



RF – Rogalandforskning. <http://www.rf.no>

Arild Aurvåg Farsund, Einar Leknes og Torbjørn Årethun

Vestlandsutredningen

Rapport RF – 2002/004

Versjon 2 – 15 januar 2002

Prosjektets tittel: Utgreiing om Vestlandsregionen
Oppdragsgiver(e): Hordaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune
Forskningsprogram:

ISBN: 82-490-0164-8

Gradering: Åpen

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

Forord

Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner har vedtatt å utrede grunnlaget for nærmere samarbeid. I tillegg ønsker Hordaland og Rogaland å få vurdert premissene for en mulig større regional enhet på Vestlandet.

Det er nedsatt en politisk styringsgruppe for arbeidet med fylkesordfører, fylkesvaraordfører og opposisjonsleder fra hver av de tre fylkeskommunene. I tilknytning til styringsgruppen er det etablert et sekretariat med de tre fylkesrådmennene. Disse har videre knyttet til seg regionaldirektørene i de tre fylkeskommunene. Fylkesdirektør Jan Per Styve for regional utvikling i Hordaland Fylkeskommune har representert oppdragsgiverne ovenfor prosjektleder.

Styringsgruppen og sekretariat hadde et første møte på Stend Landbruksskole utenfor Bergen 29 oktober 2001 der arbeidsopplegg og foreløpige resultater fra utredningen ble gjennomgått. I møte 10 januar 2002 på fylkeshuset i Bergen ble rapportutkast (versjon 1) gjennomgått for styringsgruppen og sekretariatet.

I denne versjon 2 av rapporten er noen av faktaopplysningene i kapittel 2 korrigert, samt at det er tilføyd enkelte avsnitt og foretatt språklige opprettinger.

I denne rapporten presenterer RF – Rogalandforskning og Vestlandforskning (VF) vår utredning av sentrale problemstillinger i forbindelse med et utvidet samarbeid mellom de tre fylkene. Seniorforsker (cand. polit.) Arild Farsund (RF), forsker (cand. oecon) Thorbjørn Årethun og forskningsleder (dr. ing) Einar Leknes har gjennomført utredningen med sistnevnte som prosjektleder. Professor Jørgen Amdam ved Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda og førsteamanuensis (dr. philos.) Oddbjørn Bukve ved Høgskolen i Sogn og Fjordane har også bidratt med innspill og kommentarer underveis i arbeidet.

Stavanger 15 januar 2002

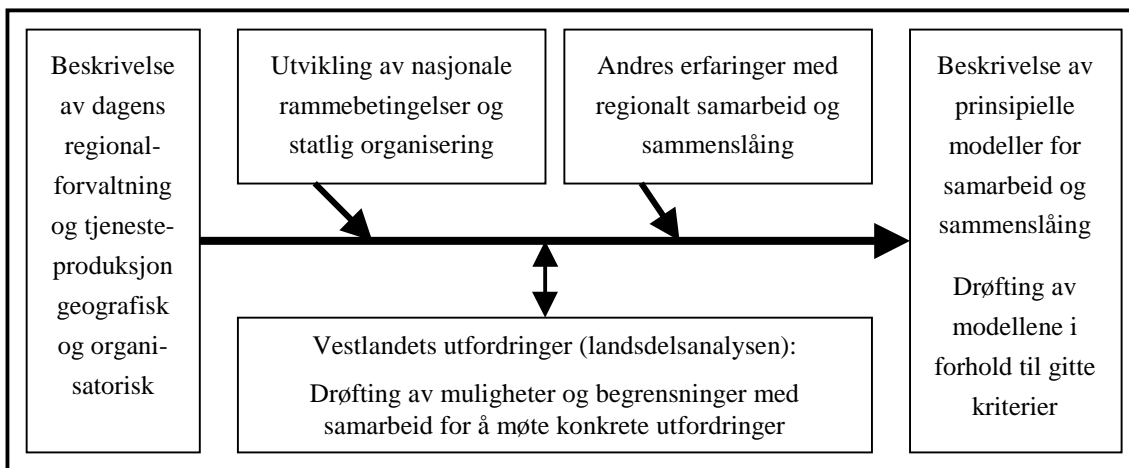
Einar Leknes, prosjektleder

Sammendrag

Høsten 1998 tok fylkesordførerne i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner et initiativ for utvikle et tettere samarbeid på Vestlandet. Det ble avholdt møter og drøftinger på politisk og administrativt ledernivå, og i august 1999 ble fellesdokumentet "Ein konkurransedyktig Vestlandsregion. Om grunnlaget for auka samarbeid mellom Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland" fremlagt. Dokumentet ble behandlet i de tre fylkesutvalgene, som alle vedtok at det skulle arbeides videre med et samarbeidsprogram. Fylkesutvalgene avholdt felles møter i juni 2000 og mars 2001, og på dette siste møtet ble det vedtatt at grunnlaget for nærmere samarbeid skulle utredes. I tillegg ønsket Hordaland og Rogaland å få vurdert premissene for en mulig større regional enhet på Vestlandet. I utredningen har vi tatt utgangspunkt i at de tre fylkeskommunene ønsket å få vurdert hvordan de kan utvikle et likeverdig og mer forpliktende samarbeid. I den sammenheng er både felles oppgaver og oppgavefordeling sentralt.

I innledningskapitlet er det gjennomført en drøfting av "vestlandsidentitet" og regionforståelse og betydningen av språk, kultur og geografi i den sammenheng. Politiske institusjoner både på regionalt og fylkesnivå, samt statlige institusjoner er med på å etablere ulike regionale nivåer. Media som aviser, radio og fjernsyn er også av stor betydning for oppbygging og vedlikehold av regional identitet. I lys av gjennomgangen konkluderes det med at Vestlandet både kan oppfattes som én og flere identitetsregioner.

Den videre gjennomgang i sammendraget under er bygd opp i tråd med figuren under. De tre første kapitlene er i hovedsak av deskriptiv karakter og danner basis for drøftingen av muligheter og begrensninger med samarbeid i forhold til de utfordringer Vestlandet står ovenfor. Avslutningsvis er det etablert klare prinsipielle modeller for samarbeid og sammenslåing på Vestlandet. Deretter er det gjennomført en vurdering av disse.



Figur 1 Rapportens oppbygging

Dagens regionalforvaltning og tjenesteproduksjon

De tre fylkeskommunenes politiske og administrative organisasjon, tjenesteproduksjon og økonomi (inkludert eierinteresser mm.) er gjennomgått. Samarbeid med andre fylkeskommuner, kommuner o.l., samt internasjonalt arbeid er også gjennomgått.

Økonomi: Både Rogaland og Hordaland har et budsjett på like under 3 milliarder kroner for 2002, mens Sogn og Fjordane har et budsjett på i overkant av 1 milliard kroner. Langsiktig gjeld pr 1.1 2002 er på hhv. 1,6 milliarder for Rogaland, 1,4 milliarder for Hordaland og 0,4 milliarder for Sogn og Fjordane.

Ansatte: Hordaland fylkeskommune har omlag 4 600 ansatte hvorav omlag 3 700 arbeider ved de videregående skolene og 600 innenfor helse- og sosialsektoren. Tilsvarende tall for Rogaland er omlag 3 350 og 2 700 innen videregående skole og 450 innen helse- og sosialsektoren. I Sogn og Fjordane er det omlag 1 300 ansatte, av disse 1 000 innen videregående skole og 150 innenfor helse og sosialsektoren.

Politisk organisering: De tre fylkeskommunene har valgt en noe ulik politisk organisering, men hovedstrukturen er felles. Grunnmodellen er formannskapsmodellen med fylkesting, fylkesutvalg og en selvstendig rådmann. Det finnes utvalg for hhv. administrasjon og kontroll, og fylkestingsmedlemmene er fordelt på ulike fagkomiteer. Hordaland har tre fagkomiteer, mens Rogaland og Sogn og Fjordane har fire hver. Hordaland og Rogaland har flest fylkespolitikere med hhv. 67 og 57, men i forhold til innbyggertall er det Sogn og Fjordane som har færrest innbyggere bak hver av sine 39 representanter.

Administrativ organisering: Også på området administrativ organisering finnes det mindre forskjeller mellom de tre fylkeskommunene. Hordaland og Rogaland har tre avdelinger utover sentrale administrative funksjoner: Helse og sosial, Opplæring og Regional utvikling. Sogn og Fjordane har i tillegg en Kulturavdeling, som er lokalisert på et annet sted av fylket (Førde). Det er derfor ikke de store motsetningene mellom modellene til de tre fylkeskommunene.

Regional utvikling: De tre fylkeskommunene har valgt en bred tilnærming i sitt regionale utviklingsarbeid. Hordaland og Sogn og Fjordane har fylkesplaner og strategiske næringsplaner, mens Rogaland har strategisk næringsplan og Regionalt utviklingsprogram. Målsetningen i disse planene har fellestrekk knyttet til satsingsområder og prioriterte oppgaver. Dette er dels en konsekvens av at fylkeskommunenes ansvarsområder har betydning for innholdet, men også at de tre fylkene står overfor mange av de samme utfordringene når det gjelder planlegging, næringsutvikling og samferdsel.

Samferdsel: Når det gjelder kollektivtrafikk brukes avtaler med selskapene i Hordaland og Sogn og Fjordane, mens det brukes anbud i Rogaland.

Eiendommer: De tre fylkeskommunene eier i stor grad de videregående skolene selv. Sogn og Fjordane har relativt sett mest når det gjelder aksjer ved at de har store, og verdifulle, aksjeposter i både et energiselskap og flere transportselskaper.

Internasjonale kontakter: Også området internasjonalisering preges av at de tre fylkeskommunene har felles og ulike satsinger. Alle tre er medlem av North Sea Commission og alle tre har samarbeidsregioner i andre land. Hordaland har et eget Europakontor i Bergen som veileder kommunene og næringslivet i EØS-spørsmål, mens Rogaland en av aktørene bak Stavanger-regionens Brusselkontor, som gjør mange av de samme oppgavene fra Brussel.

Samarbeid med andre aktører lokalt og regionalt: De tre fylkeskommunene har over år utviklet samarbeidet med andre aktører i eget fylke. Dette er hovedsakelig en konsekvens av deres roller og oppgaver i planlegging og utviklingsarbeid som har gitt formelt grunnlag for samarbeid med kommuner, interesseorganisasjoner og statlige etater på regionalt nivå. Alle tre har også etablert formaliserte samarbeid med denne type partnere i viktige utviklingssaker.

Samarbeid mellom Vestlandsfylkene: De tre fylkene arbeider sammen i SAVOS, de har arbeidet sammen i Helseregion Vest, og har noe samarbeid om skoleplasser i videregående skoler. Dette siste gjelder særlig mellom Hordaland/Rogaland og Hordaland/Sogn og Fjordane. I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan utarbeidet Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal den såkalte "Vestlandspakka", med felles prioriteringer. Dette samarbeidet videreføres i forbindelse med rulleringen av transportplanen, hvor de fire fylkene har etablert et samarbeid for å beskrive felles utfordringer og strategier for Vestlandsregionen. På transportområdet har Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane etablert et samarbeid om et felles billetteringssystem for kollektivtrafikken. Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal samarbeider om bokbåten. Hordaland har avtaler med både Rogaland og Sogn og Fjordane når det gjelder elevplasser i videregående opplæring. Opplæringsavdelingen er også sekretariat for Kunnskapsnett, et nettbasert fagtilbud for den videregående skolen som alle fylkene står bak. Nyere samarbeidsprosjekter er "EU-informasjon", hvor Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane vurderer en felles informasjonstjenester til næringslivet. Innen kulturområdet har en

etablert samarbeid med Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Rogaland om "Kulturregionen Vestlandet".

Samarbeid med andre fylker: Ingen av de tre fylkeskommunene har noe utstrakt samarbeid med andre fylkeskommuner. Rogaland har noe samarbeid sørover mot Vest-Agder, mens Sogn og Fjordane har noe samarbeid nordover mot Møre og Romsdal. Dette samarbeidet har blitt styrket de siste årene, noe som særlig er knyttet til samordning av fylkeskommunalt eide samferdselsforetak.

Utviklingstrekk i statlige rammebetingelser

Våren 2001 behandlet Stortinget tre stortingsmeldinger med betydning for fylkeskommunene, og det ble vedtatt flere viktige endringer i politikken. Staten overtok fra 1.1.2002 ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Dette reduserte fylkeskommunenes totale virksomhet betydelig. Samtidig skal fylkeskommunene etter planen overta ansvaret for miljø- og landbruksspørsmål fra fylkesmennene, men den nye regjeringen vil gjøre nye vurderinger før dette eventuelt gjennomføres innen 1.1.2003. Kultur og samferdsel er andre områder hvor fylkeskommunene loves større innflytelse på beslutningene. Det understrekes i alle dokumentene at det skal skje en styrking av fylkeskommunens rolle i det regionale planleggings- og utviklingsarbeid. I den sammenheng blir regionale partnerskap med kommuner og statsetater fremhevet som et sentralt virkemiddel.

Et annet viktig utviklingstrekk er at organiseringen av den regionale statsforvaltningen er under omstilling, og det er planlagt omfattende endringer. Helseregion Vest og den planlagte Vegregion Vest vil omfatte de tre Vestlandsfylkene. Luftfartsregionen vil omfatte de tre fylkene samt Agder, og kystverket har allerede en tid omfattet de tre fylkene. I tillegg administrere SND-kontoret i Bergen noen ordninger som angår landbruket i alle tre fylker. Begrunnelsen for disse endringene er både behovet for reduserte administrative kostnader og at nasjonale myndigheter oppfatter fylkene blir for små når en skal vurdere utviklingen fremover. Den nye regioninndelingen begrunnes med at det er naturlig å se større geografiske områder under ett.

Endringene i de statlige rammebetingelsene stiller fylkeskommunene i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane overfor flere viktige utfordringer. For det første skal de tilpasse organisasjon og arbeidsform til en ny oppgavefordeling som enda ikke er avklart. For det andre skal de styrke sitt regionale utviklingsarbeid, og i den sammenheng skal de i mange viktige spørsmål forholde seg til statsetater hvis regionale organisasjon omfatter alle tre Vestlandsfylkene eller mer.

Regionalisering i Europa og Norden – hva kan vestlandsfylkene lære?

Regionalisering er et viktig kjennetegn ved den politiske og administrative utviklingen i Europa og Norden. I mange sammenhenger styrkes det regionale styringsnivået. EUs strukturfond er viktige finansieringskilder for regionenes arbeid, særlig knyttet til regional utvikling. Regionnivået blir dels sett på som en erstatning for nasjonalstaten, og dels sett som en utvidelse av den totale offentlige styringskapasiteten i en tid med store og økende utfordringer. Regionalisering er en type svar på et komplekst sett av utfordringer. Samtidig er det også klart at debatten er preget av at mange av deltakerne har klare normative perspektiver på utviklingen. En kan observere både tilhengere og motstandere av politisk og administrativt sterke regioner:

Tilhengerne: EU-kommisjonen blir ofte ansett som en viktig pådriver for økt regionalisering i medlemslandene. Dels fordi regionnivået blir ansett å være mer effektivt når det gjelder å bygge ned økonomisk ulikhet, og politisk fordi det gir grunnlag for allianser som kan svekke statsnivået. Viktige allierte er i denne sammenheng de store føderale statene som allerede er forpliktet til å avgi myndighet til regionene og som ønsker at EUs politikk skal gjenspeile dette. Det er også mange andre tilhenger av regionalisering, og argumenter om økt demokrati, større regional kontroll og økt engasjement rundt egne problemer og løsninger blir trukket frem som viktig. I land som Italia og Frankrike har dette standpunktet stor oppslutning, og det har også et klart gjennomslag i de nordiske land.

Motstanderne: Enhetsstatene, som de nordiske, er skeptisk til reformer som kan likne på føderalisering. Nasjonale myndigheter ønsker å føre en helhetlig politikk som dekker hele

landet, og er derfor skeptisk til å gi regionene for store muligheter til å finne egne løsninger. Nasjonal kontroll med skatter og bevilgninger er viktige sider ved dette. Andre motstandere av økt regionalt selvstyre er skeptisk ut fra en generell skepsis til offentlig administrasjon, og mener at for mange styringsnivåer gir for store kostnader og lite effektivitet. Denne holdningen har stor tilslutning i Storbritannia, de nordiske land og land uten tradisjon for et selvstendig regionnivå som Finland og Irland.

Også andre sider ved regionaliseringen i Europa har betydning for norske fylkeskommuner. Det er særlig utviklingen i Sverige og Danmark som kan gi noen viktige lærdommer for den norske utvikling:

Forsøk: Erfaringene fra Sverige viser at forsøk kan være et viktig hjelpemiddel i forbindelse med alternativ organisering av den regionale forvaltningen. Det gjør det mulig å gjennomføre endringer i noen deler av landet uten at en må vedta en omfattende nasjonal reform med stor usikkerhet knyttet til konsekvensene. Evalueringene av de svenske regionforsøkene viser til positive resultater knyttet til økt internasjonal kontakt, styrket demokratisk kontroll og utvikling av en sterkere regional identitet. Et problem med forsøk er spørsmålet om hva som skal skje når prøveperioden er over. Den svenske løsningen har så langt vært å videreføre forsøkene.

Økonomiske virkemidler: Erfaringene fra Danmark viser at økonomisk ansvarlighet kan være et resultat av stor grad av egenstyring. Tilsvarende viser erfaringene fra Sverige at dette er sentralt i forsøkslenene.

Problemområder: De svenske erfaringene viser at kun en liten del av innbyggerne er interessert i regionale utviklingsspørsmål. Videre er opinionen skeptisk til et viktig satsingsområde som internasjonalisering, fordi det innebærer mange reiser for politiske og administrative ledere. En annen erfaring er at media i liten grad organisert i forhold til å fange opp de nye geografiske enhetene og at det derfor er vanskelig å skape en regional plattform for debatt om felle problemer, utfordringer og muligheter. Et annet problem er at staten ikke er villig til å la regionene få full råderett over de virkemidlene som er nødvendige for at den regionale utviklerrollen skal kunne gis innhold.

Utvidelsen av EU vil medføre endringer i strukturfondene, og det vil trolig bli langt mindre bevilgninger til regional utvikling i dagens medlemsland. Samtidig er det regionale styringsnivået klart stryket i de fleste av medlemslandene, og regionale myndigheter vil fortsatt spille en viktig rolle i regionalt utviklingsarbeid, og i nasjonal og europeisk politikk. For norske fylker vil det derfor kunne være mange samarbeidsmuligheter når det gjelder å styrke arbeidet med regional utvikling.

Norske erfaringer med samarbeid

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte med at fylkeskommunens største svakhet var dens lave tilslutning i befolkningen, i politiske partier og hos andre offentlige myndigheter. De hadde en klar utfordring i å styrke sin politiske legitimitet. I den sammenheng er det en sentral observasjon i evalueringer av kommunale samarbeid at også disse må synliggjøre sine resultater for å få legitimitet og støtte i befolkningen.

Flere studier viser at samarbeid mellom kommuner er en viktig del av arbeidet i norsk regional- og lokalforvaltning. De mest omfattende samarbeidene finnes hovedsakelig mellom primærkommuner, men de siste årene har det utviklet seg flere omfattende samarbeid mellom fylkeskommuner. Noen av dem var resultat av statlige pålegg (helseregionene), mens andre vokste ut fra opplevde felles interesser (SAVOS og Østlandssamarbeidet). Erfaringene med slike samarbeid kan oppsummeres i to punkter:

1. *Samarbeid:* Det er mye å vinne på tettere samarbeid mellom kommuner. Dette kan knyttes til forbedret økonomi gjennom stordriftsfordeler i felles tjenesteproduksjon. Utvikling og opprettholdelse av spisskompetanse er et annet område hvor deltakerne har felles nytte av økt samarbeid. Samarbeid er også en god oppskrift på å løse grenseoverskridende problemer eller utfordringer. En viktig erfaring fra Landsdelsutvalget er at denne evnen øker betydelig når det stilles økonomiske ressurser bak samarbeidstiltakene. Til slutt kan samarbeid gi

bedre grunnlag for påvirkning av nasjonale myndigheter i spørsmål som gjelder samarbeidspartenes felles interesser. Erfaringene med felles satsing på transport innen SAVOS og Østlandssamarbeidet er eksempler på dette. Samtidig viser arbeidet i Helseregion Vest at en også kan klare å komme frem til felles løsninger når det eksisterer et ytre press om å bli enige i vanskelige spørsmål.

2. *Sammenslåing*: Et problem med interkommunale samarbeid er at de har svak demokratisk forankring, bl.a. fordi velgerne ikke har direkte mulighet til å påvirke hvem som er med i samarbeidet og hvilke saker som løses der. Det er heller ikke sammenheng mellom beskatningsretten og bevilgningsretten i slike ordninger. En annen utfordring kan knyttes til effektiviteten i styringssystemet når viktige spørsmål overlates til egne samarbeidsorgan. De kan lett bli et nytt forvaltningsnivå, noe som er særlig aktuelt når det bygges opp egne sekretariater. En tredje utfordring kan knyttes til at mange samarbeid kun klarer å arbeide med spørsmål som ikke problematisk for de deltakende kommuner og fylkeskommuner. Vanskelige spørsmål fører til handlingslammelse og i verste fall oppløsning av samarbeidet. Det er derfor både prinsipielle spørsmål og praktiske erfaringer som gjør at sammenslåing er et reelt alternativ til samarbeid mellom fylkeskommuner.

Behandlingen av stortingsmeldingen om oppgavefordeling har bidratt til at det skjer en utvikling når det gjelder å få vurdert muligheten for tettere samarbeid og eventuelt sammenslåing av fylkeskommuner. Til nå er det gjennomført fire forprosjekt/delutredninger/utredninger, og flere andre vurderes. Det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner om og hva som vil skje mht. den fremtidige fylkesstrukturen, men to hovedtrender kan observeres:

Tettere samarbeid: Flere utredninger konkluderer med at det er og bør være mye å vinne på tettere samarbeid mellom de aktuelle fylkeskommunene. Dette gjelder innen områder som felles administrative funksjoner, kompetanseoppbygging, felles tjenesteproduksjon, felles tiltak overfor andre myndigheter eller felles salg av regionen til turister og næringsliv.

Sammenslåing: Tre av utredningene peker på at den optimale løsningen er etableringen av en ny region basert på to eller flere fylkeskommuner. De politiske signalene tyder på at Akershus/Østfold, Buskerud/Telemark/Vestfold og Aust- og Vest-Agder har kommet lengst når det gjelder mulige nye regioner. Hovedgrunnen til at en ønsker sammenslåing er at dette vil gi styringsmuligheter over sentrale virkemidler i det regionale utviklingsarbeidet. Det er samtidig en viss reservasjon mht. når og hvordan dette bør skje. I den sammenheng understrekes det at et forsøk etter modell av Vestre-Götaland og Skåne i Sverige kan være en veg å gå, og det anbefales at muligheten for å bli en norsk forsøksregion undersøkes nærmere.

Utfordringer og muligheter for vestlandsfylkene

Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane står overfor mange av de samme utfordringene både når det gjelder befolkningsutvikling og bosettingsmønster, sysselsettingsforhold og næringsutvikling og infrastruktur. Mange av utfordringene er felles med Møre og Romsdal. Dels er utfordringene av samme type men av lokal og regional karakter (eksempelvis befolkningsnedgang i indre fjordstrøk og små perifere arbeidsmarkedsregioner) og dels felles for alle fylkene på Vestlandet (mangel på virksomheter innen bedriftsrettet tjenesteyting og lite effektiv nord-sør forbindelse på Vestlandet).

Utfordringene knyttet til befolknings- og næringsutvikling og infrastruktur henger sammen; eksempelvis dårlige kommunikasjoner bidrar til dårlig tilgjengelighet, noe som igjen kan medføre små arbeidsmarkeder, liten etableringsattraktivitet for den nye kunnskapsgenerasjonen og derav følgende befolkningsnedgang og visa versa. Dette innebærer at det bør tas et helhetlig og tverrsektorielt perspektiv på utfordringene.

Utfordringene i indre fjordstrøk og i mindre arbeidsmarkedsregioner på Vestlandet er knyttet til dårlig tilgjengelighet, forgubbing og befolkningsnedgang, ensidig næringsliv, begrensede sysselsettingsmuligheter og service for befolkningen. Det kan godt tenkes at felles tenkning, strategiutforming og tiltak for disse områdene på tvers av fylkesgrensene kan være et av

samarbeidsområdene for Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Et slikt samarbeid må ikke kun omfatte fylkeskommunene, men også de berørte kommunene, statlige instanser som Aetat, SND, Statens Vegvesen, Landbruksjefene, næringslivet og frivillige organisasjoner.

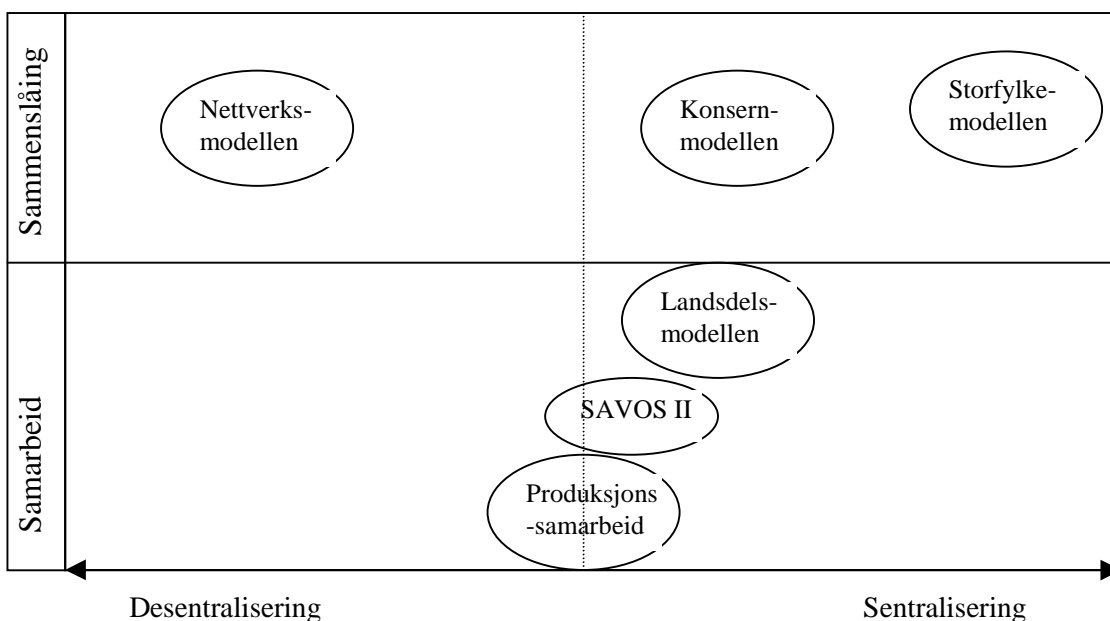
Utfordringene innenfor havbruk bl.a. knyttet til økt satsing på FoU-virksomhet, innenfor eksportnæringene knyttet til transport og logistikk, innenfor kunnskapsnæringene (skape attraktive miljøer for personer og virksomheter innenfor bedriftsrettet tjenesteyting) er andre eksempler på områder der det er felles utfordringer for de tre vestlandsfylkene og der en felles satsing kan være hensiktsmessig. Dette gjelder både i forhold til å etablere samhandling med næringslivet og andre offentlige instanser på Vestlandet (bl.a. de store byene) og i forhold til nasjonale myndigheter. Profilerings på den internasjonale arena innenfor utvalgte næringsområder kan også være et felles satsingsområde for vestlandsfylkene.

