

Styrking av det regionale samarbeidet på Østlandet

1. Saksfremstilling og bakgrunn

De økonomiske rammene for kommunesektoren forventes å bli strammere i årene som kommer. Dette skyldes sterk vekst i antallet eldre som trenger helse- og omsorgstjenester og at en større andel av utgiftene over statsbudsjettet vil gå til forsvar og beredskap.

I en slik situasjon vil det bli en hardere konkurranse om begrensede ressurser mellom ulike landsdeler. Isolert sett tilsier det at behov for en tydeligere koordinering av det interessepolitiske arbeidet på Østlandet.

Dagens regionale samarbeidsstrukturer på Østlandet viser tegn til fragmentering. Krav til effektivisering og besparelser tilsier at også det regionale samarbeidet bør effektiviseres.

Dette reiser spørsmål om hvordan regionen kan styrke sitt samarbeid fremover og få tydeligere interessepolitisk stemme i dialogen med nasjonale myndigheter. Styret inviteres derfor til å drøfte hvilke gevinster et mer koordinert samarbeid kan gi, hvilke konsekvenser manglende utvikling kan få, og hvor realistisk det er å etablere en felles landsdelsplattform for kommuner og fylkeskommune på Østlandet.

Som inngang til vurderingskapittelet vises det kort til historikk og status om det regionale samarbeidet på Østlandet. I tillegg er det valgt å trekke fram et internasjonalt eksempel på storbyregionalt samarbeid.

1.2 Historikk og status om det regionale samarbeidet på Østlandet

Samarbeidsalliansen Osloregionen ble etablert i 2005 for å styrke hovedstadsregionens utvikling, posisjon og internasjonale konkurransekraft, med både fylkeskommuner og kommuner som medlemmer. Etter endringene i kommuneloven i 2018 fikk interkommunale politiske råd et tydeligere rettslig grunnlag (kapittel 18), og Osloregionen ble i 2020 omgjort til et IPR.

Som en konsekvens av regionreformen ble fylkeskommunene Viken og Innlandet etablert 1. januar 2020. I forbindelse med regionreformen i 2020 ble det vurdert om Østlandssamarbeidet¹ (ØS), Osloregionen og Osloregionens Europakontor² (ORE) kunne samles i en mer integrert struktur for å styrke felles påvirkning nasjonalt og internasjonalt. Styret nedsatte en arbeidsgruppe i 2020 som skulle se på ulike organisatoriske modeller for sammenslåing. Det førte ikke til konkrete forslag før Viken fylkeskommunene ønsket å melde seg ut. Innlandet fylkeskommune valgte deretter å gjøre det samme. I ettertid har Osloregionens styre tatt flere initiativ til ny dialog om tettere samarbeid med fylkeskommunene uten at det har gitt konkrete resultater.

Strukturer for samarbeid på Østlandet påvirkes av utmeldinger fra både Østlandssamarbeidet og Osloregionen IPR. Buskerud fylkeskommune vedtok å melde seg ut av Østlandssamarbeidet fylkestinget i desember 2025, mens Akershus fylkeskommune skal behandle sak om utmelding på

¹ [Østlandssamarbeidet](#) (ØS) er et politisk samarbeid mellom fylkeskommunene Akershus, Østfold, Innlandet, Buskerud, Telemark og Vestfold. Fra 1. januar 2027 vil utmeldinger fra Buskerud og Akershus (behandles i fylkestinget 26. februar) tre i kraft. (ØS) ble etablert i 1993 som et nettverkssamarbeid. Fra 2020 er Østlandssamarbeidet organisert som et interkommunalt politisk råd jf. Kommuneloven.

² [Osloregionens Europakontor](#) (ORE) Osloregionens Europakontor (ORE) er en medlemsorganisasjon bestående av fylkeskommuner, kommuner, og utdannings- og forskningsinstitusjoner på Østlandet. ORE ble stiftet i desember 2003 og har vært til stede i Brussel siden 2004

fylkestinget den 26. februar. I denne sak har fylkesrådet gjort en innstilling om utmelding.

