurdere den administrative inndelingen i hovedstadsområdet. I NOU 1997:12 pekte Hovedstadsutvalget på flere forbedringsmuligheter i forhold til oppgaveløsning, men understreket at «potensialet varierer mellom de ulike sektorene og områdene». Utvalget diskuterte fire modeller: en samarbeidsmodell, en oppløsning av Akershus fylke og opprettelsen av regionkommuner som overtar de fylkeskommunale oppgavene, en sammenslåing av Oslo og Akershus til et hovedstadsfylke som gis adgang til å delegere myndighet til Oslo og eventuelt andre kommuner og opprettelsen av en hovedstadskommune med ansvar for overordnede spørsmål, underlagt et direktevalgt hovedstadsstyre. I denne modellen ville kommunene/bydelene få et lokalt selvstyre og ansvar for de fleste kommunale oppgavene. Høringen var delt i et flertall på åtte som ønsket hovedstadskommunen og et mindretall på fem som ønsket en felles fylkeskommune for Oslo og Akershus. Den påfølgende høringen viste stor grad av lokal uenighet, noe som trolig bidro til at utredningen ikke ble fulgt opp med egen sak til Stortinget.

En ny trend på første halvdel av 2000 tallet er at byenes, og da særlig storbyenes, rolle som **drivkraft for vekst i sine regioner** fikk større fokus i debatten. Temaet diskuteres blant annet i Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003)), Effektutvalget (NOU 2004:2) og av Selstad (2004 a og b). Følgende sitat fra Storbymeldingen er illustrerende:

"Byene er sentre for kunnskap, kapital, kreativitet og innovasjon. Regjeringen har som mål å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet for å sikre en balansert utvikling. Storbyene spiller en sentral rolle i denne utviklingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003))."

Samtidig peker storbymeldingen på særskilte storbyutfordringer, knyttet til **levekårsproblemer**, **gratispassasjerproblemer** i forhold til utgiftsdekning for personer som oppholder seg, men ikke er folkeregistrert i storbyene, samt at storbyene er spesielt utsatt for samordningsutfordringer mellom statlig, regional og kommunal politikk. I St.meld. nr. 31 (2002-2003) omfatter storbybegrepet seks landsdelssentre[8], men begrepet er senere utvidet til mellom 10 og 20 bykommuner og byområder[9]. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) og Prop.95 S (2013-2014) peker likevel på at storbyutfordringene er klart størst i Oslo.

[8] Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.
[9] Framtidas byer omfatter eksempelvis 10 byregioner og 13 kommuner

2.3 VALG AV KRITERIER FOR Å VURDERE ALTERNATIVER TIL REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ

Fremfor noe, viser gjennomgangen av utredningsarbeider fra 1974 og frem til i dag en påfallende sterk kontinuitet med hensyn til vurderingen av hvilke hovedprinsipper som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig og kommunal/regional sektor, hvilke roller regionnivået bør ha og hvilke prinsipper og kriterier som er viktige for ivaretakelsen av disse rollene. Formålet med dette avsnittet er å sammenfatte og analysere disse elementene og, med utgangspunkt i dette, utvikle en ramme for å analysere alternative regionmodeller i kapittel fire.

2.3.1 OVERORDNEDE PRINSIPPER OG HENSYN FOR OPPGAVEFORDELING

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (1972-1988) leverte to måltutredninger. Den første av disse (NOU 1974:53) la rammen for innføringen av «Den nye fylkeskommunen» i årene 1975-1977. Her introduseres tre prinsipper for arbeidsdelingen mellom stat og fylkeskommuner/kommuner som har stått sentralt i de fleste senere utredningsarbeider.

Det første prinsippet ser desentralisering opp mot effektivitet. Hovedkomiteen trakk frem desentralisering som ett av tre hovedmål for innføringen av Den nye fylkeskommunen. I diskusjonen av begrunnelsen for desentralisering pekes det på en rekke fordeler men også flere potensielle ulemper ved strategien. Hovedkomiteen understreker derfor at behovet for desentralisering må vurderes fra område til område og at «*Det kan ikke komme på tale å desentralisere bare for desentraliseringens skyld*» (NOU 1974:53 s.15). Dette forbeholdet er senere innarbeidet i Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000:22) prinsipp om at **1) Oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå**.

De to neste overordnede prinsippene for oppgavefordelingen, tar utgangspunkt i skillet mellom de to styringsformene government og governance (Amdam 2005, og kapittel 3 her), og definerer en arbeidsdeling mellom statlig og regionalt/lokalt nivå ut fra i hvilken grad oppgavene egner seg for og/eller forutsetter standardisering. De to prinsippene er at **2) Staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet**, mens **3) Oppgaver som forutsetter lokalt kjenskap og inititativ bør delegeres til region eller kommunenivå**. Utviklingen i oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommune gjennom 2000-tallet, der staten blant annet overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene som i stedet fikk utvidet sin rolle som regional utviklingsaktør, er i tråd med dette prinsippet for arbeidsdeling.

Implikasjonen av disse prinsippene er at et folkevalgt regionnivå i hovedsak bør være et governance-organ som skal ivareta funksjoner knyttet til samordning, regional utvikling og regionale hensyn, men som også skal tillegges de government-oppgavene som kan løses mer effektivt på dette nivået enn av stat og kommune.

2.3.2 REGIONENES ROLLER

Synet på hvilke roller og funksjoner regionnivået skal ha har også vært forholdsvis stabilt siden etableringen av Den nye fylkeskommunen. Reformen i 1975-1977 var innrettet mot å styrke fylkeskommunen som 1) **demokratisk arena**, og rollene som 2) **tjenesteprodusent** og 3) **myndighetsutøver**. Fokuset på disse tre rollene blir videreført uforandret av Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) og av Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:18). Som beskrevet under avsnitt 2.2 skjedde det vesentlige endringer i fylkeskommunens oppgaver i første halvdel av 2000-tallet. Gjennom disse endringene i ble fylkeskommunen tilført en fjerde rolle: 4) regional **samfunnsutvikler.** Dette er de samme fire rollene som Ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunene i rapporten Kriterier for god kommunestruktur (KMD 2014).

2.3.3 KRITERIER FOR REGIONNIVÅETS ROLLEUTØVELSE

2.3.3.1 Demokratisk organ og arena

Hovedkomiteen (1974:53) knyttet målsetningen om å styrke demokratiet til prinsippet om folkesuverenitet, her forstått som at folkets flertall skal gi den avgjørende innflytelsen over en sak. Avslutningsvis ble demokratimålet presisert til to delmål: 1) å styrke folkevalgte nivåer og 2) å legge til rette for kontakt mellom borgere og offentlige myndigheter for at befolkningen lettere kan gjøre sine interesser gjeldende. Denne prinsippdiskusjonen synes å ha gitt opphav til to kriterier for demokrati som er hyppig fremhevet i senere utredningsarbeider om regionnivået.

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

Ut fra begge disse prinsippene bør regionnivået innrettes slik at innbyggernes får størst mulig innflytelse over saker som angår dem, og minst mulig innflytelse over saker som de ikke berøres av.

Implikasjonen er at demokratiet styrkes hvis offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon blir sterkere og/eller mer direkte underlagt folkevalgt kontroll og hvis de som blir sterkest berørt av en sak får økt sin relative innflytelse over saken på bekostning av andre. I et indirekte folkestyre vil demokratigraden styrkes med en økning det folkevalgte organets status vis a vis staten, med kontakten mellom borgerne og de folkevalgte, samt i hvilken grad de folkevalgte velges på en måte som gjør at befolkningens interesser og synspunkter blir ivaretatt.

2.3.3.2 Tjenesteprodusent og myndighetsutøvelse

Et overordnet mål med innføringen av Den nye fylkeskommunen var å få til en mer praktisk og effektiv administrasjonsordning NOU (1974:53). I målsetningene ligger det både et ønske om kostnadseffektivisering og om et mer tidseffektivt, enklere og mer brukervennlig regelverk og forvaltningsregime. Den andre målutredningen til Hovedkomiteen retter sterkest fokus på fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent (NOU 1988:38) og bedre tjenester fremheves

som en av to hovedmålsettinger for videre reformarbeid. Kvaliteten på offentlige tjenester og myndighetsutøvelse har siden vært en gjenganger i utredninger av lokal og regionalnivået. Avgrensningen av kriteriet varierer likevel mye. Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) knytter i hovedsak kvalitet til utfordringer ved å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, men drøfter også på et annet aspekt ved tjenestekvalitet : at alle innbyggere skal ha tilgang på likeverdige tjenester. Dette aspektet ved tjenestekvalitet er spesielt vektlagt av Distriktskommisjonen (NOU 2004:19), Distriktsmeldinga (St.meld.nr.21 (2005-2006)) og Regionmeldinga (St.meld. nr. 12 (2006-2007)).

Christiansen-utvalget drøfter ytterligere et aspekt som berører tjenestekvalitet: at befolkningen ikke bør ha for lang avstand til regionsenteret og regionens funksjoner. Dette kriteriet ble også fremhevet av Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og flere senere utredninger og Stortingsmeldinger. I lys av at ny teknologi og nye kommunikasjonsformer i mange tilfeller gjør reiseavstand mindre viktig, kan dette kriteriet omformuleres til tjenestenes og myndighetsutøvernes tilgjengelighet for innbyggerne.

Vi vil altså fremheve to sett kriterier knyttet til rollen som tjenesteprodusent:

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

Et viktig forhold ved disse kriteriene er at de ofte må veies opp mot hverandre. For eksempel vil hensynet til kostnadseffektivitet i mange tilfeller stå i et motsetningsforhold til både tjenestekvalitet, tilgjengelighet og hensynet til likeverdige tilbud.

2.3.3.3 Myndighetsutøver

Flere av forholdene diskutert ovenfor påvirker egenskapene ved myndighetsutøvelse på likeartet vis. Dette gjelder særlig forholdet til kostnadseffektivitet og forholdet mellom kompetanse, kapasitet og kvalitet. Samtidig er det rimelig å anta at kvalitetsindikatoren tilgjengelighet normalt vil være mindre avstandsbetinget i myndighetshetsutøvelse enn for tjenesteproduksjon. Avstand mellom saksbehandler og beslutningstaker vil også i en del tilfeller gi økt habilitet i saksbehandling, noe som blant annet påpekes av Ekspertutvalget (KMD 2014).

Siden hensynet til rettsikkerhet er nært forbundet med forutsigbarhet og transparens i prosessforløp, har kompleksitet og samordning større betydning for rollen som myndighetsutøver enn som tjenesteprodusent. Slike samordningsutfordringer ble trukket frem av den første Maktutredningen (NOU 1982:3) og i Hovedkomiteens andre målutredning (NOU 1988:38). Hensynet til samordning har senere stått sentralt i Christiansen-utvalget (NOU 1992:15), Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og de fleste senere utredninger om regionnivået.

På bakgrunn av disse utredningene vil vi fremheve tre kriterier knyttet til rollen som myndighetsutøver:

1. **Kostnadseffektivitet**

2. **Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, saksbehandlingstid og saksbehandlers tilgjengelighet**
3. **Ivaretakelsen av en regional samordningsfunksjon**

2.3.3.4 Planlegger og samfunnsutvikler

De mest relevante kriteriene med relevans for rollen som planlegger og samfunnsutvikler er nært knyttet til hvordan regionene bør inndeles.

Selv om samfunnsutvikler er en forholdsvis ny hovedrolle for fylkeskommunen, ble det allerede under Christiansen-utvalget utledet to sentrale prinsipper for regioninndelingen, med relevans for utøvelse av samfunnsutviklerrollen. Det første prinsippet er at man bør innrette regionene slik at utilsiktede virkninger av vedtak kommer til syne i beslutningssystemet. Prinsippet er viktig for at beslutninger skal fattes ut fra hva som gir størst mulig samfunnsnytte og ikke bare ut fra hva som tjener beslutningstakeren. Kriteriet er nært knyttet til utfordringen med segmentering/fragmentering som ble påpekt i de to makt- og demokratiutredningene (NOU 1982:3, NOU 2003:19), Hovedkomiteens andre målutredning (NOU 1988:38) og som lå til grunn for Oppgavefordelingsutvalgets målsetning om samordning (NOU 2000:18).

Det andre prinsippet er at regionene bør avgrenses slik at de naturlig hører sammen (NOU 1992:15). Christiansen-utvalget knyttet dette prinsippet til funksjonalitet i forhold til grensene for bo- og arbeidsmarkedsregioner. Selstad (2004a og b) støtter opp om Christiansens-utvalgets vurdering og tilfører et nytt funksjonelt prinsipp for regional avgrensning som dels henger sammen med grensene for bo- og arbeidsmarkedsregioner. I følge Selstad bør man søke å innrette regiongrensene etter næringssammensetning, for å gjøre det lettere å fatte helhetlige beslutninger som ivaretar regionens særtrekk og interesser.

Selstad (2004a) tilfører også et tredje kriterium for regional inndeling i form av innbyggernes **identifikasjon** med regionsenterne og regionen. Selstad (2004a, s.96) ser identifikasjonskriteriet i nær sammenheng med funksjonalitetskriteriet, ved at han knytter identifikasjon til økonomisk homogenitet, arbeidsmarkeder og interaksjon.

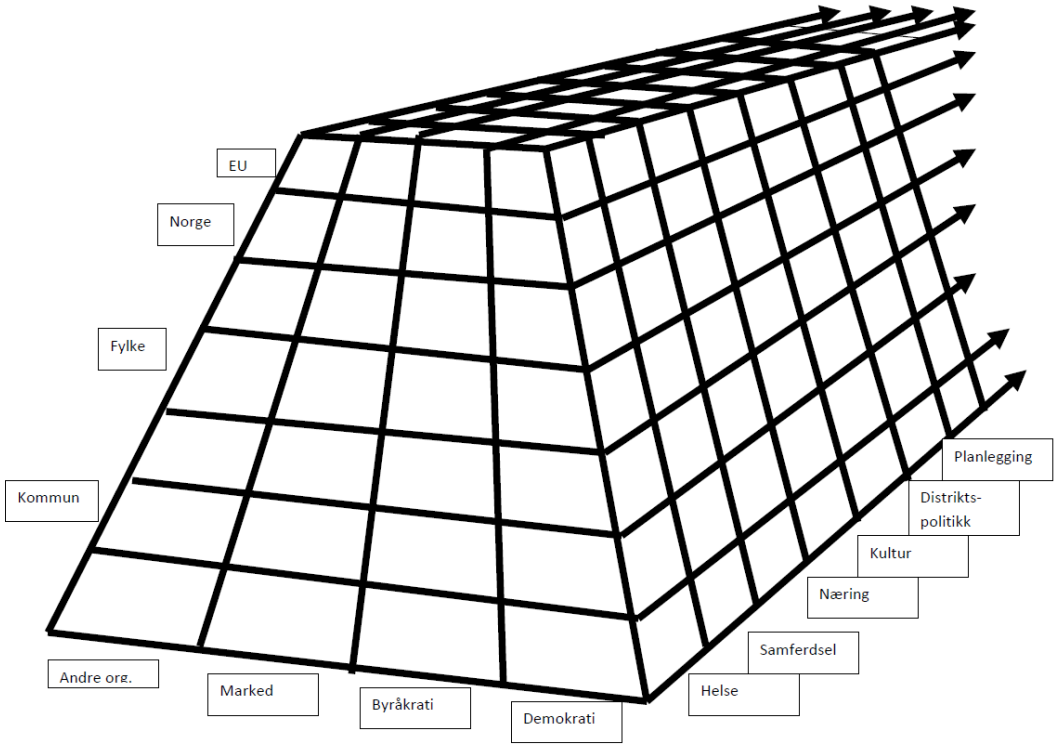
På bakgrunn av denne diskusjonen kan vi sammenfatte tre sett kriterier for regioninndeling:

1. **Mulighetene for å utøve et helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak.**
2. **Regionenes funksjonalitet og homogenitet. Regiongrensene i forhold til bo og arbeidsmarked og næringssammensetning.**
3. **Felles identitet. Forutsetning for at befolkningene skal identifisere seg med region og regionsenter.**

3 ALTERNATIVER FOR REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ

3.1 INNLEDNING

Formålet med denne delen er å oppsummere og videreutvikle alternativene som er skissert i tidligere utredninger, både offentlige og utredninger i regi av KS og andre. Som vi har pekt på ovenfor er slike alternativer avhengig av forutsetninger om oppgavedeling mellom stat og regionnivå så vel som arbeidsdeling i forhold til kommunene. Tilsvarende vil spesielt geografisk inndeling av kommuner, men også geografisk organisering av statlig virksomhet, ha betydning for den romlige organiseringen av regionnivået.



