



Saksgang  
Fylkestinget 2015 - 2019

Møtedato  
07.12.2016

Saksnr.  
38/16

---

## Regionreformen. Vurdering av ulike alternativer for Finnmark

### Sammendrag

Regjeringen mener landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner, og har bedt alle fylker gjennomføre nabosamtaler. Målet med reformen er å bidra til forenkling, klarere ansvarsfordeling, samt styrke lokaldemokratiet på regionalt nivå.

På bakgrunn av dette har fylkesrådmannen vurdert tre ulike alternativer for Finnmark fylkeskommune; Finnmark som egen region, Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms som en region, og Finnmark og Troms som en region.

### Fylkesrådmannens innstilling

1. Fylkestinget vedtar at Finnmark skal bestå som egen region
2. Finnmark som egen region begrunnes med:
  - Opprettholdelse av desentrale strukturer
  - Vektlegging av nærhetsprinsippet når det gjelder folk og offentlige etater og institusjoner
  - Reell demokratiutvikling
  - Suverenitetshevdelse, med vekt på vår grense til Russland
  - Eierforholdet til land og vann i Finnmark
  - Den sterke identitetsfølelsen finnmarkingene har til eget fylke
3. Fylkestinget understreker på det sterkeste at regionalt folkevalgt nivå må tilføres nye oppgaver og myndighet
  - Det må følge med ressurser ved overføring av oppgaver og myndighet
  - Det må utredes muligheter for å lokalisere statlige direktorater og arbeidsplasser til regionalt folkevalgt nivå når det er viktig for regional utvikling
  - Statens regionale inndeling må etableres i samsvar med inndelingen til folkevalgte regioner
4. Generalistprinsippet må beholdes

5. Fylkestinget mener at Finnmark har gode forutsetninger for vekst basert på naturressurser og sterke kompetansemiljøer
6. Finnmark må framover få en formell utviklerrolle i utøvelsen av nordområdepolitikken
7. Fylkestinget mener at sammenslåing av fylker må skje på bakgrunn av frivillighet

Vadsø, 30. november 2016

Øystein Ruud  
fylkesrådmann

Tore Gundersen

#### Vedlegg:

1. Rapport: Regionreformen – nabosamtalen med Troms
2. FT-sak 1/15: Prinsipper for et regionalt folkevalgt nivå

## Bakgrunn

Fylkeskommunene ble i brev 2. juli 2015 bedt om å innlede «nabosamtaler» for å vurdere om det ville være aktuelt å slå seg sammen med nabofylker.

I april 2016 la regjeringen fram St.meld. 22 (2015-2016) «*Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*». Stortinget behandlet meldingen 8. juni 2016 og gikk inn for *om lag 10 folkevalgte regioner* i Norge. Stortinget ba regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal foreslå nye oppgaver til regionene etter at regionstrukturen er fastlagt.

Fylkestinget i Finnmark har behandlet sak om regionreform tre ganger:

1. Mars 2015: FT-sak nr. 1/15 *Prinsipper for et regionalt folkevalgt nivå*. Fylkestinget vedtok i denne saken «*at oppgaver skal overføres fra det regionale statlige nivå (fylkesmannen) til det regionale folkevalgte nivå (fylkeskommunen) og at Finnmark må bestå som eget fylke*».
2. Desember 2015: Melding nr. 9/15 – Regionreformen og Finnmark. Meldingen var en orientering til det nye fylkestinget om historikken i regionreformen.
3. Juni 2016: FT-sak nr. 18/16. Fylkestinget vedtok følgende: «*Finnmark fylkesting ber fylkesordføreren fortsette nabosamtalene med Troms- og Nordland fylkeskommuner. Det legges fram en sak for fylkestinget innen utgangen av 2016*».

Regjeringen har gitt fylkeskommunene frist til 1. desember for å gi tilbakemelding på regionreformen. Fylkestingets vedtak i denne saken er Finnmark fylkeskommunes tilbakemelding.

## Beskrivelse

### Regionreformen – bakgrunn og status

Stortinget mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner. Da vil funksjonelle områder kunne ses i sammenheng som grunnlag for samfunnsutviklingen. Større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.

Utgangspunktet for regionreformen er dagens fylkeskommuner. Regjeringen vil bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunene har i dag. Et kjennetegn ved fylkeskommunenes arbeidsform er samhandling og samarbeid med kommunene, regional statsforvaltning, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører.

Regjeringen mener at det regionale folkevalgte nivået har et godt utgangspunkt for å ivareta et helhetssyn på tvers av sektorer og kommunegrenser.

## **Mål med reformen**

Reformen skal bidra til forenkling og tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling. Regjeringen mener endringer i regionalt folkevalgt nivå's rolle og oppgaver kan bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Regionreformen skal styrke lokaldemokratiet på regionalt nivå. Deltakelse og demokrati er grunnleggende verdier. De som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, skal kunne øve innflytelse på politikken.

