

# Innledning

1. januar 2020 vil regionreformen trå i kraft. Fra da av vil det nordnorske politiske og administrative kartet framstå som endret. Troms og Finnmark vil være slått sammen til én region mens Nordland vil bestå som før. Regionreformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2017 og innebærer at 19 fylker ble omgjort til 11 regioner. Parallelt med regionreformen har kommunereformen blitt vedtatt og gjennomført, slik at fra 1. januar 2020 vil antallet kommuner i Norge bli redusert fra 422 til 356. Som eksempler på nye kommunesammenslåinger i Nord-Norge er den nye storkommunen Senja, og Hammerfest kommune som blir slått sammen med Kvalsund. Den forrige store kommunereformen ble gjennomført på 1960-tallet etter mange års utredning av Schei-komiteen. Da ble antallet kommuner redusert fra 744 til 454. Siden 1970-tallet har flere offentlige utvalg vurdert kommune- og fylkesstrukturen. Mens enkelte kommunesammenslutninger har blitt gjennomført, har fylkesstrukturen bestått slik den var vedtatt i 1918, da betegnelsen «fylke» erstattet «amt», og slik den i hovedsak hadde vært siden formannskapslovene kom til på 1830-tallet.

Selv om det har vært kommunene som har fått mest oppmerksomhet siden Schei-komiteen, har også en

reform av fylkene vært vurdert de seneste 30 år, dels inspirert av de omfattende regionale prosessene i EU, under slagord som «regionenes Europa», og dels som følge av endringer i organiseringen av offentlige institusjoner. Tanken om en regionreform i Norge skjøt fart under utredningene og debatten om ansvaret for driften av sykehus tidlig på 2000-tallet. I 2002 ble ansvaret for sykehusene overført fra fylkeskommunene til statlig eide regionale helseforetak, der Helse Nord ble ett av dem, med ansvar for hele landsdelen. Andre forvaltningsreformer trakk i samme retning, som Statens vegvesen. Under den andre Stoltenberg-regjeringen, 2005–2013 («de rødgrønne»), ble det foretatt omfattende utredninger om endring av fylkesstrukturen. Samtidig var de politiske partiene splittet i synet på forvaltningsnivåene, der blant annet spørsmålet om fylkeskommunenes legitimitet ble reist.

Den borgerlige Solberg-regjeringen (2013-) valgte å gå inn for en større reform med det uttalte mål å etablere sterkere fylkeskommuner ved etablering av politisk styrte regioner gjennom sammenslutninger. Regjeringens forslag om regionreform ble lagt fram for Stortinget sammen med forslag om ny kommuneinndeling og altså vedtatt i 2017. Det hører også med i dette bildet at den statlige

regionale forvaltningen, fylkesmannsembetet, har blitt endret i tråd med det nye regionkartet.

Region- og kommunereformen førte til omfattende debatter over hele landet, ofte med høy temperatur. I Nord-Norge har de få kommunesammenslutningene blir gjennomført med forholdsvis stor politisk konsensus, i sterk kontrast til regionreformen og særlig vedtaket om sammenslåingen av Troms og Finnmark.

Utgangspunktet var tre alternative modeller: For det første Nord-Norge som samlet region, for det andre videreføring av de tre fylkene, nå som regioner med nye oppgaver, og for det tredje Nordland som egen region og en sammenslåing av Troms og Finnmark til en ny «arktisk» region. Utfallet ble altså den tredje modellen, noe som medførte den mest omfattende og heftigste debatten i landet om regionreformen, der spesielt motstanden i Finnmark gjorde seg gjeldende. En egen interesseorganisasjon, For Finnmark, samlet mye av motstanden, men med sterk støtte i flere av partiene på venstresiden og ikke minst i Senterpartiet. Fylkestinget i Finnmark gikk også mot sammenslutningen. I mai 2018 ble det gjennomført en folkeavstemning i Finnmark i regi av

fylkeskommunen, med en valgdeltakelse på 58 prosent og der 87 prosent av dem som avga stemme svarte nei til sammenslutning. I Troms viste en opinionsundersøkelse også flertall mot sammenslutning. Kommune- og fylkestingsvalgene høsten 2020 har vist at motstanden mot reformen har gitt utslag i valutfallene både lokalt og regionalt. Og flere av de politiske partiene har lovet omkamp om reformen, riktignok på ulike premisser.