Figur 3.1 Det segmenterte samfunn. (Amdam og Veggeland 2011)

Som den første maktutredningen (NOU 1982:3) peker på, er det norske samfunnet og spesielt offentlig virksomhet segmentert. Noe forenklet betyr segmentering i denne sammenhengen at koordinering og planlegging innen sektorer som helse, samferdsel, landbruk m.m. er langt sterkere internt enn i forhold til andre sektorer, som vist i figur 3.1. Selv om det kan være indre spenninger mellom de ulike styringssystemene og nivåene innen segmentet, overskygges dette av et fokus på å verne egen sektors ressurser og posisjon i forhold til andre. Siden den norske velferdsstaten foretar store omfordelinger gjennom statsbudsjettet, er posisjonering i forhold til

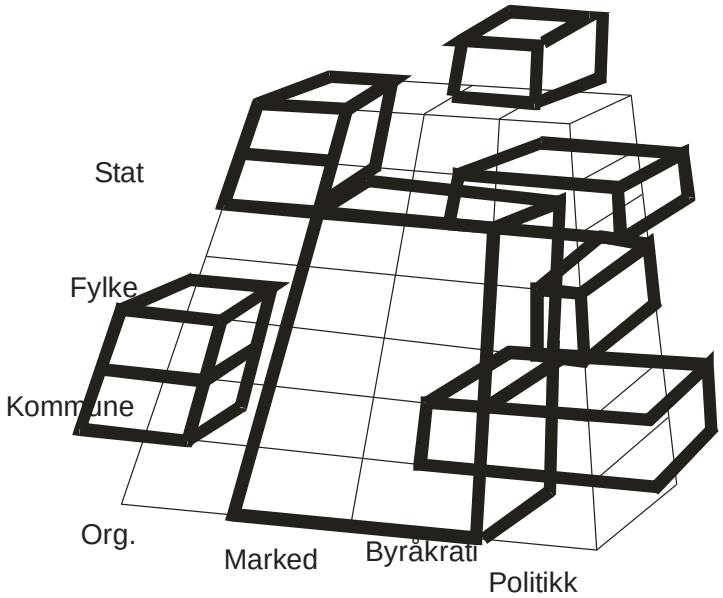
denne budsjetteringsprosessen svært viktig. Dermed får man en kontinuerlig kamp mellom segmenter om posisjon og ressurser (Amdam og Veggeland 2011).

Fylkeskommunal og kommunal planlegging og utviklingsarbeid har hovedfokus på horisontal, også kalt territoriell, samordning (Amdam og Amdam 2000, Amdam 2005). I følge planlovgivningen skal denne planleggingen ha fokus på samfunns ulike utfordringer sett i sammenheng og dermed på tvers av segmenter. Kommunikasjoner skal vurderes opp mot bosettingsmønster, lokalisering av arbeidsplasser og service m.m. og samordning av sektorer blir dermed et overordnet perspektiv. Slik aktivitet har også en klar demokratisk forankring fordi demokratisk virksomhet har sin rot i de territorielle samfunn man velges som representant for. Selv om segmentering lett fører til at politikere kan spesialisere seg knyttet til spesielle segmenter, er man likevel som demokratisk valgt representant fra et bestemt geografisk område ansvarlig ovenfor velgere ut fra et territorielt helhetsperspektiv. Det kan derfor være betydelige motsetninger mellom demokratiske og segmenterte beslutningsprosesser.

Slik den siste maktutredningen beskriver samfunnsutviklingen er den segmenterte statsstyringen klare vinnere i forhold til politisk territoriell samordning. Indikatorer er at statlig virksomhet i økende grad er organisert ut fra interne behov og uten fokus på behovene for territoriell samordning på lavere nivå enn statsnivået (NOU 2003:19). Mens man ut fra Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000:22) anbefalinger lenge forsøkte å organisere også statlig virksomhet ut fra kommune- og fylkesstruktur, er slike prinsipp forlatt i de senere årene slik at for eksempel vegvesen, helseforetak, NAV m.m. er organisert regionalt og lokalt ulikt og med svært få formelle og uformelle møteplasser der horisontalt samarbeid og samordning kan foregå.

Som den siste maktutredningen peker på, er disse samordningsutfordringene ytterligere forsterket ved en fragmentering av segmentene, slik det er illustrert på figur 3.2. For eksempel er organiseringen av spesialisthelsetjenesten som offentlige foretak har flyttet dem fra en demokratisk-byråkratisk logikk som preger staten, til en logikk preget av markedstenkning men uten et reelt marked og konkurranse. Som en konsekvens har det oppstått samordningsutfordringer både mellom foretakene og mellom foretakene og førstelinjetjenesten som kommunene organiserer. Samhandlingsreformen er et forsøk på å møte den siste utfordringen gjennom samarbeidsavtaler og med klare koplinger til governance og partnerskap.

Fritt pasientvalg er på sin side et forsøk på å effektivisere allokeringen av sykeshustjenester ved å fremme konkurranse mellom foretak, men dette blir hindret av markedsimperfeksjoner i form av ulik finansiering for pasienter bosatt innenfor og utenfor foretaksregionenes grenser. Om kommunikasjonsendringer skulle endre reelle omland til sykehus, blir ikke dette fulgt av tilsvarende justering av foretaksgrenser.



Fragmentering av segment

Figur 3.2 Fragmentering

Segmentering og fragmentering er ikke et spesielt norsk fenomen, men preger alle moderne samfunn. I styrings- og planleggingslitteratur pekes det på at tradisjonell kommandobasert instrumentell planlegging og styring og som preger byråkratisk styringslogikk (government) ikke fungerer i fragmenterte strukturer. I stedet pekes det på kommunikasjon og kollaborasjon, det som internasjonalt omtales som governance (Allmendinger 2009, Healey 2006). Forskjellene mellom government og governance er forsøkt illustrert på figur 3.3. En grunnleggende forskjell er at government benytter styringsprinsippene kommando eller oppfordring fra toppen, mens governance er preget av avtaler utviklet gjennom samarbeid og forhandlinger og i vesentlig grad fokusert på utfordringer på tvers av sektorer (horisontal samordning) og/eller mellom nivå under statsnivået og ut fra konkrete behov.

Government: Hierarkisk struktur «Styring fra toppen»	Governance: «Flat» struktur «Fleraktør- og flernivåstyring»
Direkte styring: Kommando og kontroll	Indirekte styring: Fleksibel beslutningsfatning – å få konsensus mellom mange parter
Byråkratisk rutine	Et mangfold av praksis – fragmentering
Norm- og regeldrevet rutinepreget logikk	Avtalebasert styring, men også dialogdrevet regulerende praksis basert på tradisjon, tillit, argumentasjon
Styrt av representative politikere og byråkrater	Rettsliggjøring av politikk, og styrt av profesjonelt lederskap og teknokrater
Demokratisk legitimitet og ansvar – forholder seg til «de overordna» i hierarkiet	Legitimitet knyttet til resultatoppnåelse, og tillit i forhold til partnere og avtaler

Figur 3.3 Forskjeller mellom government og governance. (Amdam og Veggeland 2011:31)

Utviklingsoppgavene som fylkeskommunene fikk forsterket ved regionreformen i 2010 er i stor grad preget av governance, å utvikle tett samarbeid med kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner og statlig virksomhet for å utvikle samfunn, ikke gjennom kommando men gjennom kunnskapsbasert dialog og gjensidige avtaler om ressursbruk og arbeidsdeling. Til vanlig er oppfatningen at samme organisasjon har problemer med å både være government og governance, dvs. at myndighetsutøvelse bør klart skilles fra utviklingsarbeid fordi mens utviklingsarbeid er proaktivt og selektivt, er myndighetsutøvelse preget av å være reaktiv og med likhet for alle (Amdam og Veggeland 2011). Tradisjonelt har politisk arbeid lokalt og regionalt vært preget av governance og samfunnsutvikling i bred forstand, mens statlig byråkrati og virksomhet har vært preget av government (Offerdal 1992). På regionalt nivå finner man igjen disse prinsippene i forholdet mellom fylkesmannsembete og fylkeskommune, selv om disse skillelinjene ikke er helt klare (Nilsen 2013).

Om vi ser tilbake på figur 3.1 finner man ulike territorielle nivåer; lokalsamfunn under kommuner, et nivå mellom kommune og fylke (oftest bo- og arbeidsmarkedsregioner) og tilsvarende et «landsdelsnivå» mellom fylke og stat. Dette er en idealmodell som blant annet er skissert av Selstad (2004a), men som er svært vanskelig å realisere i praksis. Dette gjelder ikke minst i Norge med vår ekstremt varierende geografi. Noen spesielt små kommuner er i realiteten ett lokalsamfunn og gjerne med en skole, en barnehage m.m. De fleste kommuner har imidlertid mange lokalsamfunn med til dels motstridende interesser og noen omfatter ett eller flere bo- og arbeidsmarked. Tilsvarende er det store forskjeller mellom fylkene, noen er en del av et stort bo- og arbeidsmarked, andre har mange bo- og arbeidsmarkedsregioner innenfor sine grenser og

som strekker seg over fylkesgrensene. Oslo er både fylkeskommune og kommune og samtidig kjernen i en stor bo- og arbeidsmarkedsregion.

Alternativer for regionalpolitisk organisering er knyttet til rommet mellom stat og kommune og må derfor tilpasses til mulige valg av statens og kommunenes framtidige rolle i det norske styrings- og utviklingssystemet. For å kunne utvikle og vurdere alternativer må vi derfor bygge på forutsetninger om framtidige endringer i statlig virksomhet og i kommunestruktur og kommunale oppgaver.

3.2 SAMORDNING AV STATEN

Ovenfor har vi pekt på maktutredningenes konklusjoner om økende segmentering og fragmentering og økende grad av sektorbasert planlegging og organisering. Vår vurdering er at det neppe på kort og mellomlang sikt vil være mulig å gjøre store endringer i sektorenes makt og organisering, i tilfelle må det gjøres av Regjering og Storting og med en sterk tverrpolitisk mobilisering. Derfor bygger vi denne utredningen på at staten er fragmentert, at et regionalpolitisk nivå må forsøke å samordne staten og at statlige strukturer isolert sett neppe lar seg forandre gjennom en endring av folkevalgt regionalt nivå.

Intensjonene i tidligere fylkesplanlegging var å bruke fylkesplanene som et slikt planleggingsinstrument, spesielt ved at planene ble endelig vedtatt av Regjeringen. Praksis har vist at denne «kommandobaserte» planleggingen ikke har fungert særlig godt. Ambisjonene er redusert til nasjonalt vedtak av fylkeskommunenes planprogram der deltakelse fra statlige sektorer blir skissert, og tilsvarende et lovpålegg om at statlige organisasjoner skal delta i kommunal- og fylkeskommunal planlegging. Likevel er det slik at verken kommuner eller fylkeskommuner kan pålegge statlige etater noe mer enn å delta. Dermed blir eventuell plan- og tiltakssamordning i praksis en frivillig aktivitet (Higdem 2011).

Som pekt på ovenfor representerer regionreformen i 2010 og tidligere planlovendringer, delvis et paradigmeskifte i fylkesplanlegging fra kommandoplanlegging til kommunikativ planlegging og samfunnsutvikling. Dette krever aktiv deltakelse fra aktører som har makt over og/eller som får virkninger av samordning, men også gjennomføringsorientert planleggings- og utviklingsarbeid. Forhold som involverer statlige organer og regionalt nivå vil normalt foregå som felles utredninger og forhandlinger og som munner ut i avtaler som regulerer ansvar og gjennomføring. Skal dette fungere må aktørene ha fullmakt til å forhandle og til å inngå avtaler, noe som kan være utfordrende både i statlige etater og i en regional politisk organisasjon (Amdam og Veggeland 2011).

Slike prosesser bygger også på makt. Regional politisk makt i denne sammenhengen vil variere med oppgaver nivået har ansvar for, den økonomiske kraften nivået får og den regionale politiske strukturen og legitimiteten. Noen aktuelle regionale folkevalgte strukturer kan også føre til en viss grad av statlig etatvis omorganisering på sikt.

Denne utredningen vil ikke bruke statlig regional organisering som utgangspunkt for å vurdere hvordan et regionalt folkevalgt nivå kan organiseres, men i stedet vurdere hvilke samordnings-

og samarbeidsutfordringer vi ser for alternativene i forhold til staten, hvilke oppgaver som eventuelt kan overføres fra stat til region og hvorfor og hvordan samordnende utviklingsarbeid kan foregå.

3.3 KOMMUNESTRUKTUR

Vårt oppdrag er ikke å utrede kommunestruktur. Likevel må vi gjøre noen vurderinger av mulige endringer fordi egnetheten ved regionale folkevalgte strukturer i realiteten avhenger av den kommunale struktur. Sagt på en annen måte, det er mer sannsynlig at strukturen på det regionale folkevalgte nivået må endres på grunn av en kommunereform enn motsatt. For å kunne vurdere hvor realistisk en bestemt regional struktur er, må vi vurdere den opp mot mulige kommunestrukturer. I denne sammenhengen må vi bygge på ekspertutvalgets første utredning, men også andre tidligere utredninger.

Ovenfor har vi pekt på at norske kommuner er svært ulike, selv om de i prinsippet har samme oppgaver basert på generalistprinsippet. En hovedutfordring er at dagens kommunale oppgaver har svært ulike behov hva gjelder befolkningsunderlag for å oppnå tilstrekkelig kvalitet og rimelig effektivt. Mens man trenger 1000-2000 innbyggere for å drive en god barnehage, trenger man minst 20.000 innbyggere for å drive godt barnevern ut fra dagens kompetanse- og kvalitetskrav (KS 2014). Desentralisering av spesielt samordningsoppgaver og avanserte tjenester slik som i samhandlingsreformen, øker kompleksiteten og behovet for et større befolkningsunderlag. Om kommunene skal løse avanserte oppgaver selv, må de ha større befolkning enn i dag. Alternativene blir da enten kommunesammenslåing, samarbeid mellom kommuner eller at andre overtar oppgaven. Andre alternativer kan i dette tilfellet være en statlig organisasjon, et regionalpolitisk nivå eller en organisasjon man kjøper tjenester fra.

Som vist ovenfor er spesielt manglende demokratisk kontroll sett på som en utfordring for interkommunale samarbeid. Med større kommuner kan man redusere omfanget av slikt samarbeid. Som vist i den danske kommunesammenslåingen er det likevel behov for samarbeid selv om kommunene blir vesentlig større enn i dag, fordi det er oppgaver kommunene har eller kan få som er så krevende at de må løses i fellesskap eller av et regionalt folkevalgt nivå. Et typisk eksempel er videregående skole, der man trenger minst 100.000 innbyggere for å dekke alle spesialiseringene med rimelig kvalitet og effektivitet (KS 2014).

Utfordringer med norsk kommunestruktur er de sterkt varierende naturmessige og strukturelle forholdene. NIVI (2013) peker på seks hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling, se også Rattsø (2014):

- Hovedstadsområdet. Dette er belyst i flere utredninger spesielt knyttet til manglende territoriell samordning. Samtidig er den kombinerte fylke/kommune modellen skissert som et alternativ i flere storbyområder.
- Flerkommunale byområdet. Kommunikasjonsforbedring, befolkningsvekst m.m. skaper samordningsutfordringer både innen samfunnsutvikling og for tjenesteproduksjon.

- Mindre tettsteder som er oppdelt av kommunegrenser. Befolkningsvekst og kommunikasjonsforbedring har ført til at senter «flyter sammen» til ett for området funksjonelt senter.
- Små kommuner i folketall. Her er det stor forskjell mellom små kommuner som over tid er blitt inkludert i større bo- og arbeidsmarked og kommuner som «har lite folk, er langt fra folk og langt mellom folk» - dvs. som er isolert fra større bo- og arbeidsmarked.
- Mikrokommuner under 1000 innbyggere. De fleste slike er en del av periferiutfordringene ovenfor.
- Uhensiktsmessig avgrensing på grunn av kommunikasjonsendring.