## **Nye oppgaver og funksjoner til større folkevalgte regioner**

Det legges opp til at oppgaver og ansvar som i dag ligger til fylkeskommunen videreføres til nye folkevalgte regioner, med unntak av oppgaver som er vedtatt overført til kommuner som del av kommunereformen. Med utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og stortingsflertallets føringer, jf. Innst. 333 S (2014– 2015), har Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurdert endringer i folkevalgte regioners oppgaver, virkemidler og roller innen ulike sektorer som kan styrke regionene i samfunnsutviklerrollen.

### Regional planlegging:

Regional planlegging er det sentrale virkemiddelet for å utøve samfunnsutviklerrollen. Gjennom regionale planprosesser avveies ulike interesser mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, for kommunal planlegging og for statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Regjeringen vil forbedre statlige myndigheters medvirkning i regional planlegging. Departementet vil vurdere hvordan man kan gjøre regional planlegging mer forpliktende for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene. Departementene vil pålegge sine underliggende etater aktiv og forpliktende deltakelse i regionale planprosesser, og å delta som aktive partnere ved oppfølging av planene, også gjennom avtaler.

### Samferdsel:

Hovedmodellen for vegansvar mellom fylkeskommune og stat skal opprettholdes, slik at regionalt folkevalgt nivå fremdeles skal være en vesentlig vegeier, med ansvar for fylkesveger. I arbeidet med rullering av Nasjonal transportplan vil enkelte vegstrekninger med sterke næringsinteresser bli vurdert omklassifisert.

Ansvar for ordningen med tilskudd til private lufthavner foreslås overført til de nye folkevalgte regionene som har slike lufthavner. Dette vil gi bedre mulighet til å se det regionale transporttilbudet i sammenheng og til å gjøre avveininger mellom transporttiltak. Det skal utredes om ordningen med kjøp av innenlandske flyruter kan overføres til regionalt folkevalgt nivå.

### Næringsutvikling:

Oppgaver og ansvar som i dag ligger til fylkeskommunen videreføres i nye folkevalgte regioner, med unntak av oppgaver som er vedtatt overført til kommuner som del av kommunereformen. Med utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og stortingsflertallets føringer, jf. Innst. 333 S (2014– 2015), har departementet vurdert endringer i

folkevalgte regioners oppgaver, virkemidler og roller innen ulike sektorer som kan styrke regionene i samfunnsutviklerrollen.

Det foreslås at nye folkevalgte regioner får ansvar for utforming og oppfølging av regionale oppdrag til nasjonale virkemiddelaktører for forskning, innovasjon og næringsutvikling.

#### Utdanning og kompetanse:

I styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren formidles det klare forventninger om at sektoren deltar i utformingen av regionale kompetanseplaner i tråd med vedtatte nasjonale forventninger.

Nye folkevalgte regioner får ansvar for å legge til rette for samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringsaktører om behov og tilrettelegging for etter- og videreutdanning.

I stortingsmelding om fagskoler som legges frem i løpet av 2016, skal det tas stilling til finansieringsordningen og forvaltningen av offentlige fagskoler. Ansvar og oppgavene til det regionale folkevalgte nivået på fagskoleområdet skal avklares. Spørsmålet skal vurderes i lys av større folkevalgte regioner.

#### Kultur:

Et større regionalt handlingsrom innenfor kulturpolitikken kan legge grunnlag for mer helhetlige vurderinger på tvers av politikkområder. Forvaltningen av tilskudd innen kulturområdet skal gjennomgås med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå.

Kulturdepartementet vil også gjennomgå ansvarsforhold og finansiering av institusjoner og tiltak som i dag har delt finansiering, med sikte på å overføre oppgaver og ansvar til større folkevalgte regioner.

Regjeringen ønsker å rendyrke Riksantikvaren som direktorat. Det foreslås derfor å overføre flere oppgaver som i dag ligger hos Riksantikvaren til regionalt folkevalgt nivå.

#### Klima og miljø:

Fylkeskommunen har ansvar for de fleste oppgavene innen friluftsliv på regionalt nivå. Det foreslås å overføre fylkesmannens ansvar og rolle innen friluftsliv til nye folkevalgte regioner. Fylkesmannens ansvar for statlig eide og sikrede friluftsområder skal vurderes med sikte på overføring til større folkevalgte regioner.

#### Statlig lokaliseringspolitikk:

Statlig lokaliseringspolitikk er et virkemiddel for utvikling av vekstkraftige regioner med velfungerende regionsentre. Regional statsforvaltning utgjør en viktig andel av sysselsettingen i mange regioner. Regionalt folkevalgt nivå kan bidra med viktige vurderinger av ulike lokaliseringsalternativer for statlige arbeidsplasser.

Større regioner vil forenkle en slik medvirkningsprosess, samt bidra til at vurderingene gjøres i en større geografisk og funksjonell sammenheng. Det skal vurderes egne bestemmelser om dette i «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon.»

Prosjektmidler:

Stortingsflertallet ba i sin innstilling (jf. Innst 333 S (2014–2015)) om vurderinger av muligheten for overføring av relevante prosjektmidler til regionalt folkevalgt nivå. I stortingsmelding nr. 22 har regjeringen vurdert endringer i ansvar for prosjektmidler (tilskuddsmidler) innen fiskerihavner, kultur, kulturminner og friluftsliv.