For Osloregionen IPR sin del valgte Bærum kommune, Lørenskog kommune og Frogn kommune å melde seg ut i 2024, med virkning fra 1. januar 2026. I fjor valgte følgende kommuner å gå ut av Osloregionen IPR med virkning fra 1. januar 2027: Øvre Eiker kommune, Holmestrand kommune, Horten Kommune, Modum kommune og Rollag kommune. I 2026 består Osloregionen IPR av 62 kommuner.

Osloregionens Europakontor opplever også utmeldinger, blant annet har Oslo kommune og Bærum kommune meldt seg ut i løpet av de seneste årene.

Østlandssamarbeidet arbeider særlig med nasjonal påvirkning innen samferdsel og energi, noe som tematisk i stor grad sammenfaller med Osloregionens prioriteringer. Osloregionens Europakontor har en europeisk innretning med vekt på grønn omstilling, samfunnssikkerhet, inkludering og EU-prosjekter.

1.3 Internasjonale erfaringer fra storbyregionalt samarbeid

Internasjonalt finnes det flere eksempler på storbyregioner der kommunenivå, omlandskommuner og regionale myndigheter samhandler i flerfunksjonelle strukturer for å oppnå større samfunnseffekt. Felles for disse er at de etablerer varige arenaer som kombinerer politikk, administrasjon og interessepolitikk på en måte som gir forutsigbarhet og kapasitet i gjennomføringen. Læringspunktet for Østlandet er at storbyregioner lykkes best når samhandlingen er langsiktig, rollefordelingen er tydelig, og mandatet er tilstrekkelig til å koordinere på tvers av sektorer.

Greater Manchester Combined Authority³ trekkes ofte frem som et eksempel på en etablert og funksjonell storbyregion som samordner politikk og gjennomføring innen transport, klima, næringsutvikling, arealstrategi og beredskap i én samlet struktur.

2. Drøfting om behov for styrking av det regionale samarbeidet på Østlandet

Det regionale samarbeidet på Østlandet befinner seg i en situasjon der behovet for økt samordning er tydeligere enn før, samtidig som dagens strukturer viser tegn til fragmentering. Dette aktualiserer spørsmålet om hvordan regionen kan styrke sin samlede stemme i møte med økende krav, mer komplekse samfunnsoppgaver og sterkere konkurranse mellom landsdelene. I den videre drøftingen bør styret vurdere hvilke gevinster et mer koordinert samarbeid kan gi, hvilke konsekvenser manglende utvikling av samarbeidet kan medføre, og hvor realistisk det er å etablere en felles landsdelsplattform på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Dette innebærer også et politisk valg om å videreutvikle eller fornye dagens regionale samarbeidsmodeller.

2.1. Videreutvikling av eksisterende samarbeidsstrukturer?

Blant de regionale samarbeidsstrukturene på Østlandet er det relevant å ta utgangspunkt i Osloregionen IPR, Østlandssamarbeidet og Osloregionens Europakontor. Selv om disse har ulike mandat og virkemidler, arbeider de på tvers av felles medlemmer, og innen flere sammenfallende politikkområder, blant annet samferdsel, energi og klima, regional utvikling, næringsutvikling og internasjonalt samarbeid. Til tross for dette fremstår regionen som fragmentert. Manglende samordning kan føre til overlapp i innsats, utydelige roller og et samlet sett svakere politisk gjennomslag. Denne utfordringen forsterkes dersom fylkeskommunene i økende grad prioriterer egne fylkesvise samarbeidsordninger fremfor samarbeid på tvers av fylkesgrensene, noe som kan svekke muligheten for å utvikle en samlet østlandsstemme i nasjonale og internasjonale prosesser. Dette understreker behovet for å vurdere en mer samlet og strukturert samarbeidsform.

