

Regionreformen videre med et forskerblikk

Gro Sandkjær Hanssen ,
By- og regionforskningsinstituttet NIBR, HiOA
21.november 2017

PLAN
LOV
2008



NIBR



tøi



Evaluering av PBL (2008) Fungerer plandelen etter intensjonene? NFR- Forskerprosjekt - DEMOSREG



Regjeringen.no

Tema ▾ Dokument ▾ Aktuelt ▾ Departement ▾ Regjering ▾

Du er her: [Forsiden](#) • [Departementene](#) • [Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#) • [Organisering og ledelse](#) • [Styrer, råd og utvalg](#) • [Ekspertutvalg for oppgaver til de nye fylkeskommuner](#)

Ekspertutvalg for oppgaver til de nye fylkeskommunene

Styre/råd/utvalg |

Regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg som skal foreslå oppgaver som kan styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og gi bedre tjenester for innbyggere

Oppdraget

- Utvalget skal på faglig grunnlag analysere og vurdere konkrete oppgaver og ansvarsområder med sikte på å foreslå ytterligere oppgaver og myndighet til fylkeskommune utover det som er avklart etter Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017).
- Forslag til oppgaveoverføringer skal drøftes i lys av retningslinjene for oppgavefordelingen slik disse er gitt i NOU 2000: 22.
- Utvalgets forslag skal kunne styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, gi en mer brukervennlig forvaltning, en bedre offentlig ressursbruk og bedre tjenester for innbyggere og næringsliv.
- Utvalget skal tydeliggjøre hvilke forutsetninger som ligger til grunn for de konkrete forslagene.
- Utvalget skal gi en vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.
- Utvalget skal levere sin rapport innen 1. februar 2018.

Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

- Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer
- Etablere omforente mål, gjennom aggregering av preferanser
- Velge strategisk retning for utvikling
- Forankre hos alle relevante aktører
- Bruke samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy

Argumentene for sterkere regionale folkevalgt nivå

- *Bør være en demokratisk uttrykt ønsket utvikling*
- *Bedre på aggregering av preferanser og behov*
- *Gjenvalgsmotiv*
- *Større legitimitet og bedre ansvarsutkreving*

Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

- Mobilisere ressurskontrollerende aktører
- Mobiliserende (plan)prosesser
- Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møtesteder
- Nettverksnode: facilitere, etablere arenaer hvor aktører kobles
- Incentivordninger som bygger opp rundt den valgte retningen

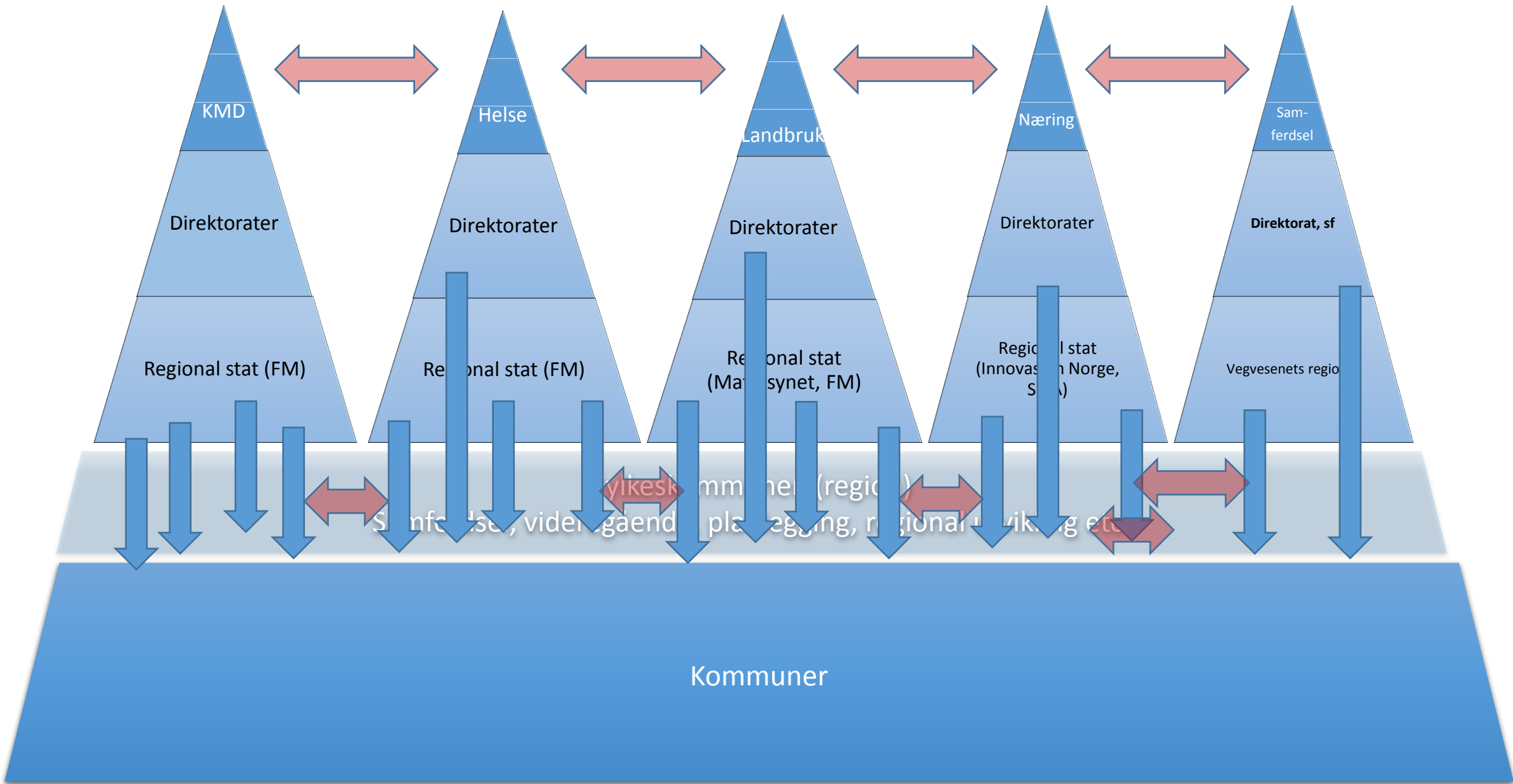
- *Vet bedre hvilke ressurser som kan mobiliseres*
- *Følehorn ute, mer responsive*
- *Bedre koblingsboks mellom næringsliv og offentlige myndigheter*
- *Vet mer om stedlig merverdi*

Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

- Samordne sprikende sektormyndigheter og forplikte dem
- Regional plan som retningsgivende for samordnet innsats og virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører
- Bindeledd mellom forvaltningsnivåer
- Veilede

- *Avveining m/m sektor-interesser berører spørsmål av politisk natur*
- *Følsomhet for regionale rammebetingelser*
- *Tradisjon for partnerskap*
- *Åpne involverende prosesser*

Utfordringsbilde er ikke vesentlig endret



KMD

Helse

Landbruk

Næring

Samferdsel

Direktorater

Direktorater

Direktorater

Direktorater

Direktorat, sf

Regional stat (FM)

Regional stat (FM)

Regional stat
(Matsynet, FM)

Regional stat
(Innovasjon Norge,
SSB)

Vegvesenets region

Kommuner

Likessammene (region)
Samferdsel, videregående opplæring, planlegging, regional utvikling etc.