**Tidsplan for regionreformen**

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og regionreformen samtidig, slik at både nye kommuner og nye folkevalgte regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020. Regjeringen har også satt ned et ekspertutvalg som skal foreslå ytterligere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt, og senest våren 2017:

- Proposisjon om nye oppgaver og roller blir fremlagt våren 2017
- Proposisjon med forslag til ny regional struktur våren 2017
- Nye regioner og kommuner trer i kraft fra 1.1.2020

**Nord-Norge og regionreformen**

På bakgrunn av vedtak i FT-sak18/16 ble det etablert kontakt mellom de tre nordnorske fylkene for å avklare holdning til gjennomføring av nabosamtaler. Nordland ønsket ikke å delta i samtalene.

Oversikt over milepæler:

- 22. april 2016: Møte med Troms fylkeskommune. Begge parter var representert med både politikere og administrasjon. Tema for møtet var regionreformen.
- 8. juni 2016: Fylkesordfører orienterte fylkestinget om regionreformprosessen så langt og ba samtidig om å få mandat til å fortsette samtalene med Troms fylkeskommune.
- 8. juni 2016: Finnmark fylkesting ba fylkesordføreren fortsette nabosamtalene med Troms og Nordland fylkeskommuner og vedtok at det skulle legges fram en sak for fylkestinget innen utgangen av 2016.
- 18. august 2016: Møte mellom de administrative arbeidsgruppene i Troms og Finnmark fylkeskommuner. Tema for møtet var framdriftsplan og forslag til organisering og mandat for arbeidet.
- 5. september 2016: Møte med Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) ved statsråd Sanner og politisk og administrativ ledelse i de tre nordnorske fylkene vedrørende status i arbeidet med regionreformen i Nord-Norge
- 5. oktober 2016: Møte i arbeidsutvalget, Troms og Finnmark, Tromsø. Tema for møtet var forutsetninger for en eventuell sammenslåing og videre prosess.
- 24. oktober 2016: Møte med Troms hvor også Nordland var invitert. Tema for møtet var drøfting av hva som skal til for at hele Nord-Norge skal kunne samles i en felles region.
- 25. oktober 2016: Møte i arbeidsutvalget, Troms og Finnmark, Tromsø. Tema var utredning, forutsetninger og videre prosess.
- 9. november: Møte med Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) ved statsråd Sanner og politisk ledelse i Troms og Finnmark.

Høsten 2016 er det jobbet fra både administrativt og politisk side for å samordne prosessen mellom de to fylkene. Det har i arbeidet vært et mål om å bli enige om en felles rapport som redegjør for muligheter og utfordringer ved en eventuell sammenslått region mellom Finnmark og Troms.

I den politiske delen av samarbeidet har Troms blant annet presentert forslag til en intensjonsavtalesom forutsatte Tromsø som fylkeshovedstad og parlamentarisme som styringsform. Finnmark kunne ikke fortsette samtalene med dette utgangspunktet. Dette hadde i stor grad sammenheng med at de to delegasjonene har hatt to helt ulike mandat. Arbeidet med en felles rapport ble derfor avsluttet og Finnmark fylkeskommune har utarbeidet en egen saksutredning.

### **Andre prosesser med tilknytning til regionalt folkevalgt nivå**

#### Kommunereform

I oktober 2016 la Fylkesmannen i Finnmark fram sin anbefaling til ny kommunestruktur for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Fylkesmannen anbefaler på sikt en reduksjon av antall kommuner i Finnmark fra 19 til 15.

#### Politireform og 110.sentralene

Nærpolitireformen er både en strukturreform og en kvalitetsreform. Det overordnede målet med reformen er beskrevet i Prop. 61 LS: *"Et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer."*

Antall politidistrikt er redusert fra 27 til 12. I Nord-Norge er Nordland, Troms og Finnmark egne politidistrikt med hovedseter i henholdsvis Bodø, Tromsø og Kirkenes. Reformen ble iverksatt 1. januar 2016

I politireformen ble det presisert at brann- og redningsvesenets nødmeldingstjeneste skulle tilpasses de geografiske grensene til de nye politidistriktene. Det er vedtatt opprettelse av 12 110-sentraler i Norge. Finnmark har fått sin egen 110-sentral samlokalisert med politiets operasjonssentral i Kirkenes.

#### Fylkesmannsembetene

Parallelt med vurderingen av fremtidig regionalt folkevalgt nivå pågår en prosess med vurdering av fylkesmannsembetenes fremtidige struktur. Bakgrunnen er at en endret kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner åpner for å vurdere fylkesmannsembetenes geografiske inndeling. KMD la i juni 2016 fram en rapport hvor det fremmes forslag om reduksjon av antall fylkesmannsembeter til mellom 8-12. Rapport fra KMD ble sendt på høring 8. juli med høringsfrist 14. okt. 2016, og Fylkesmannen i Finnmark har oversendt innspill, som referert nedenfor. Prosessen videre er at KMD legger fram sin anbefaling for regjeringen i desember 2016, og det er forventet at beslutningen om ny struktur for fylkesmannsembetene tas av regjeringen tidlig i 2017.