Selv om det kan være sterkt fokus på periferikommuners utfordringer knyttet til kommunestruktur, er dette i realiteten et lite problem nasjonalt sett i forhold til befolkning og ressursbruk. Uansett må man finne fram til spesialordninger for slike områder.

Vi har valgt å skissere fire modeller for kommunestruktur som vi vil legge til grunn ved vurderingen av regional struktur.

3.3.1 VARIERT KOMMUNEPOPULASJON (300)

En hypotese kan være at den pågående prosessen vil redusere antall kommuner til omlag 300 (mellom 400 og 200), men med mange av de samme strukturelle utfordringene som i dag. I dette scenarioet får man færre små kommuner, men de gjenværende små vil være kommuner, der det vil være ressurskrevende å sikre et forsvarlig kvalitetsnivå på tjenestene. Problemet reduseres noe ved at en del av de små kommunene vil være spesielt ressurssterke kraftkommuner.

Man får flere mellomstore kommuner spesielt slike som har «grodd sammen» med felles arbeids-, bolig og servicemarked og med et klart sentrum, men som ikke blir oppfattet som dominerende.

Det blir flere mellomstore «fellesinteressekommuner», der man slår seg sammen fordi man har felles interesser i forhold til avanserte tjenester, utviklingsoppgaver eller maktbygging i forhold til statlige og andre sektorinteresser.

Man får noen «byutvidinger», men ikke i et tilstrekkelig omfang til skape mer «dynamiske byregioner» slike Rattsø (2014) skisserer.

3.3.2 STORE KOMMUNER – DE FLESTE MED MINST 15.000 INNBYGGERE (150)

Ekspertutvalget (2014) skisserer at kommuner bør ha 15.000 til 2.0000 innbyggere for selv å kunne løse dagens kommunale oppgaver med tilstrekkelig kvalitet og kapasitet. Med Ekspertutvalgets måltall og stort fokus på å etablere regionalt fungerende enheter, kan trolig

føre til strukturendringer med en gjennomsnittlig kommunestørrelse på ca. 30.000 innbyggere eller ca. 170 kommuner. Dette samsvarer godt med dagens arbeidsmarkedsstruktur der Gundersen og Juvkam (2013) identifiserer 160 slike basert på senterstruktur og pendlingsavstand.

Av disse 160 regionene har 67 regioner små eller ingen senter (under 3900 innbyggere i sentrum), lavt tjenestetilbud og de er utenfor pendlingsavstand til større senter. Syv av disse omfatter inn til tre kommuner, men de aller fleste er dagens mest perifere kommuner og som man uansett må finne særordninger for. En sammenslåing ut over pendlingsomland m.m. vil normalt gi begrenset effektivisering på grunn av store avstander og spredt bosetting, selv om kompetanseutfordringer vil kunne reduseres. I tillegg til disse 67 har man også 17 bygderegioner med senter med mindre enn 5000 innbyggere og lavt tjenestetilbud. Også i disse regionene vil man ha problem med å nå en befolkning på 15000 uten at en slik kommune omfatter flere adskilte arbeidsmarkedsregioner.

En alternativ regioninndeling er skissert av SSB med 89 arbeidsmarkedsregioner, der de 10 minste har under 10.000 innbyggere, alle med svak senterstruktur og små forutsetninger for å løse dagens utfordringer (Rattsø 2014). De fleste av disse regionene fremkommer ved at man slår sammen flere isolerte arbeidsmarkeder og småsenteromland. I tillegg har 10 regioner under 15.000 innbyggere. Til sammen har disse 20 regionene ca. 200.000 innbyggere eller under 4 % av landets.

Man kan altså etablere en kommunestruktur med minst 15.000 innbyggere i minst 70 av landets arbeidsmarkedsregioner og som omfatter over 95 % av befolkningen. Dette forutsetter at man får kommunesammenslåinger som i hovedsak følger grenser for bo- og arbeidsmarked, noe som krever at man legger stor vekt på regional funksjonalitet. Alternativt om man legger større vekt på funksjonalitet og mindre vekt på nødvendig størrelse, kan man få løsninger der slike regioner blir splittet opp i flere kommuner. Samtidig vil store landareal med liten befolking falle utenfor og måtte handteres på andre måter.

3.3.3 REGIONKOMMUNER ALLE OVER 15.000 INNBYGGERE (80)

Et tredje alternativ er at alle deler av landet skal tilhøre kommuner med minst 15.000 innbyggere. Dette vil føre til sammenslåing av utkantkommuner med spredt bebyggelse og manglende senter, kanskje til nærliggende regioner eller at flere små regioner slås sammen uten å henge funksjonelt i sammen.

En slik struktur vil ha ca. 80 kommuner, men noen få av dem vil ha betydelige utfordringer knyttet til manglende senterfunksjonalitet, lange avstander, manglende sosial integrasjon m.m., som må kompenseres av storsamfunnet om man skal få rimelige kvaliteter i tjenestetilbud m.m. Samtidig har man da «delegert» utkantproblemene til disse kommunene.

3.3.4 FLEKSIBEL KOMMUNESTRUKTUR – DIFFERENSIERTE OPPGAVER

Ovenfor har vi vist det store spennet i utfordringer knyttet til kommunestruktur, spesielt knyttet til generalistkommuneprinsippet. Hva om man forutsetter en oppmyking av dette prinsippet slik at kommuner gis oppgaver etter evne? Hva om man får en kommunestruktur som vesentlig bygger på funksjonelle kriterier som i punkt 3.3.2 men der generalistkommuneprinsippet blir tolket slik:

1. Alle kommuner skal ha ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver som barnehage, grunnskole, SFO, heimebasert omsorg, hyppig institusjonsomsorg m.m. Dette er oppgaver som kan produseres rimelig effektivt av de aller fleste av dagens kommuner og som de fleste innbyggere har hyppig kontakt med i sitt livsløp.
2. Regionalpolitisk nivå i lag med kommunene har en klar ansvarsdeling i forhold til staten.
3. Regionalt nivå har et totalansvar for samfunnsutvikling og offentlig velferdsproduksjon i sin region innenfor avgrensingene bestemt i punkt 1 og 2.
4. Arbeidsdelingen mellom kommune og region er fleksibel og blir avtalt gjennom samarbeidsavtaler men generelt slik at store kommuner har større eget ansvar enn små kommuner.

Vi vil komme nærmere tilbake til denne modellen i beskrivelsen av regional struktur, men vil her kort peke på at dette innebærer at det regionale folkevalgte nivået både blir en «overkommune» og en «reservekommune» for aktiviteter som små kommuner selv ikke kan ta ansvar for. Samtidig vil en slik modell kunne stimulere til frivillig kommunesammenslåing fordi det vil føre til flere oppgaver og dermed større makt til kommunen i forhold til det regionale nivået. Dette betyr at kommunestrukturen vil bli fleksibel, men også en regional intern utfordring. Det settes også store krav til finansieringssystemet.

Modellen bygger i noen grad på scenarioet ”Modulen. Norge er et sammensatt land” i Selstad m.fl. (2012) og forslag fra Rattsø (2014). Sett i forhold til de innledende perspektivene er forholdet mellom stat og region/kommune preget av government, mens samarbeid og arbeidsdeling mellom region og kommune og andre samarbeidsparter må preges av governance – at man sammen finner praktiske og effektive løsninger på utfordringer.

I tillegg til disse aktuelle kommunale strukturene må også nevnes en **storbyreform** der flere storbyområder kan få samme status som Oslo. Dette kan til en viss grad kombineres med de andre alternativene i et eget punkt nedenfor.

3.4 REGIONAL STRUKTUR

Denne delen bygger på presentasjonen av alternativer for regionalpolitisk struktur fra tidligere utredninger og som er presentert i del 2 her, men også med tilpassing i forhold dagens forhold. Siden de fleste alternativene er grundig beskrevet i tidligere utredninger, vil presentasjonen her legge vekt på de momenter som er sentrale for å kunne sammenligne og vurdere dem. I neste del vil vi vurdere og sammenligne de ulike alternativene ut fra kriteriene utviklet i del 2.

Vi vil presentere fem hovedalternativ, av disse er 0-alternativet som er dagens struktur, men også et mindre beskrevet alternativ som er skissemessig presentert i punkt 3.3.4 ovenfor og som derfor trenger mer utdypende kommentarer enn de andre.

3.4.1 NÅVÆRENDE STRUKTUR – 0-ALTERNATIVET

Som vist i punkt 2.1 har dagens fylkesstruktur vært usedvanlig stabil siden amtskommunen ble opprettet i 1838 og knapt endret seg siden innlemmelsen av Bergen i Hordaland fylke i 1972. Styringsformene har på sin side vært stabile siden overgangen fra indirekte til direkte politiske valg i 1974. 0-alternativet forutsetter at den sterke stiavhengigheten til forvaltningsnivået resulterer i at fylkeskommunenes geografiske struktur videreføres, eventuelt med mindre justeringer på grunn av kommunikasjonsendringer. Som vi vil vise er dette likevel et lite sannsynlig utfall om man gjennomfører radikale endringer i kommunestruktur.

Fylkeskommunenes oppgaver har variert mye (se kapittel to og Nilsen 2013). KMD har laget en oversikt over fylkeskommunale oppgaver pr. 1.1.2014. Undervisningsformål, som alt vesentlig er videregående opplæring, tar omtrent halvparten av budsjettet, dernest kommer samferdsel dvs. fylkesveger, fylkesferger, skoleskyss m.m med 31%. Andre formål som regional utvikling og kultur krever ca. 10% av budsjettene. Siden også tannhelse er en velferdsproduksjonsoppgave, er dagens fylkeskommune i realiteten en velferdsproduserende organisasjon innen videregående skole, samferdsel og tannhelse.

I økonomisk forstand er utviklingsorienterte og partnerskapskrevende oppgaver med fokus på samfunnsutvikling bare en liten del av aktiviteten om man ikke greier å målrette utdanning og samferdsel i samme retning. Å ivareta rollen som utviklingsaktør forutsetter derfor at man evner å utnytte rollen som eier av videregående skoler og tjenesteprodusent på samferdselsområdet i utviklingsarbeidet.

Forholdet til staten

Dette alternativet forutsetter at fylkeskommunene stort sett har samme forhold til statsnivået og statlige regionale aktører som i dag.

Kommunal struktur

Kan dagens struktur være effektiv sett i forhold til alternativer for kommunal struktur presentert ovenfor?

Variert kommunepopulasjon etter en viss grad av reduksjon i tallet kommuner kan kombineres med dagens fylkesstruktur. Selv om tallet kommuner reduseres til ca 300 vil det innebære 10 – 15 kommuner i hvert fylke i gjennomsnitt og fortsatt mange kommuner i fylker som i dag har mange. En reduksjon i antall kommuner som skissert her kan være en fordel for fylkeskommunalt utviklingsarbeid siden man får færre aktører å forholde seg til. Alternativet vil derfor i liten grad fungere som pådriver for å endre regional struktur.

Storkommune og **Regionkommune** er en større utfordring for nåværende regional struktur. En utfordring er tallet kommuner – respektive ca. 150 og ca. 80. Spesielt det siste alternativet vil føre til at det selv i dagens utkantfylker blir få kommuner og med litt over 4 kommuner per fylke i snitt. Storkommunealternativet, der man fortsatt har mange småkommuner spesielt i utkantfylker kan føre til et mindre reformpress av regionalt nivå i utkantene, men begge disse kommunereformene vil gi et økt press på regional struktur i områder med store og urbane kommuner. Vi vurderer det slik at nåværende fylkesstruktur kan overleve, men er mindre hensiktsmessig ved Storkommunealternativet og lite aktuell ved Regionkommunealternativet.

Fleksibel kommunestruktur er problematisk å kombinere med dagens regionale struktur, både hva gjelder oppgaver og geografi – det siste kanskje mindre problematisk enn det første. Som illustrert av Selstad m.fl. (2012) betyr denne løsningen at regionalt nivå både vil ha produksjon som krever et stort befolkningsgrunnlag, og oppgaver i forhold til kommuner som selv kan dekke bare få oppgaver. På den andre siden kan store kommuner overta oppgaver som regionalt nivå har i dag. Utviklings- og partnerskapsoppgavene blir svært viktige og komplekse. Dette krever at regionalt nivå dels trenger høy utviklings- og planleggingskompetanse, dels at virksomheten vil være regionalt distribuert slik videregående utdanning er i dag, men mer komplisert og varierende. Vi vurderer derfor dagens fylkeskommunestruktur som lite aktuelt å kombinere med en fleksibel og dynamisk kommunestruktur.

3.4.2 SAMMENSLÅING AV NOEN AV DAGENS FYLKER TIL 10-15 FUNKSJONELLE REGIONER

Både NOU 1992:15 og NOU 2000:22 dokumenterer at sammenslåing av en del av dagens fylker kan gi mer funksjonelle regioner. NOU 2000:22 anbefalte en regionreform som på denne måten ville gi mellom 10 og 15 regioner.

Det har også vært mange prosesser i aktuelle områder, spesielt i Agder, Trøndelag, Hedmark/Oppland og hovedstadsområdet. Disse prosessene stoppet opp i 2008 (Ot.prp. nr. 10 2008-2009) der geografisk strukturendring ble skrinlagt og fokus rettet mot endret oppgavefordeling med fokus på å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

I en frivillig prosess som på kommunenivå er det nærliggende å tenke tilsvarende prosesser og virkemiddel også på regionalt nivå og der man spesielt stimulerer fylker som alt «snakker sammen» til å finne løsninger. Viktige drivkrefter kan være nye oppgaver og som krever større organisatoriske enheter enn i dagens minste fylkeskommuner.

I dette scenarioet reduseres antallet regioner fra dagens 19 fylker til mellom 10 og 15 regioner og med grenser som i det vesentlige samsvarer med dagens fordi det er hele fylkeskommuner som slås seg sammen, i tråd med Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000:22) anbefaling.[10] I denne modellen forutsetter vi at det ikke skjer radikale endringer i politisk organisering. De fleste konsekvenser vil bare omfatte de fylkeskommunene som er berørt av sammenslåing, og i

[10] Alternativet er også drøftet, men frarådet i Regionalmeldinga (St.meld. nr. 12 (2006-2007)).

det vesentlige være knyttet til indre forhold i regionene. I prinsippet vil de nye regionene kunne ha større utviklingskraft, men dette forutsetter at man regionalt blir enig om strategier og prioriteringer.

Forholdet til staten

Om man forutsetter at alle regioner kommer over 200.000 innbyggere er det aktuelt at staten kan overføre flere oppgaver til dem. Innen utviklingsområdet kan det for eksempel gjelde at hver region får ansvar for regionale forskingsfond som i dag er organisert som samarbeid mellom flere. Innen velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse kan for eksempel oppgaver innen barnevern være aktuelle. Vår vurdering er at en slik trendpreget reform mer vil befeste regionnivåets betydning som velferdsprodusent innen avanserte felt som videregående skole, kommunikasjoner, tannhelse m.m., snarere enn å utløse nye oppgaver. Større og mer kompetansekraftige enheter kan fylle den regionale utviklerrolla på en mer dynamisk måte og spesielt kunne være et mer aktivt samordnende og planleggende organ knyttet til sentrum-periferi-relasjoner og samfunnsutvikling. Ut fra prosessene knyttet til regionreformen i 2010 forventer vi ikke de store oppgaveendringene ved en geografisk strukturendring som antydet i dette alternativet.

Kommunal struktur

En situasjon med **variert kommunepopulasjon** vil være uproblematisk i forhold til denne strukturendringen på regionalt nivå. Eksempelvis gir 300 kommuner og 15 regioner et forholdstall ikke ulikt dagens. Oppgavedelingen mellom nivåene vil nok heller ikke bli særlig påvirket.