Fragmentert virkemiddelapparat med ulik geografisk inndeling

Oslo	Akershus	Ostfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn	Møre	Sor-Tr.	Nord-Tr.	Nordland	Troms	Finnmark			
2 regioner																					
Hovedredningsentral 1 Stavanger															Hovedredningsentral 2 Bodø						
3 regioner																					
Meteorologisk institutt – værvarslinga 1										Meteorologisk institutt – værvarslinga 2					Meteorologisk institutt – vær 3						
Jernbaneverket 1								Jernbaneverket 2				Jernbaneverket 3									
Fylkesnemnda for sosiale saker									Fylkesnemnda for sosiale saker 2						Fylkesnemnda for sosiale saker 3						
Statnett 1													Statnett 2			Statnett 3					
4 regioner																					
Sjofartsdir inspeksjon 1				Sjofartsdir inspeksjon 1				Sjofartsdir inspeksjon 2				Sjofartsdir inspeksjon 3			Sjofartsdir inspeksjon 4						
5 regioner																					
Vegregion 1					Vegregion 2					Vegregion 3				Vegregion 4		Vegregion 5					
H2 Helseregion 1					Helseregion 2					Helseregion 3				Helseregion 4		Helseregion 5					
Avinor 1								Avinor 2				Avinor 3			Avinor 4	Avinor 5					
Justerkamre 1								Justerkamre 2				Justerkamre 3		Justerlamre 4		Justerkamre 5					
NVE 1					NVE 2					NVE 3			NVE 4		NVE 5						
Kystverket 1				Kystverket 1				Kystverket 2				Kystverket 3		Kystverk 4	Kystverk 5						
Eltilsynet 1						Eltilsynet 2			Eltilsynet 3			Eltilsynet 4		Eltilsynet 5							
Jordskifteretten 1					Jordskifteretten 2				Jordskifteretten 3			Jordskifteretten 4		Jordskifte 5							
Barne-, ungdoms- og familieetaten 1					BUFA 2				BUFA 3			BUFA 4		BUFA 5							
Statsbygg 1					Statsbygg 2				Statsbygg 3			Statsbygg 4		Statsbygg 5							
6 regioner																					
Husbanken 1					Husbanken 2					Husbanken 3				Husbanken 4		Husbank 5	Husbank 6				
UDI 1				UDI 2				UDI 1		UDI 3		UDI 4			UDI 5	UDI 6					
L 2		Lagdømme 1		Lagdømme 2			Lagd 1	Lagdømme 3			Lagdømme 4			Lagdømme 5		Lagdømme 6					
Kri 1	Krim 2		Krim 1	Kriminalomsorg 2			Kriminalomsorg 3			Kriminalomsorg 4			Kriminalomsorg 5		Kriminalomsorg 6						
Sjofartsinspektør 1								Sjofartsinspektør 2				Sjofartsinspektør 3		Sjofartsinspektør 4		Sjofartins 5	Sjofartsinsp. 6				
Tollregion 1			Tollregion 2				Tollregion 3				Tollregion 4			Tollregion 5		Tollregion 6					
Reindr 1				R 1 R2 Reindrif 3 R4 5 6																	
7 regioner																					
Arb 1		Arbeidstilsynet 2			Arbeidstilsyn 3				Arbeidstilsyn 4				Arbeidstilsyn 5			Arbeidstilsyn 6		Arbeidstilsyn 7			
Fiskeridirektoratet 1					Fiskeridirektoratet 1								Fiskeridirektoratet 2		Fisk 3	Fiskdir 4	Fiskd 5	Fisk 6	Fisk 7		
8 regioner																					
Statsarkivet 1				Statsarkiv 2			Statsarkiv 3				Statsarkiv 4		Statsarkiv 5		Ark 6		Statsarkiv 7			Statsarkiv 8	
Mattilsynet 1				Mattilsynet 2			Mattilsynet 3			Mattilsynet 4			Mattilsynet 5		Mattilsynet 6		Mattilsyn 7	Mattilsyn 8			
Statens lånekasse 1					Låne 6		Lån 2+1	Låne 3+1	Statens lånekasse 4			Låne 5	Låne 6		Låne 7	Statens lånekasse 8					
10 regioner																					
Statsadvokaten 1				Statsadvokat 2			Statsadv 1	Statsadvokat 3		Statsadvokat 4		Adv. 5	Adv. 6	Statsadvokat 7		Statsadv. 8	Statsadv 9	Statsadv. 10			
Reg 1	Forbrukerrådet 2		Forbrukerrådet 3			Forbrukerrådet 4			Forbr.råd 5		Forbr 6	Forbrukerrådet 7			Forbrukerrådet 8		Forbruker 9	Forbruker 10			
11 regioner																					
Bisp 1		Bispedømme 2			Bispedømme 3			Bispedømme 4			Bispedømme 5			Bisp 6	Bispedømme 7		Bisp 8	Bispedøm 9	Bispedø 10	Bispedømme 11	
12 regioner																					
Statens kartverk 1				Kartverk 2			Kart 1	Kartverk 3			Kartverk 4		Kart 5	Kartverk 6		Kart 7	Kart 8	Kart 9	Kartverk 10	Kart 11	Kart 12

(Hentet fra Stigen 2011)

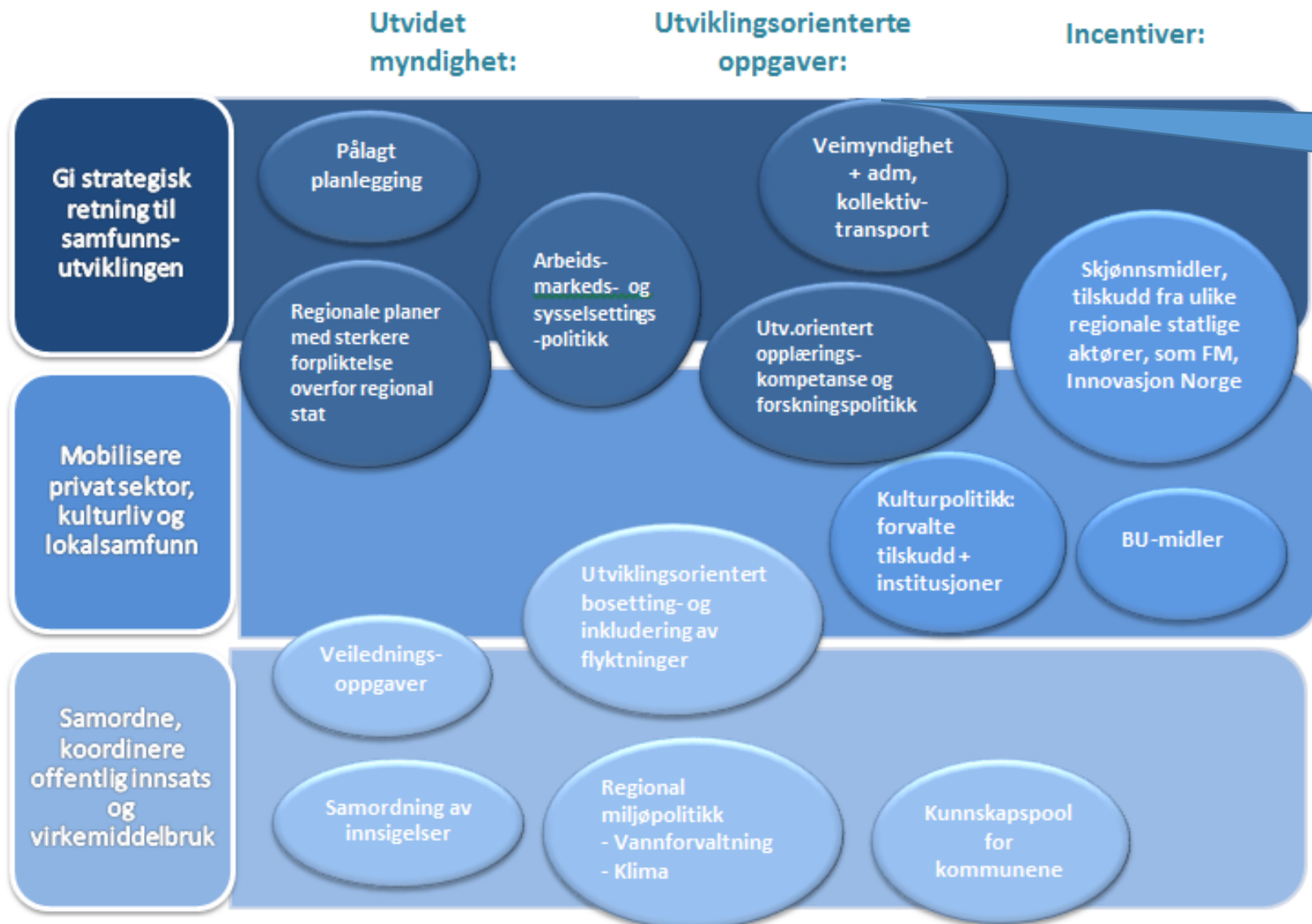
Blir større regioner en demokratireform som sikrer mer helhetlig politikk?