På infrastrukturensiden er det allerede etablert et samarbeid gjennom SAVOS og kyststamvegutvalget. Her er det imidlertid fortsatt behov for at vestlandsfylkene står sammen og videre at økt satsingen på utvikling av havnene på Vestlandet for effektivisering av næringslivets logistikk inkluderes i dette samarbeidet. Samhandling med kommuner, statlige instanser på regionalt nivå og felles opptreden i forhold til nasjonale myndigheter vil være sentralt i denne sammenheng.

De tre vestlandsfylkene har mange av de samme type utfordringer og for enkelte av disse bl.a. infrastruktur og noen sentrale næringsgreiner, så vil et samarbeid mellom fylkene kunne være en god strategi for å fremme en positiv utvikling for Vestlandet. En rekke av utfordringene for vestlandsfylkene gjelder på tvers av fylkesgrensene og mange av utfordringene har betydning for relasjonen mellom byområder og mer rurale områder. Sett i et slikt perspektiv framtrer et samarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet som en "legitim" og riktig adressat for disse sammensatte utfordringene. I dette perspektivet vil hverken storbyregioner eller statlige etater kunne ivareta helhetsperspektiv på samme måte som fylkeskommunene.

Modeller for samarbeid og sammenslåing

Felles type utfordringer knyttet til bosettings- og næringsutvikling, samt stadig forbedrede kommunikasjoner mellom fylkene bidrar til at tiden arbeider for samarbeid og sammenslåingsløsninger på Vestlandet. Det er skissert tre prinsipielle modeller for samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, samt tre prinsipielle modeller for sammenslåing av Hordaland og Rogaland fylkeskommuner. Det er også åpent for at andre fylker kan slutte seg til samarbeidet evt. sammenslåing. Vi har valgt å presentere rendyrkede modeller for å få fram ulike muligheter som ligger i samarbeid og sammenslåing.



Figur 2: Plassering av modellene på en akse desentralisering - sentralisering

Figuren over illustrerer modellene plassert på en akse desentralisert – sentralisert. Vi har i den sammenheng tatt utgangspunkt i at fylkeskommunenes aktiviteter kan inndeles i noen typer hovedvirksomhet: Politisk og administrativ ledelse, administrative støttefunksjoner, regionale utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon.

Modellene for utvidet samarbeid: Disse modellene tar alle sammen utgangspunkt i at:

- fylkeskommunene står overfor mange av de samme utfordringene
- en har gode erfaringer med samarbeid (Helseregion Vest, SAVOS)
- de nasjonale rammebetingelsene for fylkeskommunene er i under endring (forsterkning av rollen som regional utviklingsaktør) og den statlige regionalforvaltningen omorganiseres, og på flere forvaltningsområder etableres ny regional organisering
- befolkningens geografiske handlingsrom er endret de siste årene ved nye og bedre kommunikasjonsårer og det felles utgangspunkt for tettere samarbeid mellom disse tre fylkeskommunene har dermed økt

Produksjonssamarbeidsmodellen. Målsettingen med et produksjonssamarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet vil være å utnytte stordriftsfordeler som de enkelte fylkene ikke kan realisere på egen hånd, og å forbedre kvaliteten på de fylkeskommunale tjenestene gjennom et samarbeid.

Evalueringer viser at mange av de mest vellykkede kommunale samarbeid er bygget opp rundt felles tjenesteproduksjon. Dette gjelder spesielt kommunesektoren, hvor samarbeid om tekniske driftstjenester gir innsparinger når de skjer på tvers av kommunegrensene. Det er sjelden at det er interessekonflikter mellom deltakere i denne type samarbeid. For fylkeskommunene har det meste av felles tjenesteproduksjon tradisjonelt vært knyttet til sykehussektoren og til kjøp av skoleplasser innen spesielle fag.

En god del av den fylkeskommunale tjenesteytingen blir produsert via institusjoner, f. eks. de videregående skolene. De rene stordriftsfordelene ved å samarbeide om slike tjenester vil ofte være begrenset, da det er institusjonsstørrelsen som er den viktigste determinanten for enhetskostnadene ved å produsere denne typen tjenester. For mange tjenester vil ikke en optimalisering av institusjonsstørrelsen være avhengig av et samarbeid over fylkesgrensene.

Et samarbeid kan likevel gi stordriftsfordeler for slike tjenester som ikke er institusjonsbaserte, for eksempel en del administrative støttefunksjoner som innkjøp, regnskap og revisjon. Dessuten kan samarbeid over grensene gi bedre kvalitet på tjenestene gjennom felles utnyttelse av faglig ekspertise og ved å gjøre det lettere for brukerne å velge tjenester ut fra geografisk tilgjengelighet uten å være bundet av fylkesgrenser.

SAVOS II Målsettingen med SAVOS II vil være å bevare dagens fylkesstruktur mest mulig uendret, samtidig som en søker å gripe fatt i nye felles utfordringer for Vestlandsfylkene, spesielt med hensyn til utadrettede oppgaver.

Medlemsfylkenes erfaringer med samarbeid gjennom SAVOS er som nevnt i kapittel 5.4 relativt gode. Også i andre deler av landet har en positive erfaringer med samarbeid på et lite antall områder hvor medlemsfylkene har felles interesser. Utgangspunktet for denne samarbeidsmodellen er at den gir mulighet for at for et tettere samarbeid på områder der fylkeskommunene har felles utfordringer som gjør det ønskelig eller nødvendig å utvikle felles prosjekter som kan styrke regionen utad.

Landsdelsmodellen Landsdelsmodellen har større ambisjoner for samarbeidet enn de to foregående modellene. I landsdelsmodellen søker en å etablere et sterkt politisk samarbeidsorgan som kan være en pådriver for utvidet samarbeid, spesielt med tanke på regionale utviklingsoppgaver.

Nasjonale myndigheter har gjennom behandlingen av oppgavefordelingsmeldingen og regionalmeldingen gitt signaler om at fylkeskommunene skal spille en mer sentral rolle som

regional utviklingsaktør enn tidligere. I sammenheng med denne rollen kan et tett samarbeid mellom vestlandsfylkene gi grunnlag for at en kan ta tak i de store utviklingsutfordringene på tvers av fylkesgrensene. Fordi et slikt samarbeid vil kreve en sterk politisk koordinering, innebærer denne modellen en langt mer formalisert politisk og administrativ styringsstruktur enn samarbeidsmodell 2.

Modeller for sammenslåing: Alternativet til de ulike samarbeidsløsningene er at fylkeskommunene tar initiativ til at det etableres en større regional enhet på Vestlandet. Det vil si at det etableres en felles politisk og administrativ struktur til erstatning for dagens løsninger. Det finnes to hovedmodeller for valg av politisk styringsstruktur. Den nye regionen kan ta i bruk formannskapsmodellen, som er vanlig i dagens fylkeskommuner. Denne modellen innebærer et felles fylkesting, et felles fylkesutvalg og en felles rådmann. Fordelen med denne styringsstrukturen er at den kan virke integrerende på tvers av geografiske og politiske skiller. Alternativet er at det etableres en parlamentarisk styringsmodell med et eget regionråd som utgår fra et flertall i regiontinget. Fordelen med denne styringsstrukturen er at den kan gi grunnlag for politisk handlekraft.

Nettverksmodellen. I denne modellen er utgangspunktet at Vestlandet består av et antall funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner med egne utfordringer og muligheter. Samtidig er det mange utfordringer som går på tvers av fylkes- og regiongrenser, og som derfor krever en helhetlig styring.

Målsettingen med nettverksmodellen er å utvikle en samarbeidsmodell som forener fordelene med en større regional enhet med en desentralisert lokalisering av administrative tjenester og en balansert regional utvikling. For å oppnå dette tar en i nettverksmodellen utgangspunkt i en IKT-basert regional forvaltning. Det må utvikles teknologiske løsninger og nye organisasjonsformer som tillater administrativt personale å samarbeide over geografiske avstander ved hjelp av IKT, en såkalt "virtuell forvaltning". Også brukerne må kunne knytte seg opp mot den regionale forvaltningen gjennom ny teknologi.

Samtidig er hensikten med modellen å ivareta en mest mulig desentralisert utvikling, der en ser for seg at de administrative tjenestene kan være minst like desentralisert som i dag. Nærhet til de instanser som fylkeskommunene samarbeider med, som kommuner, regionale statsetater, næringslivet og frivillige organisasjoner, er et annet viktig mål for denne modellen. I en nettverksmodell baserer en seg på en organisering med basis i IKT, og med større ansvar til regionale tjeneste- og utviklingsenheter. Derfor etableres det bare et lite sentralt sekretariat for å samordne aktivitetene.

Konsernmodellen. Målsettingen med konsernmodellen er å utvikle en mer slagkraftig organisasjon på regionnivå gjennom en mer utviklet spesialisering og arbeidsdeling enn det enn har i dag. Samtidig vil en motvirke sentralisering ved å lokalisere ulike "divisjoner" i konsernet til de etablerte fylkessenter.

Utgangspunktet for denne modellen er at administrasjonen til dagens fylkeskommuner er lokalisert til bestemte steder, og at det er mange fordeler ved å bygge videre på disse organisasjonene. Modellens bærende prinsipp er derfor at en i stor grad baserer seg på dagens lokalisering av administrasjon og tjenesteproduksjon. Samtidig vil samordning av arbeidsoppgaver innen de enkelte sektorer og tjenesteområder bli sentralisert til ett av dagens administrative sentra. Det blir altså etablert spesialiserte avdelinger for f. eks. utdanning, kultur og regional utvikling, knyttet til et av dagens administrasjonssenter.

Storfylkemodellen. Målsettingen med denne modellen er å effektivisere offentlig sektor, spesielt ved å redusere antall årsverk i administrative tjenester. Utgangspunktet for denne modellen er at nasjonale myndigheter ønsker å redusere omfanget til offentlig sektor, og ikke minst få til en overgang fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det bærende prinsippet i denne modellen er derfor en sentralisering av de viktigste politiske og administrative

funksjonene til ett sted, men hvor den institusjonsbaserte tjenesteproduksjonen fortsatt i stor grad er desentralisert og nær brukerne. Effektivisering er et annet sentralt mål for modellen.

Drøfting av modellene

I forhold til *identitet, demokrati og deltakelse* er samarbeidsmodellenes styrke er at de tar utgangspunkt i disse interne forskjellene mellom fylker og regioner og legger opp til at en kan arbeide sammen der en har felles interesser eller holdninger. Sammenslåingsmodellene styrke er at de tar utgangspunkt i en mer overordnet Vestlandsidentitet, og lar den danne grunnlag for en felles oppgaveløsning på tvers av dagens fylkesgrenser. Etablering av nye felles politiske institusjoner kan også bidra til å styrke den felles regionale identiteten.

Innføring av parlamentarisme kan være et bidrag for å styrke den demokratiske styringen av et nytt regionfylke. I forhold til en større Vestlandsregion kan valget mellom en parlamentarisk modell og en formannskapsmodell knyttes til formen for administrativ organisering. I modeller med desentralisert administrasjon kan parlamentarisme være en måte å skape handlekraft på, fordi "Regionrådet" vil kunne samordne virksomheten bedre, mens en formannskapsmodell kan være en strategi for mindre sentralisering i Storfylkemodellen, fordi "Regionutvalget" vil ha bredere politisk sammensetning.

Når det gjelder implikasjoner for *styringseffektiviteten* til de ulike modellene er det flere dimensjoner som må vurderes. For det første er det forholdet mellom sentralisering og nærhet. De tre samarbeidsmodellene innebærer alle en videreføring av dagens organisasjonsmodeller, og kun Landsdelsmodellen innebærer oppbygging av noe nytt. På dette område representerer sammenslåingsmodellene et større spekter, fra Nettverksmodellens desentralisering til Storfylkemodellens sentralisering. For det andre er det forholdet mellom direkte og indirekte representasjon i de øverste styringsorganene. På dette området går skille mellom samarbeidsmodellene og sammenslåingsmodellene, hvor de førstnevnte har indirekte demokrati og de sistnevnte har direkte demokrati.

Alle samarbeidsmodellene har en *polysentrisk innretning* i den forstand at de tar sikte på å satse videre på de administrasjonsstedene til dagens fylkeskommuner. To av sammenslåingsmodellene har også en polysentrisk innretning, og av dem er nettverksmodellen den som har det klareste fokus på utvikling av Vestlandets funksjonelle regioner. Storfylkemodellen er med sin sentralisering av politisk og administrativ styring den mest monosentriske modellen. Samtidig er det viktig å understreke at dette gjelder en relativt liten del av Storfylkets funksjoner, og at det er fullt mulig at en kan ha en polysentrisk utviklingsstrategi selv om man velger denne modellen.

Alle modellen, med mulig unntak for Produksjonssamarbeidsmodellen, innebærer større *muligheter for å ta tak i regionale utviklingsspørsmål*. Det er spesielt de "store" spørsmålene på tvers av dagens fylkesgrenser som kan tas tak i gjennom de ulike løsningene. Samarbeidsfylkene eller eventuelt Vestlandsregionen vil også ha gode forutsetninger til å samordne seg overfor den statlige regionalforvaltningen som nå i økende grad blir organisert på et annet geografisk nivå enn dagens fylker. Fylkeskommunene i fellesskap eller en ny Vestlandsregion kan ta tak i oppgaver som kommunene ikke har økonomisk, administrativ eller politisk kapasitet til å ivareta. Dagens kommuner, og da både store og små, har få ressurser til egendefinerte oppgaver. De er i stedet hovedsakelig ansvarlig for å samordne nasjonal politikk på lokalt nivå, og effektiv tjenesteproduksjon er det viktigste kriteriet for en vellykket kommunal virksomhet.

Samarbeidsmodellenes styrke er at de i liten grad kan forventes å gi store *omorganiseringskostnader* i seg selv. Landsdelsmodellen innebærer noen nye felles funksjoner, men de fleste av disse ressursene kan trolig hentes fra dagens organisasjoner. På det andre side vil sammenslåingsmodellene trolig kunne gi noen *effektiviseringsgevinster*, men noen av disse vil trolig måtte anvendes i forbindelse med at det vil være ekstra samordningskostnader knyttet til en større region. Generelt sett er mulighetene for effektivisering ved de ulike modellene begrenset da fylkeskommunenes tjenesteproduksjon i hovedsak er institusjonsbasert.

Den nye regjeringen vil gjennomføre en *ny vurdering av fylkeskommunens oppgaver*. Blant annet skal fylkeskommunens oppgaver innen miljø, landbruk, plan og areal inngå i denne

vurderingen. Ender regjeringens vurdering med at Stortinget flytter fylkesplanlegging (areal / infrastruktur), næringsutvikling, samferdsel og kultur bort fra fylkeskommunene, vil også grunnlaget for samarbeids- og sammenslåingsmodellene svekkes.

Dersom derimot vurderingen ender med at fylkeskommunene får tilført oppgaver fra fylkesmannen, og på sikt oppgaver knyttet til infrastruktur og næringsutvikling vil grunnlaget både for samarbeid og sammenslåing bli styrket. En slik situasjon vil også gi bedre grunnlag for å utvikle nye oppgaver knyttet til felles politikkutforming og profilering av Vestlandet. Samtidig vil det stille nye krav til fylkeskommunen i forbindelse med delegasjon av myndighet for gjennomføring av nasjonal politikk på utvalgte områder. En slik situasjon vil stille særlig store krav til fylkeskommunens samhandling med kommunene i forbindelse med rollen som utviklingsaktør og som myndighetsutøver. Samsvar mellom den regionale organisering av fylkeskommune og statlige instanser kan være hensiktsmessig og praktisk,- og her synes modellene med organ på landsdelsnivå å ha et fortrinn.

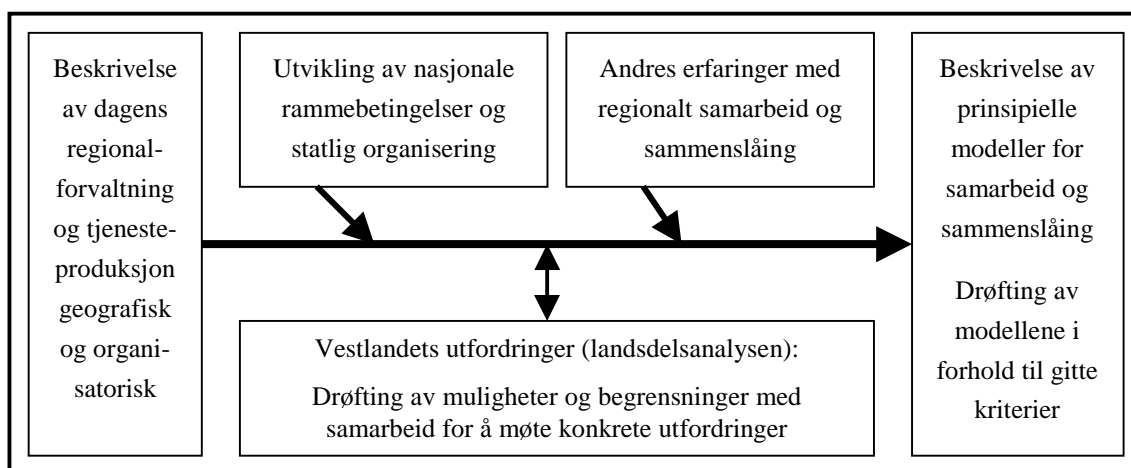
Et tettere samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane kan i utvides til også å inkludere andre fylkeskommuner. I den sammenheng er det først og fremst *Møre og Romsdal* som peker seg ut som naturlig samarbeidspartner.

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	Vestlandet – identitet og regionforståelse.....	1
2	DAGENS REGIONALFORVALTNING OG TJENESTEPRODUKSJON	5
2.1	Hordaland fylkeskommune.....	5
2.2	Rogaland fylkeskommune	14
2.3	Sogn og Fjordane fylkeskommune	22
2.4	Oppsummering	29
3	UTVIKLINGSTREKK I STATLIGE RAMMEBETINGELSER	33
3.1	Nye oppgaver for fylkeskommunene.....	33
3.2	Organisasjonsendringer i den statlige regionalforvaltningen	37
3.3	Oppsummering	43
4	REGIONALISERING I EUROPA OG NORDEN – HVA KAN VESTLANDSFYLKENE LÆRE?	45
4.1	Regionalisering som fenomen	45
4.2	Svenske erfaringer med reformer i regionalforvaltningen.....	47
4.3	Oppgavefordeling i Danmark	50
4.4	Oppsummering	51
5	NORSKE ERFARINGER MED SAMARBEID	53
5.1	Erfaringer med fylkeskommunen	53
5.2	Generelle erfaringer med kommunalt samarbeid	55
5.3	Samarbeid mellom fylkeskommuner	56
5.4	Nye utredninger av samarbeid mellom fylker	60
5.5	Oppsummering	63
6	UTFORDRINGER OG MULIGHETER FOR VESTLANDSFYLKENE	65
6.1	Befolknings- og bosettingsutvikling.....	65
6.2	Næringsliv og sysselsetting	70
6.3	Infrastrukturutfordringer.....	77
6.4	Oppsummering	79
7	MODELLER FOR SAMARBEID OG SAMMENSLÅING	81
7.1	Modeller for samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane	81
7.2	Modeller for sammenslåing	85
7.3	Samlet drøfting	88
	REFERANSER	93
	Vedlegg 1 Befolkningsprognose 2000 – 2020 SSB Alt MMMM	96
	Vedlegg 2 Bolig- og arbeidsmarkedsregioner i de tre fylkene	98
	Vedlegg 3 Eksempel på ny administrativ regioninndeling	103
	Vedlegg 4 Regioninndeling tabell 6.1 og figur 6.4.....	104

1 Innledning

Høsten 1998 tok fylkesordførerne i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner et initiativ for utvikle et tettere samarbeid på Vestlandet. Det ble avholdt møter og drøftinger på politisk og administrativt ledernivå, og i august 1999 ble fellesdokumentet "Ein konkurransedyktig Vestlandsregion. Om grunnlaget for auka samarbeid mellom Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland" fremlagt. Dokumentet ble behandlet i de tre fylkesutvalgene, som alle vedtok at det skulle arbeides videre med et samarbeidsprogram. Fylkesutvalgene avholdt felles møter i juni 2000 og mars 2001, og på dette siste møtet ble det vedtatt at grunnlaget for nærmere samarbeid skulle utredes. I tillegg ønsket Hordaland og Rogaland å få vurdert premissene for en mulig større regional enhet på Vestlandet. I utredningen har vi tatt utgangspunkt i at de tre fylkeskommunene ønsket å få vurdert hvordan de kan utvikle et likeverdig og mer forpliktende samarbeid. I den sammenheng er både felles oppgaver og oppgavefordeling sentralt. Samtidig har vi tatt hensyn til at Hordaland og Rogaland ønsket å få utredet hvilke premisser som må legges til grunn for å få etablert en større regional enhet på Vestlandet.



Figur 1.1 Sammenheng mellom delutredningene

Figuren illustrerer de ulike delene i utredningen. De tre første utredningsoppgavene er i hovedsak av deskriptiv karakter og danner basis for drøftingen av muligheter og begrensninger med samarbeid i forhold til de utfordringer Vestlandet står ovenfor. Avslutningsvis er det etablert klare prinsipielle modeller for samarbeid og sammenslåing på Vestlandet. Deretter er det gjennomført en vurdering av disse.

1.1 Vestlandet – identitet og regionforståelse

I forbindelse med en diskusjon av tettere samarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet er det viktig å drøfte i hvilke grad det finnes noen felles verdier og holdninger som binder de ulike delene sammen. Flere forhold taler for at dette finnes et slikt utgangspunkt:

- **Vestlandsidentitet:** Begrepet vestlending brukes på innbyggerne langs kysten av Vest-Norge. I fylkene Hordaland, Møre og Romsdal, Rogaland og Sogn og Fjordane vil en stor del av befolkningen betegne seg som vestlendinger. Det er likevel uklart om det finnes noen absolutte grenser for det området som bebos av vestlendinger. I sør kan det være vanskelig å si hvor grensen mot Sørlandet går, og i nord er det tilsvarende vanskelig å si hvor grensen mot Trøndelag går.

- *Felles språk og kultur*: Språket på Vestlandet blir definert som en egen vestnorsk målform, men her er flere klare dialektforskjeller internt. Skillene går både nord-sør og mellom by og land. Historisk har området vært dominert av det som har vært definert som de norske motkulturene: målsak, avholdssak og lavkirkelig engasjement (Rokkan 1987). Urbanisering og andre moderniseringsprosesser har medvirket til å svekke disse særtrekkene, men fortsatt står disse verdiene sterkt utenfor de store byene i landsdelen.
- *Geografi*: Vestlandet ble bygget opp som identitetsregion da sjøen var den viktigste kommunikasjonsåren (Amdam mfl. 2000: 40). Sjøen var langt mer framkommelig enn ferdsel til lands. Identiteten ble knyttet til ferdselsårene, med fjordene som sidearmer og kysten som hovedferdselsåre. Fjellene i øst har gjort at avstanden til Oslo og resten av Østlandet har vært opplevd som betydelig.

På tross av disse fellestrekkene er de viktigste identitetene på Vestlandet utenom den nasjonale, knyttet til lokalsamfunn, kommuner og i noen grad regioner eller fogderier. Jærbuen, hardingen og sunnfjordingen er etablerte identiteter for folk fra en bestemt del av Vestlandet.

Lokal og regional identitet kan være et resultat av nærhet og opplevd fellesskap. Men den kan også være et resultat av politiske institusjoner. En nyere undersøkelse viser at to tredjedeler av innbyggerne i Sogn og Fjordane kjenner sterk tilhørighet til sitt fylke. Dette er langt mer enn i andre fylker (Baldersheim 2001).

I tillegg til kommunene er det etter hvert etablert en rekke regionråd i de tre Vestlandsfylkene, hvorav to er grenseoverskridende. I følge Sanda sin undersøkelse fra 2000 er det kun fem kommuner i Sogn og Fjordane som ikke er medlem av et regionråd. Følgende regionråd er etablert i de tre Vestlandsfylkene:

- *Nordfjorderådet* omfatter kommunene Bremanger, Eid, Gloppen, Hornindal, Selje, Stryn og Vågsøy.
- *HAFS Regionråd* omfatter kommunene Askvoll, Fjaler, Hyllestad og Solund.
- *Sogn regionråd* omfatter kommunene Aurland, Balestrand, Høyanger, Leikanger, Luster, Lærdal, Sogndal, Vik og Årdal.
- *Regionrådet for Nordhordland og Gulen* omfatter kommunene Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland og Radøy i Hordaland og Gulen i Sogn og Fjordane.
- *Regionrådet Bergen og omland* omfatter kommunene Askøy, Bergen, Fjell, Fusa, Modalen, Osterøy, Samnanger, Sund, Vaksdal og Øygarden.
- *Hardanger og Voss regionråd* omfatter kommunene Eidfjord, Granvin, Jondal, Kvam, Odda, Ullensvang, Ulvik og Voss.
- *Samarbeidsrådet for Sunnhordland* omfatter kommunene Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio, Tysnes og Ølen (Ølen ble fra 1.1 2002 en del av Rogaland).
- *Haugalandrådet* omfatter kommunene Bokn, Haugesund, Karmøy, Sauda, Tysvær, Vindafjord og Utsira i Rogaland. I tillegg er Etne, Sveio og Ølen i Hordaland med.
- *Ryfylkerådet* omfatter kommunene Finnøy, Forsand, Hjelmeland, Kvitsøy, Rennesøy, Strand og Suldal.
- *Jærrådet* omfatter kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger og Time.
- *Dalanerådet* omfatter kommunene Bjerkreim, Egersund, Lund og Sokndal.