Alternativene **Storkommune** (150 kommuner) og **Region** (80 kommuner) krever minimum en reduksjon i antallet regioner til 10-15. Ved Storkommune-alternativet vil man fortsatt ha mange små kommuner. Dette gjelder spesielt i sammenslåtte regioner som fortsatt har relativt lave innbyggertall. Utfordringene i disse områdene vil stort sett være de samme som i dag. Utfordringene vil være større i de tett befolkede områdene. Her kan man forvente den mest radikale endringen i kommunestruktur, som vil gi få kommuner innen hver region og med grenser som til dels går på tvers av dagens fylkesgrenser. Dette vil gjelde begge disse alternativene, men i sterkest grad regionkommunealternativet. Dermed fremstår alternativet med for eksempel 15 regioner som krevende i kombinasjon med Storkommunealternativet og uaktuelt gitt regionkommunealternativet. Om antall regioner er for eksempel 10 øker mulighetene til å kombinere sammenslåingsalternativet med regionkommunealternativet.

I forhold til det **Fleksible** alternativet for kommunestruktur vil de samme argumentene som i punkt 3.4.1 vil gjelde. En struktur som bygger på dagens fylkesgrenser kan fungere med visse justeringer. Det fleksible alternativet tilsier likevel at man helst bør tenke regional inndeling på nytt, i forhold til de spesielle utfordringene som denne modellen representerer.

3.4.3 LANDSDEL – SELSTAD'S ANBEFALING OM SYV LANDSDELER

Som vist i punkt 2.2 har flere utredninger anbefalt radikale endringer i regionalpolitisk struktur. Enkelte av anbefalingene forutsetter at man planlegger på nytt og uavhengig av eksisterende strukturer. Den mest systematiske utredningen av slike alternativ er etter vår vurdering gjennomført av Tor Selstad (2004a og b) etter oppdrag fra KS. For å illustrere hva et slikt alternativ kan ha av konsekvenser vil vi legge hovedvekt på hans hovedanbefaling om inndeling i syv landsdelsregioner.

KS motiv for å bestille denne utredningen er i følge KS-leder i 2004, Halvdan Skard:

Regionenes evne til å ta vare på og skape arbeidsplasser og næringsutvikling er viktig for landets verdiskapning. Det handler om å legge forholdene til rette for innovasjon – uten unødig lange og tunge beslutningsveier. Skal vi klare det, må vi legge til grunn at landsdelene er ulike, og at de som kjenner de lokale forholdene ofte ser mulighetene bedre enn andre. Men da må de få styre seg selv i større grad enn nå (Selstad 2004a, s 3).

I dette ligger en erkjennelse av at ulike deler av Norge har ulike utfordringer og et sterkt fokus på det regionale nivåets evne til å kunne svare på utfordringer gjennom å være aktive og kunnskapsrike utviklingsaktører. Governance-perspektiv er kombinert med aktivt samarbeid mellom næringsliv, kunnskapsmiljø og offentlig virksomhet og her med landsdelsregionen som pådriver, nettverksbygger og økonomisk støttespiller. Dette utviklingsperspektivet er fremtredende i mye av debatten om det regionalpolitiske nivået i perioden.

Selstads analyse og konklusjon bygger på tre hovedprinsipper; størrelse, funksjon og identitet, sagt med hans egne ord (Selstad 2004b s 7-8):

Størrelse

Regionene skal være store nok til å påta seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Samtidig bør en tilstrebe best mulig balanse mellom regionene, selv om det må aksepteres forskjeller i størrelse. Christiansenutvalgetfore slo som en rent veiledende størrelse at fylkene ikke burde ha mindre enn 200 000 innbyggere. Det blir her ikke foreslått en slik nedre grense. Ulempene er at alt for små regioner ikke blir i stand til å påta seg større oppgaver i framtiden.

Funksjonalitet

Framtidens forvaltningsregioner må basere seg på prinsippet om funksjonelle regioner. En funksjonell region er preget av et bymessig senter og et omland. I senteret vil vi finne sentralstedsfunksjoner, det vil konkret si servicetilbud av ulike slag. En del av disse funksjonene blir tilbudt av kommuner, regioner og staten, altså offentlige organer, men i all hovedsak er det private servicemarkeder som definerer senterets styrke. …..

Kravet om funksjonalitet handler altså dels om å forankre regionene i sterke sentre, dels om å forhindre at regiongrensene skjærer tvers gjennom velfungerende byregioner på lavere nivå. I noen tilfeller kan klynger av småbyer til sammen danne en urban kjerne i regionen som kan kompensere for mangelen på en ekte storby.

Identitet

Framtidens sterke regioner skal ikke bare dekke administrative funksjoner. De skal også være politiske organer som uttrykker en viss geografisk maktdeling i landet. Graden av politiske deltakelse i slike regioner hviler i siste instans på en grunnleggende identitetsfølelse med regionen. Identiteten kan være tuftet på tradisjonell kultur, men kan også dannes av moderne samhandling i byregioner. I en stadig mer åpen verden må også identitetsfølelsen balansere mellom det globale og det regionale. En regionreform må bygge på det folk opplever som regioner. Det vi kaller landsdeler er regiondannelser som blir akseptert både utad og innad, skjønt ingen kan si helt eksakt hvordan grensene mellom disse landsdelene trekkes. Det må gjøres gjennom reformen, og med medvirkning fra dem som bor i landsdelenes randsoner.

Selstads alternativer er basert på nytenkning der dagens senterstruktur med tilhørende omland er tillagt stor vekt. Samtidig har Norge kun noen store, men svært mange mindre bo- og arbeidsmarkedsområder med små eller uten regionsentre. Selstad tar derfor utgangspunkt i de største byene i ulike deler av landet og bygger opp sin regionale struktur rundt dem. Dette suppleres med kriterier som identitet (spesielt knyttet til Vestlandet der regionen har to store byer) og med ”flersenterstrukturer” som Mjøs-byene. Samtidig peker han på at Oslo-landsdelen ikke må bli for stor fordi det vil skape ubalanse mellom regionene, derfor omfatter hans forslag en todeling av hovedstadsområdet i vest og øst.

Selstad’s forslag ble mye diskutert, men førte også til en prinsipiell tilslutning til en landsdelsorganisering i KS, dog uten å binde seg til tallet regioner og inndelingen på kartet.

Samtidig peker Selstad på at landsdelsregioner kan overta vesentlig ansvar og makt fra staten og kan bli en betydelig regional ”motmakt” politisk og administrativt. Han nevner spesielt områdene (2004a, s. 15), her med vår beskrivelse og tolkning:

- **Regionalpolitikk** – Regionene bør overta og samordne de utviklings- og innovasjonsfremmende virkemidlene i den store distriktspolitikken slik at samfunns-, nærings- og regional utvikling blir helhetlig og effektiv. Formålet er å minske fragmentering og segmentering.
- **Utdanning og forsking** – Fremtidens regionalpolitikk og samfunnsutvikling må bli mer kunnskaps- og forskingsbasert og både høyere utdanning og forsking bør regionaliseres. Innovasjon og innovasjonsfremmente utdanning og forsking tilpasset regionenes behov må ha fokus og sterke regioner må ha utdanning og forsking på høyeste nivå.
- **Areal-, ressurs- og miljøforvaltning** – Regionene må få rett til å utvikle egne forvaltningsregioner ut fra særegne regionale behov. For å unngå å bli detaljorienterte ”overkommuner” må de utøve en forvaltning som spiller på lag med lokale behov – men på et høyere nivå, større vekt på regional istedenfor nasjonal likhet.
- **Samferdsel** – I tillegg til å ha ansvar for regioninterne veier må regionene også samordne alle kommunikasjoner i sin region.

- **Kultur** er viktig i seg sjølv men også grunnlag for nytt nærings- og reiseliv. Selstad framhevar at etter stor nasjonal innsats (opera, nasjonalmuseum ..) er det regionenes tur til å få målrettet innsats.
- **Helse.** Selstad forutsetter ingen reversering av "foretakifiseringen" av spesialisthelsetjenesten, men påpeker store samordningsbehov regionalt på grunn av fragmenteringen som har oppstått. Selstad mener at landsdelsregionene vil være kapable til å overta eierskapet over sykehussektoren.

I tillegg til disse oppgavene vil disse regionene også være velegnet til samordning av innsats innen samfunnssikkerhet, spesielt å kunne politisk prioritere planlegging og innsats ut fra regionale behov og forhold.

Forslaget til Selstad er radikalt både sett i forhold til geografisk struktur og oppgaver. Ingen av dagens fylkeskommuner blir uberørt. Landsdelene vil etter dette forslaget best kunne fungere ut fra et governanceperspektiv. Områdene de skal dekke er store, men likevel relativt ensartede i utfordringer og kultur. Oppgavene vil i vesentlig større grad enn i dag være innovasjons- og utviklingsorienterte, noe som forutsetter tett samarbeid og partnerskap med andre sentrale aktører innen næringsliv, samfunnsliv, offentlige institusjoner og etater og kommunene.

Forholdet til staten

Forslagene til Selstad vil føre til en ansvarsoverføring fra staten til landsdelene hva gjelder innovasjonsfremmende og utviklingsorienterte oppgaver. Spesielt vil endringene være store knyttet til fordeling av forskningsmidler, nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler, samferdsel og innen høyere utdanning. Videre forutsetter Selstad overføring av planleggings- og forvaltningsmyndighet over areal, natur og miljø til landsdelene. Frifylke og andre forsøk har vist at slike overføringer er svært konfliktfylte og vanskelige i forhold til den sektoriserte staten, og vil kreve betydelig politisk tyngde og enighet (Amdam 1996).

En slik endring kan også være politisk problematisk i forhold til Storting og Regjering. Landsdelene som regionalpolitiske organ vil få betydelig makt over aktiviteter som er politisk viktige lokalt og regionalt og vil kunne redusere nasjonale politikere sin lokale og regionale direkteinnflytelse.

Kommunereform

Om en radikal kommunereform vil framtvinge en landsdelsreform eller omvendt kan diskuteres, men dette alternativet for regional struktur er nært knytt til kommunereformalternativet **Regionkommune** med ca. 80 kommuner eller i overkant av 10 i hver landsdel. Det vil også være mulig å overføre oppgaver til kommunene innen både produksjon og utviklingsarbeid etter nærmere avtale. **Storkommunealternativet** med 150 kommuner kan også fungere, men vil gi en mer kompleks utviklingsoppgave for landsdelene, spesielt i forhold til utkanter der det vil være

mange og små kommuner. For landsdelene vil det være en stor fordel om de har få kommuner å forholde seg til totalt sett og også i utkantene, da dette reduserer transaksjonskostnadene mellom nivåene. På den andre siden kan dette føre til en egen kommunedelorganisering i de arealstore men befolkningsmessig relativt små kommunene. Dette vil være et kommuneinternt problem i denne modellen.

Variert kommunestruktur (ca. 300) vil være problematisk å kombinere med dette alternativet, spesielt i de minst sentrale landsdelene der det regionale nivået må forholde seg til svært mange og små kommuner**.**

3.4.4 STORBY

Hva om man gir de større byene samme status som Oslo? Dette er ideen bak dette alternativet blant andre skissert og mest problematisert av Rattsø (2014). Etter hans mening må en kommunereform ha som mål:

Med et bredt siktemål må en kommunereform forbedre kommunenes vekstkraft, gi grunnlag for sterkere desentralisering av oppgaver og gi større handlefrihet for kommunene, bygge økonomisk selvstendige kommuner, og skape kommuner som dekker et samlet arbeidsmarked og kan påvirke utbyggingsmønster og næringsutvikling over hele landet. En slik reform må sette nye samlede kommunegrenser, funksjonsdeling, finansiering og beslutningssystem – for en ny kommunesektor (Rattsø 2014, s. 31).

Rattsø (2014) foreslår at storbyer får en mer funksjonell avgrensing gjennom kommunesammenslåing slik at de blir funksjonelle bo- og arbeidsmarked som håndterer og stimulerer byvekst og som "dermed fremmer landets vekst". Generalistprinsippet må forlates slik at storbykommuner og landkommuner har ulike oppgavenivå. Han peker på to varianter av storbykommuner.

1) Oslo-status utvides til Stavanger, Bergen og Trondheim, eventuelt videre til langt flere storbyregioner

2) Storbykommuner gis fornyede og utvidede oppgaver utover fylkeskommunen, en ny storbyforvaltning, som også kan rekke utover Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim (Rattsø 2014, s. 31).

Etter dette forslaget vil storbyene både være kommune og fylkeskommune slik som Oslo, dvs. i realiteten et regionalt nivå og som dels kan overta oppgaver fra staten (Rattsø skisserer en totalgjennomgang), men også ha ansvar for alle dagens fylkeskommunale og kommunale oppgaver.

Med en funksjonell avgrensing i forhold til territoriell samordningsutfordringer som lokalisering av boliger, næringsliv, sentrumsaktiviteter og verneområder i tillegg til kommunikasjonssystemet vil de fire skisserte storbyregionene omfatte mellom 1/3 og 1/2 av Norges befolkning avhengig av avgrensing.

I denne modellen beskriver Rattsø utkantene som et ”restproblem” og et ”mellomnivåproblem”. Mens staten kan forholde seg til storbyene som en koblet kommunal- og regionalpolitisk enhet, skisserer Rattsø ingen løsning på utfordringene med hvordan de små kommunene og et eventuelt regionnivået skal organiseres vis a vis staten.

Dermed står flere spørsmål ubesvart: skal de store tynt befolkede områdene ha en tonivå struktur med fylkeskommuner og kommuner? Skal de rurale fylkeskommunene organiseres som en sekundærkommune med indirekte valg som de gamle fylkeskommunene? Eller skal de rurale regionene ha samme status i forhold til staten som byene og dermed være en reell overkommune?

Mens denne modellen kan fungere godt for å løse byenes utfordringer med samordnet planlegging og utvikling i forhold til bo- og arbeidsmarkedsregionen, innføres det et institusjonelt skille mellom by og land som kan minne om forholdet by- og landkommune før byene ble innlemmet i fylekskommunen i 1963. Kan for eksempel ungdom fra bygda gå på videregåden skole i byene, eller må man gjenopprette ordninger med landsgymnas og internat? Dette og mange andre spørsmål knyttet til avanserte tjenester så vel som utviklingsoppgaver kan bli et forhandlings- og finansieringsspørsmål mellom storby og utkantregionen.

Antallet ”bygderegioner” vil avhenge av hvor mange ”byregioner” man etablerer. Om man skal ha et mål om minst 200.000 innbyggere i hver region er det 6 – 7 av byregionene som kan oppfylle dette kravet på sikt, av disse er Drammen, Lillestrøm og Asker/Bærum og som det kan diskuteres om bør være med i Oslo. Om en slik modell også skal omfatte flere og mindre byregioner, vil mange av de minste ha utfordringer med å løse oppgaver som å dekke alle spesialiseringene innen videregående skole. De vil måtte samarbeide tett med sin omliggende ”bygderegion” uansett. Dette gir en ”statusforskjell” mellom de virkelige storbyene og de andre.

Forholdet til staten

Som Rattsø (2014) skisserer kan storbyene overta oppgaver fra staten, men det kan bli mer uklart om denne 2-nivå modellen omfatter mange byområder. I forhold til staten kan dette innebære et skille organisatorisk og oppgavemessig mellom storbyer, byregioner og bygderegioner med ulik arbeidsdeling.

Kommunestruktur

Modellen som er skissert ovenfor er egentlig en variant av en to-nivå modell der fylkeskommune nedlegges, men gjenfødes i rurale område for å løse utfordringer med velferdsproduksjon og samfunnsutvikling. Generalistprinsippet er forlatt, små kommuner har små oppgaver og må samarbeide med andre eller overlate til et regionalt nivå å løse de avanserte.

Dette er en kombinasjon av en 2-nivå modell i urbane områder og en 3-nivå modell i rurale der man for så vidt kan tenke seg alle de tre første kommunestrukturalternativene som utgangspunkt. Modellen passer likevel best med alternativet **Store kommuner** der de største

byområdene er organisert for seg og de resterende ca. 130 kommunene er organisert under et felles regionalt nivå med direkte eller indirekte valg.

Sett i forhold til organisering av et folkevalgt regionalt folkevalgt nivå er denne modellen lite utredet, spesielt i forhold til hvordan områdene utenom byene skal organiseres strukturelt, oppgavefordeling, politisk organisering m.m. og spesielt forholdet mellom by og land. Det er derfor vanskelig å vurdere denne modellen uten at man utreder disse og andre forhold.