Ikke nødvendigvis!

Forutsetninger nasjonalt

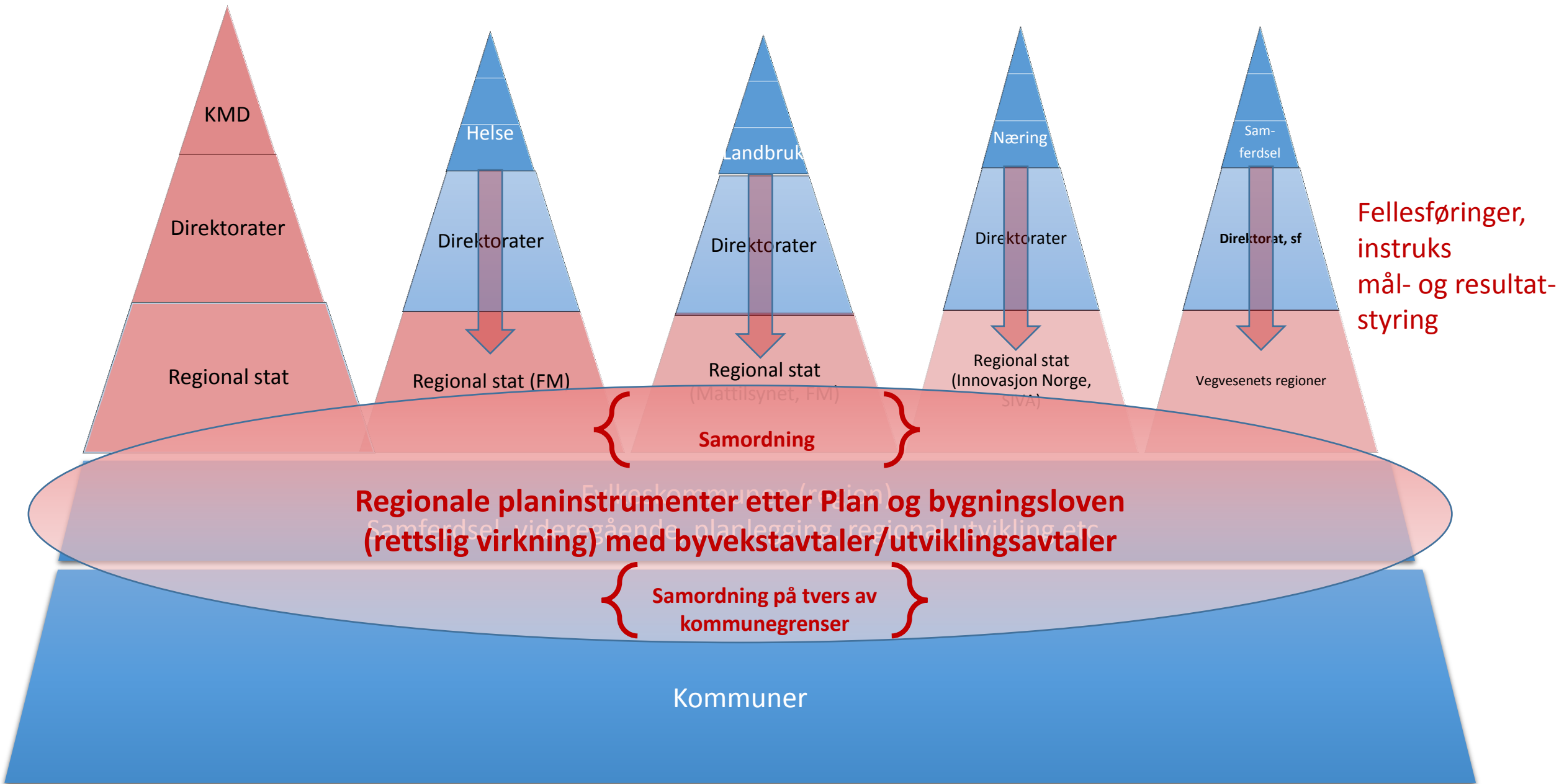
1. Avhenger av oppgaver, ansvar og virkemidler

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen



Tjenester:
*Helse
*Barnevern

KMD tar samordningsansvar



Men vi ser også overraskede sentraliseringstendenser!

Høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Nyhet | Dato: 05.10.2017

Klima- og miljødepartementet har i dag sendt på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven. Endringene gjelder hovedsakelig forenklinger i organiseringen av vannforvaltningsarbeidet.

Det foreslås at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakobling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter, ikke lenger skal ha en formell rolle i arbeidet.