I tillegg til lokale fellesskap finnes det også en rekke statsinstitusjoner som har etablert egne regioninndelinger på Vestlandet. Lundevall (2001) påpeker at det finnes en rekke formelle offentlige etater og organ på kryss og tvers av fylkesgrensene på Vestlandet:

- *Statsadvokatembeter:* Hordaland og Rogaland har egne statsadvokatembeter, mens Sogn og Fjordane har felles embete med Møre og Romsdal i Molde. Justisdepartementet vurderer nå en ny regional inndeling av statsadvokatembetene.
- *Domstol:* Gulating lagmannsrett dekker Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane.
- *Arbeidstilsyn:* På dette området er Sogn og Fjordane delt mellom Hordaland og Møre og Romsdal, mens Rogaland har eget arbeidstilsyn.
- *Fylkesveterinær:* Hordaland og Sogn og Fjordane har felles fylkesveterinær, mens Rogaland har felles fylkesveterinær med Agderfylkene.
- *Bispedømme:* Hordaland og Sogn og Fjordane utgjør Bjørgvin bispedømme, mens Rogaland er eget bispedømme som også omfatter Sirdal kommune i Vest-Agder.

Det er også klart at de aller fleste organisasjoner innenfor det som kan defineres som det *sivile samfunn*, har tilpasset sin regionale organisering til fylkesinndelingen. Politiske partier, næringsorganisasjoner, fagforeninger, idrettsorganisasjoner og ulike frivillige organisasjoner med nasjonal utbredelse har som hovedsak et regionkontor i hvert av de tre fylkene. Vi kan likevel observere at det er noen få interesseorganisasjoner som opererer med "Vestlandet" som ansvarsområde. Vestnorsk Havbrukslag og Fiskerlaget Vest er nyere eksempler på næringsorganisasjoner som ser disse tre fylkene under ett. Også en rekke bedrifter har de tre fylkene som ett markedsområde, og da oftest med regionalt hovedkontor i Bergen eller Stavanger.

Media er også en viktig identitetsbygger lokalt og regionalt. I dag er mediesituasjonen på Vestlandet i stor grad fragmentert:

Aviser: Det finnes flere store og mellomstore regionsaviser og en rekke mindre lokalaviser i de tre Vestlandsfylkene. Stavanger Aftenblad har sitt hovedområde i Sør-Rogaland, men har også mange lesere i andre deler av fylket. Haugesunds Avis sitt hovedområde er Nord-Rogaland og Sunnhordland. Bergens Tidende har størst dekning i Bergensregionen, men har også mange lesere i Sunnhordland, Sogn og Sunnfjord. Den viktigste regionavisen i Nordfjord er Sunnmørsposten, som kommer ut i Ålesund. I tillegg finnes det en del andre større aviser. Dalane Tidende i Egersund, Rogalands Avis i Stavanger, Bergensavisen i Bergen, Firda i Førde, Firdaposten i Florø og Sogn Avis i Leikanger er eksempler på aviser som følger utviklingen på deler av Vestlandet.

Radio: NRK har delt Vestlandet i tre når det gjelder radio, med en distriktsradio for hhv. Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Hvert av de tre kontorene har egne medarbeidere på flere steder i fylket, og fanger dermed også opp det lokale mediebildet. I tillegg finnes en rekke lokalradiostasjoner, spesielt i områder med stor befolkning, som Bergensregionen og Stavangerregionen.

Fjernsyn: NRK har delt Vestlandet i to når det gjelder lokal-TV, ved at Vestlandsrevyen dekker både Hordaland og Sogn og Fjordane. Rogaland har i dag en egen TV dekning, men fylket lå lenge under Kristiansand, og hadde felles nyheter med Agder. De private lokal-TV stasjonene dekker Sør-Rogaland (TV-Vest), Haugalandet og Sunnhordland (TV-Haugalandet), Bergensregionen (TV-Hordaland). Ingen har til nå funnet det kommersielt interessant å etablere lokal-TV i Sogn og Fjordane.

Denne korte, og skissemessige gjennomgangen av spørsmålet om Vestlandet er en eller flere regioner kan trolig besvares med ja på begge spørsmålene. Det er både en og flere regioner, og det på samme måte som dagens fylker er det. Det betyr at det er et godt utgangspunkt for tettere samarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet.

2 Dagens regionalforvaltning og tjenesteproduksjon

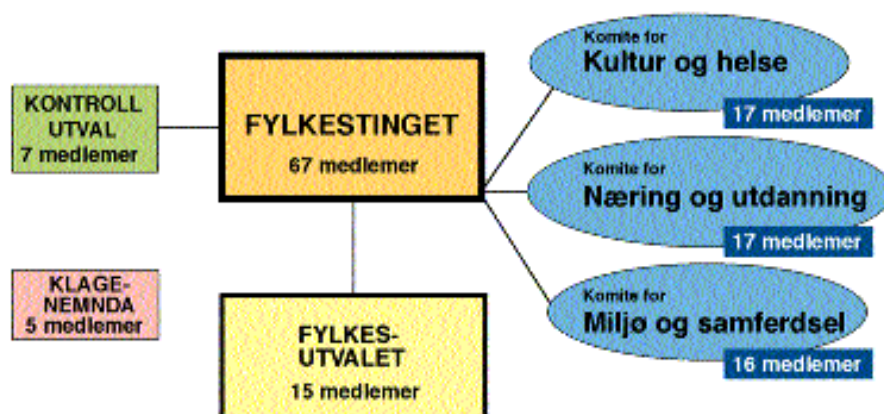
I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av de tre fylkeskommunenes organisasjon, tjenesteproduksjon og økonomi. Vi gjennomgår og presenterer både den politiske og administrative organiseringen. I kartleggingen har vi også dekket hva den enkelte fylkeskommune har av eierinteresser i ulike selskaper, eiendommer m.m.

Vi vil kort presentere pågående samarbeid mellom to av eller alle tre fylkeskommunene. Vi vil også dekke eventuelle samarbeid med andre fylkeskommuner som ett eller alle fylkene deltar i. Samarbeid med kommuner, særlig knyttet til utviklingsoppgaver er også tatt med.

2.1 Hordaland fylkeskommune

2.1.1 Politiske og administrative organisering

Hordaland fylkesting, har 67 medlemmer. Fylkestingsrepresentantene er i tillegg fordelt på ulike utvalg. Den politiske organiseringen til Hordaland fylkeskommune er gjengitt i figur 2.1:



Figur 2.1 Politisk organisasjonsmodell for Hordaland fylkeskommune

Ansvarsområdene til de ulike utvalgene blir definert på følgende måte:

- **Fylkesutvalget**, som har 15 medlemmer, har ansvaret for samordning av den fylkeskommunale virksomheten. Fylkesutvalget er fylkeskommunens driftsutvalg, og fatter endelige avgjørelser i driftssaker som ikke er lagt til andre organ enn administrasjonen.
- **Administrasjonsutvalget** har 9 medlemmer. Syv av dem er valgt blant medlemmene i fylkesutvalget og to er arbeidstakerrepresentanter.
- **Komiteene**, som er *Kultur og helse*, *Næring og utdanning* og *Miljø og samferdsel*, skal innenfor hvert sitt ansvarsområde arbeide for fylkestinget med overordnet politikkutforming for fylkeskommunen som regionalpolitisk pådriver og samordner, og for fylkeskommunens egen virksomhet og tjenesteproduksjon. I en del saker innstiller komiteene direkte til fylkestinget. I plan- og økonomisaker gir komiteene innstilling til fylkesutvalget, som samordner innstillingene før sakene går til fylkestinget.
- **Kontrollutvalgets** oppgave er å føre tilsyn med den fylkeskommunale forvaltningen. To av de syv medlemmene i kontrollutvalget er også medlemmer i fylkestinget. De andre fem er rekrutterte utenfra.

- **Klagenemnden** er klageinstans for enkeltvedtak fattet av fylkeskommunale organ. Dette gjelder ikke vedtak som er fattet av fylkestinget. Nemnden har 5 medlemmer.

Budsjett for 2002

Fylkesrådmannens budsjettforslag er gjengitt i tabell 2.1, og vi har valgt å ta med forslaget til fordeling av driftsutgifter og investeringer. I tillegg kommer finansutgifter på 146 millioner kroner.

Tabell 2.1: Rådmannens forslag til budsjett for 2002 (1000 kroner)

Sektor	Drift	Investeringer	Sum
Miljø	1 649		1 649
Næring	12 322		12 322
Kultur	72 340	3 000	75 340
Helse og sosial	432 444	14 000	446 444
Utdanning	1 328 662	107 800	1 436 462
Samferdsel	550 921	50 000	600 921
Sentrale styringsorgan og fellesfunksjoner	190 732	12 000	202 732
Til senere fordeling	111 700		111 700
Sum	2 692 898	186 800	2 879 698

Langsiktig gjeld

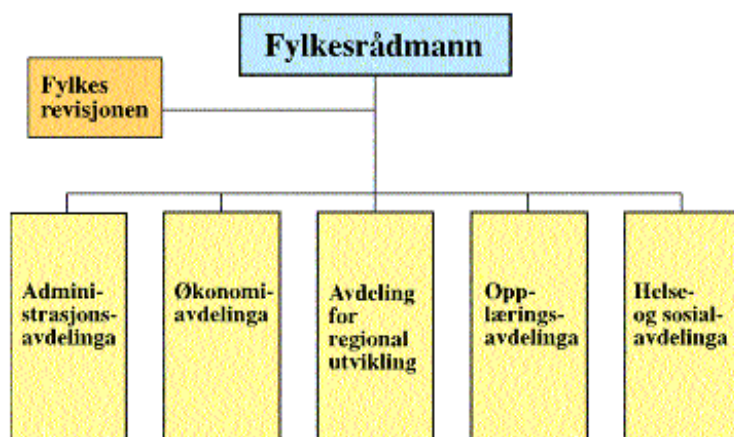
I forslaget til budsjett for 2002 blir det lagt til grunn at fylkeskommunens gjeld vil være 1.426,9 mill kr ved inngangen til 2002. Samtidig vil 178,8 mill kr være satt av på et lånevdragsfond, slik at nettogjelden vil være 1,25 milliard kroner. Tallene er usikre, bl.a. fordi det er avhengig av hvor mye av gjeldslettemidlene fra staten som kan brukes til å redusere akkumulerte underskudd. En oversikt over gjeldsutviklingen til Hordaland er presentert i tabell 2.2. Tallene er i løpende priser.

Tabell 2.2: Langsiktig gjeld for Hordaland fylkeskommune (1000 kroner)

	1. januar	Budsjett	Økonomiplan		
	2002	2002	2003	2004	2005
Langsiktig gjeld	1 426 900	1 541 200	1 715 200	1 541 200	1 645 300

Fylkesadministrasjonen

Fylkesadministrasjonen er delt inn i fem avdelinger pluss fylkesrevisjonen. Hver avdeling er inndelt i seksjoner og kontorer. Fylkesrådmannen er øverste leder i administrasjonen. Hver avdeling blir ledet av en direktør, og fylkesrevisjonen av fylkesrevisjonssjefen. Administrasjonen har ansvaret for driften av fylkeskommunen, forbereder saker for de politiske organene og setter i verk politiske vedtak. Figur 2.2 viser hovedstrukturen i den administrative organiseringen.



Figur 2.2 Administrativ organisering i Hordaland fylkeskommune

Hele fylkesadministrasjonen er lokalisert i Bergen. Den sentrale administrasjonen i Hordaland fylkeskommune er organisert i tre enheter:

- **Fylkesrådmannens stab:** Denne har 13,5 stillinger, hvorav 5 stillinger er i informasjonstjenesten.
- **Fylkesrevisjonen:** Fra 1.1. 2002 har dette organet 9,4 stillingshjemler: Dette på grunn av endringer i oppgavene til fylkeskommunen som innebærer at budsjettet for 2002 har en reduksjon i budsjett på 31,4%.
- **Administrasjonsavdelingen:** Denne er inndelt i følgende seks seksjoner: 1) Personal- og organisasjonsseksjonen, 2) Fylkesbyggesjefen, 3) IT-seksjonen, 4) Helse- miljø og sikkerhetstjenesten (HMS), 5) Kontorseksjonen, og 6) Juridisk seksjon. Tallet på ansatte er fra 2002 redusert til 61,5 stillinger.
- **Økonomiavdelingen:** Denne er inndelt i 3 seksjoner og har totalt 26,8 stillinger: Økonomidirektør/budsjettseksjonen (7 stillinger), Fylkeskassen (16 stillinger) og Innkjøpsseksjonen (5 stillinger).

I sitt forslag til budsjett for 2002 opplyste Fylkesrådmannen at ca 50 stillinger i fylkesadministrasjonen faller vekk når spesialisthelsetjenesten går over til staten frå 1. januar 2002. Reduksjonen omfatter stillinger ved helse- og sosialavdelingen (ca. 20), administrasjonsavdelingen (ca. 15), og ved sekretariatet for helseregion vest, økonomiavdelinga, pasientombudene og fylkesrevisjonen (i alt ca. 15). En del av disse stillingene har vært holdt ledige store deler av 2001.

Tabell 2.3: Antall stillinger i administrasjonen i Hordaland fylkeskommune

Avdeling	Antall stillinger
Fylkesrådmannen	13,5
Fylkesrevisjonen	9,4
Administrasjonsavdeling	61,5
Økonomiavdeling	26,8
Avdeling for regional utvikling	116,6
Oppføringsavdelingen	91,0
Helse- og sosialavdelingen	4,0
Sum	322,8

2.1.2 Fylkeskommunenes opplæringsavdeling

Administrasjonen av de videregående skolene er lagt til Opplæringsavdelingen, som har 29 stillinger ved skole- og inntakskontoret. Ved fagopplæringskontoret er det 19 stillinger, fordelt på 15 stillinger er ved kontoret i Bergen, 0,5 stilling ved kontoret i Norheimsund og 2,5 stillinger ved kontoret på Stord. Ved pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten er det 41 stillinger. Av disse stillingene er 4 administrative og 37 er fagstillinger. Totalt er det 89 stillinger i avdelingen.

Avdelingen er også sekretariat for Yrkesopplæringsnemnden. Opplæringsavdelingen blir ledet av fylkesopplæringsdirektøren, som er den ansvarlige leder for det som kommer inn under området Undervisning. Undervisning omfatter 49 videregående skoler, 8 sosiale- og medisinske institusjoner og Manger folkehøgskole.

Omfanget på opplæringsvirksomheten til Hordaland fylkeskommune er presentert i tabell 2.4 (antall ansatte) og 2.5 (antall elevplasser). Tallet på elever og lærlinger kan være vanskelig å beregne, bl.a. fordi det faktiske elevtallet (på et gitt tidspunkt) er lavere enn det budsjetterte. Tallene i tabellen må derfor i noen grad betraktes som estimerer på omfanget til virksomheten.

Tabell 2.4: Stillinger i de videregående skolene i Hordaland:

Kategori	Antall stillinger
Lærerstillinger	3 000
Ikke-pedagogisk personale	700
Sum stillinger i skolen	3 700

Tabell 2.5: Elevplasser:

Kategori	Antall elevplasser
Elevplasser i videregående skole	19 000
Lærlinger, løpende lærekontrakter	3 000
Elever i sosiale og medisinske inst.	900
Sum elever	22 900

Ut fra dagens befolkningsstruktur, med forholdsvis mange barn og unge, vil antall elever i den videregående skolen vokse betydelig frem til 2010. Det er derfor planlagt en omfattende utbygging av nye skoler både i Bergen og distriktene. Dette vil øke antall skoler, elevplasser og ansatte.

2.1.3 Fylkeskommunenes helse- og sosiale tjenester

Fra 1.1. 2002 vil omfanget på administrasjon og tjenestetilbud innen helse- og sosial bli vesentlig redusert. Den tidligere helse- og sosialavdelingen i fylkesadministrasjonen, vil bli redusert med 19,5 årsverk som blir overført til det statlige foretaket og ressurser tilsvarende 2 årsverk blir i fylkeskommunen for å ivareta fylkestannlegen og den spesialiserte sosialtjenesten. Årsbudsjettet for administrasjonen vil på grunn av den statlige overtakingen av spesialisthelsetjenestene, bli redusert med kr 8.372.000. Etter dette er sosialadministrasjonen i fylkeskommunen ført opp med kr 664.000 i brutto driftsutgifter, kr 14.000 i driftsinntekter og kr 650.000 i netto driftsutgifter.

Fylkestannlegen

I den offentlige tannhelsetjenesten i Hordaland (DOT) er det ca. 400 ansatte som utfører ca 315 årsverk. På fylkestannlegens kontor er det 9 ansatte. Alle kommuner i Hordaland har egen

tannklinikk, og ved utgangen av 2001 er 80 klinikker i drift, 64 hovedklinikker og 16 biklinikker. Mange av de små klinikkene i Hordaland er lagt ned det siste 10 året, men i følge budsjettforslaget er det fortsatt rom for ytterligere sentralisering av klinikkstrukturen i fylket. Fylkestannlegen satte i 2000 ned en arbeidsgruppe som har vurdert klinikkstrukturen og bemanningssituasjonen i DOT Hordaland. På grunnlag av dette arbeidet vil fylkestannlegen lage utkast til en plan som skal danne grunnlag for videre utvikling og omstrukturering av tannhelsetjenesten i Hordaland.

Rusvern

Rusvernsektoren omfatter rusvernkontoret, rusverninstusjoner og andre rusverntiltak. Etter sosialtjenesteloven har fylkeskommunen ansvaret for etablering og drift av institusjoner med tilknyttet spesialisttjenester for omsorg og behandling av rusmiddelmissbrukere. Rusvernkontoret ble opprettet etter vedtak i Fylkestinget i oktober 2000. Kontoret har 3,5 stillingshjemler.

Rusvernkontoret benytter ulike styringsredskaper for å sikre at fylkeskommunen ivaretar de lovpålagte oppgavene. Hordaland fylkeskommune eier en institusjon, Flonikollektivet. I tillegg får følgende private institusjoner driftstilskudd: Kalfarkollektivet, Askøy behandlingssenter og Stiftelsen Bergensklinikkene med Akuttklinikken, Hjeljestadklinikken og Poliklinikken. Institusjonene skal gi et fleksibelt og differensiert behandlingstilbud til sine respektive målgrupper.

Barne- og familievern

Barne- og familiekontoret har følgende hovedoppgaver: Drift av institusjoner og ulike fosterhjemstiltak, faglig og økonomisk utvikling. Drift av fosterhjemssentral og formidlingssentral som skal hjelpe kommunene med plassering i fosterhjem og barneverninstusjoner. Rekruttering, formidling og oppfølging av fosterhjem og familiebaserte tiltak. Koordinering av bruken av fylkeskommunale barneverntiltak og utoverrettet virksomhet, bl.a. rådgiving til kommuner og andre instanser i helse- og sosialsektoren. Planlegging/utvikling av nye tiltak i institusjon/alternative omsorgstilbud. Hordaland fylkeskommune eier eller har driftsavtale med i alt 14 barneverninstusjoner. Under Barne- og familiekontoret er det 5 familievernkantor, hvor av 3 er fylkeskommunale og to er private (kirkelige) med driftsavtale.

Barne- og familiekontoret er styrket med 3 stillinger i 2001 og budsjetterer med 21 stillinger i 2002 (inkludert konsultasjonstjenesten og frittstående psykologstilling), i tillegg budsjetteres det med 5 stillinger i fosterhjemsavdelingen.

Tabell 2.6 Antall årsverk og antall behandlingsplasser i helse- og sosialtjenestene

	Administrasjon	Tjenesteproduksjon	Behandlingsplasser
Fylkestannlegen	9	315	-
Rusvern	4	195	130
Barne- og familievern	26	288	323

2.1.4 Fylkeskommunens avdeling for regional utvikling

Avdeling for regional utvikling er inndelt i fire seksjoner, og totalt med felles ledelse har avdelingen i overkant av 72 stillinger. De ulike avdelingene har følgende oppgaver og ansvarsområder:

- *Kulturseksjonen*: Seksjonen, som har 16,5 stillinger, har ansvar for kulturoppgavene til fylkeskommunen, som bl.a. omfatter kulturminnevern, museum, arkiv, kunst og kulturformidling, Fylkeskonsertene, kulturelt samkvem nasjonalt og internasjonalt, barne og ungdomsarbeid, voksenopplæring og allmenne kulturformål.

- *Næringsseksjonen*: Seksjonen, som har 17 stillinger inkludert Europakontoret, har hovedansvaret for å tilrettelegge for næringsutvikling i Hordaland, herunder utarbeiding av Strategisk Næringsplan, koordinering av Regionalt Utviklingsprogram, og mange selvstendige næringsutviklingsprosjekter.
- *Plan- og miljøseksjonen*: Seksjonen, som har 20,25 stillinger, har hovedansvaret for fylkesplanlegging i Hordaland, herunder utarbeiding av fylkesplan for Hordaland, rådgiving til kommunene i plansaker, og statistikk. Fylkesbiblioteket og dokumentasjonssenteret, og arbeid med idrett og friluftsliv hører også inn under seksjonen.
- *Samferdselsseksjonen*: Seksjonen, som har 17,5 stillinger, har ansvar for utvikling av kollektivtrafikken, planutforming og deltakelse i planprosesser innen samferdselssektoren, tildeling av tilskudd til ruteselskapene, godkjenning av takster og takstnivå, tildeling av løyve for person- og godstransport, planlegging av skoleskyss, transportordningen for funksjonshemmede og den fylkeskommunale transportberedskapen.

I tillegg er følgende stillinger knyttet til avdelingen, men budsjettert på egne budsjettkapittel: Fylkesarkivet (4 stillinger), Fylkesbiblioteket (8 stillinger), Bokbåten (1 stilling), Forværelse biblioteket (1,5 stilling), Lokalhistorisk veiledningstjeneste (1 stilling), Kulturlandskapsenteret (14 stillinger), Musikkformål (7,5 stillinger) og Arkeologisk registrering (2 stillinger). Avdelingen har 111,75 stillinger totalt.

Kjøp av transporttjenester/omfang på skoleskyss:

Hordaland fylkeskommune har etablert kvalitetsavtaler med busselskapene. For perioden 2000-2003 er det inngått kvalitetsavtaler med følgende selskaper; Gaia Trafikk, Bergen Nordhordland Rutelag, HSD Buss, Modalen Eksingedalen Billag, Odda Rutebuss og HSD Sjø.

I kvalitetsavtalene er fokus i større grad rettet mot kvalitet og rutetilbud enn kostnader, og det er lagt til rette for at selskapene kan markedsrette både ruteopplegget og takst- og rabattstrukturen. Kvalitetsavtalene har innvirkning på rollefordelingen mellom fylkeskommunen og selskapene. Avtalene legger opp til større frihet for selskapene. Fylkeskommunen får i større grad en tilretteleggerrolle hvor en skal arbeide for økte økonomiske ressurser til kollektivtrafikken og legge til rette for infrastrukturtiltak som fremmer effektivitet og tilgjengelighet. Det er samtidig lagt til rette for kontrollrutiner for fylkeskommunen, slik at en bl.a. kan sørge for at kollektivselskapene ivaretar de hensyn som ligger til grunn for den offentlige subsidieringen. Som del av avtalene skal det gjennomføres kvalitetsmålinger i rutedriftene to ganger i året i de store selskapene og en gang i året i de mindre selskapene.

Kvalitetsavtalene er inne i sitt andre år, og sett fra fylkeskommunen sin side har de fungert som forutsatt. Det har til nå vært gjennomført to kvalitetsmålinger, som begge gav jevnt over gode resultater.

Fylkeskommunen har tilskuddsavtale med flere mindre selskaper som hovedsakelig utfører lokal skoleskyss. Noen av selskapene har salderingsavtaler, dvs. at endelig tilskudd blir fastsatt når regnskapet foreligger. De årlige driftsrammene blir likevel fastlagt på forhånd. Dette gjelder: Jondal Bilruta, Hundvåkøyruta, Kirsten Grøsvik og Johs Padøy. Osterfjord Sjøreiser og Bjarne Botnen får faste tilskudd.

Fylkeskommunen har lovpålagt ansvar for skoleskyss til elever i både grunnskolen og videregående skole. For skyss av elever i grunnskolen er det budsjettert med et forbruk på 23,6 mill kr i 2001. For skyss av elever i videregående skole er budsjettet for 2001 på 75,0 mill kr.

Fylkesplan for Hordaland

Fylkesplan for Hordaland 2001 - 2004 ble vedtatt i fylkestinget 12. desember 2000. Fylkesplanen er både et styrings-, kommunikasjons- og informasjonsdokument, og et dokument som viser plansammenhenger. I gjeldende fylkesplan er det definert seks programområder:

1. *Bruk og vern av areal-, miljø- og naturressurser:* Hovedmålet er en mer effektiv arealbruk, som gir bedre utnyttelse av eksisterende fysiske infrastruktur og etablerte byggesoner. Videre ønsker en å utnytte viktige naturressurser for nærings- og samfunnsutvikling. Det er et ønske om å verne om de mest verdifulle arealene for urørt natur, viktige natur- og kulturlandskap, kulturmiljø, strandsonen og større områder uten inngrep. Ny infrastruktur og utbyggingstiltak skal tilpasses landskap og naturtyper og det skal i minst mulig grad båndlegge areal. Til slutt slås det fast at forvaltningen skal være differensiert og ta hensyn til situasjonen i områder med arealpress og områder med arealressurser og lite press.
2. *Senterutvikling:* Hovedmålet er at Hordaland skal ha et nett av livskraftige sentre som skal bidra til opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, samt styrke lokal kultur og tilhørighet. Handlingsprogrammet inneholder fire tiltaksområder: Utvikling av senter og tettsteder i Hordaland, retningslinjer for kjøpesenterutbygging i Hordaland, brukervennlige offentlige tjenester og etablering av servicekontor. En ønsker også å utvikle samarbeidet med Haugalandet.
3. *Utbyggingsmønsteret i Bergensregionen:* Hovedmålet er at Bergensregionen skal være attraktiv for bosetting og etablering av arbeidsplasser. Handlingsprogrammet omfatter tre målområder: Etablere regionale retningslinjer for etablering, etablere et boligforsyningsprogram for Bergensregionen og etablere et program for miljøovervåking i området.
4. *Hordaland som transportfylke:* Hovedmålet er at Hordaland skal få et helhetlig og sammenhengende transportnett som kan gi grunnlag for økt verdiskaping og styrke robuste arbeids- og bostedsregioner. Handlingsplanen inneholder tre satsingsområder: Det skal utarbeides en havneplan for Hordaland, det skal utarbeides en overordnet samferdselsstruktur i Hordaland og den regionale styring og samordning av samferdselspolitikken skal styrkes.
5. *Kunnskapsfylket Hordaland:* Hovedmålet er at Hordaland skal fremstå som et ledende og profilert kunnskapsfylke med et aktivt samspill mellom utdannings- og forskningsmiljø, næringslivet og offentlig sektor. Handlingsplanen inneholder fire satsingsområder: Fylkeskommunen skal bidra til utvikling av kunnskap, den skal bidra til at kunnskapen er tilgjengelig, den skal ta i bruk kunnskapen og den skal bidra til å heve kunnskapsnivået gjennom styrking av etter- og videreutdanningen.
6. *Informasjonsteknologi i et regionalt perspektiv:* Hovedmålet er at Hordaland skal kjennetegnes av aktiv utvikling og bruk av informasjonsteknologi. Handlingsplanen inneholder til tre strategier: Hordaland skal bidra til markedsutvikling gjennom samarbeid mellom store brukere, Hordaland skal sikre utvikling av infrastrukturen for it og ligge i forkant når det gjelder å ta i bruk nye it-tjenester.