2.2. Nytt "landsdelsamarbeid" eller storbyregionalt samarbeid?

Et mer strukturert landsdels- eller storbyregionalt samarbeid kan gi regionen en tydeligere stemme i nasjonale prosesser, særlig innen politikkområder der kommuner og fylkeskommuner har sammenfallende interesser gjennom mer helhetlige prioriteringer. En samlet østlandsplattform eller plattform for et storbyregionalt samarbeid kan også gi administrative gevinster gjennom mer effektiv ressursbruk, felles kunnskapsgrunnlag og økt kapasitet i interessepolitikken nasjonalt og europeisk. Internasjonale erfaringer viser at storbyregioner som lykkes i å samle sine strategiske prioriteringer

³ Kilde: [Greater Manchester Combined Authority Readiness Check: Summary - GOV.UK](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674447/Greater-Manchester-Combined-Authority-Readiness-Check-Summary.pdf)

oppnår sterkere påvirkning i både nasjonal og europeisk politikk. Dette indikerer at Østlandet har et uutnyttet potensial i å opptre mer samlet. Noen av disse utfordringene ble også påpekt i NIBR-rapporten (2021-17) «Osloregionen – utvikling og samarbeid mot 2030», der behov for å bedre koordineringen med andre samarbeidsorganer på Østlandet.

2.3. Ny organisering på bakgrunn av behov og formål

Et eventuelt strukturert samarbeid må ivareta både politisk og administrativ kapasitet som svarer på ønsket behov og formål. Politisk påvirkning krever en møteplass som muliggjør felles prioriteringer, beslutninger, budskapsutforming og påvirkningsarbeid overfor regjering, Storting og nasjonale aktører. Administrativ koordinering og samarbeid med medlemmer krever kapasitet til utredning, kunnskapsproduksjon, porteføljestyring og oppfølging av vedtak. Dersom en slik prosess skal lykkes, bør det også vurderes å ta utgangspunkt i «blanke ark». Gitt utmeldingene i eksisterende strukturer kan det være hensiktsmessig å gå inn i en ny prosess uten å være bundet av dagens organisering. Prosessen bør åpne for å vurdere videreutvikling av eksisterende strukturer om så med utgangspunkt i Osloregionen IPR, men ikke minst vil det være viktig å diskutere nye modeller, nye mandater og nye samarbeidslinjer opp mot dagens situasjon og behov. En modell for landsdelssamarbeid eller et sterkere storbyregionalt samarbeid må derfor ha tilstrekkelige ressurser og tydelig rolleavklaring for å kunne fungere i praksis.

En mulig tilnærming for å starte en dialog om verdien av regionalt samarbeid kan være å ta utgangspunkt i «blanke ark» og vurdere hvilke formål, arbeidsform og organisasjonsformer som er mest hensiktsmessige for landsdelen som helhet. Gitt utmeldinger fra eksisterende strukturer og et fragmentert regionalt landskap kan det være fordelaktig å gå inn i en ny vurdering uten å være bundet av dagens organisering. Dette åpner for å drøfte dagens strukturer, men ikke minst åpne opp for vurdering av nye samarbeidslinjer, modeller, mandater og medlemmer, som kan gi Østlandet et tydeligere felles handlingsrom. I denne sammenheng kan det være relevant å vurdere om Oslo kommune kan ta et initiativ til et første samrådsmøte utenfor de etablerte samarbeidsstrukturene. Oslo har historisk hatt en sentral rolle i å etablere regionale samarbeidsarenaer, blant annet gjennom initiativet til Samarbeidsalliansen Osloregionen under daværende byrådsleder Erling Læ. Et tilsvarende initiativ fra dagens byrådsleder kan gi et godt utgangspunkt for en åpen, utforskende dialog og gi større handlingsrom for å vurdere mulige samarbeidsmodeller før mer formelle strukturer eventuelt etableres.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at sekretariatet ikke finner noen andre formelle samarbeid i Norge som samler både kommuner og flere fylkeskommuner i én struktur på overordna regionsnivå. Dette kan skyldes historiske samarbeidsmønstre og ulike forvaltningsroller. Likevel peker dagens behov og internasjonale erfaringer på at et mer koordinert samarbeid er mulig, forutsatt politisk vilje, tydelig forventningsavklaring og en fleksibel organisasjonsmodell som ivaretar variasjonen i størrelse, kapasitet og behov på tvers av kommuner og fylkeskommuner på Østlandet.