Klima- og miljødepartementet

TEMA

Klima og miljø

RELATERT

➤ [Høring av forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven](#)

KONTAKT

[Vannseksjonen](#)

E-post: postmottak@kld.dep.no

Telefon: [22 24 57 11](tel:22245711)

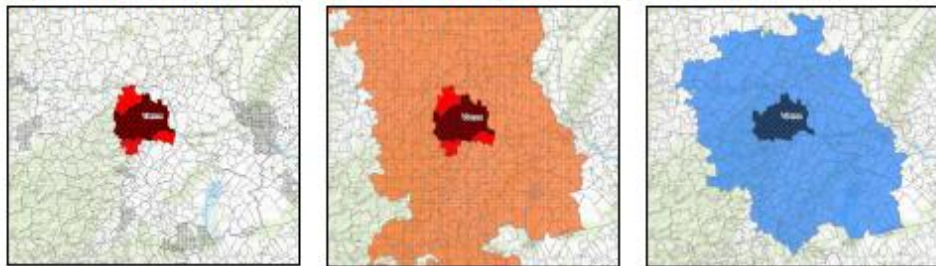
Adresse: P.B.8013 Dep, 0030 Oslo

Forutsetninger – i de nye fylkeskommunene

2. Avhenger av bedre samspill mellom by-omlandskommuner

Wien

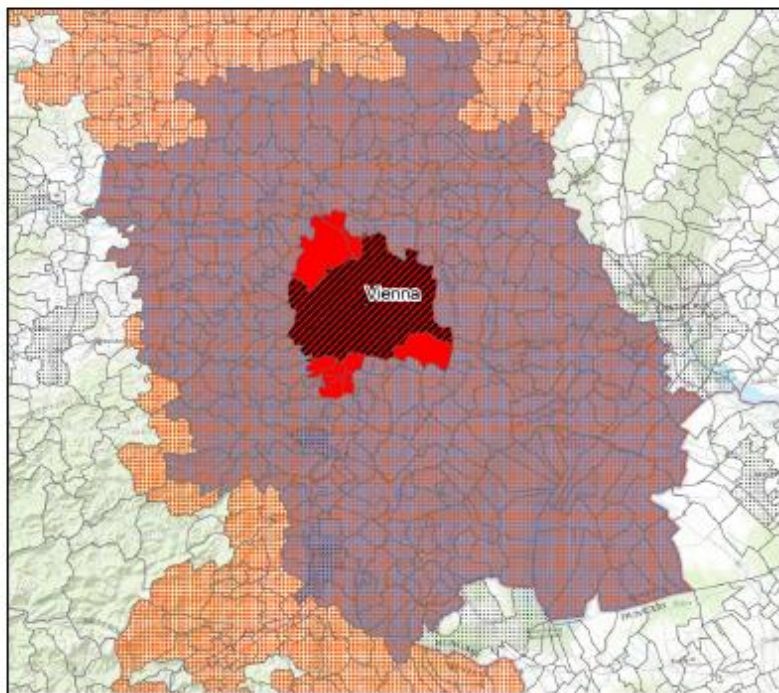
Map 1.1 Relation between FUAs, MUAs and the Metropolitan Development Area of Vienna



A) MUA and core municipality

B) MUA, core municipality & FUA

C) MDA and core municipality



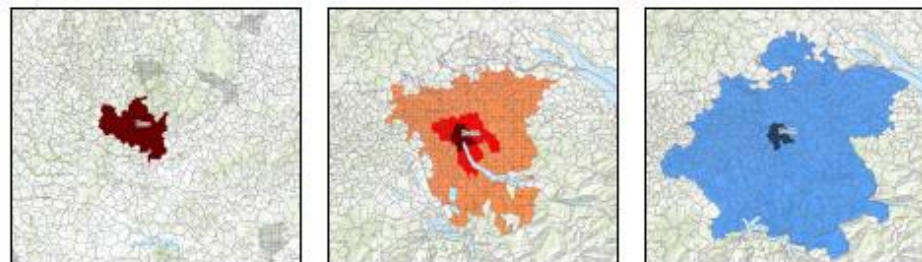
Legend

- Municipality (LAU2)
- Core city municipality
- MUA of the core city (EUBON2013 Database)

0 5 10 20 Kilometers

Zurich

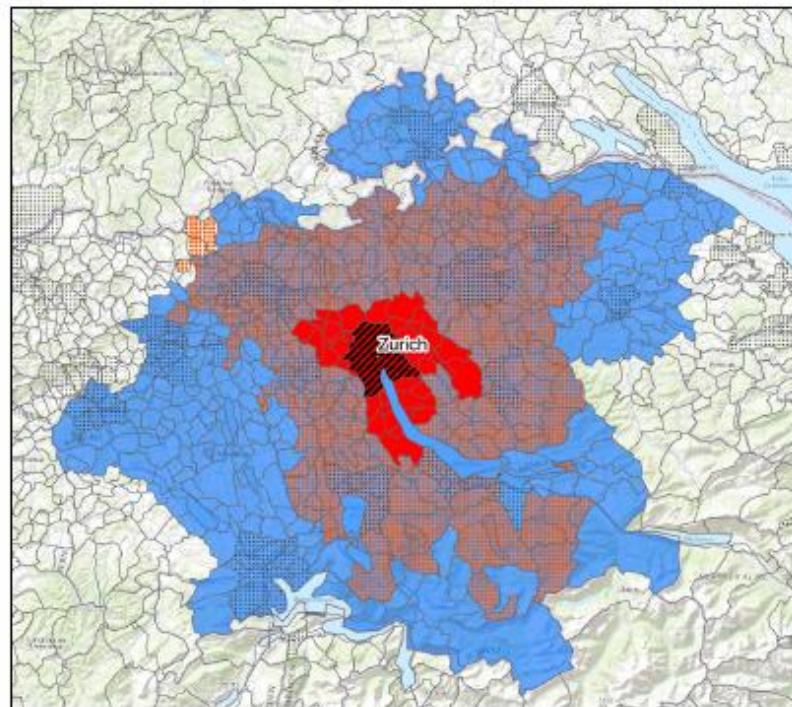
Map 2.1: Relation between FUAs, MUAs and the Metropolitan Development Area of Zurich



A) MUA and core municipality

B) MUA, core municipality & FUA

C) MDA and core municipality



Legend

- Municipality (LAU2)
- Core city municipality

0 5 10 20 Kilometers

2. Avhenger av bedre samspill mellom by-omlandskommuner

- **En felles europeisk utfordring i dag:**
 - Manglende samspill mellom storby og omlandskommuner
 - Manglende byområdeplanlegging
- **Byenes utfordring i Norge:**
 - Omlandskommuner i opposisjon
 - Underminerer sentrumsutvikling
- **Dysfunksjonell konkurranse**
- **Hvordan kan de nye fylkene orkestrere:**
 - Bedre «rules of the game»?
 - Koordinert utvikling – dra i samme retning?

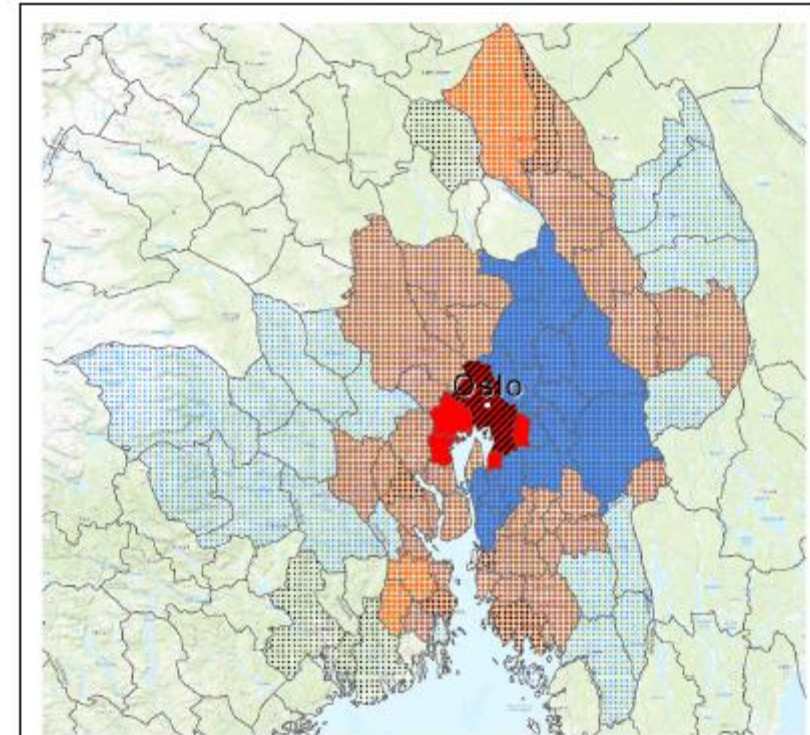
Map 6.1: Relation between FUAs, MUAs and the Metropolitan Development Area of Oslo