Strategisk næringsplan for Hordaland

Fylkesplanen for Hordaland er det overordnede plandokumentet i fylket, men tema som tar opp næringsliv, sysselsetting og kompetanse blir spesielt fokusert i Strategisk Næringsplan for Hordaland. SNP gir uttrykk for den overordnede næringspolitikken til Hordaland fylkeskommune, og har status som fylkesdelplan.

Den overordnede utfordringen i den strategiske næringsplanen for perioden 2000 – 2003 er nyskaping i eksisterende og nye bedrifter. Utfordringene er særlig store i Odda, Vaksdal og på Stord. En annen utfordring er at lønnsomheten i bedriftene i Hordaland har falt de siste årene. Transportkostnadene er blant de faktorene som svekker lønnsomheten i bedriftene mest i forhold til flertallet av bedrifter i Norge. I den sammenheng er det en stor utfordring å påvirke staten til å fjerne de største flaskehalsene i transportsystemet på Vestlandet og i Hordaland.

I strategisk del av næringsplanen for perioden 2000 - 2003 er følgende mål satt opp for arbeidet med næringsutvikling:

«Hordaland skal vere ein nyskapande og konkurransedyktig region der private verksemdar og offentlege styresmakter spelar på lag for meir konkurransedyktige verksemdar, rammevilkår og infrastruktur»

Strategisk Næringsplan 2000 - 2003 trekker opp syv strategier for å nå det overordnede målet. Strategiene dekker alle bransjer. Ressursbaserte bransjer står utgangspunkt for mye av verdiskapingen i fylket og står sentralt i flere av strategiene. Dette krever en næringsutvikling som tar hensyn til miljøet, når ressursene blir forvaltet og utviklet. De viktige forvaltnings- og kompetansemiljøene i Bergen er nøkkelatører i flere av strategiene.

- **Strategier for nyskaping:** Nyskaping i eksisterende og nye bedrifter, kompetanseutvikling og aktiv bruk av kunnskap og internasjonalisering. Innenfor nyskappingsstrategiene skal Hordaland satse spesielt på små og mellomstore bedrifter og på foredling av naturressurser.
- **Strategier for bedre infrastruktur:** Bedre kommunikasjonsløsninger, en næringsvennlig offentlig sektor og konkurransedyktige lokalsamfunn. Infrastrukturstrategiene har nytte av på tvers av bransjer, men det kan være regionale forskjeller. Regionene har ulike utfordringer som f. eks. omstilling i Sunnhordland og nedgang i folketalet i Hardanger og Voss.

2.1.5 Oppgaver som skal overtas fra fylkesmannen i Hordaland

Stortinget har vedtatt at fylkeskommunene skal overta oppgaver fra fylkesmennene (se kapittel 3). Endelig tidspunkt for endringene er ikke fastlagt, og fordelingen av personell er heller ikke fastlagt. Ut fra dagens organisering skal Hordaland fylkeskommune overta følgende virksomhet:

- Fylkesmannens miljøvernavdeling, som er delt i Seksjon for forurensing og Seksjon for naturforvaltning. Det er i alt 26 ansatte i denne delen av virksomheten.
- Fylkesmannens landbruksavdeling, som er delt i Seksjon for jordbruk og næringsutvikling og Seksjon for skogbruk og arealforvaltning. Det er i alt 34 ansatte i denne delen av virksomheten.

Noen av kontrollfunksjonen skal forbli hos fylkesmannen, samtidig som en del av de felles administrative ressursene er knyttet til landbruk og miljø. Den endelige fordeling av ansatte mellom fylkesmann og fylkeskommune er enda ikke fastsatt, men totalt vil det trolig være snakk om 65 stillinger. Den endelige fordelingen vil skje våren 2002, når det er avklart om disse funksjonene skal flyttes fra fylkesmannen til fylkeskommunen.

2.1.6 Fylkeskommunenes eiendommer og eierinteresser

Hordaland fylkeskommune har hoveddelen av sine eiendommer innen for de områdene den driver tjenesteproduksjon, dvs. skoler og sykehus.

- *Eiendommer:* Fylkeskommunen eier en rekke institusjoner, skoler og boliger. Den totale eiendomsmassen er 345 300 kvm., med en forsikringsverdi på kr. 4 443 000 000. Tomtearealet (bebygd og ubebygd areal) er på 2 342 mål. I tillegg eier Hordaland tre større jordbruksseiendommer på til sammen ca. 14 000 mål.
- *Aksjer/fond:* Fylkeskommunen har aksjer og andeler i en rekke selskaper. Det går på alt fra kapitalinnskudd i KLP, aksjer i Askøybroen, Sunnhordland lufthavn, Bro- og tunnelselskapet, Bergen arbeidssamvirke osv.. Det er ulike typer fond - bundne og ubundne driftsfond og bundne og ubundne kapitalfond. Hordaland fylkeskommune eier ikke egne fylkeskommunale selskaper. I årsmeldingen for 2000 ble verdien på aksjer, andeler og utlån satt til 52,8 millioner kroner.
- *Konsesjonskraft:* Hordaland fylkeskommune setter 70% av konsesjonskraftmidlene inn på et fond for bygging av bro over Hardangerfjorden. Pr 31.12.00 stod det 87 mill. kr på

Hardangerbrufondet, som er et eget særregnskap. De resterende 30 % blir fordelt med 1 mill. kr til restaurering av Tyssedal kraftstasjon i 3 år – deretter opprusting av veggen fra Mauranger - Løfallstrand på 10 mill. kr. Når disse to har fått sine millioner skal Rullestadjuvet ha 30 % av midlene.

2.1.7 Fylkeskommunenes internasjonale engasjement

Hordaland fylkeskommune har følgende internasjonale engasjement:

- **Europakontoret:** Europakontoret ble etablert i 1996, og er et servicekontor for bedrifter, skoler og offentlig sektor. Formålet er å stimulere næringsliv, skoler, kulturinstitusjoner og andre til å utnytte tilbudene om økt internasjonalt samkvem og handel som ble åpnet med EØS-avtalen. Siden starten har Europakontoret utviklet et bredt spekter av tjenester og kompetanse innen de fleste områder som dekkes av EØS-avtalen.
- **Internasjonale organisasjoner:** Hordaland fylkeskommune har vært medlem av Nordsjøkommisjonen (North Sea Commission) siden 1990, og er i dag engasjert både på administrativt og politisk nivå. Fylkeskommunen deltar også i en rekke internasjonale prosjekter og organisasjoner. De er også medlem av Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) og Assembly European Regions (AER).
- **Samarbeidsavtaler:** Hordaland fylkeskommune har samarbeidsavtaler med Orknøyene (Skottland), Cardiff i Sør-Wales, Nedre Normandie (Frankrike) og Kaunas (Litauen). I tillegg er det ulike former for samarbeid med bl.a. Edinburgh og Thüringen. Aktivitetsnivået varierer fra år til år, og det arbeides nå med en modell med årlige arbeidsprogram.

2.1.8 Fylkeskommunens samarbeid med lokale og regionale partnere

Hordaland fylkeskommune deltar i en rekke mer eller mindre formelle samarbeid og nettverk. Noen av de viktigste er:

- *Regionalt Næringsforum:* Dette er et samarbeidsforum for å fremme regional utvikling i Hordaland. Her møter representanter for SND, NHO, LO, KS, Fylkesmannens landbruksavdeling, Fiskeridirektoratets regiondirektør, Fylkesarbeidssjefen, Opplæringsdirektøren, og Direktør for Regional utvikling i fylkeskommunen. Regionalt Næringsforum skal følge opp SNP-Hordaland og samordne regionale initiativ for næringsutvikling. Arbeidet blir koordinert av næringsseksjonen i fylkeskommunen.
- *Hordaland Olje- og gassenter (HOG):* Fylkeskommunen har i samarbeid med 8 kommuner etablert HOG. De andre medlemskommunene er Askøy, Austrheim, Bergen, Fjell, Lindås, Stord, Sund og Øygarden. Det er etablert et sekretariat som arbeider for at ressursene på sokkelen skal utnyttes til å øke verdiskapingen i Hordaland.
- *Fylkesplanlegging:* Gjennom fylkesplanleggingen har fylkeskommunen etablert utstrakt samarbeid med kommuner, næringsorganisasjoner, fagforeninger og frivillige organisasjoner.
- *Samarbeid med andre fylkeskommuner:* Hordaland er medlem av SAVOS og den fylkeskommunale utgaven av Helseregion Vest. I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan utarbeidet Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal den såkalte "Vestlandspakka", med felles prioriteringer. Dette samarbeidet videreføres i forbindelse med rulleringen av transportplanen, hvor de fire fylkene har etablert et samarbeid for å beskrive felles utfordringer og strategier for Vestlandsregionen. På transport området har Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane etablert et samarbeid om et felles billetteringssystem for kollektivtrafikken. Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal samarbeider om bokbåten. Hordaland har avtaler med både Rogaland og Sogn og Fjordane når det gjelder elevplasser i videregående opplæring. Opplæringsavdelingen er

også sekretariat for Kunnskapsnettet, et nettbasert fagtilbud for den videregående skolen som alle fylkene står bak. Nyere samarbeidsprosjekter er "EU-informasjon", hvor Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane vurderer en felles informasjonstjenester til næringslivet. Innen kulturområdet har en etablert samarbeid med Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Rogaland om "Kulturregionen Vestlandet".

2.2 Rogaland fylkeskommune

2.2.1 Fylkeskommunenes politiske og administrative organisering

Fylkestinget i Rogaland har 57 medlemmer. Fylkestingsrepresentantene er i tillegg fordelt på ulike komiteer og utvalg. Den politiske organiseringen i Rogaland fylkeskommune er presentert i figur 2.3.



Figur 2.3 Politisk organisering i Rogaland

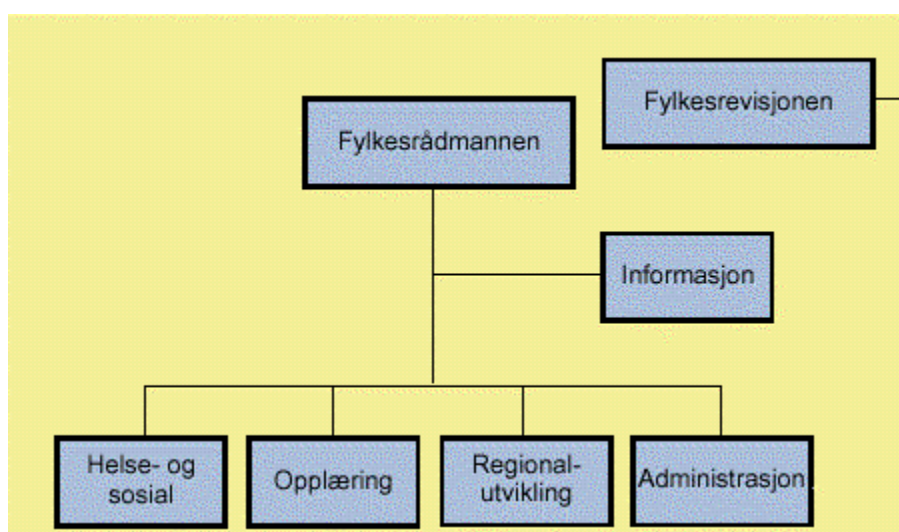
Ansvarsområdene til de ulike utvalgene blir definert på følgende måte:

- *Fylkesutvalget* har 15 medlemmer, og er fylkestingets arbeidsutvalg.
- *Helse- og sosialutvalget* har 15 medlemmer, og ansvarsområde omfatter de fylkeskommunale helse- og sosialtjenester: Somatisk helsevern, rehabilitering, psykisk helsevern, barnevern, familievern, rusvern og tannhelse.
- *Opplæringsutvalget* har 15 medlemmer, og ansvarsområde omfatter de oppgaver som fylkeskommunen har etter opplæringsloven og etter lov om voksenopplæring.
- *Regional- og kulturutvalget* har 15 medlemmer, og utgjør den politiske ledelsen for regionalutviklingsavdelingen. Utvalget har ansvaret for regionale planer, miljø og ressursforvaltning, friluftsmål, legge forholdene til rette for næringsutvikling og stimulere til økt verdiskaping

- *Samferdselsutvalget* har 15 medlemmer, og utgjør den politiske ledelsen for Samferdselsseksjonen.
- *Administrasjonsutvalget* har 7 medlemmer, og er fylkeskommunens hovedutvalg i personal- og organisasjonssaker. Fylkestinget velger 5 medlemmer, og 2 medlemmer utpekes av de ansattes representanter
- *Kontroll og protokollutvalget* har 5 medlemmer, og er et lovpålagt utvalg som i henhold til kommuneloven skal forestå det løpende tilsyn med den fylkeskommunale forvaltning på fylkestingets vegne.

Fylkesadministrasjonen

Administrasjonen i Rogaland fylkeskommune er inndelt i fire avdelinger, samt fylkesrevisjonen. I tillegg finnes det en egen informasjonsseksjon. Hele den sentrale fylkesadministrasjonen er lokalisert i Stavanger, men en betydelig del av tjenesteproduksjonen er lokalisert rundt om i fylkets ulike kommuner. Figur 2.4 viser hovedstrukturen til den administrative organiseringen.



Figur 2.4 Administrativ organisering i Rogaland fylkeskommune

Fylkesrådmannen/informasjon: Det er i alt 4 årsverk direkte knyttet til Rådmannen og informasjonsavdelingen i Rogaland fylkeskommune.

Fylkesrevisjonen: Det vil fra 1.1.2002 være 7,5 årsverk knyttet til fylkesrevisjonen i Rogaland.

Administrasjonsavdelingen

Rogaland fylkeskommunes administrasjonsavdeling er inndelt i fem seksjoner. Avdelingen har i alt 70 stillinger. De ulike seksjonene har følgende ansvarsområder:

- **Økonomiseksjonen:** Denne seksjonen er delt i to kontorer. *Kontor for økonomistyring, kontroll og planlegging*, som har 6 ansatte. Kontoret har følgende ansvarsområder og hovedoppgaver: Økonomiplan/årsbudsjett, budsjettoppfølging, økonomistyring og økonomisk analyse, finans-/likviditetsforvaltning og drift, samordning og videreutvikling av fylkeskommunens økonomisystemer. *Kontor for regnskap og lønn*, som er delt i to enheter: *Regnskapsenheten* har til sammen 10 årsverk. Enheten har totalt ansvaret for fylkeskommunens regnskapsføring, og er regnskapsførende enhet for alle virksomheter. *Lønningsenheten* har totalt 7 årsverk. Enheten har fagansvar for all lønnsaktivitet.
- **Organisasjonsseksjonen:** Seksjonen består av kontorer for IT, dokumentcenter, personal og organisasjon. Seksjonen er arbeidsgiver for fylkeskommunalt ansatte lærlinger. Seksjonen ivaretar sektorovergrepene funksjoner som personalpolitikk, lønnspolitikk og

forhandlinger, kontakt med tillitsvalgte, kompetanseoppbygging og kompetanseplanlegging, organisasjonsutvikling, arkivutvikling og rådgivning.

- **Helse-, miljø og sikkerhetsseksjonen:** Seksjonen har som oppgave å bistå arbeidsgiver, arbeidstaker og vernetjenesten i arbeidet med å skape sunne og trygge arbeidsforhold i Rogaland fylkeskommune. Seksjonen har kontor i Stavanger og Haugesund.
- **Bygg og kontraktseksjonen:** Seksjonen består av følgende virksomhetsområder: Bygg og større vedlikehold, samordnet innkjøp og fellestjenester i Fylkeshuset. Seksjonen er fylkeskommunens sentrale fagorgan for fylkeskommunens egne bygge- og eiendomssaker. Seksjonen er rådgiver overfor institusjonene i saker om vedlikehold og teknisk drift og skal medvirke til tilrettelegging og gjennomføring av tiltakene.
- **Juridisk seksjon:** Seksjonen har 5 ansatte og er fylkeskommunens kompetansenhet på området juridiske spørsmål.

Tabell 2.7 Antall stillinger i administrasjonen i Rogaland fylkeskommune

Avdeling	Antall stillinger
Fylkesrådmannen/informasjon	4,0
Fylkesrevisjonen	7,5
Administrasjonsavdeling	70,0
Avdeling for regional utvikling	51,6
Opplæringsavdelingen	60,0
Helse- og sosialavdelingen	2,5
Sum	253,6

Budsjett for 2002

Rådmannen sitt forslag til budsjett for 2002 er presentert i tabell 2.8, mens den langsiktige gjelden er presentert i tabell 2.9.

Tabell 2.8: Budsjett for 2002 (1000 kroner)

Sektor	Drift	Investeringer	Sum
Miljø/plan	15 000		15 000
Næring	14 600		14 600
Kultur	77 200	3 000	80 300
Helse og sosial	458 000	1 400	459 400
Sentrale styringsorgan og fellesfunksjoner	281 800	28 200	310 000
Utdanning	1 412 800	167 300	1 580 100
Samferdsel	417 300	61 800	479 100
Sum	2 676 700	261 700	2 938 400

Tabell 2.9: Langsiktig gjeld for Rogaland fylkeskommune (1000 kroner)

	1. januar	Budsjett	Økonomiplan		
	2002	2002	2003	2004	2005
Langsiktig gjeld	1 614 900	833 800	987 400	1 158 500	1 323 700

2.2.2 Fylkeskommunenes opplæringsavdeling

Opplæringsavdelingen har det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for all videregående opplæring i Rogaland. Tjenestene omfatter drift av 30 videregående skoler og 2 skolesenter og videregående opplæring i bedrift som er et samarbeid med ca 2000 godkjente lærebedrifter. Avdelingen er inndelt i følgende seksjoner:

- *Seksjon for fagopplæring*: Seksjonen, som har 22 ansatte, har bl.a. ansvar for politiske saker knyttet til videregående opplæring i bedrift, godkjenning av lærebedrifter og lærekontrakter, formidling av elever til læreplass, fagprøveavvikling og utsteding av fag-/svennebrev. Avdelingen har kontor i Stavanger og Haugesund.
- *Seksjon for inntak og yrkesveiledning*: Seksjonen, som har 13 ansatte, har bl.a. ansvar for utarbeiding av politiske saker knyttet til inntak og yrkesveiledning, klassestruktur og opplæringsstatistikker. Seksjonen har dessuten ansvar for inntak av elever og lærlinger, privatisteksamen, oppfølgingstjenesten (OT) og informasjon til rådgivere i grunnskolen og i videregående skole.
- *Seksjon for opplæring i skole*: Seksjonen, som har 9 ansatte, har bl.a. ansvar for politiske saker knyttet til opplæring i skole, skoleutvikling, ledelsesutvikling, skolevurdering og andre initierte utviklingsprosjekt på det pedagogiske området. Seksjonen har også ansvar for voksenopplæring og for å behandle klager på eksamen og standpunktkarakterer.
- *Seksjon for pedagogisk-psykologiske tjenester (PPT)*: Seksjonen, som har 16 ansatte, har ansvar for sakkyndige vurderinger av elever/lærlinger med særskilte behov, for systemrettet arbeid når det gjelder å utvikle differensiert og tilpasset opplæring og å kvalitetssikre spesialundervisning. Seksjonen driver også noe individuelt innrettet veiledning.

Omfanget på opplæringsvirksomheten til Rogaland fylkeskommune er gjengitt i tabell 2.10 (antall ansatte) og 2.11 (antall elev- og lærlingplasser).

Tabell 2.10: Stillinger i de videregående skolene i Rogaland:

Kategori	Antall stillinger
Lærerstillinger	2 179
Ikke-pedagogisk personale	527
Sum stillinger i skolen	2 706

Tabell 2.11: Elevplasser i den videregående skolen i Rogaland:

Kategori	Antall elevplasser
Elevplasser i videregående skole	14 500
Lærlinger, løpende lærekontrakter	3 810
Sum elever	18 310

2.2.3 Fylkeskommunenes helsevirksomhet

Helse- og sosialseksjonen vil fra 1. januar 2002 ha 2,5 stillinger. De viktigste oppgavene for seksjonen i forhold til *produksjon av helse- og sosialtjenester* er knyttet til forvaltning av fylkeskommunale tannhelse- barne- og familie- og rusverntjenester. Når det gjelder rusvernet har Rogaland fylkeskommune forvaltningsansvaret for kompetansesenteret for rusmiddelspørsmål som dekker Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland med avdelinger ved Rogaland A-senter og Stiftelsen Bergensklinikkene

Ut fra hvilke oppgaver som ikke overføres til Helse-Vest vil helse- og sosialseksjonen også ha oppgaver knyttet til fordeling av midler til frivillige organisasjoner innenfor helse- og sosialsektoren og drift av Fylkesrådet for funksjonshemmede i Rogaland.

Fylkestannlegen

Tannhelsetjenesten i Rogaland er organisert som en egen deltjeneste direkte underlagt fylkesrådmannen. Det er 7 ansatte hos fylkestannlegen. DOT har ca. 100 tannlegestillinger og ca. 60 klinikker, og er inndelt i 7 distrikt. Tannhelsetjenesten er dermed den mest desentraliserte fylkeskommunale tjenesten. Det er klinikker i tilnærmet alle kommuner, totalt 55. Det er dessuten behandlingsrom ved SiR, FiH, Åna fengsel og tre sykehjem.

Tannhelsetjenesten er også, bortsett fra off. kommunikasjon, den tjenesteytingen som har størst kontakt med befolkningen. Tannhelsetjenesten behandlet/hadde under tilsyn 131 400 rogalendinger i 1997 - tilsvarende ca. 36 %.

Rusvern

Det fylkeskommunale rusvernet består av poliklinikker og institusjoner – både fylkeskommunale og private med fylkeskommunal avtale. Rogaland fylkeskommune eier og driver én institusjon – Eikely – som er en behandlingsinstitusjon for voksne rusmiddelmissbrukere, organisert som en avdeling ved Rogaland psykiatriske sjukehus, under lov om psykisk helsevern. Det finnes videre tre fylkeskommunale poliklinikker. Det er de psykiatriske ungdomsteamene, som i likhet med Eikely er organisert under det psykiske helsevernet.

Barne- og familievern

Fylkesbarnevernet har 74 plasser i 11 fylkeskommunale institusjoner. Lederenheten har en leder- og servicefunksjon overfor alle institusjoner og avdelinger i fylkesbarnevernet i Rogaland, samt overfor private institusjoner utenfor fylket. Det er totalt 15,5 årsverk i lederenheten.

I Rogaland finnes familievernkontorer i Haugesund, i Stavanger og i Egersund. De tre familievernkantorene er alle private stiftelser som har inngått driftsavtale med Rogaland fylkeskommune. De er direkte underlagt fylkesrådmannen. Familievernet skal samordnes administrativt med fylkesbarnevernet i Rogaland. Dette vedtok Helse- og sosialutvalget i mai 2000. Navnet endres til barne- og familietjenesten.

Tabell 2.12: Antall årsverk og antall behandlingsplasser i helse- og sosialtjenestene

	Administrasjon	Tjenesteproduksjon	Behandlingsplasser
Fylkestannlegen	7	220	-
Rusvern	1,5	110	80
Barne- og familievern	15,5	225	74

2.2.4 Fylkeskommunens avdeling for regional utvikling

Avdeling for regional utvikling i Rogaland fylkeskommune er delt i fire seksjoner med i alt 60 ansatte.

Regionalplanseksjonen ivaretar fylkeskommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven. Sentrale deler av dette er fylkesplanlegging, samordning av kommunale og regionale interesser og behandling av kommunale planer. Seksjonen har 13 ansatte, herunder 2 som betjener hele fylkesadministrasjonens behov for karttjenester (herunder GIS og nett-tjenester).

Regionalplanseksjonen har et viktig ansvar for at fylkeskommunen kan nå dette målet gjennom tilrettelegging av regionale planprosesser og gjennomføring av slike. Videre bidrar seksjonen i arbeidet med gjennomføring av vedtatte regionale planer i samspill med kommunene, statsetatene og regionale organer. Seksjonen har også ansvaret for fylkeskommunens behandling av kommunale planer og enkeltsaker. Seksjonen skal også arbeide for en miljøvennlig forvaltning av areal- og naturressursene i fylket, som grunnlag for økt sysselsetting, vern av natur og kulturverdier og gode levevilkår for befolkningen. Regionalplanseksjonen betjener Regional- og kulturutvalgets oppgaver innen areal- og ressursforvaltning, friluftsliv og miljøvern.

Kulturseksjonen skal være et service- og utviklingsorgan for hele kulturområdet, bidra til å gjennomføre den nasjonale kulturpolitikken, utvikle og gjennomføre en regional kulturpolitikk og skape forståelse for kulturens egenverdi. Seksjonen har i alt 25 ansatte, med følgende bakgrunn: to sivilarkitekter, fem arkeologer, en historiker, en kunsthistoriker, høgskolekandidater innen feltene kultur, idrett, musikk, bibliotekarer og fire utøvende musikere.

Samferdselsseksjonen blir omorganisert fra 1.1.2002. Det blir da opprettet et fylkeskommunalt foretak med ansvar for produktutvikling, ruteplanlegging, kjøp av transporttjenester, terminaldrift, overordnet markedsføring og informasjon med ruteopplysning. Dette er oppgaver som i dag dels utføres av samferdselsseksjonen; dels av selskapet Ruterservice Rogaland AS og dels av operatørene (ruteselskapene).

De nye organisatoriske forutsetninger forutsettes i utgangspunktet 6 årsverk i samferdselsseksjonen, mens de resterende 7 årsverk tildeles foretaket. Øvrige deler av administrasjonsbudsjettet forutsettes fordelt i henhold til samme relative andel. Samferdselsseksjonens oppgaver vil i hovedsak bestå av forvaltning og politikktutforming.

Tilskuddsordningene for funksjonshemmede forutsettes fortsatt håndtert av samferdselsseksjonen. Dette innebærer at søknadsordningen for tilretteleggingstiltak på busser, drosjer og terminaler og overføring av midler til kommunene til transporttjenester for funksjonshemmede (TT-ordningen) budsjetteres som før. Fylkeskommunen har også valgt å dekke rabattordninger for funksjonshemmede i RennFast; og betaler her Tungenes ferjeterminal en andel av kostnadene i hht. faktisk bruk.

Næringsseksjonen arbeider med å tilrettelegge og koordinere virkemidlene slik at fylkesplanens hovedmål kan nås. Seksjonens samlede ressurser er 7,6 årsverk. I dette arbeidet er Strategisk næringsplan (SNP) og Regionalt utviklingsprogram (RUP) viktige arbeidsdokument. Hovedlinjene i disse to dokumentene presenteres i det følgende.