Følgende modeller er drøftet:

- Konsolideringsmodell som innebærer mindre endringer av dagens struktur (14-17)

- Regionmodell som innebærer et antall mellomstore embeter (8-13)
- Landsdelsmodell som innebærer et antall store embeter på landsdelsnivå (4-7)

I den samlede vurderingen av modellene legges det vekt på at fremtidig struktur for fylkesmannsembetene skal være fremtidsrettet og ha bærekraft i møte med nye og endrede oppgaver. Den skal også være robust sett i relasjon til en endret kommunestruktur i et langsiktig perspektiv. I rapporten konkluderes det med at regionmodellen best forener de viktigste hensyn som en inndeling av fylkesmannen skal ivareta.

Fylkesmannen i Finnmark vektlegger følgende i sitt hørings svar:

- Finnmark fylke er en naturlig geografisk region.
- Fylkesmannsembetet bør fortsatt ha sitt sete i Vadsø
- Finnmark som et fullverdig embete

Fylkesmannen i Finnmark mener at konsolideringsmodellen er den mest framtidssrettede og bærekraftige av de foreslåtte modellene. Følgende kriterier /argumenter er hovedbegrunnelse for dette:

- suverenitetshevdelse
- miljøaspekter i nord
- det samiske perspektivet
- geografi

Fylkesmannen i Finnmark viser til at det har stor betydning for nasjonalstaten at Fylkesmannen er lokalisert i Vadsø, både med hensyn til suverenitetshevdelse, sikkerhet og beredskap, nærhet til Russland og fortsatt sterke kompetansemiljøer i denne regionen av landet.

Finnmark fylkeskommune ga følgende administrative høringsuttalelse til rapporten om fylkesmannsembetene fra KMD:

*«Finnmark fylkeskommune vil anbefale regionmodellen for å få til en geografisk samordning mellom fylkesmannsembetene og det regionale folkevalgte nivå. Fylkeskommunen vil i den sammenheng understreke at Finnmark fylke er en naturlig geografisk region med eget fylkesmannsembete. Dette er viktig både i forhold til suverenitetshevdelse, sikkerhet og beredskap, det samiske perspektivet og nærhet til Russland.*

*Særegne forhold innen hvert fylke medfører ulik vektlegging av de forskjellige rollene Fylkesmannen har. Dette må vektlegges ved valg av struktur. Et framtidig embete i Finnmark representerer langt på vei både konsolideringsmodellen og regionmodellen. Regionmodellen vil være den av modellene som vil være best tilpasset en ny regionstruktur med om lag ti folkevalgte regioner, og den vil i størst mulig grad muliggjøre et godt samspill mellom regionalt folkevalgt nivå og Fylkesmannen bla. når det gjelder regional planlegging, kontakt med kommunene og felles prosjekter.*

*På statlig side må det en samordning til. For Finnmark sin del er fylket blitt et eget politidistrikt, samtidig som Finnmark er egen nødalarmregion. Fylkesmannen har en klar samordnings- og lederrolle i samfunnsikkerhetsarbeidet. Flertallet i Stortinget har støttet regjeringens forslag til regionreform. Stortinget vektlegger i den sammenheng at inndeling av regional stat skal gjennomgås i lys av den nye folkevalgte strukturen for å sikre godt samspill og god samhandling.*



*Derfor er regionmodellen den modellen som har det beste utgangspunktet for god sammenheng mellom de to strukturene».*

## **Mulige alternativer for Finnmark fylkeskommune**

Fylkesrådmannen har på bakgrunn av nabosamtalene og arbeidet med regionreformen sett på tre ulike modeller for fremtidig regioninndeling:

1. Dagens Finnmark fylke består som egen region
2. Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms (tiltakssonen)
3. Finnmark og Troms fylker slås sammen til en region

Uansett alternativ legges prinsippet om frivillighet til grunn for eventuelle endringer.

Vedlagt rapport er en beskrivelse av alternativ 3, som delvis er utarbeidet i samarbeid med Troms fylkeskommune. Det er i denne omgang ikke utarbeidet en rapport til alternativ 2. Nordland har ikke ønsket å være med i samtalene med Finnmark og Troms. Fylkesrådmannen har derfor ikke vurdert en felles nordnorsk region hvor også Nordland inngår.

Uansett alternativ er det en forutsetning at nytt folkevalgt nivå på regionnivå blir tilført nye oppgaver innen områder som er viktige for den regionale utviklingen. Nedenfor er det listet opp en rekke oppgaver som Finnmark og Troms i nabosamtalene, var enige om at måtte legges til de nye regionene:

- veger og vegadministrasjon – Statens vegvesens regionapparat og fylkesavdelinger
- utvidet ansvar for kjøp av persontransporttjenester, blant annet regionale flyruter i tillegg til dagens fylkeskommunale ansvar
- innsigelsesadgang overfor regionale statsetater som ikke følger opp sine forpliktelser etter regional plan, pluss at avgjørelsesmyndighet for innsigelser flyttes fra fylkesmannen til regionene
- styrket strategisk planleggingsmyndighet innenfor regionalt og nasjonalt transportnett. Redusert statlig adgang til sektorinnsigelser
- en formell rolle i utvikling og implementering av Nordområdepolitikken for å kunne sette premissene for utvikling i egen region
- eierskapet og styringen av Innovasjon Norge må endres slik at regionene får større innflytelse
- deler av Forskningsrådets programmer
- NAV: Midler mot arbeidsmarkedet mht. kompetanse- og sysselsettingsutvikling
- kultur – oppgaver fra Kulturrådet og kulturtildelinger
- legge ned den nyopprettede Kulturtanken (tidligere Rikskonsertene og Den kulturelle skolesekken) og legge alle midler til regionene
- konsesjonsoppgaver og veiledningsoppgaver fra NVE og annen naturressursforvaltning av regional karakter
- miljø/klima – oppgaver fra Fylkesmannen
- landbruk – oppgaver fra Fylkesmannen
- friluftsliv – oppgaver fra Fylkesmannen
- prosjektskjønnsmidler fra Fylkesmannen

### Alternativ 1: Dagens fylke består som egen region

Finnmark har 75 758 innbyggere og 15 % av Norges totale areal. To tredeler av befolkningen bor i de fire største kommunene (Alta, Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø), mens en tredel bor spredt i de resterende femten kommunene som per 1. januar 2016 varierer i størrelse fra 951 til 3978 innbyggere.

Den spredte befolkningsstrukturen gjør at fylket ikke har ett naturlig senter, men i løpet av de siste tiårene har befolkningsutviklingen i Alta-området og delvis Hammerfest vært med på å gjøre denne delen av fylket til et befolkningsmessig tyngdepunkt. Sør-Varanger har de siste årene hatt en viss økning i folketallet. Vadsø har hatt en stabil befolkningsutvikling og er administrasjonssenteret i fylket.

Ved en videreføring av dagens fylkesgrenser vil Finnmark fylkeskommune fortsatt være det minste fylket i antall innbyggere og det største i areal.

### Alternativ 2: Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms (tiltakssonen)

I stortingsmelding nr. 22 gis det ingen føringer for hvor regionegrensene skal gå. Dette betyr at grensene mellom framtidens regioner ikke er nødt til å følge tidligere etablerte fylkesgrenser. Et alternativ er at tiltakssonen blir en egen region, dvs. at en region bestående av dagens finnmarkskommuner samt Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæningen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord kommuner i Nord-Troms

Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms omfatter 26 kommuner, og har 92 000 innbyggere og et areal på 59 000 kvadratkilometer, noe som utgjør litt over halvparten av arealet i Nord-Norge.

Ved å utvide Finnmark med kommunene i tiltakssonen og etablere dette området som en egen region, vil denne regionen fortsatt ha det laveste innbyggertallet av alle regionene.

### Alternativ 2: Finnmark og Troms fylker slås sammen til en region

Finnmark og Troms sammen har en befolkning på ca. 240 000 innbyggere. Totalt landareal er 70 631 kvadratkilometer (ca. 22 % av alt landareal i Norge). I et slikt sammenslått fylke vil Tromsø med sine 73 000 innbyggere utgjøre 30 % av befolkningen. Finnmark med en befolkning på 75 000 innbyggere vil ha en tilsvarende andel av befolkningen. De resterende 40 prosent er spredt på resten av Troms fylke.

Hvis Troms skal bli utvidet med de 5 nordligste kommunene i Nordland slik fylkesrådet i Troms har skissert som et alternativ i sin saksutredning, så vil Troms og Finnmark få en befolkning på om lag 266 000. Nordland har på sin side foreslått at Harstadorrådet skal være en del av Nordland fylke.

## Vurdering

Fylkesrådmannen vil påpeke at arbeidet med regionreformen har vært krevende, både fordi det har vært liten tid til rådighet, men også fordi endelig oppgaveportefølje ikke vil bli fastsatt før etter at fylkeskommunene har fattet sine vedtak om framtidig struktur. Fylkesrådmannen registrerer også at det er et ønske fra Stortinget å lande på «om lag ti regioner», uten at det er kommet noen gode faglige begrunnelser for dette, utover det å redusere antall fylker i Norge.

Fylkesrådmannen konstaterer også at målet med regionreformen er å styrke samfunnsutviklerrollen. Finnmark fylkeskommune har imidlertid de siste årene fått en sterk reduksjon i regionale utviklingsmidler (RUP). Det er vanskelig å være en god samfunnsutvikler regionalt og lokalt uten økonomiske virkemidler.

#### Delegering av oppgaver og sektorisert forvaltning

Overføring av oppgaver til et regionalt folkevalgt nivå, er en avgjørende faktor for at regionreformen skal lykkes. Regionnivåets rolle som tjenesteprodusent må ikke svekkes som følge av regionreformen. Et regionnivå som i hovedsak har ansvar for samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling vil sannsynligvis ikke være bærekraftig.

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av regionreformen i juni 2016 og signaler gitt av Kommunal- og moderniseringsministeren i september 2016 kan ikke fylkesrådmannen se at det er lagt opp til overføring av oppgaver til regionalt nivå som tilsier behov for større regioner.