A) MUA and core municipality

B) MUA, core municipality & FUA

C) MDA and core municipality



Legend

Municipality (LAU2)

0 15 30 60 Kilometers

3. Avhenger av at fylkene har ryggrad til å gi retning for utviklingen

Nødvendig med økt regional samordning på tvers av kommunegrenser for å oppnå:

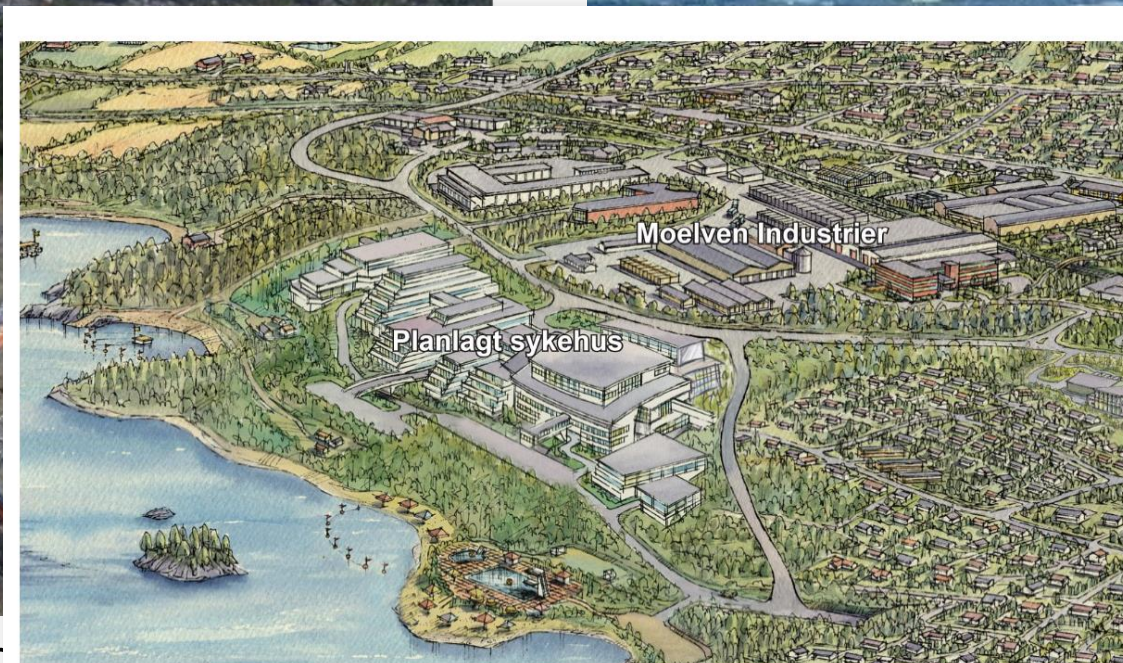
- helhetlig bærekraftig bo- areal og transportutvikling (unngå uheldige aggregerte eff)
- som sees i smh med helhetlig satsing for å styrke innovasjon og vekstkraft
- som igjen bygger på helhetstenkning rundt sysselsetting, bosetting, folkehelse etc



4. Avhenger at de nye fylkene utøver samfunnsutviklingsrollen sin – basert på politisk helhetstenkning

- Viser større evne til helhetstenkning på tvers av sektorer
 - Utdanning, kompetanse, folkehelse, plan, næringsutvikling etc
 - Hva er fylkeskommunens samlede målstruktur – trengs nye verktøy?
- Viser større evne til helhetstenkning på tvers av forvaltningsnivåer
 - Samordne fragmentert offentlig myndighet
 - For eksempel når statlige aktører ikke ser at lokaliseringen deres har et regionalt og lokalt fotavtrykk

Etter nøye vurdering av hver enkelt tomt (20 stk) har politiet, i samråd med Statsbygg, valgt tomten på Stoa, v/E18



Mike Fuller Gee 18. oktober

Slik kan et sykehus i Moelv ved Mjøsbrua bli seende ut. Det er for langt unna byene og naturlige kollektivknutepunkt, mener eksperter på byplanlegging og transport.

Skatt Østs lokalisering av sitt nye storkontor til Grålum ved E6, blir kjent [bare ett døgn etter at Fredrikstad-ordfører Jon-Ivar Nygård kritiserte plasseringen av nytt Østfold-sykehus på Kalnes.](#)

Nygård [har lenge bekymret seg for at Skatt Øst skal velge å plassere Østfold-hovedkontoret med opp mot 80 arbeidsplasser på det han kaller et jorde.](#)

E6 viktig

– Økonomiske forhold er alltid en vesentlig faktor, men i tillegg har vi blant annet lagt vekt på hva slags område kontoret blir liggende i, tilgjengelighet for publikum, parkeringsmuligheter, offentlig kommunikasjon og trafikale forhold, forteller Sletten, som understreker at beliggenheten ved

Kjøling på kontor eller møt

Vi har lagertømming av våre varmepumpekontor og mindre kontorer.

ANNONSE

Tydeligere politiske strategisk retningsgivning lokalt kan bidra til et samspill med nasjonale myndigheter slik at man unngår å tappe sentrum for arbeidsplasser og funksjoner

Skatt sør – E18 mellom Sandefjord og Larvik

4. Avhenger at de nye fylkene utøver samfunnsutviklingsrollen sin – basert på politisk helhetstenkning

- Viser større evne til helhetstenkning på tvers av sektorer
 - Utdanning, kompetanse, folkehelse, plan, næringsutvikling etc
 - Hva er fylkeskommunens samlede målstruktur – trengs nye verktøy?
- Viser større evne til helhetstenkning på tvers av forvaltningsnivåer
 - Samordne fragmentert offentlig myndighet
 - For eksempel når statlige aktører ikke ser at lokaliseringen deres har et regionalt og lokalt fotavtrykk
- Viser større evne til helhetstenkning over tid
 - Bruke potensialet i planinstrumenter etter PBL (2008), evt nye instrument
 - Sikre de mer langsiktige bærekraftperspektivene, herunder klima

5. Avhenger av at de nye fylkeskommunene er gode forhandlingspartnere når staten er motpart

- Forhandlings- og avtaleorganiseringen griper om seg:
 - Bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler, byvekstavtaler, samhandlingsreform
 - Forutsetter sterkere aktører lokalt og regionalt
 - Skal kunne parere forhandlingspartnerne fra statlig nivå (kompetanse og tyngde)
- Ellers vil de ikke være i stand til å fremme innbyggernes interesser innenfor en slik partnerskapslogikk



Solvik-Olsen: – Mest surrealistiske jeg har vært med på

Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune nektet å signere bymiljøavtalen under møte med ministeren.

ingensarene, og påvirke staten til å oppføre på måter som er mer hensiktsmessige for kommunene. For eksempel kan de forsøke å få økte bevilgninger, få departementer og andre statlige virksomheter til å samordne seg, endre politikk osv.