Strategisk næringsplan for Rogaland for 2000 – 2003

I den vedtatte strategiske næringsplanen er følgende visjon formulert: "Rogaland skal være en av Europas ledende næringsregioner basert på høy kompetanse, nyskapingsevne, internasjonalisering, god livskvalitet og miljømessig god utnyttning av naturressursene."

I strategisk næringsplan er det definert følgende mål:

- Mer bevisst regionalt og internasjonalt samarbeid, utvikle regionale og internasjonale strukturer og nettverk. Målet er at resultatorientert samarbeid og nettverksbygging skal komme hele fylket til gode, gjennom tilgang til ny kunnskap, andres erfaringer, og muligheter for gjensidig næringsutvikling.
- Videreutvikle virkemiddelapparatet. Målet er bedre kapitaltilgang, spesielt risikovillig kapital, og et veilednings- og rådgivningsapparat som i større grad er tilpasset målgruppenes behov.
- Utvikle menneskelige ressurser. Målet er en sterkere satsing på høyere utdanning og næringsrettet FOU, og fortsatt arbeide for at Rogaland skal få universitet.

- Bedre videreforedling av fornybare og ikke-fornybare naturressurser. Målet er bærekraftige miljøvennlige næringer, og å øke videreforedlingen kombinert med nyskaping innenfor disse næringene.

Med bakgrunn i strategisk næringsplan, fylkesdelplan for reiselivet, og regionalt utviklingsprogram for 2001, er det etablert en rekke prosjekt der det overordnede målet er å gjennomføre strategisk næringsplan og fylkesdelplan for reiselivet. Følgende større prosjekt nevnes:

- Høyhastighetsnett i Ryfylke
- Høyhastighetsnett i Dalane (oppstart hasten 2001)
- Biprodukt av skjell
- Næringsutvikling med utgangspunkt i helse- og sosialsektoren (utvikling av norske produkt i helse- og sosialsektoren)
- Utvikling av Lysefjordområdet som reisemål

Regionalt utviklingsprogram for Rogaland 2001

Regionalt utviklingsprogram (RUP) for Rogaland 2001 er et ettårig handlingsprogram for næringsutvikling og regional utvikling i Rogaland. Programmet inneholder arbeidsprogrammer for Strategisk Næringsplan, og delplan for Reiseliv, samt oppfølging av noen andre utvalgte områder. Rammen for programmet er Strategisk Næringsplan (SNP) for Rogaland, andre relevante fylkesplaner, samt de statlige føringer samarbeidspartnerne har å forholde seg til.

Programmet er blitt til i samarbeid mellom en arbeidsgruppe bestående av representanter fra SND Rogaland, Fylkesmannen landbruksavdeling, Aetat Rogaland og Fylkeskommunens næringsseksjon, med sistnevnte som sekretariat. Videre har en større prosessgruppe der de fire regionrådene, NHO, LO og fiskerisjefen var representert, kommet med innspill og kommentert utkast. Invitasjon til å komme med prosjektinnspill er sendt til samarbeidspartnerne i prosessgruppen, til noen av de øvrige deltakerne i prosessgruppen for strategisk næringsplan og til andre relevante samarbeidspartnere. Det er lagt vekt på ha en åpen prosess og ikke gitt begrensninger på hvem som kunne komme med prosjektinnspill. Til sammen kom det inn over 80 ulike prosjektforslag.

I forhold til tidligere år er programmet ”slanket” noe, i det det er lagt mindre vekt på analyse. Videre har en forsøkt å få frem handlingsaspektet bedre og det arbeides med å ta bedre tak i evalueringen av dette og fjordårets program.

I programmets kapittel 2 gis korte beskrivelser av noen relevante felt for nærings- og regionalutvikling i Rogaland. I kapittel 3 presenteres forslag til handlingsprogram for Strategisk næringsplan 2001. Handlingsprogrammet er inndelt i fire deler, en for hver strategi. Videre inneholder dette avsnittet føringer for samarbeidspartnerne, der i blant SND Rogaland og Fylkeskommunen. Blant annet foreslås en tyngre felles satsing rettet mot marine arter. Deretter kommer forslag til oppfølging av noen statlige satsingsområder, og fordeling av midler til påfyll av kommunale næringsfond. År 2001 er siste året for gjeldende Fylkesdelplan for Reiseliv, og RUP inneholder en oversikt over planlagte aktiviteter i gjennomføring av denne. Videre gis det også en oversikt over planlagte samferdselsaktiviteter i år 2001. Et eget avsnitt gir oversikt over de regionale finansieringskildene og gjentar de viktigste føringene for samarbeidspartnerne i år 2001. Vi har også lagt inn et avsnitt med utdrag av sentrale (statlige) føringer for SND, FMLA og aetat. Helt til slutt følger et avsnitt med forslag til evalueringskriterier for RUP 2001 og en egevaluering av RUP 2000.

2.2.5 Oppgaver som skal overtas fra fylkesmannen

I forbindelse med Stortingets behandling av stortingsmeldingen om oppgavefordeling ble det vedtatt at fylkeskommunene skulle overta ansvaret for landbruk og miljø fra fylkesmennene. I dag har disse enheten følgende organisering og bemanning:

- Fylkesmannens miljøvernavdeling: Avdelingen har ca 21 årsverk som er fordelt på tre seksjoner: Naturforvaltning, Forurensingsseksjonen og Kontorseksjonen. I tillegg har en organisert arbeidet med PBL-saker på tvers av seksjonene.
- Fylkesmannens landbruksavdeling: Avdelingen har ca. 35 årsverk som er fordelt på tre seksjoner: Fylkesskogsjefen, Fylkesjordsjefen og Kontorseksjonen.

Endelig fordeling av ansatte er ikke ferdigforhandlet, og det vil eventuelt først skje hvis vedtaket om overføring blir opprettholdt. Vedtaket skal etter planen fattes i februar 2002.

2.2.6 Fylkeskommunenes eiendommer og eierinteresser

Det gis en kort gjennomgang av hva den enkelte fylkeskommune har av eierinteresser i ulike selskaper, eiendommer m.m.

- *Eiendommer:* Rogaland fylkeskommune eier 32 skolebygg verdsatt til mer enn 5 milliarder kroner. Fylkeskommunen eier bygget til sentraladministrasjonen, og har også en del boliger og andre eiendomsarealer.
- *Aksjer:* Rogaland fylkeskommune har 10 millioner kroner plassert i aksjer og grunnfondsbevis. Videre eier den alle aksjene i Dale Eiendomsutvikling AS, som eier 4.500 dekar i Sandnes kommune, og Rogaland fylkesvaskeri.
- *Konsesjonskraft:* Rogaland har årlige konsesjonskraftinntekter på 11,6 millioner kroner. Av disse går 730.000 kr til Ryfylke-fondet, mens resten går inn som vanlige driftsinntekter.

2.2.7 Fylkeskommunenes internasjonale engasjement

Rogaland fylkeskommune har en rekke internasjonale koblinger og aktiviteter, og i 2000 ble det brukt 6,7 millioner kroner på denne type virksomhet. Aktivitetene kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Samarbeidsavtaler:* Fylkeskommunen har samarbeidsavtaler med to europeiske regioner: Nord-Pas de Calais i Frankrike og Liepaja i Latvia.
- *Skolenettverk:* 27 videregående skoler har internasjonaliseringsprosjekter, og opplæringsavdelingen har samarbeid med Grenoble i Frankrike.
- *Nettverksdeltakelse:* Fylkeskommunen er medlem av Regions for Health Network, Nordsjøkommisjonen og Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR).
- *Brusselkontor:* Fylkeskommunen er en av eierne av Stavanger-regionens Brusselkontor. Kontoret er både et kontaktpunkt mot Brussel og det brukes i forbindelse med etablering av kontakt med andre europeiske regioner.

2.2.8 Fylkeskommunens samarbeid med lokale og regionale partnere

Vi vil kort presentere pågående samarbeid mellom to av eller alle tre fylkeskommunene. Vi vil også dekke eventuelle samarbeid med andre fylkeskommuner som ett eller alle fylkene deltar i. Samarbeid med kommuner, særlig knyttet til utviklingsoppgaver er også viktig å fange opp. Samarbeid med statlige etater knyttet til ulike sektorer bør omtales.

- *ARNE*: Fylkeskommunen har sammen med Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg etablert prosjektet Arena for regional næringsutvikling (Arne).
- *Fylkesplanlegging*: Fylkeskommunen har etablert et bredt kontaktnett med alle fylkets kommuner, den regionale statsforvaltningen, sentrale næringsorganisasjoner og fagforeninger i forbindelse med fylkesplanleggingen.
- *Felles Administrative Ressurser (FAR – programmet)*: Fylkestinget har godkjent igangsetting av utvidet samarbeid om administrative tjenester mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommuner. Det er igangsatt forprosjekter som skal vurdere ulike samarbeidsmodeller samt økonomiske og andre konsekvenser innen følgende områder : Økonomistyring inkl. Lønningsfunksjonen, IKT/IT-drift, VAR+E (vann, avløp, renovasjon og energi), HMS (helse, miljø og sikkerhet), Juridiske tjenester, Teknisk hjelpemiddelsentral, Brann & redning, Landbruk, Areal (arealdisponering og utbyggingsmønster).
- *Samarbeid med andre fylkeskommuner*: Rogaland fylkeskommune er medlem av SAVOS og har deltatt aktivt i den fylkeskommunale utgaven av Helseregion Vest. Se ellers samme punkt for Hordaland. Se også beskrivelsen av samme punkt for Hordaland fylkeskommune.

2.3 Sogn og Fjordane fylkeskommune

2.3.1 Fylkeskommunens politiske og administrative organisering

Sogn og Fjordane fylkesting har 39 medlemmer. Fylkestingsrepresentantene er i tillegg fordelt på ulike utvalg. Den politiske organiseringen til Sogn og Fjordane fylkeskommune er gjengitt i figur 2.5.



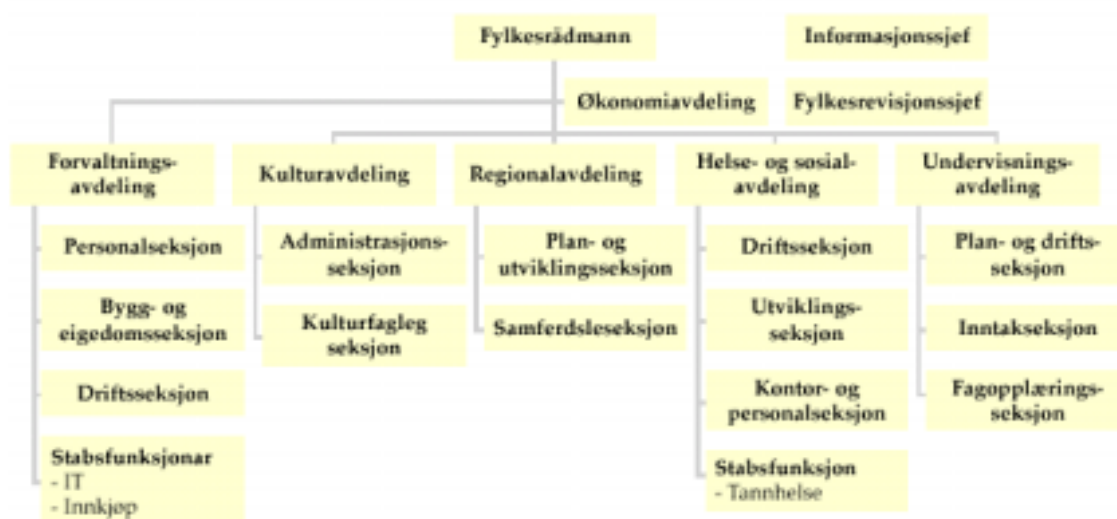
Figur 2.5 Politisk organisering i Sogn og Fjordane fylkeskommune

- *Fylkesutvalget*, som har 9 medlemmer, har det overordnede ansvaret for den løpende driften i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Utvalget fungerer også som bygge- og eiendomsutvalg, likestillingsutvalg og som administrasjonsutvalg. I denne siste sammenheng er også to representanter for de ansatte med i utvalget.
- Hovedutvalg for *helse- og sosialtjenester*, som har 9 medlemmer, har ansvar for helse- og sosialpolitikken i fylkeskommunen.

- Hovedutvalg for *opplæring*, som har 9 medlemmer, har ansvar for skole- og opplæringsvirksomheten i fylkeskommunen.
- Hovedutvalg for *regional utvikling*, som har 9 medlemmer, har ansvar for sakene knyttet til regional planlegging og næringsutvikling.
- Hovedutvalg for *kultur*, som har 9 medlemmer, har ansvaret for de fylkeskommunale kultursakene.
- *Kontrollutvalget* har 5 medlemmer. Tre fra fylkesutvalget og to uavhengige representanter.

Fylkesadministrasjonen

Fylkesadministrasjonen er delt i seks avdelinger, fylkesrevisjon og informasjon. Hver avdeling er inndelt i seksjoner og kontorer. Fylkesrådmannen er øverste leder i administrasjonen. Figur 2.6 gir en oversikt over hovedstrukturen i den administrative organiseringen.



Figur 2.6 Administrativ organisering i Sogn og Fjordane fylkeskommune

De sentrale administrative funksjonene til Sogn og Fjordane fylkeskommune er lokalisert i Leikanger. Organiseringen og bemanningen er som følger:

- *Fylkesrådmannen*: Staben består av rådmannen og tre ansatte. Informasjonsstaben består av to ansatte.
- *Økonomiavdelingen*: Avdelingen har det overordnede ansvaret for økonomi og budsjettarbeidet i fylkeskommunen. Staben består av 11 ansatte.

Forvaltningsavdelingen har ansvaret for utvikling, organisering og oppfølging av tverrsektorielle oppgaver og fellestiltak internt i fylkeskommunen. Hovedoppgavene er:

- IT: Gruppen har 5 ansatte. Arbeidsområdet er bl.a. planlegging og utvikling av fylkeskommunens IT-plattform, installasjon og drift av EDB-system og -utstyr.
- Innkjøpskoordinering: Gruppen har to ansatte, og saksfeltet er bl.a. oppretting av rammeavtaler, leverandøroppfølging og utvikling av interne rutiner.
- Personal/Helse, miljø, og sikkerhet: Seksjonen har 9 ansatte. Saksfeltet dekker bl.a. utforming og implementering av en felles arbeidsgiver- og personalpolitikk, arbeidsmiljøutvikling, oppfølging av lærlinger i offentlig sektor, forhandlinger, utforming

av lokale avtaler og regelverk/rutiner. Seksjonen er sekretariat for administrasjonsutvalget og hovedarbeidsmiljøutvalget.

- Bygg- og eiendomsforvaltning: Seksjonen har 9 ansatte. Hovedoppgaver er prosjektering/oppfølging av byggeprosjekt, byggvedlikehold, energiøkonomisering, og generell byggforvaltning.
- Drift av fylkeshuset og sentraladministrasjonen: Seksjonen har 20 ansatte. Arbeidsfeltet er i hovedsak knyttet til utvikling og ivaretaking av fellesfunksjoner i sentraladministrasjonen. Seksjonen har sekretariatsoppgaver for fylkesutvalget og fylkestinget.

Tabell 2.13 Antall ansatte i administrasjonen i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Avdeling	Antall ansatte
Fylkesrådmannen/informasjon	6
Økonomiavdeling	11
Forvaltningsavdeling	45
Avdeling for regional utvikling	29
Kulturavdelingen	22
Opplæringsavdelingen	28
Helse- og sosialavdelingen	2
Sum	143

Budsjett for 2002

Rådmannen sitt forslag til budsjett for 2002 er gjengitt i tabell 2.14, mens oversikten over langsiktig gjeld er gjengitt i tabell 2.15. Driftstallene er nettotall dvs. sektorene sin andel av fylkeskommunens rammetilskudd, fylkesskatt, renteinntekter, aksjeutbytte m.v. Investerings-tallene er bruttotall, dvs. at det ikke er fokusert på hvem som har finansiert investeringene.

Tabell 2.14: Budsjett for 2002 (1000 kroner)

Sektor	Drift	Investeringer	Sum
Regional	9 500		9 500
Kultur	26 900		26 900
Helse og sosial	84 000	2 800	86 800
Sentrale styringsorgan og fellesfunksjoner	79 300	2 700	82 000
Utdanning	447 100	39 000	486 100
Samferdsel	306 400	120 600	427 000
Til senere fordeling	35 900		35 900
Sum	999 100	165 100	1 164 200

Tabell 2.15 Langsiktig gjeld for Sogn og Fjordane fylkeskommune (1000 kroner)

	1. januar	Budsjett	Økonomiplan		
	2002	2002	2003	2004	2005
Langsiktig gjeld	452 000	443 000	426 000	410 000	389 000

2.3.2 Fylkeskommunens kulturavdeling

Kulturavdelingen, som har 22 ansatte og er lokalisert i Førde, har forvaltnings-, utviklings-, drifts- og kontrolloppgaver på kulturområdet. Ansvarsområdet kan deles opp i ulike kategorier:

- Allment kulturarbeid som omfatter barn og unge, frivillige kulturorganisasjoner, prioriterte grupper, m.m. (veiledning, enkelttiltak, prosjektarbeid, tilskudd).
- Kulturformidling som omfatter litteratur, språk, musikk, teater, dans, kunst, m.m. (veiledning, produksjon, turne, enkelttiltak, prosjekt, tilskudd).
- Idrett, bygg og anlegg (veiledning, høringsuttalelser, tilskudd, kontroll).
- Kulturvernarbeid som omfatter arkivarbeid, automatisk fredede kulturminner, bygningsvern, museumsdrift, m.m. (høringsuttalelser, tilskudd, faglig veiledning, prosjektarbeid)
- Andre prosjekt- og utviklingsoppgaver som f.eks. kultur gir helse, kulturkirkelig råd, ungdomstiltak, kultur og IT, gamle ferdselsveger, kultur og helse, kultur som faktor for næringsutvikling.

2.3.3 Fylkeskommunens opplæringsvirksomhet

Opplæringsavdelingen er organisert i tre seksjoner: Inntaksseksjonen, fagopplæringskontoret og plan- og driftsseksjonen. Det er 2 ansatte som har arbeidssted i fylkeshuset. Inntaksseksjonen har også 10 deltidsansatte som arbeider i oppfølgingstjenesten, men som også er ansatt på 10 skoler. Videre har fagopplæringskontoret en avdeling i Førde med tre ansatte og en på Nordfjordeid med to ansatte. Til sammen er det 28 stillinger ved opplæringsavdelingen i fylkeskommunen.

Avdelingen er administrativt ansvarlig for fylkeskommunens arbeid på området videregående opplæring. I dette ligger både tradisjonelle videregående skoler, fagopplæring i arbeidslivet, voksenopplæring i mange former - inklusiv kurs for arbeidslivet og andre. Ansvaret er ikke avgrenset til en bestemt aldersgruppe og heller ikke til bestemte fagområder. Det avgjørende er det faglige nivået - dvs. det nivået som ligger mellom grunnskolen og høgskolesystemet.

Sogn og Fjordane fylke er organisert som en region når det gjelder inntak til videregående skole. Elevene skal primært søke til nærmeste videregående skole som har det aktuelle tilbudet. De elevene som likevel må bo på hybel under opplæringen, kan søke uten å ta hensyn til nærmeste videregående skole.

Ved utgangen av 2000 var det i alt 4.367 elever i videregående opplæring i Sogn og Fjordane. Av disse var 416 fra andre fylker, mens 283 ungdommer med bostedsadresse i Sogn og Fjordane tok videregående opplæring i andre fylker.

Tabell 2.16: Stillinger i de videregående skolene i Sogn og Fjordane (tall for år 2000)

Kategori	Antall stillinger
Lærerstillinger	768
Ikke-pedagogisk personale	251
Sum stillinger i skolen	1 019

Tabell 2.17 Elevplasser i den videregående skolen i Sogn og Fjordane

Kategori	Antall elevplasser
Elevplasser i videregående skole (01.10.2001)	4 394
Lærlinger, løpende lærekontrakter (31.12.2000)	804
Sum elever	5 198

2.3.4 Fylkeskommunens helsevirksomhet

Sogn og Fjordane fylkeskommune har som Hordaland og Rogaland redusert helseadministrasjonen som følge av at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 1.1.2002. Den sentral helseadministrasjonen er da redusert til 2 stillinger.

Fylkestannhelsetjenesten

Fylkestannhelsetjenesten er administrativt plassert under fylkesdirektøren. Tjenesten er delt inn i fire tannhelse-distrikt: Indre Sogn-, Ytre Søre-, Indre Fjordane- og Ytre Fjordane. I Sogn og Fjordane er det om lag 80 tannleger. Halvparten av disse er fylkeskommunalt ansatt. Den andre halvparten driver privat praksis.

Rusmiddelomsorg

Det fylkeskommunale tilbudet til rusmiddelmissbrukere er lagt inn under de psykiatriske poliklinikkene i Sogndal, Førde, Florø og på Nordfjordeid. Ved disse klinikkene er det ansatt rusmiddelkonsulenter. Institusjonstjenester blir kjøpt utenfor fylket.

Barne- og familievern

Det fylkeskommunale tilbudet innen barne- og familievern omfatter til sammen 93 tilsette på 4 barne- og familiekontor, 3 familiekontor og 1 foreldre-barn tiltak.

Tabell 2.18 Antall årsverk og antall behandlingsplasser i helse- og sosialtjenestene

	Administrasjon	Tjenesteproduksjon	Behandlingsplasser
Fylkestannlegen	1	93	-
Rusvern		1	*
Barne- og familievern		69	35

*Kjøpes

2.3.5 Fylkeskommunens avdeling for regional utvikling

Regionalavdelingen er delt i to seksjoner, plan- og utviklingsseksjonen og samferdselsseksjonen. De 21 ansatte i plan- og utviklingsseksjonen har ansvaret for hvilken profil Sogn og Fjordane skal ha. Arbeidet kan deles i tre hovedområder. Det er planarbeid, regionalpolitisk "beredskap" og internasjonalt arbeid.

Fylkesplanarbeidet innebærer en samordning av statlig, fylkeskommunalt og kommunal aktivitet. Med beredskap menes å fange opp viktige regionalpolitiske utviklingstrekk på et tidlig tidspunkt for å kunne utvikle handlingsstrategier med sikte på å møte utfordringene. Overvåking av nærings- og befolkningsutvikling står sentralt i denne sammenhengen.

Regionalavdelingen er tillagt sekretariatsansvaret for fylkesplanleggingen. Siktemålet med dette arbeidet er å få til en bedre samordning av statlig, fylkeskommunalt og kommunal planlegging. En annen oppgave er å hevde fylkets samlede interesser i forhold til sentrale myndigheter.

Kommunene har et selvstendig ansvar for å utarbeide planer for sitt ansvarsområde. Kommuneplanen er en hjørnestein i dette arbeidet og her har regionalstaben ei viktig oppgave med å gi faglig råd og veiledning til kommunene. Dette blir gjort gjennom informasjonsarbeid, kurs, direkte deltaking i startfasen og ved råd undervegs i planprosessen. Avdelingen har et spesielt ansvar for at fylkes- og kommuneplanleggingen samvirker på en konstruktiv måte.

Fylkesplanen for Sogn og Fjordane

Det er utarbeidet en fylkesplan for årene 2001 – 2004, og den er delt inn i 4 hovedtema: "Et godt liv", "Næring og læring", "Bærekraftig utvikling – Regional Agenda 21" og

”Infrastruktur”. Flere offentlige samarbeidspartnere har tatt på seg oppgaven å lede arbeide med noen av de 15 programmene som sorterer inn under de 4 hovedtemaene.

Hovedtema ”et godt liv” har som målsetting å bidra til å skape gode nærmiljø i Sogn og Fjordane gjennom å være et spennende, utfordrende og internasjonalt rettet fylke. Under dette hovedtemaet er det igangsatt tre programmer som skal bidra til å sikre gode oppvekstvilkår og helsetilbud i fylket, samt sikre et bredt tilbud på kulturopplevelser i alle deler av fylket.

Hovedtema ”Næring og læring” har som målsetting at Sogn og Fjordane skal ha et variert og robust næringsliv som satser på kompetanseutvikling og utnytter fylkets ressurser på en bærekraftig måte. Under dette hovedtemaet er det igangsatt seks programmer som sammen skal bedre grunnlaget for omstilling og nyskaping i næringslivet, og da særlig innenfor havbruk og reiseliv, bremse nedgangen innenfor landbruket samt øke den lokale bearbeidelsen av produkter basert på fylkets egne naturressurser.

Hovedtema ”Bærekraftig utvikling – Regional agenda 21” har som målsetting å sikre natur- og levede grunnlaget for fremtidige generasjoner i Sogn og Fjordane. Under dette hovedtemaet er det igangsatt tre programmer som skal bedre kunnskapene omkring lokalmiljøets tåleevne og bruk av virkemidler for å trygge en regional, bærekraftig utvikling. I tillegg skal programmene bidra til å vri forbruket i en mer bærekraftig utvikling.

Hovedtema ”Infrastruktur” har som målsetting at infrastrukturen i fylket skal tilfredsstillende næringslivets og innbyggernes behov, samt legge til rette for bosetting og sysselsetting. Under dette hovedtemaet er det igangsatt tre programmer som skal bedre tilgangen på offentlige tjenester, øke tilgangen på og bruken av informasjons- og kommunikasjonstjenester samt legge til rette for mer konsentrert boligbygging i og omkring tettsteder med sentrumsfunksjoner.

Når det gjelder innretningen på næringsutviklingsarbeidet i regi av fylkeskommunen i Sogn og Fjordane, så henger det nøye sammen med føringene i Fylkesplanen som vi har gjort rede for ovenfor. Utviklingsarbeidet konsentreres omkring det å stimulere til entreprenørskap og vekst innenfor næringer der fylket har komparative fortrinn, dvs. i havbruk, reiseliv, deler av industrien og IKT-sektoren.

Både i fylkesplanen og i fylkeskulturplanen er det satt som en sentral målsetting at Sogn og Fjordane fortsatt skal hevde seg som det fremste kulturfylket i landet. Arbeidet vil også i årene fremover bli konsentrert omkring de fire satsningsområdene: Barn og unge, frivillig kulturarbeid, kulturvernarbeid og kulturformidling.

Fylkesplanen peker på utfordringer knyttet til å se på kultur og kulturforvaltning i sammenheng med næringsutvikling og en regional, bærekraftig utvikling. De kommunene som har brukt ressurser på kulturtiltak, har også lyktes best når det gjelder næringsmessige omstillinger. Dette kan dels skyldes at et bredt kulturtilbud bidrar til at arbeidskraften blir værende og at tilgangen på arbeidskraft øker, og dels at kulturopplevelser øker turisttilstrømningen og dermed utvider næringsgrunnlaget i lokalområdet.

Samferdsel

Samferdselsadministrasjonen har 8 årsverk.