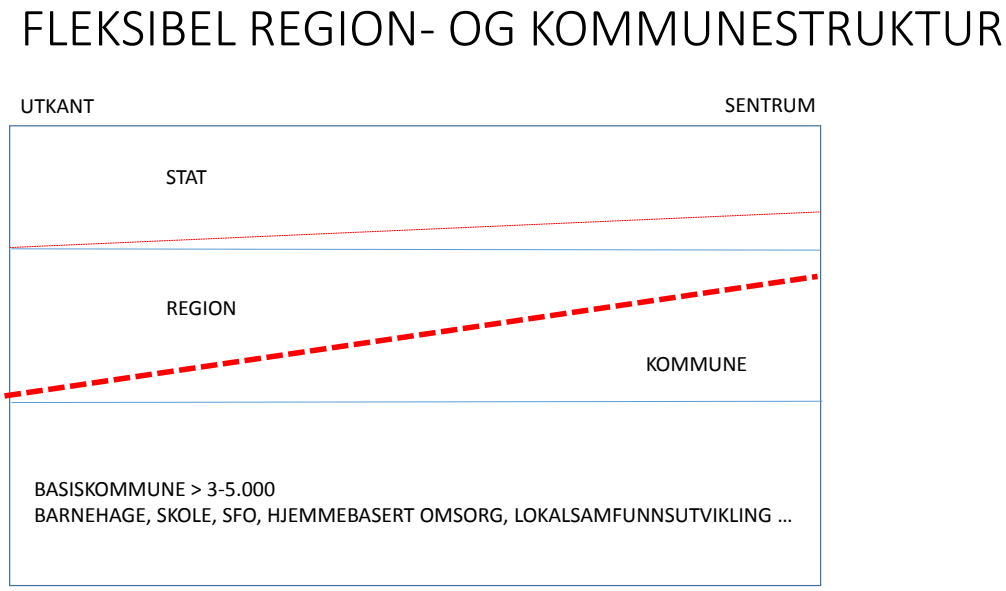
Som vi skal vise i neste punkt kan denne modellen videreutvikles ved å bli kombinert med Selstad m.fl. (2012) sitt forslag om fire kommuneklasser i en relativt fleksibel men likevel strukturert storbymodell. Vi vil derfor ikke vurdere denne modellen senere, men i stedet kombinere prinsipper i storbymodellen med prinsipper for kommunestruktur skissert av Selstad m.fl. (2012), se neste punkt.

3.4.5 STORBY MED FLEKSIBEL REGIONALPOLITISK ORGANISERING

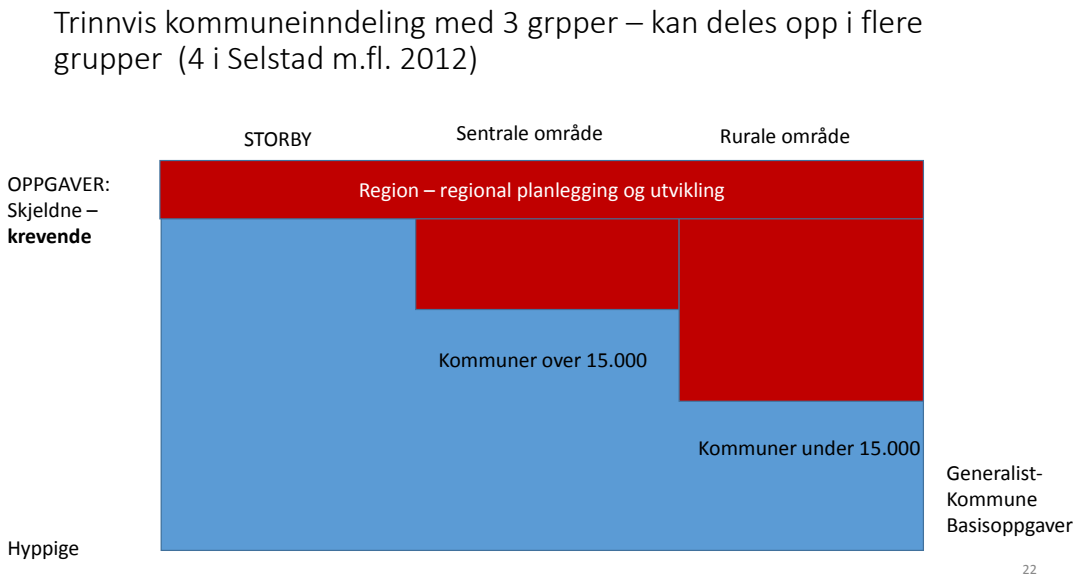
Enn om man forlater eller omdefinerer generalistprinsippet og utvikler en kommune- og regionalpolitisk struktur som tilpasses de stor variasjonene i norsk befolkningssammensetning og geografi? Dette er den grunnleggende ideen bak scenariet ”Modul” i utredningen ”Scenarier for kommunesektoren 2012 – 2037” utarbeidet av Selstad m.fl. (2012). I dette alternativet vil store kommuner ha store oppgaver og små kommuner små oppgaver.

Ideen kan skisseres som på figur 3.4. Prinsipper som kan være styrende for en slik modell er skissert ovenfor i punkt 3.3.4. Som vi skal se er det vanskelig å skille kommunestruktur og regional struktur i dette alternativet fordi det ikke er klare avgrensinger med hensyn til oppgavefordeling.

Figur 3.4 Dynamisk oppgavefordeling mellom kommune og region



Figur 3.5 Trinnvis oppgavefordeling mellom kommune og region



Selstad m.fl. (2012) skisserer fire kommunetyper derav **M-kommunen** (Minimum) som er liten i befolkning og med ansvar bare for grunnleggende basisoppgaver som barnehage, grunnskole, hjemmebaserte omsorgsoppgaver og lokal planlegging. I tillegg kan komme omsorgsboliger og sykehjem m.m. Dette er en kommune som vesentlig driver med velferd for sine innbyggere og sett i forhold til dagens virksomhet, oppgaver som krever over 2/3 av kommunenes budsjett. Disse oppgavene er svært viktige for innbyggere flest. Mer krevende oppgaver blir dekt av en regional organisasjon og/eller i samarbeid med nærliggende større kommuner om slike finnes.

Større kommuner kan ha styrke og kompetanse til å ta større oppgaver. Et viktig prinsipielt skille er om nivå på kommunal oppgaveløsning skal være dynamisk som illustrert på figur 3.4 eller trinnvis som skissert i scenariet "Modul" her illustrert forenklet på figur 3.5. La oss se på det siste først.

I tillegg til **L-kommunen,** som svarer til fylkeskommunen og som har et "restansvar" vi skal komme tilbake til, skisseres fire kommunekategorier (Selstad m.fl. 2012 s. 119):

M-kommuner. Minimumskommunen som har ansvar for basistjenester og lokalsamfunnsutvikling. Trolig størrelse under 5000.

O-kommuner. "Normalkommuner" eller "standardkommuner" som har ansvar for alle kommunale tjenester.

D-kommuner. Store distriktskommuner som i tillegg til oppgavene til O-kommunene også kan ta ansvar for oppgaver som kulturminner, videregående opplæring og tannhelse. De kan også etter ønske ha ansvar for statlige oppgaver innen NAV, barnevern, helse og rus om de oppfyller statlige normkrav. Også utviklingsoppgaver kan delegeres. Dette vil normalt være større regionkommuner med en småby som sentrum og et betydelig folketall. Som pekt på tidligere vil man trolig trenge 100.000 innbyggere for å kunne dekke alle spesialiseringer i videregående skole rimelig effektivt.

U-kommuner. *Utenfor den fylkeskommunale ordningen sto storbykommunene som fikk tildelt hele det fylkeskommunale oppgavespekteret. I tillegg hadde de ansvar for oppgaver som ellers i landet var lagt til statsforvaltningen: Andrelinjetjenesten i barnevernet, distriktsmedisinske sentre og rusomsorg. I storbyene ble fylkeskommunene avviklet som forvaltningsnivå, slik ordningen hadde vært for Oslo (*Selstad m.fl. 2012 s. 119).

Mens storbyene er organisert med en 2-nivå modell er de tre andre kommunetypene knyttet til en 3-nivå modell med en regionalpolitisk enhet som har varierende oppgaver i ulike deler av sitt område avhengig av kommunetype. Modellen forutsetter en klassifisering av kommuner og som definerer oppgavenivå, men samtidig skisseres det at kommuner kan miste oppgaver om de ikke oppfyller minstekrav til kvalitet m.m.

Denne modellen er egentlig en variant av storbymodellen for regionalpolitisk struktur, men der man forutsetter at man har relativt få storbyer og som kan løse alle oppgaver selv. Utenom kanskje fire til seks storbyer er det etablert et indirekte valgt regionalpolitisk nivå som skal forholde seg til og utvikle arbeidsdeling med tre ulike grupper av kommuner. Det er kommunene som "eier" det regionalpolitiske nivået gjennom indirekte valg som i den gamle

fylkeskommunemodellen, de er tjenere for kommunene utenom storbyene. Dette er et tydelig svar på utfordringene med fragmenterte interkommunale samarbeid, denne fylkeskommunen organiserer og styrer alle slike samarbeid og samordner dem. I den videre vurderingen fortsetter vi at man har 4 til 6 storbyer med tilsvarende status som Oslo har i dag og 10 til 15 byregioner som har de fleste av dagens kommunale og fylkeskommunale oppgaver men som må samarbeide med andre for effektivt å kunne produsere avanserte tjenester og myndighetsutøvelse og derfor er de med i fylkessamarbeidet. I tillegg kanskje 130 landkommuner, noen med over 15.000 innbyggere og mange oppgaver, andre mindre og vesentlig med basisoppgaver. Kommunene utenom storbyene samarbeider i og med fylkeskommunene (distriktsregionene) og som har inndirekte valg. Hvor mange fylkeskommuner/regioner man bør ha og deres inndeling og avgrensing må avklares nærmere, men er kanskje ikke så vesentlig siden det er kommunene som har reell makt i dette alternativet.

Forhold til staten vil være som skissert i punkt 3.4.4, det må avklares nærmere både i forhold til storby og i forhold til distriktsregionene og -kommunene. Denne modellen er fleksibel i forhold til kommunestruktur og -antall, men primært storkommune siden dette kommunealternativet bygger på samme funksjonelle logikk. Landet blir inndelt i kommuner med grunnlag i bo- og arbeidsmarkedsregioner og de får eget ansvar for oppgaver i samsvar med befolkningsstørrelse, men også å samarbeide med regionen for å få løst oppgaver som de ansees som for små til å løse selv.

3.4.6 FLEKSIBEL REGIONALPOLITISK ORGANISERING

Enn om alle kommuner er inkludert i regionalpolitiske organisasjoner og i kombinasjon med en dynamisk kommunestruktur? Dette er illustrert på figur 3.4 og som bygger på prinsippene skissert ovenfor og som bygger på en governancedominert arbeidsdeling mellom region og kommune, se punkt 3.3.4:

1. Alle kommuner skal ha ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver som barnehage, grunnskole, SFO, heimebasert omsorg, hyppig institusjonsomsorg m.m. Dette er oppgaver som kan produseres rimelig effektivt av de aller fleste av dagens kommuner og som de fleste innbyggere har hyppig kontakt med i sitt livsløp.
2. Regionalt nivå i lag med kommunene har en klar ansvarsdeling i forhold til staten.
3. Regionalt nivå har et totalansvar for samfunnsutvikling og offentlig velferdsproduksjon i sin region innenfor avgrensingene bestemt i punkt 1 og 2.
4. Arbeidsdelingen mellom kommune og region er fleksibel og blir avtalt gjennom samarbeidsavtaler men generelt slik at store kommuner har større egetansvar enn små kommuner.

La oss i tillegg her legge til et femte prinsipp spesielt for det regionalpolitiske nivået:

5. Statlige og kommunale oppgaver som må sees i sammenheng for å sikre regional utvikling, samordning og helhetlig planlegging skal overføres til det regionalpolitiske nivået.

Dette vil innebære at alle kommuner, inklusive Oslo, er innlemmet i en region med direkte valg og med et klart utviklings- og planleggingsansvar for hele regionen. Som illustrert på figur 3.6 vil dette ansvaret variere med kommunestørrelse og kompetanse og med grunnlag i klare avtaler mellom kommune, region og stat. Regionene har likevel er minimumsansvar ved at de ikke kan delegere ansvaret for regionsamordnende arbeidsoppgaver som kommunikasjoner, overordnet areal- og miljøplanlegging og velferds- og utviklingsrettet innsats der sentrum blir stimulert til å trekke med seg utkanter. Ved at disse regionale samordningsoppgavene er politisk tilordnet det regionalpolitiske nivået, vil det også redusere behovet for å gjøre storbykommunene større for at de skal kunne løse tilsvarende oppgaver.

Det regionale folkevalgte nivået bør være en dynamisk og innovativ utviklingsorganisasjon som i størst mulig grad delegerer oppgaver til kommuner og andre, finner nye og innovative løsninger på velferdsproduksjon og samfunnsutvikling i hele sitt område og som har fokus på helhet, samordning og samarbeid. Et spesielt fokus må legges på å ”bygge bro” mellom by og land. Dette vil ikke være uproblematisk fordi dette vil i realiteten være en ”overkommune” i for regionen viktige samordnende spørsmål. Følgelig må regionene gis fullmakt og makt til å ”overstyre” storbyen i sin region om dette tjener hele regionen. Regionen skal ikke være et klageorgan i saker som er kommunalt ansvar i forhold til særlovgivning og avtaler.

En slik modell krever direkte valg til det regionalpolitiske organet og som kan gi demokratisk legitimitet til å gjøre slike beslutninger. Samtidig vil det være behov for ulike former for samarbeidsorgan innen regionen. Fleksibiliteten i samhandlingsreformen kan være et modellutgangspunkt der for eksempel grupper av kommuner utvikler ordninger med arbeidsdeling seg imellom og med helseforetaket. Det kan derfor være aktuelt å ha en politisk 2-kammer løsning eller politisk råd sammensatt av ordførere. Et slikt organ kan ha utsettende virkning i forhold til politiske vedtak som blir oppfattet som lite gjennomtenkte i forhold til kommunenes interesser.

En slik integrert organisering vil sette spesielle krav til geografisk avgrensing av regioner. Få regioner vil gjøre samspill med en sannsynligvis mangfoldig kommunestruktur vanskelig. Regionene bør være organisert etter funksjonelle prinsipp, dvs. at de har et rimelig klart sentrum, eventuelt en polysentrisk struktur som kan fylle de samme oppgavene. Trolig trenger man mellom 10 og 15 regioner i dette alternativet, men da organisert ut fra funksjonelle prinsipp og med liten vekt på nåværende fylkesgrenser. Det klare paradigmeskiftet til en utviklings- og innovasjonsorganisasjon slik Selstad m.fl. (2012) skisserer, forutsetter at man ”starter på nytt” organisatorisk og politisk. Ut fra effektivitetshensyn bør regionene helst ha minimum 200.000 innbyggere, slik Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) skisserer.

Forholdet til staten

Som illustrert på figur 3.4 kan det også være fleksibilitet i forholdet region/kommune og stat. I prinsippet staten delegere flere oppgaver til store og kompetente regioner enn til mindre regioner. Det kan imidlertid være fordelaktig å ha en klar og lik arbeidsdeling mellom stat og region/kommune med tanke på den dynamikk og kompleksitet alternativet uansett vil gi innenfor regionene. I det siste tilfelle vil arbeidsoppgaver kunne avhenge av hvor mange og store regioner som blir etablert.

Vi tror at statlig struktur vil bli påvirket av en slik endring. De dynamiske regionene vil være viktige samarbeidsaktører for statlige etater og vil gjøre det naturlig å foreta en organisatorisk samordning. Alternativet vil fungere best hvis det regionalpolitiske nivået gis betydelig større makt enn i dag, herunder makt til direkte overstyre segmenter i staten knyttet til områdene regional planlegging og utvikling.