Behov for å samordne en sektorisert statlig forvaltning danner noe av bakteppet for reformen. Dagens statlige etater har hverken mandat eller virkemidler til å ivareta sektorovergripende politikkutvikling. Fra dette perspektivet kan regional planlegging i større grad brukes som sektorovergripende og samordnende verktøy for samfunnsutviklingen. Fylkesrådmannen mener at det i liten grad er pekt på at det er Stortinget, og ikke regionene som har sektorisert den statlige forvaltningen. Dagens organisering av den statlige forvaltningen (38 statlige etater med 36 måter å organisere seg på regionalt) har ført til at de statlige enhetene fremstår som oppstykket. Fylkesrådmannen mener det kan se ut som at noe av intensjonen med regionreformen er at de nye regionene skal redusere konsekvensene av at den statlige organiseringen ikke fremstår som helhetlig.

Fylkesrådmannen kan ikke se at det er belegg for å si at en region bestående av Finnmark og Troms, vil være en billigere og mer effektiv tjenesteyter og samfunnsutvikler enn det dagens to fylkeskommuner er. Dette har i stor grad sammenheng med den geografiske utstrekningen et slikt fylke får. En større region må ha flere kontorsteder, nye kontroll- og styringsledd og større reiseaktivitet for å kunne styre enhetene.

#### Demokrati

Stortingsmelding nr. 22. sier ikke noe om hvor stor en region bør være med hensyn til verken befolkningsmengde eller areal. Finnmark er landets største fylke i geografisk utstrekning. Fra Pasvikdalen i Øst-Finnmark til Øksfjord i Vest-Finnmark er det en kjøredistanse på ca. 700 km. Til sammenligning er distansen mellom Oslo og Trondheim ca. 500 km.

Et av målene med regionreformen er å bidra til å styrke demokratiet på regionalt nivå. De som erfarer konsekvensene av en offentlig politikk, skal kunne øve innflytelse på politikken. Fylkesrådmannen kan ikke se hvordan det skal bli lettere for innbyggerne i Finnmark å øve innflytelse på politikken i et sammenslått Finnmark og Troms. Avstanden etter landeveien fra Vardø i Øst-Finnmark til Harstad i Sør-Troms er ca. 1000 km. Et sammenslått Troms og Finnmark vil bli landets største region. Det kan stilles spørsmål ved om en region med en slik utstrekning klarer å engasjere befolkningen til å avgi stemme ved regionvalg. Erfaringer fra Danmark viser 66 % av danskene opplever at politiske beslutninger er flyttet lengre vekk fra

deres hverdag som følge av regionreformen<sup>1</sup>. Danske kommunepolitikere mener også at lokaldemokratiet er svekket som følge av reformen.

I dag har fylkestingene i Troms og Finnmark til sammen 72 fylkestingsrepresentanter. Det er lite sannsynlig at et eventuelt nytt fylkesting for Troms og Finnmark vil ha like mange representanter. Legger vi til grunn at et fylke bestående av Troms og Finnmark får like mange fylkestingsrepresentanter som Trøndelag og Oslo har i dag, vil et eventuelt nytt fylkesting ha 59 fylkestingsrepresentanter, 13 færre enn i dag. Fylkesrådmannen mener derfor at en sammenslåing av Finnmark og Troms hverken vil føre til et innbyggernært eller kommunenært forvaltningsorgan.

Det er viktig å være oppmerksom på at en endring i fylkesgrenser også vil få konsekvenser for valg til Stortinget. Et prinsipp i den norske valgordningen er at det ved valg til Stortinget skal sikres representasjon fra hele landet. Det betyr at hvert fylke utgjør ett valgdistrikt, og antall mandater som velges fra hvert distrikt påvirkes både av antall innbyggere og størrelsen på kretsens areal. Det er en dynamisk fordeling som beregnes på nytt hvert åttende år. I dag har Finnmark 5 stortingsrepresentanter, mens Troms har 6 stortingsrepresentanter. Fylkesrådmannen mener det er vanskelig å forutsi konsekvensene av en sammenslåing av valgdistrikter, men befolkningen i fylket vil ikke være garantert å få 5 representanter på Stortinget.

Fylkesrådmannen registrerer at det i regiondebatten ofte vektlegges at Nord-Norge vil få større gjennomslag i Oslo hvis vi taler med én stemme. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ikke tre stemmer gir en større gjennomslag enn en stemme? Hvis én stemme skal tale for en befolkning som strekker seg over et område fra Helgeland til Øst-Finnmark, vil det etter fylkesrådmannens mening være svært viktig og kanskje vanskelig å bli enig om hva den ene stemmen skal si. I en slik kamp vil sannsynligvis Finnmark med sine 75.000 innbyggere ha problemer med å nå frem internt i regionen.

### Sentralisering

Finnmark har i dag et lavt innbyggertall på stort areal, spredt bosetting og lange reiseavstander innad i fylket. Dette er forhold som også vil eksistere i framtidens Finnmark, og de vil bli styrket ved en eventuell sammenslåing med andre fylker. Erfaringen med sammenslåing av kommunene i Danmark viser at denne prosessen har vært en katalysator for en flyttestrøm fra distrikt til storby.