Bruker kommunene og fylkeskommunene det nye handlingsrommet som en mer egalitær forhandlingsarena gir?

For å svare på dette vil vi bruke Oslo- og Akershus-avtalen som ble ferdigforhandlet i juni 2017, som case. Avtalen ble inngått mellom staten og plan-eierne, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. I andre byområder er også omegnskommuner part i avtalen.

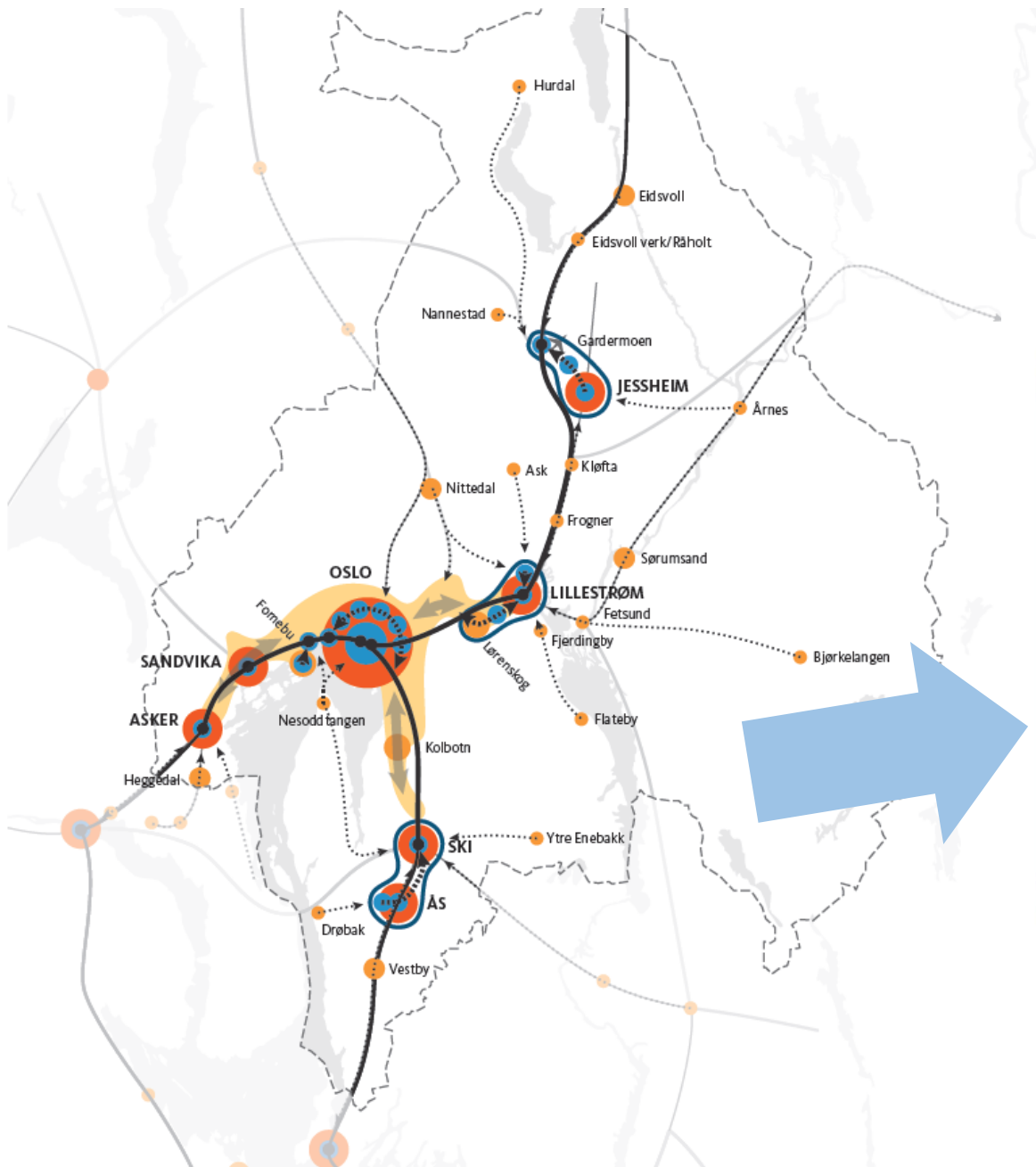
Nyere forskning viser utfordringen den sektorierte stat representerer for en helhetlig, bærekraftig utvikling av byområder (Millstein mfl. 2016, Hofstad og Hanssen 2015, 2016). Som vi allerede har pekt på koordinerer ikke alltid statens mange hoder sin virksomhet, ei heller lokaliseringen av den, rundt den regionale utviklingsretningen som er trukket opp i regional plan. Bruker nå Oslo og Akershus sitt nye handlingsrom som en mer egalitær forhandlingsarena gir?

For å svare på dette har vi studert tilgjengelige offentlige dokumenter om forhandlingene og avtalene, samt utført dybdeintervjuer av nøkkelaktører. Av dette datamaterialet går det frem at Oslo og Akershus har

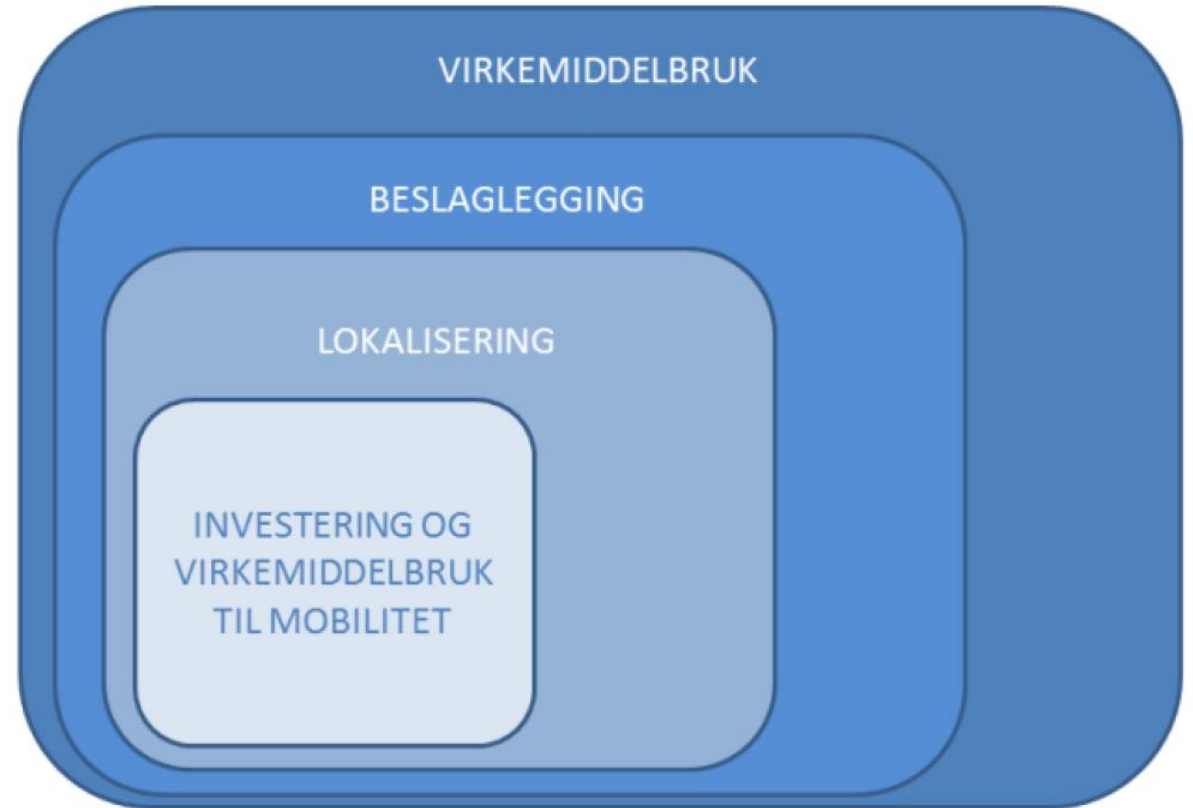
mentene samt å følge opp areal- og transportpolitikken innenfor egne ansvarsområder. Byutviklingsavtalen er videre en mulighet for å få drøftet hvordan både staten og planeierne skal samarbeide om å følge opp regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus» (Akershus fylkeskommune 2017:187).