Kjøp av transporttjenester: Sogn og Fjordane fylkeskommune har fremforhandlede avtaler med busselskapene i fylket. Avtalene omfatter kjøp av busstjenester for årene 2000, 2001 og 2002, og regulerer omfanget, kostnadsnivået og kvaliteten på det busstilbudet som finnes i fylket. Det ligger også et krav om effektivisering av driften. Tilsvarende er det inngått en avtale med Fylkesbåtane om rutetilbud og kostnadsnivå på de båtutene som fylkeskommunen kjøper av dette selskapet.

2.3.6 Oppgaver som skal overtas fra fylkesmannen

Stortinget har vedtatt at fylkeskommunene skal overta ansvaret for miljø- og landbrukssakene fra fylkesmennene. Miljøvernavdelingen til fylkesmannen i Sogn og Fjordane har ca. 20 ansatte, og er lokalisert i Leikanger. Avdelingen er inndelt i to fagseksjoner:

- *Landøkologi*, som tar seg av oppgaver innen naturvern, viltsaker, vassdragsforvaltning, planer om kraftutbygging, friluftsliv og regional planlegging.
- *Vannøkologi*, som tar seg av oppgaver innen forurensing, avfall og gjenvinning, vassdragsforvaltning, fiskeforvaltning og akvakultur.

Landbruksavdelingen til fylkesmannen har 45(?) ansatte, og hovedkontoret er lokalisert i Førde, men med noen ansatte fordelt på kontorer i andre deler av fylket. Avdelingen har sekretariatsansvar for Fylkeslandbruksstyret i Sogn og Fjordane. Den er organisert i tre seksjoner:

- Seksjon for jordbruk og bygdeutvikling.
- Seksjon for skogbruk og arealforvaltning.
- Seksjon for administrasjon.

Den endelig avklaringen av hvilke funksjoner og hvor mange stillinger som skal over til fylkeskommunen vil etter planen bli avklart i februar 2002.

2.3.7 Fylkeskommunens eiendommer og eierinteresser

Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane eier mesteparten av bygningsmassen der administrasjonen og driftsenhetene holder til. Foruten dette, har fylkeskommunen direkte eierinteresser i tre selskap større selskaper:

- *Fylkesbaatane i Sogn og Fjordane (FSF)*: Dette er et heleiet båt- og ferjeselskap, som igjen eier flere (helt eller delvis) busselskaper. Fra 1.1.2002 vil dette selskapet bli slått sammen med Møre og Romsdal Fylkesbåter. Sogn og Fjordane vil eie 59% av aksjene i selskapet.
- *Sogn og Fjordane Energi*: Fylkeskommunen eier 60 prosent av aksjene i denne kraftprodusenten. Virksomheten omfatter en produksjon på 1 TWh, og 85 ansatte. Den andre aksjonæren er BKK, som kjøpte 40% av aksjene for 830 millioner kroner i 2001. Av disse mottok fylkeskommunen 426 millioner kroner.
- *Firda Billag*: Gjennom Fylkesbaatane eier fylkeskommunen 5% av aksjene.
- *Konsesjonskraft*: Fylkeskommunen forventer 14 millioner kroner i inntekter på salg av konsesjonskraft for 2002. Denne summen er også lagt inn i budsjettet frem til 2005.

2.3.8 Fylkeskommunens internasjonale engasjement

Sogn og Fjordane fylkeskommune har satset på internasjonalt arbeid siden tidlig på 1990-tallet. Aktiviteten har vært rettet mot andre regioner (Krakow), internasjonale nærings- og utdanningsprogrammer og medlemskap i nettverksorganisasjoner (NSC). Fylkestinget vedtok i 2000 at internasjonalt arbeid skulle være et prioritert område i fylkeskommunen. Målet er at det internasjonale engasjementet skal fremme næringsutvikling, bidra til løsning av miljøproblemer og sikre at ungdommen finner at Sogn og Fjordane er et aktivt område å bo og å arbeide i. For perioden 2001 til 2004 har fylkeskommunen prioritert to satsingsområder:

- Nordsjøregionen, hvor North Sea Commission og Interreg er sentrale stikkord¹.
- Det ”norske” miljøet i USA

I begge satsingene er kultur, utveksling av ungdom og internasjonalisering av små og mellomstore bedrifter sentrale arbeidsoppgaver.

2.3.9 Fylkeskommunenes samarbeid med lokale og regionale partnere

Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane har et utstrakt samarbeid med en rekke andre offentlige og private aktører i fylket. Kommunene, fylkesmannen, regionale statsetater, Høyskolen i Sogndal, næringsorganisasjoner, fagforeninger og frivillige lag og organisasjoner trekkes på mange områder inn i fylkeskommunens arbeid. Dette gjelder særlig i forhold til iverksettingen av målene og strategiene i fylkesplanen. Andre samarbeidsrelasjoner er:

- Sogn og Fjordane fylkeskommune er medlemmer av SAVOS
- Sogn og Fjordane har sammen med Hordaland og Rogaland utgjort Helseregion Vest. Se ellers under samme punkt for Hordaland.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at de tre fylkeskommunene har mange likhetstrekk når det gjelder politisk og administrativ organisering, men det finnes også noen forskjeller mellom dem. Likhetstrekene er i stor grad en konsekvens av at de fleste fylkeskommunale oppgaver og ansvarsområder er fastlagt nasjonalt. Forskjellene kan i stor grad knyttes til ulike prioriteringer ut fra forskjeller i innbyggertall, geografi og hvilke typer utfordringer og muligheter den enkelte fylkeskommune står oppe i på de ulike områdene.

Politisk organisering: De tre fylkeskommunene har valgt en noe ulik politisk organisering, men hovedstrukturen er felles. Grunnmodellen er formannskapsmodellen med fylkesting, fylkesutvalg og en selvstendig rådmann. Det finnes utvalg for hhv. administrasjon og kontroll, og fylkestingsmedlemmene er fordelt på ulike fagkomiteer. Hordaland har tre fagkomiteer, mens Rogaland og Sogn og Fjordane har fire hver. Hordaland og Rogaland har flest fylkespolitikere med hhv. 67 og 57, men i forhold til innbyggertall er det Sogn og Fjordane som har færrest innbyggere bak hver av sine 39 representanter.

Administrativ organisering: Også på området administrativ organisering finnes det mindre forskjeller mellom de tre fylkeskommunene. Hordaland og Rogaland har tre avdelinger utover sentrale administrative funksjoner: Helse og sosial, Opplæring og Regional utvikling. Sogn og Fjordane har i tillegg en Kulturavdeling, som er lokalisert på et annet sted av fylket (Førde). Det er derfor ikke de store motsetningene mellom modellene til de tre fylkeskommunene.

En annen måte å fremstille likheter og forskjeller får vi ved å ta utgangspunkt i omfanget på virksomheten. Vi vil i det følgende presentere noen nøkkeltall for virksomheten til de tre fylkeskommunene. I tabell 2.19 har vi summert antall stillinger innen ulike kategorier.

¹ I North Sea Commission arbeider Sogn og Fjordane sammen med ulike fylker; m.a. Agderfylka og Telemark og Møre og Romsdal. I CPMR er Telemark fylke sentralt. Det har videre være samarbeid med Østfold i et skaldyrprosjekt og med Telemark i et havneprosjekt (begge: Interreg IIC). Det pågår samarbeid med Telemark og Oppland i et Interreg IIIC fjellregioninitiativ. For øvrig har Sogn og Fjordane samarbeidet med Troms og Hedmark i et IKT-prosjekt (TITAN) – 4.RP – forskningsprogrammet i EU

Tabell 2.19: Antall stillinger i sentraladministrasjonen (basert på budsjett for 2002)

	Hordaland		Rogaland		Sogn og Fjordane	
	Antall	% av total	Antall	% av total	Antall	% av total
Forvaltning	112,4	35 %	81,5	42 %	63	44 %
Helse og sosial	4	1 %	2,5	1 %	1	1 %
Regional utvikling	116,6	36 %	51,6	26 %	51	36 %
Opplæring	91	28 %	60	30 %	28	19 %
Sentraladministrasjonen	323	100 %	195,6	100 %	143	100 %

Det er viktig å understreke at noen av forskjellene kan skyldes at noen stillinger defineres ulikt i de tre fylkeskommunene. Et viktig fellestrekk er at mange av stillingene er støttefunksjoner for tjenesteproduksjonen i ytre etater eller direkte tjenesteproduksjon, som fylkesmusikerne i alle tre fylkeskommunene.

Stortinget vedtok våren 2001 at miljø- og landbruksavdelingene hos fylkesmennene skulle overføres til fylkeskommunene. På grunn av regjeringsskiftet høsten 2001 er dette spørsmålet opp til ny vurdering, og siden dette spørsmålet ikke er endelig avklart er det fortsatt noe uklart hvor stor virksomhet som fylkeskommunene eventuelt mottar. I tabell 2.20 har vi likevel gitt en oversikt over hvor mange stillinger det kan bli snakk om. På dette området er det en annen viktig forskjell mellom Sogn og Fjordane på den ene siden og Hordaland og Rogaland på den andre. Forvaltningen er delt ved at Landbruksavdelingen ligger i Førde, mens miljøavdelingen ligger i Leikanger.

Tabell 2.20: Antall stillinger som skal overføres fra fylkesmennene

	Hordaland	Rogaland	Sogn og Fjordane
Antall ansatte fra fylkesmannen	65	60	65

De økonomiske rammen for virksomheten er gjengitt i tabell 2.21 (inkludert ufordelte lønnsmidler, men ikke renter og avdrag), mens den langsiktige gjelden er gjengitt i tabell 2.22

Tabell 2.21: Økonomiske nøkkeltall for 2002 (1000 kr)

Budsjett 2002	Hordaland		Rogaland		Sogn og Fjordane	
	1 000 Kr	%	1 000 Kr	%	1 000 Kr	%
Sentraladministrasjon	314 400	10,9 %	310 000	10,5 %	82 000	7,0 %
Regional utvikling	13 971	0,5 %	29 600	1,0 %	9 500	0,8 %
Kultur	75 340	2,6 %	80 300	2,7 %	26 900	2,3 %
Samferdsel	600 921	20,9 %	479 100	16,3 %	427 000	36,7 %
Utdanning	1 436 642	49,9 %	1 580 100	53,8 %	486 100	41,8 %
Helse og sosial	446 444	15,5 %	459 400	15,6 %	86 800	7,5 %
Sum	2 879 698	100,0 %	2 938 400	100,0 %	1 164 200	100,0 %

Noen av forskjellene mellom fylkeskommunene kan forklares ut fra forskjellige disposisjoner mht. hvor utgiftene settes i budsjettet. Andre forskjeller kan knyttes til strukturelle ulikheter mellom fylkene. Det at Rogaland har noe større budsjett enn Hordaland er dels en konsekvens av at fylket har større inntekter og at Rogaland har større befolkningsvekst og dermed større vekst i tjenesteproduksjonen (skoler).

Tabell 2.22: Langsiktig gjeld (1000 kr):

	Hordaland	Rogaland	Sogn og Fjordane
1. januar 2002	1 426 900	1 614 900	452 000
2002	1 571 500	833 800	443 000
2003	1 715 200	987 400	426 000
2004	1 541 200	1 158 500	410 000
2005	1 645 300	1 323 700	389 000

På to områder har fylkeskommunene fortsatt viktig tjenesteproduksjon.

Videregående opplæring: Videregående skoler vil fremover være det viktigste tjenesteområdet til fylkeskommunene. I tabell 2.23 er omfanget på administrasjon (i skolene), undervisning og antall elev- og lærlingplasser gjengitt. For de to siste gruppene er tallene noe usikre, fordi antall elever som faktisk bruker plassen kan variere over skoleåret.

Tabell 2.23: Videregående skoler (antall ansatte, elevplasser, lærlingkontrakter)

	Hordaland	Rogaland	Sogn og Fjordane
Administrativt personale	700	527	251
Undervisningspersonale	3 000	2 179	768
Elever	19 000	14 500	4 394
Lærlinger	3 000	3 810	804

Helse- og sosialtjenester: Ansvarsområdet helse- og sosialtjenester ble kraftig redusert fra 1.1.2002. Inntil videre (se kapittel 3) vil fylkeskommunene fortsatt ha ansvar for de viktige tjenesteområdene barne- og familievern, rusvern og tannhelsetjeneste. I tabell 2.24 har vi gjengitt angitt antall ansatte i administrasjon og tjenesteproduksjon, og for rusvern og barne- og familievern har vi gjengitt antall behandlingsplasser. Dette er områder hvor det er større forskjeller mellom fylkeskommunene. Dette kan først og fremst knyttes til to forhold. For det første er det forskjeller på Hordaland og Rogaland, som har storbyer, og Sogn og Fjordane når det gjelder omfanget på problemene. For det andre er det forskjeller mellom tjenesteområder og fylkeskommuner når det gjelder i hvilken grad en kjøper tjenester fra private leverandører.

Tabell 2.24: Antall årsverk og antall behandlingsplasser i helse- og sosialtjenestene

	Fylkestannlegen		Rusvern		Barne- og familievern	
	Adm.	Tjenestep.	Adm.	Tjenestep.	Adm.	Tjenestep.
Hordaland	9	315	4	195*	26	288
Rogaland	7	220	1,5	110*	15,5	225
Sogn og Fjordane	1	93	Felles	*	Felles	69

- Tjenestene kjøpes, og antall årsverk er hos underleverandører

Regional utvikling: De tre fylkeskommunene har valgt en bred tilnærming i sitt regionale utviklingsarbeid. Hordaland og Sogn og Fjordane har fylkesplaner og strategiske næringsplaner, mens Rogaland har strategisk næringsplan og Regionalt utviklingsprogram. Målsetningen i disse planene har fellestrekk knyttet til satsingsområder og prioriterte oppgaver. Dette er dels en konsekvens av at fylkeskommunenes ansvarsområder har betydning for innholdet, men også at de tre fylkene står overfor mange av de samme utfordringene når det gjelder planlegging, næringsutvikling og samferdsel. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 6.

Samferdsel: Når det gjelder kollektivtrafikk brukes avtaler med selskapene i Hordaland og Sogn og Fjordane, mens det brukes anbud i Rogaland.

Eiendommer: De tre fylkeskommunene eier i stor grad de videregående skolene selv. Sogn og Fjordane har relativt sett mest når det gjelder aksjer ved at de har store, og verdifulle, aksjeposter i både et energiselskap og flere transportselskaper.

Internasjonale kontakter: Også området internasjonalisering preges av at de tre fylkeskommunene har felles og ulike satsinger. Alle tre er medlem av North Sea Commision og alle tre har samarbeidsregioner i andre land. Hordaland har et eget Europakontor i Bergen som veileder kommunene og næringslivet i EØS-spørsmål, mens Rogaland en av aktørene bak Stavanger-regionens Brusselkontor, som gjør mange av de samme oppgavene fra Brussel.

Samarbeid med andre aktører lokalt og regionalt: De tre fylkeskommunene har over år utviklet samarbeidet med andre aktører i eget fylke. Dette er hovedsakelig en konsekvens av deres roller og oppgaver i planlegging og utviklingsarbeid som har gitt formelt grunnlag for samarbeid med kommuner, interesseorganisasjoner og statlige etater på regionalt nivå. Alle tre har også etablert formaliserte samarbeid med denne type partnere i viktige utviklingssaker.

Samarbeid mellom Vestlandsfylkene: De tre fylkene arbeider sammen i SAVOS, de har arbeidet sammen i Helseregion Vest, og har noe samarbeid om skoleplasser i videregående skoler. Dette siste gjelder særlig mellom Hordaland/Rogaland og Hordaland/Sogn og Fjordane. I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan utarbeidet Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal den såkalte "Vestlandspakka", med felles prioriteringer. Dette samarbeidet videreføres i forbindelse med rulleringen av transportplanen, hvor de fire fylkene har etablert et samarbeid for å beskrive felles utfordringer og strategier for Vestlandsregionen. På transport området har Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane etablert et samarbeid om et felles billetteringssystem for kollektivtrafikken. Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal samarbeider om bokbåten. Hordaland har avtaler med både Rogaland og Sogn og Fjordane når det gjelder elevplasser i videregående opplæring. Opplæringsavdelingen er også sekretariat for Kunnskapsnett, et nettbasert fagtilbud for den videregående skolen som alle fylkene står bak. Nyere samarbeidsprosjekter er "EU-informasjon", hvor Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane vurderer en felles informasjonstjenester til næringslivet. Innen kulturområdet har en etablert samarbeid med Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Rogaland om "Kulturregionen Vestlandet".

Samarbeid med andre fylker: Ingen av de tre fylkeskommunene har noe utstrakt samarbeid med andre fylkeskommuner. Rogaland har noe samarbeid sørover mot Vest-Agder, mens Sogn og Fjordane har noe samarbeid nordover mot Møre og Romsdal. Dette samarbeidet har blitt styrket de siste årene, noe som særlig er knyttet til samordning av fylkeskommunalt eide samferdselsforetak.

3 Utviklingstrekk i statlige rammebetingelser

Rammebetingelsene til fylkeskommunene er i endring. Staten vil fra 01.01.2002 overta ansvar for sykehusene og det psykiatriske helsetilbudet. Dette medfører en vesentlig endring i fylkeskommunene sitt ansvarsområde. Samtidig har det kommet politiske signaler om at fylkeskommunene skal få nye ansvarsområder, og et mer helhetlig ansvar for regionale utviklingsspørsmål. Retningslinjene for dette er trukket opp i tre stortingsmeldinger og Stortingets behandling av disse. I dette kapitlet vil vi derfor presentere de signalene som blir lagt frem gjennom stortingsmeldingen om oppgavefordeling, stortingsmeldingen om regionalpolitikk og stortingsmeldingen om SND. Regjeringsskiftet høsten 2001 førte til at det ble gitt nye signaler om fylkeskommunenes fremtidige ansvarsområder, og vi vil derfor gi en kort presentasjon av disse.

Videre er utviklingen i organiseringen til statsforvaltningen viktig. Vi vil derfor gå gjennom endringene i den delen av denne som er mest relevant for fylkeskommunens oppgaver.

3.1 Nye oppgaver for fylkeskommunene

I dette delkapitlet vil vi presentere noen nyere utviklingstrekk i rammebetingelsene til fylkeskommunene, slik de kommer frem i tre stortingsmeldinger som ble behandlet av Stortinget våren 2001, og i Sem erklæringen fra Samarbeidsregjeringen.

3.1.1 Stortingsmeldingen om oppgavefordeling

Da Stortinget i 1995 behandlet St. meld. nr. 32 (1994-95) "Kommune- og fylkesinndelingen" ble det vedtatt å be regjeringen sette ned et bredt sammensatt utvalg som skulle gjennomgå ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene. Den 5. juni 1998 ble Oppgavefordelingsutvalget nedsatt, og mandatet var å vurdere oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Den 2. februar 2000 ble mandatet utvidet til også å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivåer, og forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antall forvaltningsnivåer til to. Utvalget la frem sin innstilling NOU 2000: 22 "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune" den 3. juli 2000, og et klart flertall anbefalte at ordningen med tre forvaltningsnivåer ble videreført.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) "Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling" trakk Regjeringen Stoltenberg opp sine perspektiver på den fremtidige oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i Norge. Hovedpunktene i forhold til fylkeskommunens fremtidige rolle kan oppsummeres som følgende:

- Regjeringen foreslår at staten bør overta ansvaret og eierskapet til de fylkeskommunale sykehusene og øvrige virksomheter innen spesialhelsetjenesten. Det ble vist til at det vil bli fremlagt en egen odelstingsproposisjon om dette.
- I forbindelse med den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten skal de ansvarlige departementer gjennomføre en vurdering av de resterende oppgavene som fylkeskommunene har innen helse- og sosialsektoren. Dette gjelder barne- og familievern, tannhelsetjenesten og rusmiddeltiltak. Arbeidet skal gjennomføres slik at endelig vedtak kan fattes i 2002, og iverksettes fra 2003.
- Regjeringen mener at det regionale nivået bør gis demokratisk legitimitet gjennom direkte valg.

- Regjeringen ønsker å styrke den regionale utviklingsrollen til fylkeskommunen. Formålet er å legge regionale utviklingsoppgaver under direkte folkevalgt styring, og dermed skape et forvaltningsnivå med et tydelig og samlet ansvar for regionens utvikling.
- Fylkesplanen styrkes og gis en generell forpliktende virkning.
- Beslutninger i innsigelsessaker legges til fylkeskommunen.
- Fylkeskommunenes innflytelse over regional samferdsel styrkes gjennom bl.a. generell forpliktende fylkesplanlegging og avgjørende fylkeskommunal innflytelse over riksveger unntatt stamveier.
- Fylkeskommunene overtar ansvaret for miljøvernoppgavene på regionalt nivå, med unntak for klagebehandling og lovlighetskontroll.
- Fylkeskommunene overtar ansvaret for landbruksoppgavene på regionalt nivå, med unntak for klagebehandling og lovlighetskontroll.
- På næringsutviklingsområdet blir forvaltningen av tilskudd til regionale samordningstiltak i hovedsak lagt til fylkeskommunen.
- På kultursektoren er det et mål å øke den lokale og regionale innflytelse over institusjoner og økonomiske virkemidler i sektoren.
- Regjeringen ønsker å stimulere til frivillige fylkessammenslåinger. Fylkeskommuner som ønsker å slå seg sammen skal få full dekning av nødvendige engangskostnader, og de skal få beholde eventuelle engangsgevinster.

I Innst. S. nr. 307 (2000-2001) trakk kommunalkomiteen² opp sine perspektiver på meldingen. Hovedlinjene i meldingen fikk tilslutning fra Ap, KrF, Sp og SV, men det var skiftende flertall som stilte seg bak ulike merknader i meldingen. Det var særlig i forhold til det regionale styringsnivåets fremtid at det var et klart skille mellom Ap, KrF, Sp og SV på den ene siden og Høyre og Frp på den andre. De førstnevnte sluttet seg til Regjeringens linje, mens de sistnevnte ønsket at det regionale styringsnivået ble fjernet og erstattet med en 2 nivå struktur.

Innstillingen inneholdt i alt 19 mindretallsforslag og et flertallsforslag om videreføring av ordningen med forsøk med frikommuneforsøk med stor frihet fra sektorregelverk. Regjeringens forslag til endringer i oppgavefordelingen ble dermed vedtatt, men det var ulike flertall som ga tilslutning til de ulike forslagene.

Vedtaket om overføring av spesialhelsetjenestene innebærer at staten overtar disse fra 1. januar 2002. Når det gjelder landbruk og miljø må det gjennomføres endringer i lov- og regelverk, slik at disse oppgavene skal overføres til fylkeskommunene innen 1. januar 2003.

3.1.2 Stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken

I St. meld. nr. 34 (2000-2001) "Om distrikts- og regionalpolitikken" trakk Kommunal- og regionaldepartementet opp sine perspektiver på hvordan denne politikken har utviklet seg siden St. meld. nr. 31 (1996-97) "Om distrikts- og regionalpolitikken" ble behandlet ved utgangen av forrige stortingsperiode. Hovedlinjene i meldingen kan oppsummeres i følgende punkter (basert på sammendraget):

2 Venstre var ikke representert i kommunalkomiteen, men sluttet seg til flertallet da meldingen ble behandlet i plenum.

- Regjeringens hovedmål er at den samlede regionalpolitikken skal være en nasjonal innsats for å sikre en balansert befolknings- og næringsutvikling i alle deler av landet.
- Regjeringen vil satse på utvikling av robuste regioner som motkraft til dagens sentralisering. Utvikling av større sammenhengende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner er en hovedstrategi for å kunne gi en så stor del av befolkningen som mulig et slikt samlet tilbud.
- Ny statlig virksomhet skal lokaliseres utenfor Oslo.
- Fylkeskommunene vil ha et hovedansvar for å etablere og utvikle samarbeid i regionale partnerskap mellom den enkelte fylkeskommune, regionale statlige aktører, kommunene, næringsliv, kompetanseinstitusjoner og private organisasjoner. Slike partnerskap må evne å mobilisere felles innsats for regional utvikling. Uten kontinuerlig kompetanseutvikling, nyskaping og bevisst satsing på ulike regioners fortrinn kan enkelte distrikt eller næringer bli tapende i den voksende konkurransen.
- Regjeringen går inn for at tidsperspektivet for de regionale utviklingsprogrammene (RUP), som fylkeskommunene utarbeider, blir endret fra årlige til fireårige programmer og at de samordnes med den øvrige fylkesplanleggingen.
- Regjeringen legger vekt på at de økonomiske distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene i størst mulig grad kan tilpasses de skiftende utfordringene og problemene i ulike regioner. Det vil derfor bli vesentlig større frihet til å foreta regionale og lokale prioriteringer innenfor rammene av nasjonale mål og prioriteringer.

I Innst. S. nr. 318 (2000-2001) trakk kommunalkomiteen opp sine synspunkt på St. meld. nr. 34. Et flertall bestående av Ap, KrF, Sp og SV sluttet seg til at hovedmålene i distrikts- og regionalpolitikken skulle ligge fast, og at målsetningen er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og ha likeverdige levekår i hele landet. Innstillingen preges videre av en rekke fellesuttalelser fra dette flertallet, men også mange egne uttalelser fra det enkelte parti.

Ap, KrF, Sp og SV var enige i at fylkeskommunens rolle ble styrket, og at fylkeskommunen blir en politisk hovedaktør i den utviklingspolitikken som formes regionalt. Dette flertallet la vekt på at de oppgavene som ble lagt til fylkeskommunene må følges med økonomiske virkemidler.

Til slutt i innstillingen ble det presentert i alt 7 mindretallsforslag og to flertallsforslag.

3.1.3 Stortingsmeldingen om SNDs virksomhet

I St. meld. nr. 36 (2000-2001) "SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv" trakk Nærings- og handelsdepartementet opp sitt perspektiv på SND og dets rolle i videreutvikling av norsk næringsliv. Hovedpunktene i meldingen kan oppsummeres i følgende punkter (basert på sammendraget):

- SND skal videreutvikles som et kraftfullt nærings- og distriktpolitisk instrument i forhold til sine målsetninger. I den sammenheng fremheves særlig at SND skal arbeide for økt innovasjonsevne og høyere kompetansenivå blant små og mellomstore bedrifter. Det understrekes at prinsippet om næringsnøytralitet fortsatt skal legges til grunn.
- SND rolle og oppgaver nødvendigvis et tett samarbeid med Norges forskningsråd, Norges eksportråd og SIVA. Disse fire skal også utvikle samarbeidet med fylkeskommunene, og dette må organiseres på en mest mulig hensiktsmessig måte for å oppfylle de overordnede målene innenfor relevante politikkområder.
- SND skal arbeide mer proaktivt overfor innovasjons- og kompetansemiljøer og kunnskapsbasert næringsliv enn før. I forbindelse med at det regionale forvaltningsnivået skal spille en betydelig rolle som regional utviklingsaktør, vil samarbeidsformene mellom fylkeskommunene og SND bli viktig for den samlede utviklingsinnsatsen.