Fylkesrådmannen mener at regionreformen må sees i sammenheng med stortingsmelding om bærekraftige byer og sterke distrikter, som legges frem i 2017. Utviklingen vi ser i dag er at storbyområdene i Norge er under press på grunn av befolkningsøkning. Det er særlig press på infrastruktur og boliger. En utvikling med desentralisering av oppgaver fra stat til regioner og flytting av statlig virksomhet ut fra storbyområdene kan etter fylkesrådmannens vurdering lette presset der og føre til at regionene med et utpreget distriktspreg kan få en mer stabil vekst.

Samfunnsutviklerrollen fordrer at regionen klarer å være regionspesifikk det vil si at nærhet og forståelse for lokale forhold og utfordringer er av avgjørende betydning for å lykkes. Dette krever tett samarbeid med kommunene og det lokale næringsliv. I en større geografisk region vil det

---

<sup>1</sup> «[Kommunalreformen knækker nærdemokratiet](#)». Ceveta-notat 2012.

regionspesifikke være mer variert enn i en mindre geografisk region. I en større region med flere forskjeller i lokale utfordringer vil det være mer krevende å sikre lokal forankring.

For å lykkes i samfunnsutviklerrollen kreves det fokus på lokale forhold gjennom tilstedeværelse i hele regionen. Erfaring fra omorganisering av statlige regionale virksomheter de senere år viser at evnen og viljen til å opprettholde flere kontorsteder er liten. Sannsynligvis er økonomi det viktigste argument for dette og det har ført til sentralisering. I Finnmark har vi sett dette i for eksempel Skatt nord. Nå ser vi lignende tendenser i organiseringen av Universitetet i Tromsø/Norges Arktiske Universitet. Fylkesrådmannen er bekymret for denne utviklingen og tror at sentraliseringstrenden heller vil bli forsterket enn svekket i de nye regionene. I Finnmark har vi også en desentralisert skolestruktur for de videregående skolene. I dag har vi åtte fylkeskommunale og to statlige videregående skoler. Ved en sammenslåing av Troms (14 skoler i dag) og Finnmark vil det være 22 videregående skoler.

Det hevdes at større regioner vil legge til rette for bredere fagmiljø med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og framtidige roller og oppgaver. Videre påstås det at større og robuste fagmiljø i regionen kan ivareta flere av departementene, direktoratene og andre statlige etaters oppgaver. Fylkesrådmannen er av den oppfatning at fagmiljøer også i dagens Finnmark kan være gode nok til å ivareta fremtidige oppgaver dersom dagens fylke/region gis anledning til være en organisasjon med stabile rammer og forutsigbarhet. Vår erfaring tilsier at det er overkommelig å rekruttere, beholde og styrke gode fagmiljøer, som kan håndtere både dagens oppgaver og nye oppgaver. Ved samtidig å satse på ytterligere samarbeid på tvers av regiongrensene vil man oppnå et Nord-Norge som innehar nødvendig kompetanse med lokal kunnskap. Dette vil understøtte den positive utviklingen landsdelen opplever innenfor en rekke områder eksempelvis Brønnøysundregistrene, Innkrevingscentralen og HINAS.

Fylkesrådmannen mener at det er viktig for både Finnmark og Vadsø å beholde regionhovedsetet i Vadsø. Fylkeskommunen og fylkesmannen er blant de største arbeidsgiverne i Vadsø. For Tromsø vil plassering av hovedsetet fortsatt være viktig, men av en mer symbolsk betydning. I følge Konjunkturbarometeret<sup>2</sup> for Nord-Norge har offentlig sektor økt med 4000 ansatte de siste fem årene. Halvparten av disse jobber i staten og den andre halvparten i kommunal sektor. Veksten for begge gruppene er sterkest i Troms fylke. I Finnmark ble det kun ansatt 66 nye stillinger i kommunal sektor i perioden 2010 – 2015.

Uansett hvilket alternativ som velges, må det vurderes om nye statlige enheter og statlige regionhovedkontor bør lokaliseres andre steder enn regionhovedstaden, for å redusere negative konsekvenser ved sentralisering. Dette vil kunne bidra til å styrke kompetansemiljøene i ulike deler av regionen.

### Geopolitikk

Finnmark er det eneste fylket som har Schengen-grense mot Russland. Dette er av betydning for vurderingen av en eventuell sammenslåing av Finnmark og Troms. Den fysiske plasseringen

---

<sup>2</sup> Konjunkturbarometer for Nord-Norge 2016

av amtmannen<sup>3</sup> og senere Fylkesmannen til Øst-Finnmark, blant annet vært begrunnet ut i fra suverenitetshevdelse.

Dagens geopolitiske situasjon tilsier at nasjonens suverenitetshevdelse fortsatt bør være en viktig faktor i vurderinger av endret regionstruktur. Det er viktig med et bosetningsmønster som viser at Norge har et velfungerende og kompetent samfunn nær grensen mot Russland. Fylkesrådmannen vil samtidig påpeke at grensen mot Russland har vært og er preget av fredelig samkvem, godt folk-til-folk-samarbeid og velfungerende nettverk med naboen i øst.

Fylkesrådmannen vil vektlegge den signaleffekt det gir at statlig og regionalt nivå er representert i Øst-Finnmark. Fylkesmannsembetet er vesentlig i form av å være statens representasjon i grenseområdet, og fylkeskommunen utgjør en premissleverandør for grenseoverskridende regionalpolitisk samarbeid.