Her ser vi altså at det er avtalens potensial til å *samordne staten* som understrekes, ved å få departementene til å følge opp areal- og transportpolitikken på sine områder. I selve avtalen kommer dette svært godt frem i avtalepunktene for statens forpliktelser. Her står det at staten forplikter seg til oppfølging av Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus og planens handlingsprogram. Det pekes også på at staten må følge opp sine egne «statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» og den regionale planen i lokalisering av egen virksomhet og i praktiseringen av innsigelsesordningen. Et eget avtalepunkt sier i tillegg at «berørte statlige myndigheter vil gjennom samordnet deltagelse bidra med faglige innspill i planprosessene ved rullering av kommunale planer og bidra til tidlig og tydelig avklaring av nasjonale og vesentlige regionale interesser», noe som strengt tatt allerede er et krav etter plan- og bygningsloven (2008).

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune for-

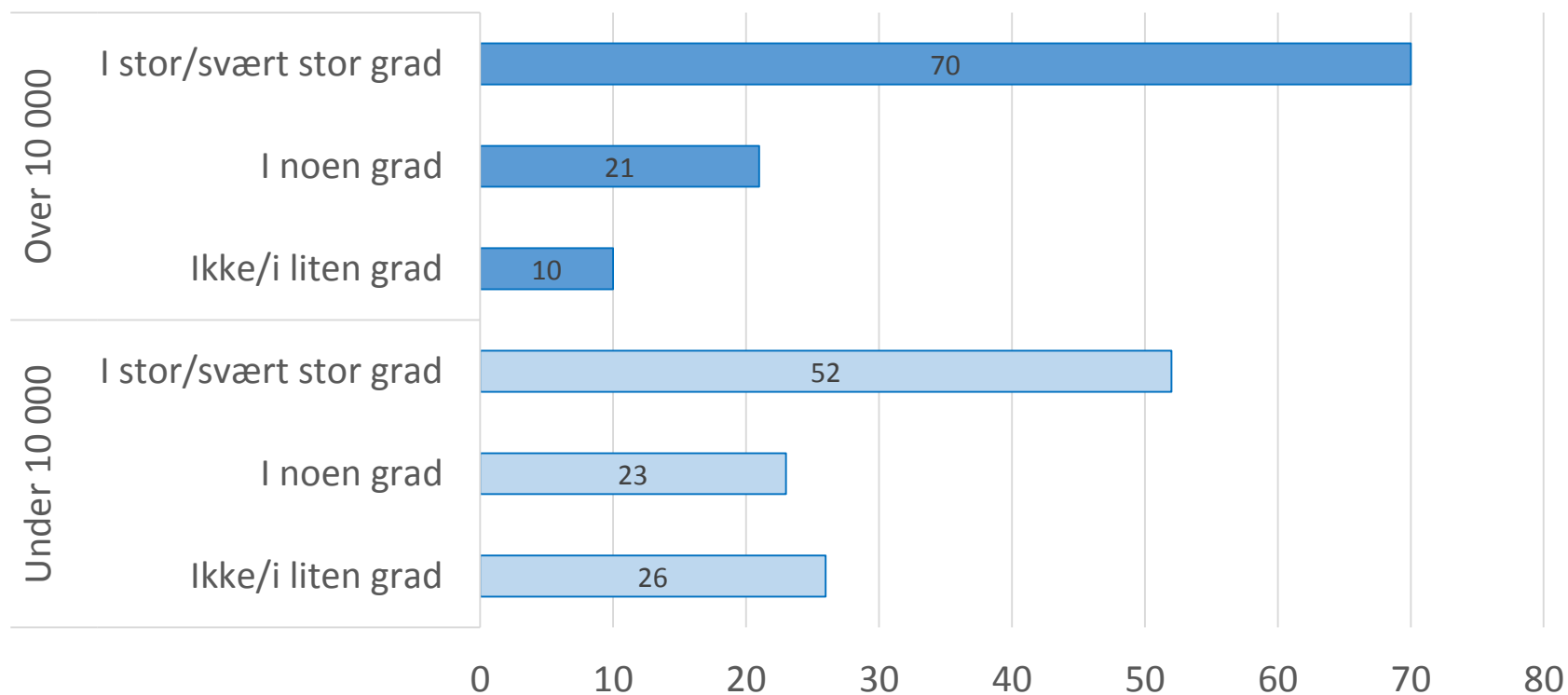


Statlig politikk

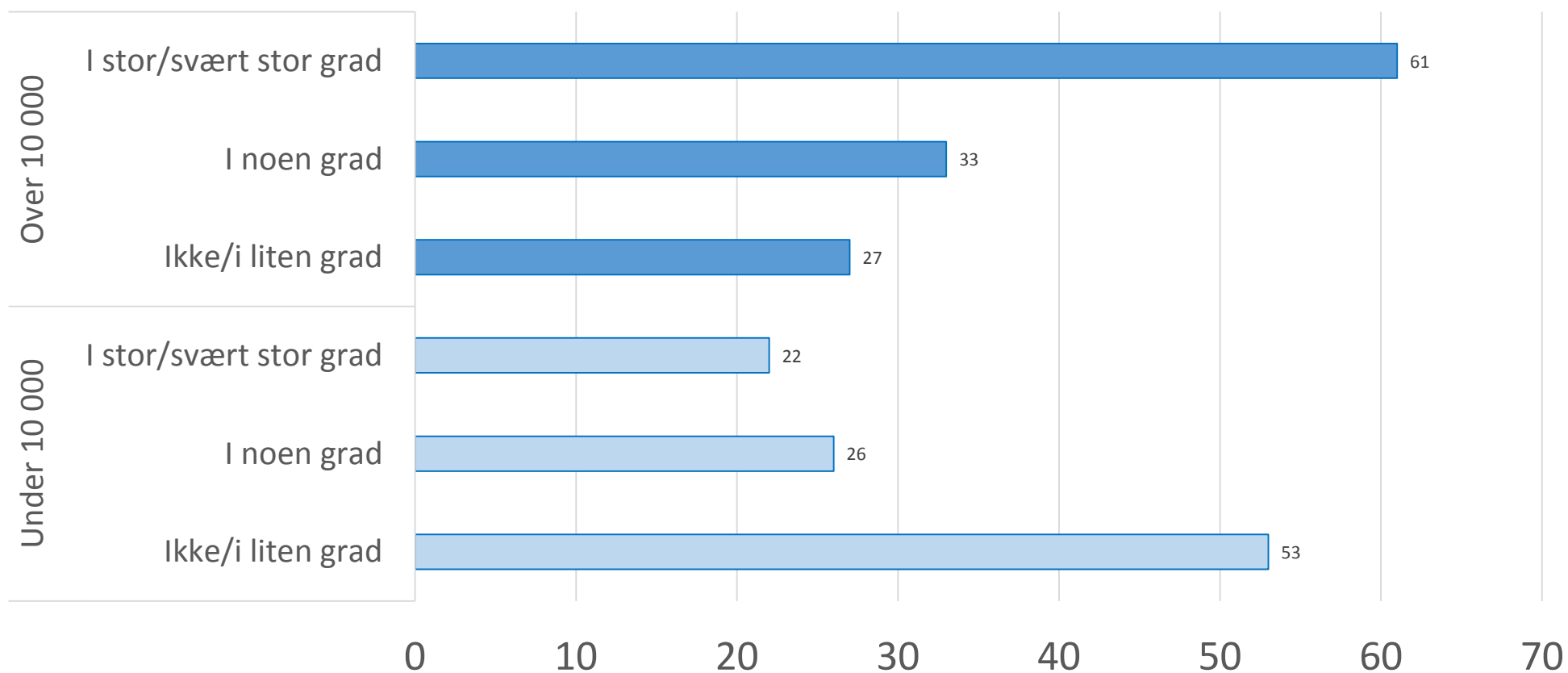


6. Sikre forankring i kommunene for regional retningsgivning

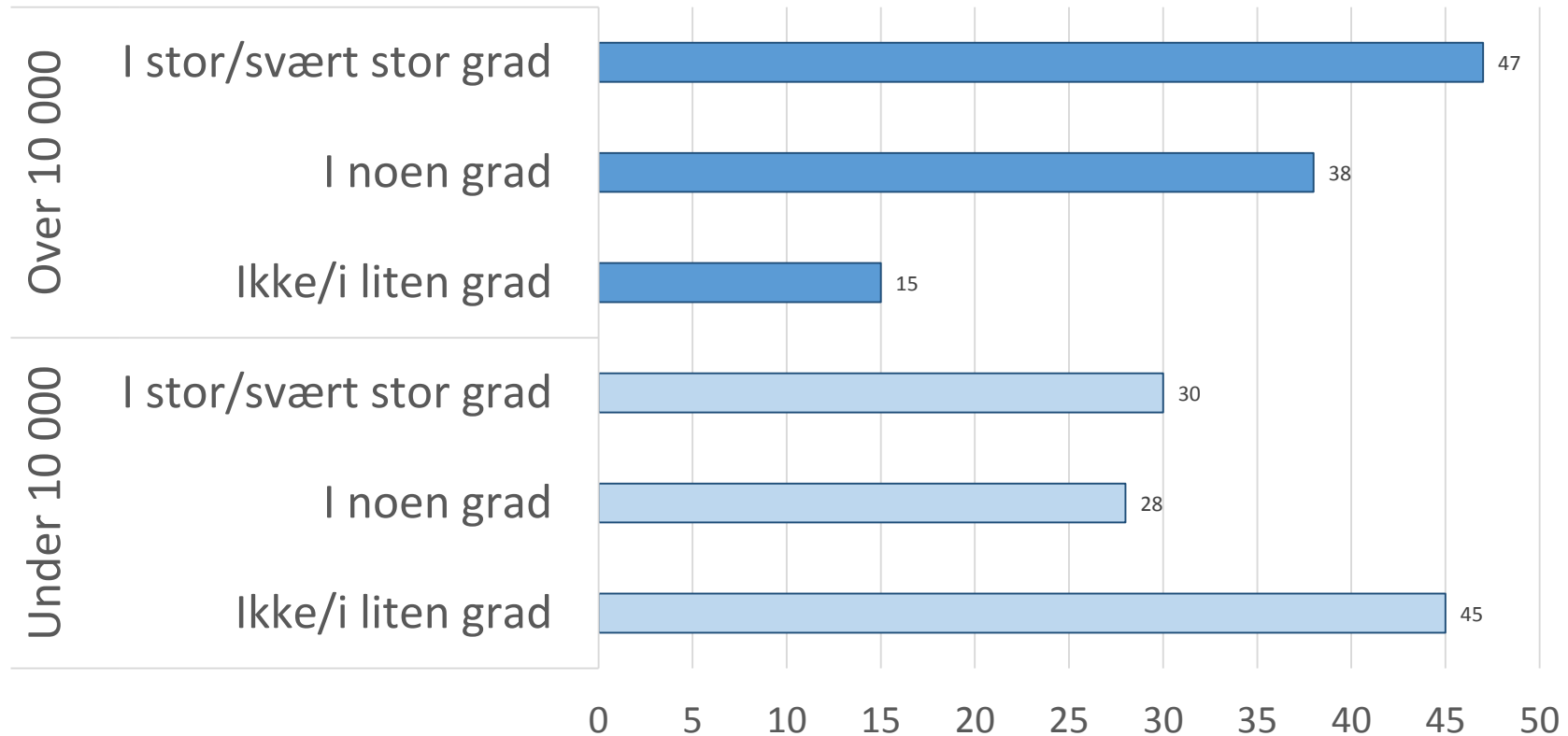
I hvor stor grad er regionale planer viktige for å sikre samordnet areal- og transportplanlegging på tvers av kommunegrenser?