I dette nummeret av *Ottar* skal vi se litt nærmere på enkelte problemstillinger som regionreformen reiser spesielt om Nord-Norge, sett historisk og i samtidsperspektiv.

*Einar Niemi* tar for seg de lange historiske linjer ved å vise hvordan tanken om en samlet, moderne nordnorsk region oppstod og utviklet seg, først i det nordnorske utflyttermiljøet i Kristiania i andre halvdel av 1800-tallet, senere av regionbyggere i landsdelen og etter krigen uttrykt ikke minst i identitetspolitikk. Mot slutten av 1900-tallet ser vi tegn på forvitring og indre strid som både har historiske og samtidspolitiske forklaringer.

*Sogni Gjerløw Remen* undersøker tidsskriftet *Håløygminne*, som siden etableringen i 1919 har tatt mål av seg å være et historisk og kulturhistorisk tidsskrift for hele Nord-Norge. Hun drøfter hvorvidt og eventuelt på hvilken måte tidsskriftet har vært uttrykk for nordnorsk regionalisme

og identitetsbygging. Remen viser at tidsskriftet ikke alltid har fanget opp hele landsdelen og alle folkegrupper, og at de en gang nokså radikale regionale ambisjonene har dempet seg over tid. Imidlertid konkluderer hun med at *Håløygminne* gjennom hele sin historie har bidratt til å «definere nordlendingen og Nord-Noreg».

*Ketil Zachariassen* gir i sin artikkel et eksempel på de interne spenninger i landsdelen omkring politisk og økonomisk hegemoni, spesielt knyttet til Finnmarks periferiposisjon, nærmest som en «periferi i periferien». Under den økonomiske krisa på slutten av 1980-tallet kom spenningen mellom frykt og forventning i Finnmark til landsdelsamarbeid fram i motstanden mot etableringen av det som skulle bli Sparebanken Nord-Norge og i planene om en egen fylkessparebank for Finnmark. Mange av argumentene som ble brukt i forbindelse med banksaken kjenner vi igjen i dagens «finnmarksopprør» omkring regionreformen.

*Torvald Falch* tar for seg Sametinget, historisk og særlig med fokus på tingets rolle i nordnorsk politikk, i spenningen mellom konflikt og brobygging. På den ene siden viser han at Sametinget ikke har vist særlig engasjement i nordnorske institusjoner, noe som delvis har sammenheng med Sametingets tolkning av egen rolle i norsk politikk. På den andre siden har Sametinget vært aktiv

i forhold til fylkeskommunene, der en rekke samarbeidsavtaler er inngått for økt politisk og forvaltningsmessig samordning, ikke minst i saker som gjelder arealbruk. Samtidig påpeker Falch at planene om en konsultasjonsordning mellom kommunene og Sametinget, som en utvidelse av konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget, er konfliktfylt. Falch konkluderer med at det fortsatt er en vei å gå før nordnorske politikere fullt ut har tatt inn over seg «den etnopolitiske dimensjonen» ved politikken i landsdelen.

*Skjalg Fjellheim* ser i sin artikkel på spenningene i Nord-Norge knytt til identitet, forvaltning og politikk i de senere års debatter om landsdelsamarbeid og regionreformen. Gjennom eksempler viser han hvordan muligheter for samling om landsdelsoppgaver har blitt forspilt tross gode forutsetninger i utgangspunktet. Dernest ser han nærmere på fem områder som «lakmestest» på mulighetene for «robust politisk fellesskap» og økt makt til landsdelen: Samarbeid om kunnskapsbygging, forholdet mellom de store byene, befolkningsutviklingen, transport og sykehus.

Illustrasjonene til dette heftet er valgt av *Sveinulf Hegstad*.

God lesning!

Ketil Zachariassen og Einar Niemi  
hefteredaktører