Kommunestruktur

Forslaget er et kombinert regionalt og kommunalt strukturendringsalternativ, der regional og kommunal struktur må planlegges som en integrert sammenheng. Modellen innebærer at regioner kan ha både store og små kommuner, men for at utviklingsarbeid og samarbeid skal fungere best mulig kan ikke antallet kommuner bli for stort i hver region. Med 10 – 15 regioner bør det ikke være mer enn 10 til 15 kommuner i hver region. Ovenfor har vi skissert et kommunestrukturalternativ kalt storkommune der man så langt som råd slår sammen kommuner i samme bo- og arbeidsmarked og med ca. 150 kommuner. Dette kan være et rimelig utgangspunkt. Trolig vil en slik modell også kunne fungere godt med 200 kommuner, og tilfredsstillende med 300 selv om transaksjonskostnader vil bli større.

3.5 OPPSUMMERING

Som vi har vist kan ikke en regional struktur skisseres uavhengig av den kommunale strukturen. Kommunereformen kan derfor sees på som en uavhengig eller integrert variabel ved en regionreform. Vår oppgaver er å skissere alternativer for reform og å vurdere disse. Ut fra drøftingene ovenfor har vi skissert fem hovedalternativer med tanke på regional struktur og vurdert hvilke kommunestruktur de kan egen seg sammen med. Dette gir følgende alternativer med hensyn til kommunestruktur og regionstruktur som vi vil utrede nærmere, se figur 3.6.

Tabell 3.6 Kombinasjoner av alternative kommunestrukturer og regionalpolitisk strukturer.

Kommune **Region/fylke**	**Variert kommune-struktur** Ca 300 kommuner	**Store kommuner – med unntak** Ca 150 kommuner	**Regionkommuner** Alle minst 15.000 innbyggere. Ca 80 kommuner	**Fleksibel kommunestruktur** Store kommuner gis flere oppgaver enn små
0-alternativ – grensejusteringer – dagens oppgaver - 19 fylker	**0-alternativet**			
Oppgavefordelingsutvalgets anbefaling: 10-15 funksjonelle regioner Over 200.000 innbyggere Nye oppgaver	**Sammenslåing**			
Selstad inndeling i 7 landsdelsregioner Nye oppgaver			**Landsdel**	
Storby med fleksibel regionalpolitisk organisering utledet av Rattsø (2014) og Selstad mfl. (2012).				**Storby**
Fleksibel regionalpolitisk og kommunal organisering etter Selstad mfl. (2012). 10 – 15 regioner				**Fleksibel regionalpolitisk organisering**

4 SAMMENLIGNING AV ALTERNATIVER FOR REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ

4.1 GRUNNLAGET

I kapittel 2 har vi identifisert ti kriterier som har gått igjen i tidligere utredningsarbeider, og som omhandler regional organisering. Vi har organisert disse etter fire ”målområder” eller grupper av vurderingskriterier etter de rollene som de samme utredningsarbeidene anbefaler lagt til regionnivået.

I kapittel 3 har vi utledet fem alternativer for regional organisering. Som vist, har dette vært komplisert fordi egnetheten ved ulike former for regional politisk organisering er avhengig av hva som skjer i kommunereformen, og selvsagt også hvordan samfunnet vårt endres mer generelt. Vi har håndtert dette ved å vurdere hvilke kommunestrukturer som kan fungere godt sammen med tidligere utredede regionstrukturer, og på bakgrunn av dette utledet fem alternativer med hensyn til region og kommunestruktur.

Vurderingene av alternativene er knyttet til konsekvenser på nasjonalt nivå, dvs. styrker og svakheter ved endringer sett i et overordnet nasjonalt samfunnsperspektiv. I vurderingene har vi så langt som mulig støttet oss på innsikter fra tidligere utredninger. Som vi har pekt på innledningsvis, er slike vurderinger preget av usikkerhet fordi vi må vurdere mulige konsekvenser i fremtida. Det er avgjørende både hva forutsetninger som legges til grunn, hvordan alternativ samvirker med andre forandringer i samfunnet og også valg av vurderingskriterier (Amdam 1985). Når vi framstiller og oppsummerer våre vurderinger som på tabell 4.1, er det også for at andre lett skal kunne innarbeide egne vurderinger. Vi velger å sammenligne alternativene med dagens situasjon så langt dette er mulig for lettere å kunne se forskjeller. Vi har valgt å ikke sammenligne og velge "bestealternativ" fordi hva som er "best" vil i denne sammenhengen avhenge sterkt av hva endringer som skjer på kommunalt nivå i kommunereformen.

Vi vil først sammenstille og sammenligne de fem alternativene i forhold til de fire kriteriegruppene; demokrati, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid, se tabell 4.1. Dernest vil vi gi vår begrunnelse for vurderingene i tabellen. For hver av alternativene vil vi til slutt vurdere om de kan tilpasses andre forhold, for eksempel flere eller færre kommuner enn vi har lagt til grunn for hovedalternativet, samt mulige konsekvensendringer som følger av dette.

Tabell 4.1. Oppsummering av trolige virkninger av alternativer sammenlignet med dagens situasjon.

++ klar forbedring, + forbedring, 0 uendret, - dårligere, -- klart dårligere

Alternativ **Kriterier**	**0-alternativet** 19 fylker ca. 300 kommuner	**Sammen-slåing** 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	**Landsdel** 7 regioner og 80 region-kommuner	**Storby** med fleksibel regionalpolitisk organisering – ca. 150 kommuner	**Fleksibel regionalpolitisk** og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll	0	+	++	+	++
Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem	0	+	-	0	+
Tjenesteproduksjon Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon	0	+	+	-	+
Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet - tilbyders kapasitet og kompetanse	0	+	0	--	+
Myndighetsutøver Kostnadseffektivitet	0	+	+	-	+
Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, tid og tilgjengelighet	0	+	+	-	+
Ivaretakelsen av en regional samordningsfunksjon	0	+	++	--	++
Utviklingsarbeid Forutsetninger for utøvelse av helhetssyn	0	+	+	-	+
Regionenes funksjonalitet og homogenitet	0	+	+	-	+
Felles identitet med region og regionsenter	0	+	-	0	+

4.2 0-ALTERNATIVET – SOM NÅ

I dette alternativet forutsettes det en reduksjon av antall kommuner til omtrent 300, og med en spredning i størrelse ikke ulik dagens. Regionstrukturen er den samme som i dag med eventuelle grensejusteringer på grunn av endringer i kommunegrenser. Alternativet forutsetter små endringer i arbeidsoppgaver mellom stat, fylkeskommune og kommune. Valgordninger m.m. vil være som i dag.

Demokrati

Alternativet forutsetter at det skjer en viss grad av kommunesammenslåing, men som ikke berører fylkeskommunenes struktur eller oppgaver. Politisk blir det noe færre kommuner å forholde seg til. Vi forutsetter at det ikke blir demokratiske endringer i forhold til i dag. Vi vurderer det slik at både demokratisk styrke og innbyggerinnflytelse blir uendret - i det minste på kort sikt. På lengre sikt kan oppgaver bli fratatt fylkeskommunene fordi spesielt de små fylkene målt i folketall, blir oppfattet som for lite kompetente til å løse dem. Det vil i så fall svekke fylkeskommunene som demokratiske organer. Trolig vil kompetansekrevende oppgaver overføres til underliggende statlige etater, heller enn kommunene, noe som i så fall vil svekke den folkevalgte kontrollen med oppgavene. **Vi vurderer at alternativet vil være nøytralt på kort sikt og svakt negativt på lengre sikt.**

Tjenesteproduksjon

Alternativet forutsetter at kommunene og fylkene stort sett har de samme oppgavene som i dag. Manglende regional strukturendring vil være til hinder for å realisere stordriftsfordeler, spesielt i de minste fylkene (se blant annet NOU 1992:15 og NOU 2000:22). Dette kan føre til at oppgaver blir fratatt fylkeskommunene. **Vi vurderer alternativet som nøytralt eller svakt negativt i forhold til dagens situasjon.**

Myndighetsutøvelse

Dette alternativet forutsetter at kommunene og fylkene stort sett har de samme oppgavene som i dag. Dermed vil verken kostnadseffektivitet eller rettsikkerhet endre seg vesentlig. Noe færre kommuner kan gjøre regional samordning noe enklere enn tidligere. **Vi vurderer at dette alternativet vil være nøytralt eller svakt positivt sammenlignet med dagens situasjon.**

Utviklingsarbeid

Alternativet forutsetter at det skjer en viss grad av kommunesammenslåing, men som ikke berører fylkeskommunenes struktur eller oppgaver. Færre kommuner kan forenkle beslutningsprosesser som omfatter både regionnivå og kommune, mens omfanget av utfordringer knyttet til svak koordinering og sektoregoisme i saker som både berører regional stat/underliggende etater og regionnivå, vil forbli uforandret. Utover det man kan oppnå med

justeringer av dagens fylkesgrenser, vil regionene heller ikke få en mer funksjonell inndeling med hensyn til bo- og arbeidsmarkedsområder. Innbyggernes identifisering med regionen vil forbli som i dag: samlet sett svakere enn til landsdelen og hjemkommunen. Her er det verdt å merke seg at det er store variasjoner mellom fylkene (se for eksempel Selstad 2004a). Identifikasjonen med regionsenteret varierer også forholdsvis mye. Enkelte av dagens fylker identifiserer seg sterkt med regionsenteret og dens identitetsmarkører slik som regionaviser, regionalt ledende fotballag og utdannings- og kulturinstitusjoner mm. Andre er polysentriske, det vil si preget av konkurrerende sentre med egne identitetsmarkører. En god del av innbyggerne i Østlandsfylkene orienterer seg også forholdsvis sterkt med Oslo. **Trolig vil 0-alternativet innebære små endringer i forutsetningene for å drive regionalt utviklingsarbeid.**

Oppsummering

Alternativet kan fungere med en moderat kommunesammenslåing, men forutsetningene for å utøve de fire rollene vil trolig svekkes noe på lengre sikt. Om antall kommuner reduseres til for eksempel 150 eller 80, blir dagens regionstruktur problematisk. En slik reduksjon i antallet kommuner uten endring i regionstrukturen kan føre til økte politiske konflikter mellom et svakt regionalt nivå og et sterkt kommunalt nivå, noe som vil undergrave forutsetningene for regionnivåets myndighetsutøvelse, samfunns- og arealplanlegging og utviklingsarbeid.

4.3 SAMMENSLÅING - OPPGAVEFORDELINGSUTVALGETS ANBEFALING - 10-15 REGIONER

Antallet fylkeskommuner reduseres til 15 eller færre ved sammenslåing og der man stort sett beholder dagens grenser. Tilsvarende er antall kommuner redusert til ca. 300 i dette alternativet. Alternativet forutsetter små endringer i arbeidsdeling mellom fylkeskommune og kommune, men siden alle fylkeskommuner i dette alternativet vil ha mer enn 200.000 innbyggere, kan flere oppgaver delegeres fra stat til fylke. Valgordninger er som nå. Alternativet bygger på prinsipper utviklet av Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) og Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22).

Demokrati

Hver region vil fremdeles ha et stort antall kommuner og med omtrent samme fordeling mellom store og små som i dag. Det demokratiske samarbeidet mellom region og kommune kan derfor bli omtrent uforandret, men regionene vil kunne oppnå høyere og bedre faglig kompetanse i de sammenslåtte regionene. Samtidig vil de fysiske avstander mellom regionforvaltning og spesielt utkanter øke og det blir færre politikere på regionalpolitisk nivå i de sammenslåtte fylkene. Avgjørende for om dette alternativet skal fremstå som positivt demokratisk, er om sammenslåingene kan føre til at flere oppgaver overføres fra statlig indirekte til regional direkte folkevalgt kontroll. Spesielt vil dette gjelde om utviklingsoppgaver og innovasjonsfremmende forsknings- og utviklingsmidler blir overført og organisert slik at de er direkte underlagt regionalpolitisk kontroll. Alternativet legger også til rette for at større planleggingsansvar og myndighetsutøvelse som krever regionkunnskap og tilpassing til lokale og regionale forhold, kan

overføres, dels fra fylkesmannen dels fra statlige etater. **Forutsatt at man får til reell maktoverføring til regionene som politiske organ vurderer vi alternativet som regionalpolitisk og demokratisk positivt, om ikke som nøytralt.**

Tjenesteproduksjon

Spesielt knyttet til videregående skole vil alternativet gi mer effektiv produksjon og trolig også bedre kvalitet, men også større sentralisering i de sammenslåtte regionene. Det siste vil spesielt ramme ungdom som bor i utkanter. Det er også trolig at sammenslåing kan gi større kapasitet og kompetanse til planlegging og drift av fylkesveger, skoleskyss, tannhelse m.m. i de aktuelle fylkene. For de store befolkningsområdene vil det bli mindre endring, men større regioner totalt sett kan føre til overføring av produksjonsoppgaver til alle regionene, for eksempel innen barnevern og som kan gi bedre tilpassing til regionale behov. **Vi vurderer alternativet som svakt positivt hva gjelder effektivitet, kvalitet og kapasitet.**

Myndighetsutøvelse

Dette alternativet vil medføre en betydelig kostnadseffektivisering også på området myndighetsutøvelse. Regioninndelingen vil trolig også bedre de minste regionenes kompetanse og kapasitet og dermed bidra til sterkere rettssikkerhet. Økt avstand til regionsenter vil trolig ha liten effekt på brukervennlighet. Alternativet åpner for overføring av tjenester fra staten, noe som kan styrke muligheten for sektorsamordning. **Samlet sett vurderer vi at dette alternativet vil gi bedre vilkår for myndighetsutøvelse.**

Utviklingsarbeid

En moderat reduksjon i antallet regioner legger til rette for at regionene kan ta på seg flere oppgaver fra staten. Hvorvidt en slik overføring finner sted, vil være avgjørende for i hvor stor grad regionens forutsetninger for å drive utviklingsarbeid styrkes. Alternativet vil trolig uansett gi en viss beslutnings- og samordningsforbedring ved at beslutningsprosessene i større grad vil omfatte det geografiske området som berøres av beslutningen. Alternativet vil skape mer funksjonelle regioninndelinger, der grensene i mindre grad enn i dag vil krysse felles bo- og arbeidsmarkedsområder. De fleste regionene vil forbli forholdsvis homogene med hensyn til næringsstruktur og arbeidsmarked. Flere av regionendringene i dette alternativet kan basere seg på langvarige prosesser og knyttes til etablerte landsdelsidentiteter og markører. Mulige eksempler er Agder, Trøndelag, Innlandet, Troms og Finnmark, samt flere av Østlandsfylkene der fylkesidentiteten er lav (Østfold, Akershus, Buskerud og Oslo) (se for eksempel Selstad 2004a). Således kan sammenslåingsalternativet legge til rette for en sterkere identifikasjon med regionnivået, men dette avhenger av forløpet på reformprosessene og hvordan man håndterer motstand mot endringer. **Sammenslåingsalternativet vil gi mer funksjonelle regioninndelinger med dagens oppgavefordeling mellom region og stat. Hvis det i tillegg skjer en overføring av oppgaver fra statlig til regionalt nivå, vil rollen som utviklingsaktør kunne styrkes vesentlig.**

Oppsummering

Regionstrukturen i dette alternativet er trolig det mest robuste i forhold til ulike kommunestrukturer. Ovenfor har vi valgt å basere vurderingen av alternativet med 10-15 regioner i kombinasjon med ca. 300 kommuner. Alternativet fremstår som gjennomgående positivt i forhold til dagens situasjon og det kan trolig fungere minst like godt med ca. 150 kommuner, der spesielt forutsetningen for utviklingsarbeid vil styrkes fordi det blir færre kommuner å forholde seg til, noe som gir større muligheter til direktekontakt og bedre vilkår for samarbeid. Om antallet kommuner reduseres til ca. 80 kan det være problematisk med så mange regioner som 15, men en løsning med 10 eller 12 regioner bør kunne fungere. Dess færre kommuner og regioner, dess mer blir dette alternativet likt landsdelsalternativet i struktur og konsekvenser.

Flere forhold legger til rette for en inndeling i færre regioner. Kommunikasjonsforbedringer, spesielt elektronisk, gjør at man ikke lenger trenger samme nærhet innen myndighetsutøvelse som før. Færre og større kommuner vil også redusere reisebehovet i forbindelse med utviklingsarbeid og produksjonssamarbeid med kommunene. Samtidig vil produksjonsoppgaver slik som videregående skole, tannhelse m.m. fortsatt tilbys der innbyggerne bor.