#### Implikasjoner av Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms som en region

Fylkesrådmannen har lagt frem alternativet med tiltakssonen som en ny region fordi denne modellen i større grad ivaretar identitetsperspektivet. Dette alternativet unngår også flere av de tungtveiende ulempene som kan inntreffe ved en eventuell sammenslåing av hele Troms og Finnmark. Denne løsningen gir også geopolitisk signal om at territoriet i Finnmark er viktig for nasjonen Norge.

Alternativet med tiltakssone har ikke blitt diskutert i nabosamtalene med Troms, og alternativet har heller ikke vært lagt frem for kommunene i Troms. Fylkesrådmannen ser også at dette alternativet vil måtte få konsekvenser for Troms og Nordland, eksempelvis fylkesgrensediskusjonen i Nord-Norges tettest befolkede region Sør-Troms, Ofoten, Vesterålen og Lofoten.

#### Funksjonell region kontra identitetsregion

Stortinget vektlegger størrelse og funksjonalitet som kriterium for hele regionreformen. Fylkesrådmannen mener det er viktig å også vurdere andre kriterier, for eksempel identitet. Dette åpner opp for muligheten til å se på tiltakssonen som en politisk og administrativ region.

Fylkesrådmannen vil argumentere for at funksjonalitetskriteriet i vel så stor grad støtter opp en region bestående av dagens tiltakssone som en region bestående av Finnmark og Troms. Kommunene i hele tiltakssonen har mange av de samme utfordringene og mulighetene, og deler også på de samme nasjonale oppgavene; Fiskeri og oppdrett, Russland /Barentsregionale oppgaver og det samiske med stort potensial for å bygge opp verdiskapingsklynger.

Fylkesrådmannen mener at størrelse, funksjonalitet og identitet er kriterier som til dels kan sies å stå i motsetning til hverandre. En ensidig vektlegging av størrelse, kan skape funksjonell ubalanse innad i regionen og svekke dens identitet. Ensidig vekt på funksjonalitet kan igjen medføre flere og mindre enheter, men da uten tilstrekkelig tyngde utad. Mens for stor vekt på identitet igjen kan gå på bekostning av funksjonaliteten.

---

<sup>3</sup> Vardøhus amt, fra 1787 Finnmarkens amt, var et amt i Norge fra 1668 til 1918. I geografisk utbredelse tilsvarte Vardøhus amt dagens Finnmark fylke. I perioden 1787 til 1866 omfattet Finnmarkens amt både dagens Finnmark og Troms fylker. Fra 1919 har navnet vært Finnmark fylke.

Fylkesrådmannen tror graden av politisk deltakelse i en region er avhengig av en grunnleggende identitetsfølelse til regionen. Identitet kan være tuftet på tradisjonell kultur, men kan også dannes/bygges på grunnlag av noe nytt. Fylkesrådmannen mener at en regionreform må baseres på det befolkningen opplever som naturlige regioner. Utfordringene i Finnmark og delvis Nord-Troms er på mange måter felles. Av den grunn er også tiltakssonen opprettet. En eventuell sammenslåing av Troms og Finnmark vil kunne føre til mindre fokus og interesse for problemstillinger som kun gjelder tiltakssonen.

Fylkesrådmannen mener også at det var interessante resultater som fremkom i spørreundersøkelse utført av InFact Norge AS for Amedia i Nord-Norge i tidsrommet 21.-22. september 2016. I undersøkelsen ble det blant annet stilt spørsmål ved om Nord-Norge skal «slå seg sammen til en felles nordnorsk region» eller at «de tre fylkene bør bestå som i dag».

- I Troms svarte 45,5 % av de spurte at de ønsket at fylkene skulle bestå som i dag, mens 21,6 % svarte at de var for en felles nordnorskregion.
- I Finnmark svarte 61,3 % at de ønsket at fylkene består som i dag, mens 21,6 % ønsker en felles nordnorsk region.
- I Nordland svarte 55,8 % at de ønsket at fylkene består som i dag, mens 23,3 % ønsker en felles nordnorsk region.

Fylkesrådmannen mener dette viser at finnmarkinger har en sterk identitet knyttet til eget fylke. Troms fylke er det eneste fylket i Nord-Norge hvor et mindretall ønsker at fylket skal bestå som i dag.

#### Videreutvikling av samarbeid i Nord-Norge

Fylkesrådmannen mener at det er viktig å videreutvikle samarbeidet mellom de nordnorske fylkene/regionene. Dette uavhengig av vedtak som fattes om sammenslåing eller ikke i de respektive fylkestingene i desember, og den videre behandlingen i Stortinget. Når det foreligger et mer klarlagt bilde av hvilken regionstruktur som velges, vil vi kunne foreta en ytterligere kartlegging og videreutvikle samarbeid mellom fylkene/regionene.

Fylkesrådmannen er av den oppfatning at det i fremtiden vil være viktig at fylkene/regionene enten videreutvikler Nordnorsk råd som instrument, eller kommer fram til andre politiske strukturer som kan fylle denne rollen.