- For å lykkes med de overordnede målsettingene og fungere som utviklingsaktør må SND ha en viss frihet til å benytte de virkemidlene som stilles til disposisjon. Næringslivet i ulike deler av landet har forskjellige behov, og SND må kunne tilpasse sin aktivitet til lokale og regionale forhold.
- Det bør utvikles en inngangsport til virkemiddelapparatet hvor mange virkemidler er tilgjengelig for næringslivet. SNDs distriktskontorer er det naturlige nettverket i en slik sammenheng.
- I takt med utviklingen av regionale innovasjonsmiljøer og økt regionalisering av offentlig virksomhet legges det opp til å øke det regionale selvstyret. Det betyr at styrene ved hvert distriktskontor tildeles vedtaksfullmakter i alle saker. Regjeringen går inn for at SNDs hovedstyre utnevner de regionale styrene etter forslag fra fylkeskommunene og andre institusjoner.

I Innst. S. nr. 305 (2000-2001) ga næringskomiteen³ sine synspunkt på St. meld. nr. 36. Komiteen kommer med en rekke synspunkt og forslag mht. SNDs roller, virkemidler og organisering. I forhold til regionalpolitikken understreket et flertall bestående av Ap, KrF, Sp og Venstre at fylkeskommunenes økte rolle i det regionale utviklingsarbeidet betyr at “dette stiller store krav til et tett og forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunene og SND om utviklingen av den regionale næringspolitikken” (side 22). På den andre side viste mindretallet bestående av Høyre og Frp til at de “ønsker å nedlegge fylkeskommunen. I tiden frem til fylkeskommunen avvikles er det ikke naturlig å gi fylkeskommunene et utvidet ansvar for den regionale næringspolitikken” (side 30).

I forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 36 ble det utformet 7 mindretallsforslag og ett flertallsforslag. Dette siste var et forslag om å innføre en ordning med skattestimulering av bedriftsbasert forskning og utvikling. Det var dermed et relativt bredt flertall som sluttet seg til hovedlinjene i regjeringens SND-melding.

3.1.4 Ny regjering – ny regionalpolitikk?

Valgresultatet høsten 2001 la grunnlaget for et regjeringssamarbeid mellom Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre. De tre partiene utarbeidet et politisk grunnlag for den nye Samarbeidsregjeringen. I erklæringen, som har fått navnet Sem-erklæringen etter tilblivelsesstedet, er det noen nye signaler om det regionale styringsnivåets fremtid:

- Samferdsel: Samarbeidsregjeringen vil flytte tilskuddet til kollektivsatsing fra fylkeskommunenes rammeoverføringer til Samferdselsdepartementets budsjett. Dette vil trolig skje fra 2003⁴.
- Det nye fylket: Samarbeidsregjeringen vil vurdere oppgavene til fylkeskommunene slik at ansvarsforholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, samt fylkeskommunen og primærkommunene bedre klargjøres. En slik gjennomgang av oppgavefordelingen må i tillegg til å avklare ansvarsforhold bidra til reduksjon av byråkrati. Det er viktig at fylkeskommunene ikke blir overkommener for primærkommunene innen planarbeid og arealdisponering. Etter noen tid vil det bli lagt til rette for en evaluering av ”den nye fylkeskommunen”.

Den 20. november sendte Kommunalministeren ut et brev⁵ hvor hun presiserte departementets oppfølging av Sem-erklæringen:

3 SV var ikke representert i næringskomiteen.

4 Kommunalminister Erna Solberg, Nationen 17. november 2001.

”Regjeringen vil gjøre en ny vurdering av fylkeskommunenes oppgaver. Av hensyn til de ansatte, og at reformen er planlagt gjennomført innen 1. januar 2003, skal vurderingen igangsettes og slutføres så snart som mulig. Fylkeskommunenes oppgaver innen miljø, landbruk, plan og areal, må ses i sammenheng med de vurderinger som gjøres av oppgavefordelingen innen rus, barnevern, familievern og tannhelse, og de endringer innen samferdsel som ble signalisert i Sem-erklæringen.”

Og:

”Regjeringen forutsetter at dersom vi konkluderer med at den oppgavereformen som Stortinget sluttet seg til i vår i hovedsak skal iverksettes, kan dette gjøres på en forsvarlig måte innenfor den fastsatte tidsfristen.”

3.2 Organisasjonsendringer i den statlige regionalforvaltningen

Parallelt, og i noen grad uavhengig av endringene i fylkeskommunenes oppgaver, arbeider flere statsetater med endringer i sin regionale organisering. I forbindelse med vurderingene av grunnlaget for tettere samarbeid mellom Vestland fylkene er det derfor viktig å få vurdert hva som skjer mht. utviklingstrekk i statsforvaltningens regionale inndeling. De mest aktuelle etatene å vurdere nærmere er de som driver bred tjenesteproduksjon eller som er sentrale for det regionale utviklingsarbeidet. Vi vil derfor særlig forholde oss til den nye helseregionen, den regionale organiseringen til Statens Vegvesen, Luftfartsverket, Kystdirektoratet, SIVA, SND og Aetat.

Det er også planlagt og vedtatt endringer i justisforvaltningen (politi og domstoler) og likningsetaten på kommunalt nivå. Disse er av mindre betydning for fylkeskommunenes ansvarsområder, og vil derfor ikke bli nærmere beskrevet her. Det er likevel et poeng at endringene medfører færre og større kontorer, en overgang fra administrasjon til tjenesteproduksjon og at funksjonelle/arbeidsmarkedsregioner på tvers av fylkesgrenser i noen tilfeller kan danne grunnlag for de nye administrative områdene til justis- og likningsforvaltningene (Lundevall 2001).

3.2.1 Helseregion Vest

Det regionale helseutvalget I Helseregion Vest ble etablert i 1981, men først i 1999 ble samarbeidet mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane formalisert. Det ble i den forbindelse etablert et lite sekretariat i Bergen. Se ellers 5.2 for en nærmere beskrivelse av erfaringer med samarbeidet mens det var knyttet til fylkeskommunene.

I forbindelse med den statlige overtakelsen av spesialhelsetjenestene er det vedtatt at den statlige organisasjonen skal bygge videre på de fem etablerte helseregionene. Følgende vedtak er gjort med hensyn til organisering i Helseregion Vest:

- Det er nedsatt et eget styre med ansvar for det nye helseforetaket. Styret er oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet, og det har ikke regional politisk representasjon.
- Det er opprettet en sentral administrasjon med hovedkontor i Stavanger. Administrasjonen for det regionale helseforetaket i Stavanger skal bemannes med 24 personer. Sammenliknet med de andre helseregionene er dette en relativt liten administrasjon, noe som kan knyttes til organisering i fem foretak (se under). Vedtaket er i samsvar med regional helseplan som er utarbeidd av Det regionale helseutvalg og vedtatt av Sosial- og helsedepartementet.

- Det nye styret for Det regionale foretaket vedtok 17.09.01 at det skal etableres 5 helseforetak i regionen. Vedtaket innebærer 4 foretak som hver har hovedansvar for helsetjenesten i hvert sitt geografiske område. I tillegg blir det dannet et foretak for apotekene. Administrasjonene for de fem foretakene er plassert i Stavanger, Haugesund, Bergen (hvor også foretaket for apotekene får hovedkontor) og Førde.

I Helseregion Vest har en valgt å iverksette den organisasjonsmodellen som de tre fylkeskommunene ble enige om, men fra 1.1.2002 vil det ikke eksistere formelle politiske bånd mellom de tre fylkeskommunene og helseregionen.

3.2.2 Statens Vegvesen

I St. prp. nr. 1 (2000-2001) varslet Samferdselsdepartementet at Statens vegvesen hadde startet arbeidet for å oppnå en mer rasjonell utnyttelse av ressursene innen forvaltnings-, myndighets- og produksjonsområdet. Det var en hovedmålsetting med arbeidet at etatens arbeidsoppgaver skal kunne utføres mer effektivt enn i dag. Det var i den forbindelse aktuelt å vurdere den interne organiseringen av vegkontorene og Vegdirektoratet.

I Statsbudsjettet for 2002⁶ (St. prp. nr. 1 (2001-2002)) blir det vist til at Vegdirektoratet har gått inn for å endre dagens ordning med ett vegkontor i hvert fylke, det vil si i alt 18 vegkontorer. I stedet anbefaler Vegdirektoratet en inndeling av landet i fem vegregioner, med hvert sitt regionkontor. Vegdirektoratet anbefaler denne inndelingen:

- Region øst: Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland
- Region sør: Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder
- Region vest: Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
- Region midt: Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
- Region nord: Nordland, Troms og Finnmark

Regjeringen har gitt sin tilslutning til en slik regioninndeling, og går inn for at den nye ordningen gjennomføres fra 1. januar 2003. Vurderingen er at organiseringen med ett vegkontor i hvert fylke har fungert godt. Men samfunnets behov har endret seg. Transportvirksomheten har økt sterkt, ikke minst over fylkesgrenser. Hensynet til næringsliv, transportbrukere og den vanlige trafikant fører til at større geografiske områder må ses under ett. Ressursene til transport må utnyttes på en måte som gir mest mulig igjen. Færre vegkontorer vil gi muligheter for å se større transportområder og dermed en større del av vegnettet i sammenheng. Samlet sett vil dette også gi en bedre utnyttelse av vegvesenets kompetanse og ressurser på tvers av fylkesgrenser.

Vegdirektoratets forslag til lokalisering av de enkelte regionkontorer, såkalte regionsentre, vil bli lagt fram for Samferdselsdepartementet så snart regioninndelingen er fastlagt. Også strukturen for de øvrige enheter skal legges fram for Samferdselsdepartementet.

Omorganiseringen av Statens vegvesens forvaltningsdel fører til endringer i antall arbeidsplasser og i arbeidsoppgavene i de enkelte ledd innenfor etaten. Dette betyr blant annet at arbeidsplasser og oppgaver flyttes fra vegkontorene og ut til det leddet som har direkte kontakt med brukerne, blant annet ut til om lag 30 nye distriktskontorer. I tillegg kommer blant annet utflytting av om lag 100 årsverk fra Vegdirektoratet i Oslo. Statens vegvesen vil dermed bli en enda mer desentralisert etat enn i dag.

6 Sammen draget bygger på følgende pressemelding fra Samferdselsdepartementet: Ny organisering av Statens vegvesen: Mer veg for pengene! (11.10.01).

Regjeringen har sett det som nødvendig og viktig å få vurdert organisering og rammevilkår for produksjonsvirksomheten til Statens vegvesen, med sikte på å bedre effektiviteten. Produksjonsvirksomheten omfatter utbygging, drift og vedlikehold av vegnettet. Samferdselsdepartementet går inn for at produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen bør organiseres som en egen divisjon innenfor etaten fra 1. januar 2003, det vil si samtidig med at forvaltningsdelen blir organisert i fem regioner. Innen 1. januar 2005 skal så produksjonsvirksomheten være tilpasset de rammevilkår som gjelder for en divisjonsmodell.

Det er en klar målsetting at det skal legges til rette for større grad av konkurranse om Statens vegvesens oppgaver enn det som er tilfelle i dag. I redegjørelsen blir det vist til at det for om lag 70 prosent av virksomheten bør legges til rette for direkte konkurranse i løpet av en fireårsperiode. I dag blir om lag 55 prosent av utbyggingsoppdragene og 30 prosent av drifts- og vedlikeholdsoppgavene lagt ut for direkte konkurranse, mens Statens vegvesen utfører de resterende arbeidene, uten konkurranse fra andre aktører. Samferdselsdepartementet vil be Vegdirektoratet om å utarbeide retningslinjer med sikte på å få mest mulig konkurranse om oppgavene, samtidig som strategiske hensyn ivaretas. Slike strategiske hensyn omfatter etatens kompetanse og etatens evne til å ivareta driftstekniske oppgaver og beredskap.

3.2.3 Luftfartsverket

Luftfartsverkets ordinære virksomhet omfatter planlegging, investering og drift av flyplasser og flysikringstjeneste.⁷ Virksomheten har ansvar for stamruteflyplassene og de regionale flyplassene staten eier i Norge, totalt 45. Luftfartsverket hadde ved utgangen av 2000 i alt 2337 ansatte. Gjennomsnittlig antall årsverk var 2400, fordelt på 415 i Hovedadministrasjonen og 1985 i regionene.

Luftfartsverket er en selvfinansierende forvaltningsbedrift som er inndelt i en hovedadministrasjon og 11 regioner. Regionene er registrert som egne resultatenheter med selvstendig ansvar både for drift og økonomi. Inntektene skaffes gjennom trafikkinntekter, gebyrer, kommersiell aktivitet på flyplassene, samt salg av tjenester til de ikke-statlige flyplassene.

Luftfartsverket vedtok i juni 2001 at organisasjonen skal endres. De viktigste endringene er en reduksjon fra 11 til 5 regioner, samt at det skal etableres et klarere skille mellom forvaltningsoppgavene og den kommersielle virksomheten. Den nye organisasjonsmodellen skal iverksettes fra 1.1.2002.

Den nye inndelingen innebærer at det etableres en Region 4, som omfatter Hordaland, Sogn og Fjordane, Rogaland og Agder, med hovedkontor på Flesland flyplass i Bergen. Den nye organisasjonen omfatter tre staber og fire avdelinger: Lufttrafikk-tjenesten, Lufthavn-tjenesten, Elektrotekniske tjenester og Avdeling for terminal- og markedstjenester. Denne siste avdelingen vil få Avdelingssjefer både på Flesland og Sola.

3.2.4 Kystdirektoratet

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning og samferdsel.⁸ Etaten var lenge organisert med *Kystdirektoratet* i Oslo og fem kystdistrikter med distriktskontor i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg samt ca. 100 operative enheter langs hele kysten. Kystverket har ca. 1050 medarbeidere, hvorav ca. 850 i operativ virksomhet. 430 mill kroner av omsetningen på 850 mill kroner er brukerfinansiert i 1999.

7 Kilde for dette delkapitlet er www.luftfartsverket.no

8 Kilde for dette delkapitlet er www.kystverket.no

Stortinget vedtok sommeren 2001 at Kystdirektoratet skal omgjøres fra et ordinært forvaltningsorgan til en forvaltningsbedrift med virkning fra 1. januar 2002. Dette vil gi etaten en friere økonomisk stilling. Nær halvparten av Kystverkets utgifter dekkes inn av gebyrer fra skipsfarten og en omgjøring til forvaltningsbedrift vil gjøre det enklere å tilpasse inntektene endrede utgifter som følge av endringer i trafikkbildet. Den åpner også for at Kystverket kan få inntekter fra nye tjenester som brukerne er interessert i å betale for. Arbeidet med omgjøringen vil starte på nyåret. Det er også besluttet å opprette en egen produksjonsenhet for anleggsvirksomheten i havnetjenesten og for det tyngre vedlikeholdet i fyr- og merketjenesten. Som en del av omorganiseringen ble hovedkontoret besluttet flyttet fra Oslo til Ålesund. Det kan også bli aktuelt å gjøre ytterligere endringer i distriktsorganiseringen (Lundevall 2001: 24).

Kystverket 2. distrikt består av Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fylker, og hovedkontoret ligger i Haugesund. Antall bemannede enheter er 20, med i alt 253 ansatte. Totalt omfatter distriktet: 80 kystkommuner, 192 fiskerihavner, 8 offentlige havner med egen administrasjon, 9 havnedistrikt uten egen administrasjon, flere større industrihavner og 5 store oljeraffineri/olje-/gassterminaler. 2. distrikt har ca 11.570 km kystlinje, øyer inkludert. I den nye organisasjonsmodellen blir Haugesund nasjonalt hovedkontor for los og trafikksentraler.

3.2.5 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet, som ble opprettet i 1900, har hovedkontor i Bergen.⁹ Direktoratets hovedoppgave er planmessig å arbeide for at norsk fisker- og havbruksnæring fremmes og utvikles til beste for dem som arbeider i næringen og slik at fiskeressursene på lang sikt gir et optimalt utbytte. Fiskeridirektoratet er Fiskeridepartementets fremste rådgivende og utøvende organ i fiskeri-, havbruks- og havmiljøspørsmål. Som fagorgan har direktoratet fått delegert en lang rekke forvaltningsoppgaver. Direktoratet skal bidra til å oppfylle Fiskeridepartementets overordnede mål om å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring og gjennom dette bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, sikre folk trygge og gode arbeidsplasser og øke næringens lønnssevne.

Fiskeridirektoratet har regionkontor i alle Vestland fylkene. De tre kontorene kan oppsummeres på følgende måte:

- *Hordaland*: Distriktskontoret har hovedkontor i Bergen, samt avdelinger Austevoll og Bømlo. Kontoret har i alt 23 ansatte.
- *Rogaland*: Distriktskontoret har hovedkontor på Karmøy, samt avdelinger i Stavanger og Egersund. Kontoret har i alt 17 ansatte.
- *Sogn og Fjordane*: Distriktskontoret har hovedkontor i Måløy, samt avdelinger i Bremanger, Florøy, Askvoll og Hardbakke. Kontoret har i alt 20 ansatte.

3.2.6 Selskapet for industrivekst – SIVA

SIVA, som ble etablert i 1968, er et statsforetak eid av Kommunal- og regionaldepartementet. Hovedkontoret er i Trondheim, selskapet har 38 ansatte og fungerer som en nettverksorganisasjon. SIVA eier 40 næringsparker i Norge, en i Russland (Murmansk) og en er under etablering i Latvia. Selskapet er også medeier i 7 forskningsparker, 5 kunnskapsparker, 7 næringshager og flere venture- og såkorn-selskaper og er medeier i over 70 selskaper.

I den siste regionalmeldingen, St. meld. nr. 34 (2000-2001), la Kommunaldepartementet frem nye forsøk når det gjaldt regionalisering av utviklings- og innovasjonsaktivitetene til SIVA. I

⁹ Kilde for dette delkapitlet er www.fiskeridir.no

den sammenheng er det viktig at det etableres et nært samarbeid mellom SIVA, distriktskontorene til SND, fylkeskommunene, de regionale høyskolene og andre private og offentlige interesser som arbeider med innovasjon og næringsutvikling. KRD vil i løpet av 2002 treffe beslutninger om SIVA skal satse på regionale modeller (St. meld. nr. 34 (2000-2001): 91).

3.2.7 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond - SND

SND ble etablert 3. juli 1993 som en funksjon av Distriktenes Utviklingsfond (DU), Industrifondet, Småbedriftsfondet og Statens Industribank.¹⁰ Virksomheten ble utvidet med Statens Fiskerbank i 1997 og Statens Landbruksbank i 2000. Fondet er et statsforetak underlagt Nærings- og handelsdepartementet. SND har hovedkontor i Oslo, samt distriktskontor i nesten alle fylker (17). Av de ca 500 ansatte befinner ca 300 seg på distriktskontorene. På Vestlandet er den regionale organiseringen som følgende:

- *SND Hordaland*, med hovedkontor i Bergen, har 31 ansatte. Distriktskontoret har regionalt ansvar for alle virkemidlene til SND, med unntak for SND-Invest. I tillegg kommer ansvaret for lån til fiskebåter for alle fylker fra Hordaland til svenskegrensen, og et utvidet ansvar for låneforvaltning for landbrukskunder som også omfatter Rogaland og Sogn og Fjordane.
- *SND Rogaland*, med hovedkontor i Stavanger, har 15 ansatte. Distriktskontoret har regionalt ansvar for alle virkemidlene til SND, med unntak for SND-Invest
- *SND Sogn og Fjordane*, med hovedkontor i Leikanger og avdelingskontor i Førde, har 18 ansatte. Distriktskontoret har regionalt ansvar for alle virkemidlene til SND, med unntak for SND-Invest.

3.2.8 Aetat

Aetat, som frem til februar 2000 het Arbeidsmarkedsdirektoratet, har hovedkontor i Oslo, en regional forvaltning bestående av 18 fylkesarbeidskontor (Oslo og Akershus har felles) og i alt 201 lokalkontor.

I perioden fra 1994 til 2001 har antallet årsverk i Aetat blitt redusert med om lag 25 prosent på landsbasis. Dette skyldes dels den store nedgangen i tallet på registrerte arbeidssøkere i denne perioden og dels det økende fokus på omorganisering og effektivisering av offentlig forvaltning. Reduksjonen i bemanningen er i stor grad foretatt i administrative ledd i ytre etat, både ved Fylkesarbeidskontorene og ved arbeidskontorene. Tallet på arbeidskontor er derimot om lag det samme i 2001 som det var sju år tidligere, med unntak av at noen korttidsåpne kontorer på små steder er blitt avvirket og noen bykontor som lå i nærheten av hverandre er blitt slått sammen.

Omorganisering

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår våren 2001 i et eget høringsbrev til berørte instanser at dagens fylkesarbeidskontor skal nedlegges, og at noen av funksjonene skal overføres til et såkalt hovedkontor i hvert fylke. Ett av de nåværende arbeidskontorene i hvert fylke får da status som hovedkontor og får dermed ansvaret for å styre og koordinere virksomheten i eget fylke i tillegg til å gjennomføre kontorets ordinære operative virksomhet. De oppgavene som fylkesarbeidskontorene i dag utfører i forbindelse med klage- og ankesaker og internadministrasjon vil ikke bli lagt til hovedkontorene, men til Aetat Arbeidsdirektoratet eller til landsdekkende enheter utenfor Oslo.

¹⁰ Kilde for dette delkapitlet er www.snd.no

Formålet med denne omorganiseringen er å flytte ressurser fra administrasjon til mer brukerrettet virksomhet. Økt fullmaktsdelegering og enklere styringssystemer skal bidra til å opprettholde kvaliteten på tjenesteproduksjonen i den nye organisasjonen.

Omorganiseringen skal gjennomføres uten oppsigelser, men siden noen av dagens oppgaver ved fylkesarbeidskontorene ikke følger med til det nye hovedkontoret vil det på sikt ikke være behov for dagens bemanning. Vi må derfor forvente at antallet årsverk ved hovedkontoret i de enkelte fylkene etter hvert vil reduseres i tråd med nedgangen i arbeidsoppgaver.

Denne omorganiseringen følger mønsteret fra organisatoriske endringer i Aetat siden midten på 1990-tallet og kjennetegnes av en betydelig strukturforflytning i organisasjonen. Relativt flere ressurser settes inn i den operative delen av virksomheten samtidig som det skjer en reduksjon av ressursbruken i de delene av organisasjonen som arbeider med strategisk utvikling, planleggings- og koordineringsaktiviteter. Unntaket her er Arbeidsdirektoratet som har hatt en moderat økende bemanning de siste 10 årene. Bakgrunnen for disse endringene er, som tidligere nevnt, et ønske om effektivisering av offentlige etater der den brukerrettede delen av tjenestespektret i størst mulig grad skal skjermes, og de administrative leddene i organisasjonen brukes som støtpute.

Denne typen av organisatoriske endringer svekker trolig det regionale perspektivet på arbeidsmarkedet og reduserer dermed mulighetene til å kunne foreta en lokal tilpasning av virkemiddelbruken. Dette skyldes at planleggings- og koordineringsfunksjonen både på fylkesnivå og på lokalt nivå blir merkbart redusert, og vi får en sentralisering av disse funksjonene som bidrar til at nasjonale hensyn til sysselsetting og arbeidskraftmobilitet blir tillagt større vekt. Konsekvensene av dette blir at innretningen av virkemiddelbruken i mindre grad blir styrt av det myndighetsnivået som har best kjennskap til utviklingen på det lokale og regionale arbeidsmarkedet. Svekkelsen av de lokale og fylkesvise styringsmulighetene i arbeidsmarkedspolitikken vil være større desto mer overlappende de ulike arbeidskontordistrikt og fylkesgrenser er med tilhørende, felles bolig- og arbeidsmarkeder. Dersom en rekke felles bolig- og arbeidsmarkeder krysser lokale og regionale grenser, som arbeidskontordistrikt og fylkesgrenser, vil flere enheter utøve betydelig innflytelse på bruken av lokale virkemidler i ett bestemt, bolig- og arbeidsområde. Dette kan føre til en ukoordinert bruk av virkemidler og dermed en mindre effektiv utførelse av arbeidsmarkedspolitikken.

Et felles bolig- og arbeidsmarked kan defineres som et geografisk område der de fleste som bor i dette området også arbeider der, og vice versa. Dette geografiske området kjennetegnes av at det er liten pendlingsaktivitet inn i og ut av området. Siden et felles bolig- og arbeidsmarked utgjør et relativt "lukket" område, så finnes det innenfor dette området en bestemt arbeidskrafttilgang med kjente kvalifikasjoner som til enhver tid skal tilpasses næringslivets kompetansebehov. Et fylkesarbeidskontor eller et distriktsarbeidskontor med tilstrekkelige planleggings- og koordineringsfunksjoner som omfatter hele dette felles bolig- og arbeidsmarkedet, og gjerne noen flere, vil kunne analysere de lokale behovene i de enkelte arbeidsmarkeder og ha tilgjengelige virkemidler som lokalt tilpasset vil være meget effektive. Dette skyldes at fylkesarbeidskontoret og de lokale arbeidskontorene kjenner forholdene i de enkelte arbeidsmarkeder, samtidig som effekten av virkemidlene i det enkelte arbeidsmarkedet i liten grad "lekker" ut fordi hvert arbeidsmarked er relativt "lukket".

De negative effektene på fylkes- og distriktsnivå av den omorganisering som skjer i Aetat, ville trolig vært betydelig større dersom arbeidsmarkedspolitikken hadde vært nært koordinert med den øvrige nærings- og distriktspolitikken. I avsnittet nedenfor skal vi se litt nærmere på dette.

Aetat og SND

Både Staten, fylkeskommunene og den enkelte primærkommune forvalter virkemidler som skal bidra til å sikre et lønnsomt næringsliv i distriktene og en balansert økonomisk utvikling med høy sysselsetting i de enkelte regioner. Det er etablert to statlige etater, SND og Aetat, som hver har ansvaret for forvaltningen av virkemidler rettet mot de to viktigste innsatsfaktorene i næringslivet; hhv kapital og arbeidskraft. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ledes av en sentral enhet i Oslo med en avdeling i hvert fylke (bortsett fra Oslo og Akershus og

Agderfylkene som begge har en avdeling felles). Etatens hovedoppgave er å sikre enkelte bedrifter rimeligere tilgang på kapital enn de ellers ville ha fått gjennom ulike typer lån og tilskudd, samt bidra til redusert risikoeksponering for noen bedriftseiere gjennom direkte investeringer i virksomheten. Investeringsdelen av SND er organisert som et heleiet selskap, SND-invest, direkte under SND sentralt.

Aetat forvalter virkemidler som arbeidsmarkedstiltak og rekrutteringstjenester, og disse bidrar til billigere og bedre arbeidskraft for virksomhetene.