4.4 LANDSDEL

Norge inndeles i syv regioner ut fra funksjonelle kriterier og med betydelig overføring av oppgaver innen spesielt utvikling og innovasjon, forskning og utdanning m.m. fra stat til region. Alternativet bygger på en utredning Tor Selstad (2004a og b) gjorde for KS i 2004. Regionene blir politisk sterke organer for å kunne samordne offentlig virksomhet og for å kunne samarbeide proaktivt med næringsliv, frivillighet og kommuner. Kommunene ordnes i en funksjonell kommunestruktur (ca. 80 kommuner bygd på SSB's serviceregioner) der alle kommuner har minst 15.000 innbyggere i tråd med Ekspertutvalgets (KMD 2014) anbefaling, slik at de kan være kompetente samarbeidsparter med landsdelene og effektive velferdsprodusenter. Det er direkte valg til landsdelstyrene.

Demokrati

Alternativet forutsetter at man ser kommunestruktur og regionstruktur i sammenheng og til dels uavhengig av dagens fylkesgrenser. Alternativet er radikalt i politisk og demokratisk forstand. Som beskrevet foran, forutsetter Selstad (2004a og b) overføring av mange oppgaver fra staten til regionene, slik at landsdelene blir langt på veg selvstyrte innen områder som regionalpolitikk, utdanning og forskning, areal-, ressurs- og miljøforvaltning, samferdsel, kultur og helse. Det må trolig gjennomføres en grenseoppgang mellom statens og regionenes ansvar, tilsvarende den som skjedde da nåværende fylkesveier ble overført til fylkeskommunene i Forvaltningsreformen.

I prinsippet vil alternativet kunne føre til en vesentlig maktøkning på regionalt nivå, men kun under forutsetning av en tilstrekkelig finansiering. Ved for svak finansiering vil reformen kunne arte seg som en "problemdelegering" fra staten til regionene, der regionnivået blir problemeier, snarere enn politisk bemyndiget organ over egen region.

Tilhørende er at antall demokratisk valgte politikere reduseres sterkt både på regionnivå og kommunenivå i denne reformen. Om ikke reell makt overføres til regionene (og kommunene) er dette alternativet klart negativt i demokratisk sammenheng.

Samtidig er dette alternativet som kan gi størst makt til det regionale nivået**. Vi forutsetter at oppgaver og ressurser overføres fra staten/direktorater til landsdelene og fra regionene til kommunene, noe som vil styrke den demokratiske kontrollen i Norge. Samtidig øker avstanden mellom velger og folkevalgt.**

Tjenesteproduksjon

I dette alternativet vil det skje en overføring av oppgaver både fra staten til regionene og fra regionene til kommunene. Alternativet vil gi flere regioner med et innbyggertall som gjør det mulig å realisere stordriftsfordeler fullt ut. På den andre siden vil alternativet gi noen regioner med et så stort innbyggertall at man risikerer skalaulemper jamfør NOU 2000:22. Forutsatt at regionene greier å tilpasse og effektivisere produksjonen i forhold til regionale og lokale behov, for eksempel ved å kombinere aktiviteter i tradisjonelt ulike sektorer som utdanning og kultur, vil dette kunne gi både en effektivisering og en kvalitetsforbedring.

Større regioner vil også kunne gi effektivisering og kvalitetsforbedring knyttet til videregående utdanning og da spesielt til spesialiserte og ressurskrevende utdanninger. Man må likevel forvente en sentralisering av slike tilbud. Uansett må regionene ha en distribuert produksjon for å kunne være nær brukere, men regionene vil trolig stå friere til å organisere en effektiv og samtidig kvalitativ god produksjonen enn dagens regioner. Dette vil spesielt komme de større befolkningssentrene til gode, mens utkantene kan få en forverret situasjon med større avstand til tjenestetilbud. **Samlet sett vurderer vi dette alternativet som positivt hva gjelder effektivitet under ellers like forhold**. Om det følger utilstrekkelig ressurser med de nye oppgavene, kan kvalitet og kapasitet svekkes sammenlignet med dagens situasjon. Mens sentrale områder kan få klare positive effekter hva gjelder kvalitet og tilgjengelighet, kan det motsatte skje i utkantområder**. Vi vurderer derfor alternativet som nøytralt til positivt hva gjelder kvalitet.**

Myndighetsutøvelse

I dette alternativet overtar regionene kompetanse til myndighetsutøvelse på flere nye områder og spesielt der man trenger politisk skjønn. Dette gjelder særlig innen regionalpolitikk der virkemidler forutsettes overført til regionene, innovasjonsfremmende forskningsmidler, midler til høyere utdanning tilpasset regionale behov, samferdsel, kultur og helse. I tillegg overføres betydelig statlig planleggings- og innsigelsesmyndighet. Formålet er territoriell samordning av virkemidler og en utviklings- og innovasjonsfremmende offentlig politikk.

Alternativet vil trolig gi høyere kostnadseffektivitet i myndighetsutøvelse enn dagens situasjon, men ikke nødvendigvis bedre enn alternativet med 10-15 regioner, siden stordriftsfordelene ved regionnivåets oppgaver er trolig tatt ut på et langt lavere befolkningsnivå enn det mange av landsdelsregionene vil få (NOU 2000:18). Landsdelsregionene vil gi minst like god rekrutteringsevne og kapasitet som alternativet med 10-15 regioner. Ved en inndeling i

landsdelsregioner forutsetter vi tilførsel av nye myndighetsoppgaver til regionnivået. Dette vil i så fall styrke regionnivåets samordningsfunksjon betraktelig og også mulighetene til tilpassing til regionale forhold. **Vi vurderer at dette alternativet vil gi klart bedre forutsetninger for myndighetsutøvelse enn dagens fylkeskommune.**

Utviklingsarbeid

Betingelser for alternativet er overføring av mange utviklingsorienterte oppgaver fra staten til regionene og at landsdelene blir langt på veg selvstyrte innen sentrale områder. Gitt slik overføring vil alternativet gi langt bedre forutsetninger for å utøve et helhetssyn i beslutninger som i dag berører fylke og stat. Regionene vil også redusere antallet grenser som deler bo, -arbeidsmarkeds- og næringsregioner. Det er likevel en fare for at det vil oppstå nye former for samordningsproblemer mellom region og kommunenivået, noe som trolig vil forsterkes ved at flere av landsdelene vil bli markant mer polysentriske enn i dag og i alternativet med 10-15 regioner. Alternativet representerer også en fare for større samordningsutfordringer i aksen sentrum-periferi. Når det gjelder identifikasjon med landsdelene vil utfallet trolig variere. I Selstad (2004a) inndeling i syv regioner vil noen regionalternativer bygges rundt landsdelsidentiteter som allerede er sterkere forankret enn dagens fylker, mens andre identiteter må etableres på nytt. **Samlet sett vurderer vi at regionnivåets rolle som utviklingsaktør kan styrkes med dette alternativet, men at det vil oppstå nye former for samordningsutfordringer i beslutningstaking mellom kommune- og regionnivå.**

Oppsummering

Slik dette alternativet er skissert her, fremstår det som bedre enn dagens situasjon, men med en del utfordringer og forbehold. Demokratisk kan alternativet være positivt dersom store oppgaver overføres fra staten til regionene og med reell politisk makt på regionnivået. Samtidig øker avstanden mellom velger og politiker, noe som kan gi opplevd svakere representasjon blant velgerne. Alternativet vil gi mer effektiv tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse sammenlignet med dagens situasjon, og dette vil forsterkes dersom regionene får reell makt til å tilpasse slik virksomhet til regionens spesielle behov og situasjon. Også utviklingsarbeid kan bli mer effektivt under forutsetning av at man har relativt få kommuner som regionene skal forholde seg til.

Alternativet forutsetter en struktur på region- og kommunenivå som bygger på funksjonelle prinsipper og senter/region hierarki. En slik struktur er vanskelig å tilpasse de spesielle geografiske forholdene i Norge. Selstad (2004a) anbefaler syv regioner. I debatten knyttet til dette forslaget, har mange pekt på utfordringene knyttet til konkurranse og manglende samarbeid mellom byer innad i flere av de foreslåtte landsdelene. Dette medfører en risiko for en todeling av det regionale Norge, mellom splittede og lite handlekraftige regioner og regioner som opptrer som sterke politiske enheter. Ut fra dette hensynet kan 10 til 12 regioner være mer formålstjenlig. En inndeling i 10 til 12 regioner kan også lettere kombineres med flere kommuner enn 80.

4.5 STORBY MED FLEKSIBEL REGIONALPOLITISK ORGANISERING

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

Modellen bygger på ideer presentert av Rattsø (2014) der han fokuserer på at for å få en mer dynamisk nærings- og samfunnsutvikling bør kommunal organisering bygge på de store byene og deres omland. Han skisserer at for eksempel de 20 største byregionene kan få en status tilsvarende Oslo. Utenom de fem største byregionene som har over 200.000 innbyggere, vil slike regionkommuner likevel ha vanskelig for å overta alle dagens fylkeskommunale oppgaver (se for eksempel NOU 2000:22). For eksempel krever videregående skole minst 200.000 innbyggere for å oppnå en forholdsvis kostnadseffektiv virksomhet. Vi har derfor kombinert storbyprinsippet med Selstad m.fl. (2012) sitt forslag om en oppgavedifferensiering av kommuner etter størrelse, og med en indirekte valgt regional organisasjon med et ”restansvar” for oppgaver som kommunene ikke kan løse.

Demokrati

Modellen forutsetter at ”storbyregioner” får tilnærmet samme status som Oslo i dag. "Byregioner" en noe lavere status, mens de resterende ca. 130 kommunene organiseres i indirekte valgte regioner. Disse kommunene inndeles i tre størrelsesgrupper med varierende oppgavenivå avhengig av størrelse og med et indirekte valgt regionnivå som en ”restansvarlig” samarbeidsfunksjon som overtar organiseringen av dagens interkommunale samarbeid. Dette er en politisk to-nivå modell der demokratisk makt ligger til kommunene både i storbyene og i regionene. I forhold til demokrati slår alternativet ulikt ut for storbyene og distriktene. I storbyene vil direkte politisk kontroll flyttes fra regionnivå til kommunenivå, noe vi vurderer som nøytralt til svakt positivt. I distriktene vil den demokratiske effekten av å overføre oppgaver fra IKS’er til et indirekte valgt regionnivå være nøytralt til svakt positivt. Samtidig vil den totale summen av storbyer og regioner kunne bli langt høyere enn dagens 19, noe som vil gi småskalaulemper sammenlignet med dagens situasjon. Derfor vil det trolig måtte etableres nye IKS’er for å ta seg av oppgaver som tidligere var underlagt et folkevalgt regionnivå. Dette slår ut negativt hva gjelder demokrati. Den politiske effekten av at kontrollen over ”restoppgavene” flyttes fra et direkte til et indirekte valgt regionnivå er også negativ. **Vi vurderer derfor dette alternativet som klart negativt i forhold til demokrati, spesielt hva gjelder folkevalgt kontroll.**

Tjenesteproduksjon

Alternativet forutsetter en deling mellom storby og land. Man vil derfor kunne få storbyer og regioner med et markant lavere gjennomsnittlig befolkningsgrunnlag enn dagens fylkeskommuner. Som det fremgår av NOU 2000:22 er mange av oppgavene som skal løses av på storby og regionnivået forbundet med stordriftsfordeler som på langt nær er tatt ut på dagens nivå. Dermed vil alternativet gi betydelige småskalaulemper, med økte produksjonskostnader og/eller lavere tjenestekvalitet som resultat. Alternativet vil trolig være klart negativt for både storbyene og distriktsregionene utenfor det sentrale østlandsområdet. Eksempelvis vil "storbyen Bergen" og regionen som i dette alternativet reetableres for å dekke "storbyfunksjoner" i distriktsomlandet, produsere videregående opplæring mindre effektivt hver for seg enn Hordaland fylkeskommune gjør i dag. Utfordringene vil være størst for distriktsregionene, som er mest avhengige av byens innbyggergrunnlag for å oppnå noenlunde effektiv tjenesteproduksjon, men også storbyene utenom Oslo trenger innbyggerne i distriktsomlandet for å produsere tjenester effektivt. Kostnadsfunksjonene ved slike tjenester kan dermed tvinge frem interkommunale samarbeid mellom by og land på slike områder, med mange av de demokratiske og transaksjonsmessige utfordringene dette innebærer. **Samlet sett vurderer vi dette alternativet som negativt hva gjelder kostnader og kvalitet i regional produksjon.**

Myndighetsutøvelse

I denne modellen vil 4 til 6 storbyregioner få tilnærmet samme status som Oslo har i dag, 10 til 15 byregioner kan langt på veg få samme status hva gjelder myndighetsutøvelse, mens de resterende ca. 130 kommunene organiseres i indirekte valgte regioner. Alternativet vil gi en betydelig økning i antallet enheter med regionstatus, noe som tilsier at kompetansen til regionnivået som myndighetsutøver i mange tilfeller vil svekkes. Flere enheter med fylkesstatus vil trolig gi småskalaulemper sammenlignet med dagens situasjon, som også vil påvirke kapasitet og rekrutteringsevne negativt. Det er også en fare for at indirekte valg til fylkene og rollen som storby med fylkesstatus kan kompromittere regionnivåets habilitet som myndighetsutøver. En situasjon med flere regionenheter med uforandret eller færre oppgaver vil trolig svekke den regionale samordningsfunksjonen. **Samlet sett vurderer vi at dette alternativet er klart negativt sammenlignet med dagens situasjon med hensyn til myndighetsutøvelse. Et indirekte valgt fylkesnivå er også en veik myndighetsutøver. Dagens myndighetsoppgaver kan derfor bli overført til fylkesmannen eller andre statlige organer.**

Utviklingsarbeid

Alternativet forutsetter en deling mellom storby og land. Det er forutsatt at de inntil 20 byregionene får betydelig økt myndighet til planleggings- og utviklingsarbeid i egen region. Dette vil trolig skape større omfang av samordningsproblemer i beslutninger som omfatter spørsmål langs aksen sentrum-periferi. Alternativet vil trolig bidra til å løse en del avgrensede storbyutfordringer, men regiongrensene vil i større grad enn i dag trekkes på tvers av kommunikasjons-, service- og næringsregioner, noe som samlet sett vil redusere regionenes funksjonalitet og øke omfanget av samordningsutfordringer. Effekten på identitet vil slå svært

ulikt ut. I storbyregionene kan vi forvente at identifikasjonen med regionens identitetsmarkører styrkes, mens utkantsregionene vil mangle tilsvarende identitetsmarkører. **Samlet sett vurderer vi dette alternativet som klart negativt hva gjelder rollen som samfunnsutvikler.**

Oppsummering

Norge har mellom 80 og 150 service-, bo- og arbeidsmarkedsområder avhengig av kriterier man bruker for avgrensing. Storbyalternativet vil innvilge 20 av disse en spesiell status, spesielt de 4 til 6 største. De andre områdene/kommunene utgjør et «restproblem» som forutsettes organisert under en regionparaply med indirekte valg og uten representasjon av tilhørende storby. De 20 byene er naturlige service- og kommunikasjonssenter også for de mange små regionene. Inndelingen vil dele opp en del slike større serviceregioner og vil føre til at staten må ta økt ansvar for kommunikasjonssamordning mellom by og land.

Alternativet kan være effektivt for å løse interne utfordringer i byregioner og for å stimulere vekst i disse, men fremstår i en nasjonal og regional sammenheng som mer utfordrende enn dagens fylkesstruktur. Demokratisk er dette en to-nivå modell med direkte valg på kommune- og statsnivå. I de større byene vil det utvilsomt måtte opprettes bydeler som i dagens Oslo, og utenom storbyene gjenetableres ordningene man hadde frem til 1974 med indirekte valgte regionale forsamlinger og trolig et tilhørende byråkrati dominert av staten. Alternativet vil være mindre kostnadseffektivt enn dagens situasjon. Et klart skille mellom by og land vil også skape økt kompleksitet, som trolig vil svekke muligheten for regionalt utviklingsarbeid.