I hvor stor grad er regionale planer viktige for å sikre en samordnet og balansert utvikling mellom kommuner



I hvor stor grad er regionale planer viktige for å koordinere innsatsen for å styrke vekstkraften i området



7. Sikre godt samspill mellom fag og politikk

- Må sikre et sterkt og strategisk sektorovergripende perspektiv hos politikerne
 - Regionalt blikk og lokal kjennskap (dekobling av regional-lokalpolitikerrollen)
 - Politikerne må få et eieforhold til de nye politikkområdene de evt får
 - Se politikkområder i sammenheng
 - Politisk lederskap viktig for å sikre forankring i kommunene
- Fag og administrasjon må spille politikerne gode!
 - Etablere på-tversarenaer (for både fag og politikk)
 - Planprosesser som møteplasser (også for å forene to/tre fylkesorganisasjoner)
 - Planer som strategiske verktøy for politikerne (unngå sektoriserte planer som ikke sees i sammenheng)

8. Avhenger av et gjennomgående samfunnsutviklingsperspektiv

- I utøvelsen av fylkeskommunens egne ansvarsområder
- Kan realisere et stort innovasjonspotensial; nye koblinger av videregående opplæring, arbeidsliv, næringsliv, arealplanlegging, bosetting av flyktninger, folkehelse, samlokalisering
- For å få samfunnsutvikling sterkere på dagsorden i kommunene, i en situasjon med tyngre velferdstjenester
- Understøtte kommunene i sin samfunnsutvikling: Bygge kompetansemiljøer og databaser som kan serve kommunene



Takk for oppmerksomheten!

gro.hanssen@nibr.hioa.no