4.6 FLEKSIBEL

Fleksibel regional organisering. Generalistprinsippet forlates. Landet deles inn i 10 til 15 regioner som får et overordnet ansvar for regional planlegging og utvikling i hele regionen og ansvar for at alle innbyggere har gode velferds- og samfunnsforhold. Kommuner har ansvar for velferdsproduksjon, utviklingsarbeid, samfunnsplanlegging m.m. i forhold til størrelse og kompetanse og i tett samarbeid med regionen. Alle kommuner har ansvar for kommunal basisvirksomhet som barnehage, skole, SFO, hjemmebasert omsorg m.m. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få større oppgaver, i tett samarbeid med region og nabokommuner. Antall kommuner vil derfor kunne variere over tid. Modellen vil trolig fungere best med relativt få kommuner i hver region, helst ikke flere enn 15, for å kunne opprettholde tette samarbeidsrelasjoner. Det er direkte valg til tre nivå; kommunestyre, regionstyre og Storting. Regionene er valgkrets til Stortinget, kommunene til regiontinget. Modellen bygger på scenarioet ”modul” presentert i Selstad m.fl. (2012) men her modifisert ved at vi har introdusert full fleksibilitet i arbeidsdeling mellom kommune og region avhengig av størrelse og kompetanse. Generalistprinsippet er omdefinert til å gjelde et kommunalt/regionalt totalansvar. Dette er en modell der ”governance”; tett samarbeid mellom aktører for å finne de beste løsningene knyttet til lokale og regionale utfordringer, er hovedprinsipp for planlegging og utvikling.

Demokrati

Hele landet inklusive Oslo inndeles i 10 til 15 regioner og der kommuner har ansvar avhengig av størrelse og kompetanse i tett samarbeid med regionene. Alle kommuner har ansvar for basistjenester, alle regioner for samordnende territoriell planlegging og samfunnsutvikling. Det blir direktevalg til regionting. Regionene har et organisatorisk "restansvar" for organisering av offentlige tjenester og oppgaver som kommuner ikke kan klare å løse alene. I denne modellen må det regionalpolitiske nivået være en innovativ og oppgaveløsende utviklingsorganisasjon som samarbeider tett med kommuner, frivillige organisasjoner, næringslivet og staten. Typiske utviklingskrevende oppgaver innen samfunnsutvikling og velferdsproduksjon forutsettes overført til regionene/kommunene og «statlige kontrollregimer» avvikles. Dette er nødvendig for å identifisere og løse utfordringer samt finne løsninger som passer og er effektive lokalt og regionalt. I dette alternativet blir slikt utviklings- og løsningsarbeid sett som en grunnleggende regional politisk oppgave og som forutsetter at man greier å rekruttere tilsette og politikere som evner å takle slike utfordringer. Alternativet gir stor fleksibilitet til å finne egnede løsninger i offentlig regi og dette vil trolig redusere behovet for tjenesteproduksjon gjennom IKS, noe som vil være positivt med hensyn på demokrati. Alternativet vil stimulere kommune- og regionpolitikere til å engasjere seg aktivt i problemløsning og utviklingsarbeid. **Samlet sett vurderer vi dette alternativet som klart positivt i forhold til dagens situasjon.**

Tjenesteproduksjon

Dette alternativet er vanskelig å sammenligne og vurdere fordi mens forholdet stat – region kan være rimelig klart, er arbeidsdeling mellom region og kommune og for så vidt andre aktører mer dynamisk og innovativt. Om man forutsetter at regionene og kommunene får reell frihet til å velge organisatoriske produksjonsløsninger, bør man kunne utvikle både mer effektive og kvalitetsmessig bedre løsninger enn dagens standardløsninger. Samtidig kan det oppstå store regionale forskjeller mellom innovative og utviklingsorienterte samfunn og samfunn som er "mottakersamfunn". **Samlet sett mener vi at dette alternativet kan gi produksjon med både bedre kvalitet og produsert med høgre effektivitet enn i dagens situasjon, men det kan gå utover graden av likeverdighet i tjenestetilbudet.**

Myndighetsutøvelse

Vi vurderer at dette alternativet vil ha de samme vilkårene for myndighetsutøvelse som alternativet med 10-15 regioner inspirert av Oppgavefordelingsutvalget, altså **bedre enn dagens**. Vi vil peke på at grunnleggende målsetninger bak dette alternativet er å styrke det regionalpolitiske nivået som samfunnsutvikler og fremme innovasjon innen offentlig virksomhet. Dette vil kunne gi positive virkninger spesielt knyttet til regional samordning av offentlig og privat virksomhet.

Utviklingsarbeid

I denne modellen er utviklingskrevende oppgaver innen samfunnsutvikling og velferdsproduksjon overført til regionene/kommunene i fellesskap, som sammen må utforme lokalt og regionalt tilpassede løsninger. Reduksjonen i antallet regioner legger til rette for at regionene kan ta på seg flere oppgaver fra staten, noe som vil kunne redusere omfanget av samordningsproblemer som angår regioner og regional stat/underliggende etater. Modellen forutsetter langt større omfang av forhandlinger mellom region og kommune enn alternativet med utgangspunkt i Oppgavefordelingsutvalget. Gitt vellykket samarbeid mellom nivåene kan man oppnå beslutninger som er bedre tilpasset lokale og regionale forhold enn i dag, men også her kan man se for seg konkurrerende atferd mellom forvaltningsnivåene. Fleksibel regionalpolitisk organisering vil gi en mer funksjonell regioninndeling enn dagens, mens den tette kontakten mellom kommunalt og regionalt folkevalgt nivå kan resultere i at innbyggerne i større grad identifisere seg med regionen. **Vi vurderer at dette alternativet vil styrke regionnivåets rolle som utviklingsaktør, forutsatt at nivåene finner frem til gode samarbeidsformer og løsninger.**

Oppsummering

Dette alternativet er det mest radikale sammenlignet med dagens situasjon fordi både struktur, oppgaver og arbeidsmåter forutsettes endret. Derfor er det også vanskelig å vurdere virkninger da disse er avhengig av om regionene lykkes i samarbeidet med kommunene, staten og andre aktører og at man evner å legge om arbeidsformer fra "styring fra toppen" til samarbeid og fleksibilitet. I prinsippet skal det utvikles avtaler mellom region og hver kommune om hvilke oppgaver som skal løses av kommunen og hvilke regionen har ansvar for. Dette er tilsvarende prinsipp som gjelder for samarbeid mellom helseforetak og kommune i samhandlingsreformen. Om man lykkes med å utvikle et tett samarbeid og dermed også oppnår stor fleksibilitet i å finne gode lokale og regionale løsninger innen tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid, er alternativet klart bedre enn dagens situasjon. I motsatt fall kan det regionale nivået lett utvikles til å bli en sterk "overherre" som reduserer kommunal politisk makt. Om man har mange og små kommuner øker sjansene for slik overstyring, mens den avtar med en reduksjon i antallet kommuner og med overføring av egenmakt til kommunenivå. Man kan også oppnå mer likestilte partnere gjennom å innføre et system med kommunegrupper og med klart definerte oppgaver avhengig av befolkningsstørrelse, slik de fire Selstad m.fl. (2012) skisserte.

4.7 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Ovenfor har vi vurdert de fem alternativene i forhold til kriterier for demokrati, tjenesteyting, myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid. Dette er sprikende oppgaver og som vi peker på innledningsvis kan det være betydelige forskjeller i arbeidsmåter mellom å samordne tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse og drive aktivt og oppsøkende utviklingsarbeid. Det siste omfatter også å se sammenhenger mellom og målrette innsats for utvikling av offentlig og

privat virksomhet på regionalt nivå. Dette preger også alternativene og de ulike utredningene disse bygger på og man kan problematisere om et regionalpolitisk nivå skal være en sterk utviklingsaktør, en produsent og myndighetsutøver på statens vegne, eller begge deler. Mens tabell 4.1 oppsummerer våre mer detaljerte vurderinger, oppsummerer tabell 4.2 en totalvurdering av alternativene slik vi har skissert dem og opp mot dagens forhold.

Tabell 4.2 Oppsummering av alternativvurdering sammenlignet med dagens situasjon

Tabell 4.2 Oppsummering av alternativvurdering sammenlignet med dagens situasjon

Alternativ **Kriterier**	**0-alternativet** 19 fylker ca. 300 kommuner	**Sammen-slåing** 10 til 15 regioner ca. 300 kommuner	**Landsdel** 7 regioner og 80 region-kommuner	**Storby** med fleksibel regionalpolitisk organisering – ca. 150 kommuner	**Fleksibel regionalpolitisk** og kommunal organisering 10 – 15 regioner
Demokrati	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt positivt	Klart positivt
Tjenesteproduksjon	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Myndighetsutøvelse	Som i dag	Positivt	Klart positivt	Negativt	Positivt
Planlegging og utvikling	Som i dag	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt
Totalt	Svakt negativt	Positivt	Positivt	Svakt negativt	Positivt

Vi vil presisere at spesielt alternativene Storby og Fleksibel er mindre utredet enn de andre i tidligere utredninger og vurderingene er derfor usikre og bygger på forutsetninger som lett kan endres over tid.

En stor utfordring både i kommunereform og regionreform er generalistprinsippet. Her har vi med utgangspunkt i Selstad mfl. (2012) modifisert det kommunale generalistprinsippet i noen av alternativene. En tilsvarende modifisering kan også gjøres i forholdet mellom stat og region. Hva om sterke regioner kan overta flere oppgaver fra staten enn andre? Dette er ikke vurdert i utredninger vi bygger på, men kan være et interessant perspektiv videre.

En tredje utfordring er fysisk struktur. Skal man bygge på dagens fylkeskommuner eller skal man eventuelt dele inn landsdeler/regioner på nytt av? Dette må selvsagt også sees i sammenheng med oppgaver. Et sterkt utviklingsfokus vil normalt forutsette at man har fokus på større nærings- og samfunnsstrukturer, slik Selstad (2004a) gjør, og slik at områder som har de samme strukturene og utfordringene sees i sammenheng. Et sterkt produksjons- eller

myndighetsperspektiv vil i større grad måtte sees i sammenheng med statlig geografisk organisering og hva som er sektorfunksjonelle samordningsutfordringer.

Mest sentralt er likevel hvilken demokratisk rolle man ønsker at det regionale nivået skal ha. Sterke politiske regioner forutsetter muskler og myndighet til å utvikle egen politikk tilpasset sin region, noe som fordrer delegering av makt fra stat til region. Spesielt vil dette gjelde oppgaver som i dag er styrt og kontrollert av direktorater. Regionene må også ha frihet til å utvikle egne løsninger og bli ansvarlige for disse. På den andre side kan store kommuner overta oppgaver fra det regionale nivået og som lett kan oppfattes som en maktsvekkelse av regionene, spesielt hvis ikke oppgaver tilføres ovenfra.

I kapittel 3 og i flere av alternativene har vi pekt på at det kan være et motsetningsforhold mellom produksjon/myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid. Den spesielle utfordringen man har på regionalt nivå er samordning av offentlig og privat virksomhet og planer på en slik måte at man får best mulig regional utvikling og effektiv bruk av private og offentlige ressurser. Segmentering og fragmentering rammer spesielt utfordringene med å se funksjonelle regionale sammenhenger og å utvikle planer og tiltak som er effektive for utvikling (Amdam og Veggeland 2011). Dette krever utviklingsledelse og tett samarbeid mellom sentrale aktører, aktiviteter det er vanskelig å organisere på statlig nivå eller lokalt. Økende kompleksitet i samfunnet stiller økende krav til governance - å finne nye muligheter og løsninger som er effektive i en nasjonal, regional og lokal kontekst.

5 LITTERATUR

Allmendinger P. (2009): *Planning Theory*. Palgrave. London

Amdam, J. (1983): Teoriar for lokalisering av offentleg verksemd. NordREFO. Oslo.

Amdam, J. (1985): Alternativ og konsekvensar: Alternativsøking og konsekvensanalyse ved samfunnsplanlegging. Skrift nr. 11. MRDH. Volda.

Amdam J. (1996): Dei samanlikna frifylka. Arbeidsrapport nr. 24. Møreforsking. Volda.

Amdam J. og Amdam R. (2000). *Kommunikativ planlegging*. Det norske samlaget. Oslo.

Amdam, J, Barstad, J, Halvorsen, L. J. Tangen, G (2003). *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Volda: Møreforsking.

Amdam J. m.fl. (2005): *Kommunestruktur Romsdal og Nordmøre*. Arbeidsrapport. Møreforsking Volda.

Amdam J. og N. Veggeland (2011): *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforlaget. Oslo.

Amdam R. (2005): *Planlegging som handling*. Universitetsforlaget. Oslo.

Bouckaert, G., Peters, G. og Verhoest, K. (2010): *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. London – New York: Palgrave Macmillan.

ECON 2004:16: Sterkere regioner- en kunnskapsoversikt. (ECON 2004:16

Farsund, A. og E. Leknes (2010): Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer.

Friedmann, J. og Weaver, C. (1979): *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning.* London: Edward Arnold.

Healey P. (2006): *Collaborative planning.* Palgrave. London.

Healey P., C. de Magalhaes og A. Madanipour (1999): Institutional capacity-building, Urban Planning and urban regeneration projects. Futura. (Journal of the Finnish Society for Futures Studies,) No 3.

Hernes, G. (1974) Om ulikhetens reproduksjon. Christian Ejlers forlag. København.

Higdem U. (2011): Medvirkning I regional planlegging: partnerskap versus deltakelse. I Higdem m.fl. *Plan, region & politikk*. Forlag1. Oslo.

KMD 2014: *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport fra ekspertutvalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KOU 1-98: Rydd opp! Oslo: Kommunenes Sentralforbund.

KRD 2009: Forvaltningsreformen - oversikt over nye oppgaver for fylkeskommunene fra 1. januar 2010, brev til kommunene 14.12.09.

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

Nilsen J. (2013): Mellomnivået – behov, oppgaver og inndeling. NIVI-notat 2013:4. Oslo.

Nilsen J. og Langset M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør*. NIVI-rapport 2013:5 Oslo.

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

Rokkan, S. (1967): Geography, religion, and social class: crosscutting cleavages in Norwegian politics. New York : The Free Press

Rokkan, S. et al. (1987): Centre-periphery structures in Europe: an ISSC workbook in comparative analysis. Frankfurt : Campus Verlag

Rokkan, S. (1987): Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk. I Rokkan, S.: *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget, Oslo. (Opprinneleg trykt på engelsk i 1967).

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

Selstad T. (2004): Sterke regioner KOU 2004:1 Sterke regioner. Kortversjon. Kommunenes Sentralforbund.

Selstad T., Dølvik T., Hompland A., Lesjø J.H., Ringholm T. (2012): *Scenarier for kommunesektoren 3012-2037*. ØF-rapport 01/2012. Lillehammer.

Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2003): *Makten og demokratiet. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Norges offentlige utredninger:

NOU 1974:53: Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.

NOU 1983:2: Maktutredningen: Sluttrapport.

NOU 1988:38: Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1986:7 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for Horten, Tønsberg og Larvik. Kommunaldepartementet.

NOU 1989:16 Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest. Kommunaldepartementet.

NOU 1992:15: Kommune og fylkesindelingen i et Norge i forandring. Kommunaldepartementet.

NOU 1996:5: Hvem skal eie sykehusene? Sosial- og helsedepartementet.

NOU 2000:22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2003:19 Makt og demokratiutredningen. Arbeids- og admnistarsjonsdepartementet.

NOU 2004:2: Effekter og effektivitet. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner. Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsmeldinger, høringer, proposisjoner og komiteinnstillinger

Innst. O. nr. 30 (2008-2009): Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen til Ot. prp. nr. 10 (2008-2009).

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. 166 (2006-2007): Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om forvaltningsreformen (St.meld. nr. 12 (2006-2007)).

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

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

St.meld.nr.32 (1994-1995): Kommune og fylkesinndelingen. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

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

St.meld.nr. 19 (2001-2002): Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå. Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 31 (2002-2003): Storbymeldingen. Om utviklingen av en bypolitikk. Kommunal- og regionaldepartementet.

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

St.meld. nr. 31 (2006-2007): Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion, hovedstadsmeldingen. Kommunal- og regionaldepartementet.

MØREFORSKING

MØREFORSKING AS
Postboks 5075
NO-6021 Ålesund
TEL +47 70 11 16 00
epost@mfaa.no
www.moreforsk.no
NO 991 436 502

Høgskolen i Molde

HØGSKULEN I VOLDA

HØGSKOLEN I ÅLESUND