Aetat har en tilsvarende organisering som SND, men har i tillegg 167 arbeidskontorer (Aetat lokal) som skal stå for den operative delen av etatens virksomhet. Denne forskjellen i organisering, skyldes i stor grad at en del næringspolitiske virkemidler er desentralisert til den enkelte kommune. Dette er virkemidler der lokal kjennskap til næringslivet er nødvendig for å oppnå en optimal effekt.

Mangelfull koordinering av virkemiddelbruk mellom Aetat og SND

Ett viktig ankepunkt mot dagens organisering av virkemiddelbruken rettet mot nærings- og arbeidslivet er mangelen på koordinering, både sentralt og regionalt mellom de to sentrale aktørene Aetat og SND. Dette kan bl.a. føre til at SND gir tilsagn om lån eller tilskudd til enkeltvirksomheter basert på en vurdering av at dette vil være en næring i vekst, samtidig som Aetat ikke gir lønnstilskott eller driftstilskott for å gi ledige arbeidstrening og arbeidspraksis, fordi deres vurderinger tilsier at bedrifter i denne bransjen kan oppleve problemer i årene fremover.

Det er ikke etablert noen felles arenaer, verken på nasjonalt eller regionalt nivå, der Aetat og SND kan samordne sin bruk av virkemidler overfor ulike bedrifter, næringer og yrker. En sentral forutsetning for en slik samordning er at de to etatene blir enige om hvilke forventninger en skal ha til utviklingen i næringslivet og på arbeidsmarkedet, både nasjonalt og regionalt, i årene fremover. Uten en felles oppfatning av den fremtidige utviklingen i behovet for og tilgangen på ulike typer arbeidskraft, vil de to etaters virkemidler kunne virke i motsatt retning og i noen tilfeller oppeve hverandre.

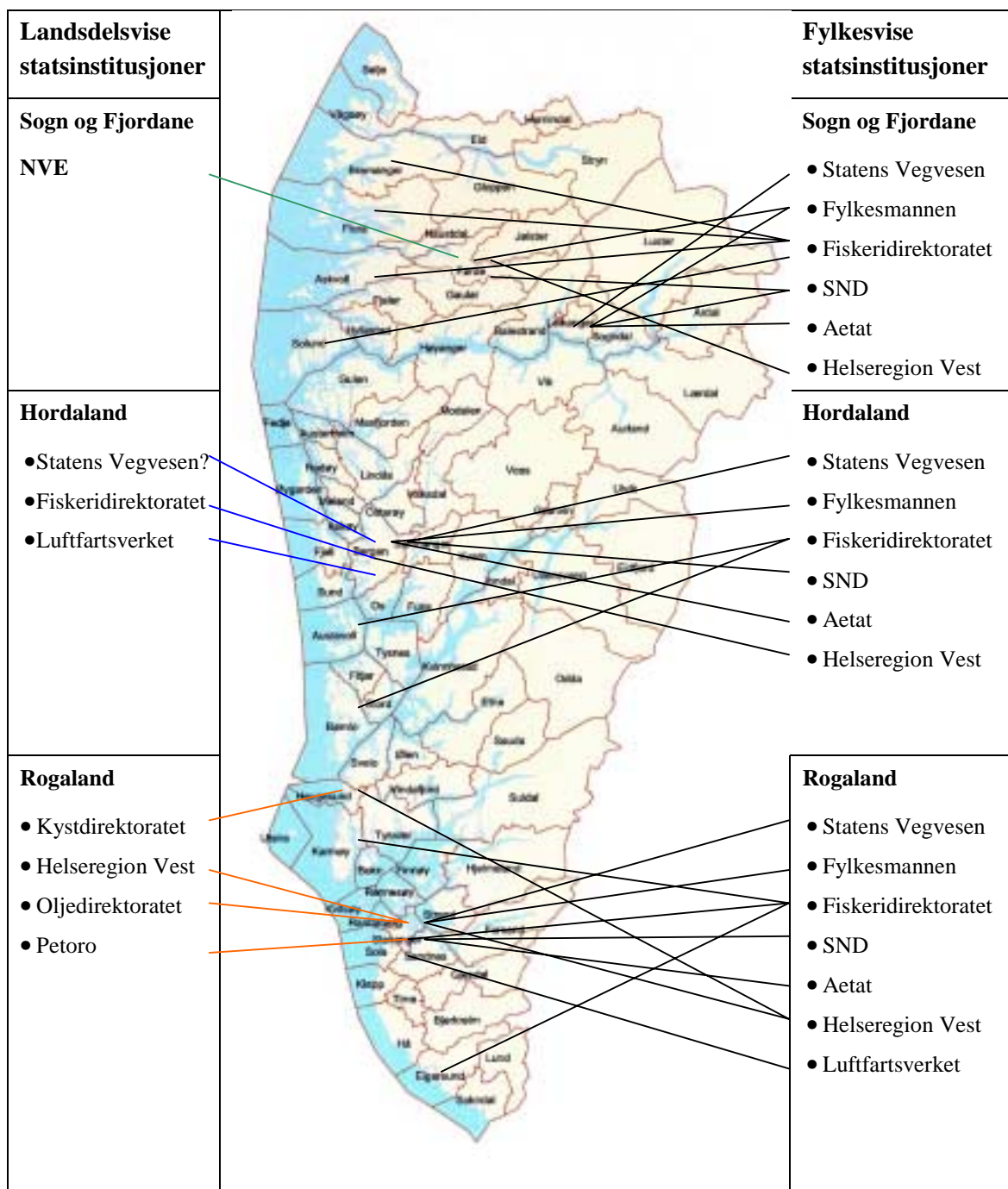
I de tilfellene der Aetat og SND har et sammenfallende syn på den forventede utviklingen i næringslivet og på arbeidsmarkedet, kan det være betydelige effektiviseringsgevinster å hente ved en samordning av virkemiddelbruken. Dette skyldes at en da kan avveie doseringen av de enkelte virkemidler i forhold til de enkelte bedrifter, næringer og grupper av ledige, og på den måten få en bedre effekt ut av hvert enkelt virkemiddel.

3.3 Oppsummering

Våren 2001 behandlet Stortinget tre stortingsmeldinger med betydning for fylkeskommunene, og det ble vedtatt flere viktige endringer i politikken. Staten overtar fra 1.1.2002 ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Dette reduserer fylkeskommunenes totale virksomhet betydelig. Samtidig skal fylkeskommunene etter planen overta ansvaret for miljø- og landbruksspørsmål fra fylkesmennene, men den nye regjeringen vil gjøre nye vurderinger før dette eventuelt gjennomføres innen 1.1.2003. Kultur og samferdsel er andre områder hvor fylkeskommunene loves større innflytelse på beslutningene. Det understrekes i alle dokumentene at det skal skje en styrking av fylkeskommunens rolle i det regionale planleggings- og utviklingsarbeid. I den sammenheng blir regionale partnerskap med kommuner og statsetater fremhevet som et sentralt virkemiddel.

Et annet viktig utviklingstrekk er at organiseringen av den regionale statsforvaltningen er under omstilling, og det er planlagt omfattende endringer. Helseregion Vest og den planlagte Vegregion Vest vil omfatte de tre Vestlandfylkene. Luftfartsregionen vil omfatte de tre fylkene samt Agder, og kystverket har allerede en tid omfattet de tre fylkene. I tillegg administrere SND-kontoret i Bergen noen ordninger som angår landbruket i alle tre fylker. Begrunnelsen for disse endringene er både behovet for reduserte administrative kostnader og at nasjonale

myndigheter oppfatter fylkene blir for små når en skal vurdere utviklingen fremover. Den nye regioninndelingen begrunnes med at det er naturlig å se større geografiske områder under ett. Figuren under viser lokalisering av statlige institusjoner på landsdels- og fylkesnivå.



Figur 3.1 Lokalisering av noen statsinstitusjoner på Vestlandet

Endringene i de statlige rammebetingelsene stiller fylkeskommunene i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane overfor flere viktige utfordringer. For det første skal de tilpasse organisasjon og arbeidsform til en ny oppgavefordeling som enda ikke er avklart. For det andre skal de styrke sitt regionale utviklingsarbeid, og i den sammenheng skal de i mange viktige spørsmål forholde seg til statsetater hvis regionale organisasjon omfatter alle tre Vestlandsfylkene eller mer. Et tredje poeng, som vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 6, er at de tre fylkene på mange områder står overfor mange av de samme utfordringene når det gjelder regional utvikling.

4 Regionalisering i Europa og Norden – Hva kan Vestland fylkene lære?

Den norske debatten om det regionale styringsnivået, dets organisering og oppgaver, er påvirket av utviklingen i andre europeiske land. I følge Harald Baldersheim (2000) er det snakk om tre hovedtrender som preger den europeiske regionaliseringen. Det er for det første *desentralisering*, dvs. at nasjonalstaten overfører makt og myndighet til folkevalgte regionale forsamlinger. Den andre formen for regionalisering knytter han til etablering av *superregioner*, dvs. samarbeid mellom regioner og organisasjoner på tvers av landegrensene. Den tredje formen for regionalisering omtales ofte som *historiens tilbakekomst*, dvs. at gamle identiteter danner utgangspunkt for nye krav om økt regionalt selvstyre (Baldersheim 2000: 15-16).

I sammenheng med mulighetene for tettere samarbeid mellom Vestland fylkene er det særlig mulighetene for erfaringsoverføringer fra andre land som er av interesse. Internasjonalt finnes det en del erfaringer med samarbeid og sammenslåing av regionale enheter som kan sammenliknes med norske fylkeskommuner. Det er først og fremst i Sverige at en har gjennomført omfattende forsøk med ny regional organisering, og hvor det regionale styringsnivået kan sammenliknes med de norske fylkeskommunene. I den sammenheng er det spesielt erfaringene fra regionforsøkene i Västre Götaland og Region Skåne som er interessante å få vurdert. Vi vil også trekke inn viktige utviklingstrekk i den regionale organiseringen i Danmark. Sentrale erfaringer på disse områdene vil danne grunnlag for diskusjonen av utviklingsmulighetene på Vestlandet. Vi vil likevel innlede med en kritisk gjennomgang av selve regionaliseringen som fenomen.

4.1 Regionalisering som fenomen

Debatten om fenomenet “regionenes Europa” kom for alvor fra slutten av 1980-tallet (Erlingsson 1999: 7). Utgangspunktet for den økte interessen var at det regionale styringsnivået fikk økende betydning i mange land, og at dette var koblet med økende europeisk integrasjon (Sharpe 1993). Denne observasjonen har igjen gitt grunnlag for svært forskjellige konklusjoner. På den ene siden har en de som ser dette som starten på en prosess hvor staten forvitrer og hvor regionene får en stadig viktigere politisk og økonomisk rolle. På den andre siden har en de som oppfatter dette som en styrking av staten fordi regionaliseringen betyr at staten overlater mindre betydningsfulle og ofte vanskelige tjenesteområder til regionene (Erlingsson 1999: 8).

Regiondebatten påvirker og påvirkes av en rekke sentrale samfunnsvitenskapelige fagtradisjoner. Erlingsson (op cit) har analysert regionforskningen i Sverige, og han trekker frem tre dominerende tradisjoner:

Regionalisering og økonomi: En rekke forskere innen økonomifeltet oppfatter regionalisering som konsekvens av den økonomiske utvikling. Finansmarkedene er deregulert og viktige oppgaver er overført fra Staten til markedet. Dette har svekket statenes mulighet til å styre den økonomiske utvikling, men har også utfordret det regionale nivået, bl.a. ved å gjøre dem mer sårbare i forhold til den økonomiske utvikling. En løsning har vært å gi lokale og regionale myndigheter en større rolle i spørsmål som berører den økonomiske utviklingen. Bak denne oppfatningen ligger forestillingen om at en fremgangsrik region kan skape forbindelser mellom private og offentlige aktører, og at denne type nettverk er viktig for den økonomiske utvikling (Ibid: 21). Begrepet *lærende regioner* er sentralt i denne tradisjonen. EUs regionalpolitikk er et svar på mange av de utfordringer som denne utviklingen reiser, og strukturfondene er det virkemidlet som er etablert for at EU skal kunne bidra til positiv økonomisk vekst i alle typer regioner.

Regionalisering og demokrati: Det regionale demokrati har blitt styrket i mange europeiske land de siste årene. Belgia, Frankrike, Italia og Spania er de fremste eksemplene på denne

utviklingen. Det kommende medlemslandet Polen har også gjennomført en slik reform som en del av sin tilpasning til medlemskapet. Dette er dels en konsekvens av reformer i enkeltland, og dels en konsekvens av den økende oppmerksomheten som det regionale styringsnivået har fått fra EU. Styrkingen av regionene følges opp av økt vektlegging av at de skal styres av folkevalgte forsamlinger. Drivkraften i denne utviklingen er oppfatningen om at både effektivitet og legitimitet øker når en stryker velgernes kontroll med de utøvende myndighetsorganene (Ibid: 35).

Regionalisering og identitet: Utgangspunktet for at identitet kobles til regionalisering er at innbyggernes identitet er viktig for hvordan de handler, og at den økte fokuseringen på regionene er en konsekvens av at de representerer et alternativ til nasjonalstaten som er svekket av økonomiske kriser og problemer med å oppfylle oppgaven som velferdsprodusent. I europeisk sammenheng er det ofte gamle identiteter som danner grunnlag for nye politiske bevegelser. Det kan også observeres regionalisering som tar utgangspunkt i at funksjonelle regioner knyttes opp mot identiteter som ikke tidligere har vært særlig fremtredende. Det klareste eksemplet på dette siste er regionen Padania i Nord-Italia, som ikke kan sies å representere noen tidligere identitet i dette området.

Analyser av regionforskningen viser at det er en tendens til å oppfatte fremveksten av regioner i Europa som et generelt og relativt homogent fenomen med felles oppfatninger om årsakssammenhenger (Fernandez 2000: 8). Det pekes på drivkrefter som den generelle økonomiske utvikling og styrking av EU som et overordnet styringsnivå. Regionalisme kan dermed beskrives både som et ideologisk prosjekt og som et empirisk fenomen (Ibid: 16).

En annen viktig svakhet med diskusjonen av regionalisering kan knyttes til uklarheten rundt selve regionbegrepet. En politisk/administrativ avgrensning gir svært store forskjeller mht. størrelse, fra Finnmark (75.000 innbyggere) til Nordrhein-Westfalen (18 millioner innbyggere). Regioner kan i økonomisk forstand omfatte alt fra mindre byområder til flere land, og er i stor grad derfor knyttet til observasjoner om eller perspektiver på økonomisk integrasjon.

Det kan dermed stilles spørsmål ved om det skjer en utvikling i retning av “regionenes Europa”. Utviklingen i de ulike land tilsier at det er umulig å vise til en generell utviklingstrend for det regionale nivået i EUs medlemsland (Gjellestad 1998: 89). De siste årene har regionene likevel generelt sett styrket sin stilling i Vest-Europa (ibid: 92). De ulike landene har gitt det regionale styringsnivået ulik grad av selvbestemmelse, og mange av endringene er basert på tilpasninger til interne forhold i det enkelte land.

Vårt utgangspunkt er likevel at en bør ha et kritisk perspektiv på i hvilken grad det regionale styringsnivå har blitt et alternativ til nasjonalstaten på mange områder. Noe av motstanden mot nye regionfylker i Norge er begrunnet ut fra at dette er en tilpasning til EU, og som tar sikte på å svekke nasjonalstaten som politisk og økonomisk aktør. Utviklingen i de fleste EU-land gir lite grunnlag for å slå fast at dette er en representativ beskrivelse av utviklingen. I tabell 4.1 er svaret på fem spørsmål om regional innflytelse og fristilling gjengitt. Det gjelder følgende områder:

1. Finnes det et folkevalgt organ på regionalt nivå?
2. Har de regionale myndigheter lovgivningsmakt?
3. Har regionale myndigheter deltakelsesrett i utformingen av nasjonal politikk?
4. Har regionale myndigheter rett til å inngå internasjonale avtaler?
5. Har regionale myndigheter høy finansiell uavhengighet fra sentralregjeringen?

Tabell 4.1 Regional autonomi

Spørsmål:	1	2	3	4	5
Østerrike	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tyskland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Belgia	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Spania	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja
Italia	Ja	Ja	Nei	Nei	Delvis
Frankrike	Ja	Nei	Nei	Nei	Delvis
Nederland	Ja	Nei	Nei	Nei	Delvis
Danmark	Ja	Nei	Nei	Nei	Delvis
Hellas	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Portugal	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Irland	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Storbritannia	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Kilde: M. Gjellestad 1998

Tabellen illustrerer at demokratiseringen av regionnivået har kommet langt i de fleste EU-landene, men fortsatt er det fem land (Finland kommer i tillegg til de som er nevnt i tabellen) som ikke har folkevalgte regionalforsamlinger. Den mest omfattende fristillingen finnes i de to forbundsstatene Tyskland og Østerrike og Belgia, og i Spania som har store nasjonale motsetninger internt. I de andre landene er den regionale fristillingen ikke kommet vesentlig lengre enn i Norge.

EUs regionprogrammer (strukturfondene) har spilt og spiller en viktig rolle for det regionale styringsnivået i medlemslandene. Overføringene fra EU og de tilsvarende bevilgningene fra medlemslandene har styrket regionenes rolle som utviklingsaktør. For perioden 1994 til 2000 utgjorde EU bevilgningene 170 milliarder euro, mens planperioden 2000 – 2006 har en ramme på 195 milliarder euro. Selv om de største beløpene går til de fattigste land og regioner, omfatter bevilgningene alle medlemslandene (Statskonsult 2001).

4.2 Svenske erfaringer med reformer i regionalforvaltningen

Den svenske forvaltningsorganiseringen har mange paralleller med den norske, bl.a. fordi det finnes både et statlig og et folkevalgt regionnivå hhv. länsstyrelser og landsting. De siste årene har det skjedd viktige endringer, og Sverige har siden 1998 hatt 18 län, 2 regioner og en kommune uten landsting (Gotland). Tradisjonelt har det vært de statlige länsstyrelsene som har hatt ansvar for næringsutvikling, mens de kommunale landstingene har hovedansvar for sykehus og andre helsetjenester. En internasjonal observasjon har vært at det regionale mellomnivået i Sverige har vært preget av en institusjonell kompleksitet og fragmentering av ansvar (Statskonsult 2001: 19).

I Sverige gjennomføres det for tiden et forsøk med nye former for regional organisering og nye typer oppgavefordeling mellom stat, region og kommune. Utgangspunktet for dette var i stor grad den generelle debatten om disse spørsmålene i Europa og i Sverige tidlig på 1990-tallet. En offentlig utredning ble utarbeidet, og i denne ble det presentert tre forslag til mulig fremtidig organisering. I den første modellen ble alle oppgavene overført til den statlige regionforvaltningen. Den andre modellen var basert på at kommunene i fellesskap overtok ansvare for de regionale oppgavene. Den tredje og siste modellen var at det regionale folkestyret ble styrket ved at de nye regionale myndighetsorganene fikk ansvar for en rekke nye og gamle oppgaver, samt større myndighet i skattespørsmål (SOU 2000:64:16). I tillegg ble det

gjennomført en parallell utredning av utviklingen i Vest-Sverige, som konkluderte med at det var behov for endringer i lensstrukturen.

I forbindelse med dette utredningsarbeidet kom det frem at det var spesielt fire områder som særlig bygget opp under en styrking av det regionale styringsnivået:

1. Det var et økende antall saker som trengtes å løses på regionalt nivå. Dette var oppgaver som verken staten eller kommunene kunne løse på en god måte.
2. Den økende internasjonaliseringen, og ikke minst Sverige sitt EU-medlemskap støttet opp om en satsing på det regionale styringsnivået.
3. Det var et ønske om å styrke det demokratiske grunnlaget for politikktutforming, noe som var vanskelig i hvis oppgavene skulle overlates til statlige etater eller interkommunale selskaper.
4. Det var en økende konflikt mellom sentrale myndigheter og storbyene/landstingene om hvem som skulle ha ansvar for viktige oppgaver som regional utvikling, miljøpolitikk og arbeidsmarkedsspørsmål.

Høsten 1996 vedtok derfor den svenske Riksdagen at det skulle innledes et forsøk med en ny regional organisering. Fire forsøkslen ble plukket ut. Det var Kalmar len, Gottlands len (som også er kommune) og de to nye regionene Vestre-Götaland og Skåne. De nye lenene fikk ansvar for følgende oppgaver (SOU 2000:64: s13):

- Ansvar for å utforme en strategi/utviklingsplan for lenets langsiktige utvikling.
- Beslutningsansvar over visse regionalpolitiske virkemidler.
- Beslutningsansvar for en langsiktig plan for den regionale transportinfrastrukturen.
- Fordeling av statsstøtte til regionale kulturinstitusjoner, men denne ordningen gjelder ikke Vestre-Götaland.
- Ledelse og samordning av arbeidet med regionale utviklingsavtaler.

I tillegg fikk de tre lenene som ikke er primærkommune ansvar for noen kommunale oppgaver, som noen miljøspørsmål, turisme- og kulturspørsmål, kollektivtrafikk m.m.

Riksdagens vedtak hadde to målsetninger. For det første skulle det regionale utviklingsarbeidet få en økt demokratisk forankring. Dette gjelder innbyggernes, interesseorganisasjoners, folkebevegelser og kommuners muligheter til å påvirke og beslutte i spørsmål som berører deres egen regions utvikling. For det andre understreket Riksdagen betydningen av at det finnes en effektiv og god politisk organisasjon på regionalt nivå (SOU 2000: 64: s14).

Det svenske forsøket med forsterket selvstyre i fire regioner skulle etter planen vare ut 2002. I forbindelse med SOU 2000: 64: "Regional försöksverksamhet – tre studier" er erfaringene med regionforsøkene evaluert. Evalueringen oppsummeres i forhold til tre hovedspørsmål:

1. *Innvirkning på det regionale demokrati:* Dette tema diskuteres i forhold til 7 tema eller innfallsvinkler. I følge evalueringen er regional utvikling et politikkområde preget av et lite antall politikere og tjenestemenn og et område hvor det er vanskelig å mobilisere et sterkt folkelig engasjement. Den demokratiske legitimiteten ligger i den grad de folkevalgte myndighetene klarer å koble seg mot næringsliv og kommuner. Demokratiproblemene i forsøkslenene har i hovedsak vært knyttet til at valgkretsene til de nye regionene (Skåne og Vestre-Götaland) ikke har vært i overensstemmelse med partiorganisasjonene. I disse to lenene har mediesituasjonen også vært problematisk i forbindelse med den offentlige debatt: Det finnes ingen media (aviser, radio- og fjernsynsstasjoner) som har hele regionen som nedslagsområde. Krisen i helsevesenet (som omfatter hele Sverige) har overskygget de nye aktivitetene i forsøkslenene, og da spesielt i de to storlenene.

2. *Makt og ressursproblemer mellom de ulike styringsnivåene:* Evalueringen viser at det er mulighetene for økt internasjonal kontakt i utviklingsproblemer som blir satt høyest i forsøkslenene. Samtidig pekes det på at dette er et problematisk område, fordi man opplever det som vanskelig å få legitimitet for flere utenlandsreiser og internasjonale prosjekt. Forholdet til statlige myndigheter er også sentralt, og i noen grad problematisk. Forsøkslenene opplever at de reelt sett ikke har den friheten som de utgangspunktet skulle ha i utviklingsproblemer. Når det gjelder forholdet til kommunene, er erfaringene langt bedre. Både i Skåne og Vestre-Götaland har man bygget tette bånd til kommunene, men det er fortsatt mange vanskelige sider ved disse relasjonene. Det vil ta tid å utvikle dette samarbeidet, bl.a. fordi det er stor variasjon i kommunistørrelse, fra små distriktskommuner til storbyer. Og det er spesielt i forhold til disse siste at potensialet for konflikt er størst.
3. *Evne til samordning:* Evalueringen viser at det arbeides mye med samordning, at en har mobilisert kommuner og andre interesser i det regionale utviklingsarbeidet og at en er fornøyd med de resultater som er oppnådd. I forhold til en tidligere evaluering er det noe mindre støtte til dette synspunktet.

Konklusjon: Tre områder blir fremhevet som sentrale resultater i forbindelse med evalueringen. For det første er de internasjonale koblingene langt sterkere enn tidligere, selv om det er et lite antall politikere og tjenestemenn som arbeider med disse spørsmålene. For det andre er de demokratiske sidene ved regionalpolitikken langt mer fremtredende nå enn tidligere. For det tredje har det vokst frem en langt sterkere regional identitet i forbindelse med samarbeidet internt i lenene, noe som dels kobles til at også kulturpolitikken er trukket med i forbindelse med regional utvikling.

De to nye regionene Skåne og Vestre-Götaland representerer en viktig nyskaping i svensk forvaltning. For første gang på svært lenge har en etablert en ny form for regional organisering. I det følgende skal vi presentere viktige årsaker til at det ble disse to områdene som fikk ny regioninndeling.

Region Skåne

Diskusjonen om å etablere ett len i Skåne (til erstatning for Kristianstad og Malmøhus) ble forsterket på slutten av 1980-tallet, og i 1990/91 kom det to utredninger som foreslo reformer i den regionale forvaltningen i området. Planen om en broforbindelse over Øresund bidro også til økt fokus på behovet for en sterkere regional forvaltning på svensk side. Pådrivere i arbeidet med den nye regionen var Landstinget i Malmøhus og den politiske ledelsen i Malmø by (Qvartfordt 1999: 22).

Arbeidet med reformen gikk i flere etapper. Den første var en utredning som ble gjennomført av en komité nedsatt i 1992, og som var sammensatt av representanter fra de to landstingene og forbund av kommuner i Malmøhus og Kristianstad len og Malmø. I 1993 la denne gruppen frem en plan for hvordan det nye lene skulle se ut geografisk, men selve organiseringen ble ikke avklart. Det ble derfor arbeidet videre i seks arbeidsgrupper, som hver hadde ansvar for konkrete oppgaver. To oppgaver var spesielt vanskelige: helsevesenet og spørsmålene knyttet til regional utvikling. Den endelige løsningen ble at det fra 1. januar 1999 til 31. desember 2002 skulle gjennomføres et forsøk med en direkte valgt regionforsamling, men allerede fra 1. juli 1997 hadde det eksistert et regionråd satt sammen av representanter fra kommuner og landsting (Ibid: 23).

I forbindelse med dannelsen av den moderne regionen Skåne, har oppfatninger om at en bygger på historiske tradisjoner spilt en viktig rolle både for hvilke områder som skal inngå i den nye regionen, og at det finnes en felles identitet som kan legitimere endringen. Skåne kan sies å være en gammel provins, først som en del av Danmark (frem til 1658), senere som en del av Sverige. Og det var som et ledd i forsvenskingen at Skåne ble delt i to len i 1719 (Ibid: 30). Det var derfor bred politisk tilslutning til at dette var en "naturlig" region. Regiondannelsen er dermed basert på at dette er en historisk region.

Region Vestre-Götaland

Det nye storlenet Vestre-Götaland ble opprettet i januar 1998, da Gøteborgs og Bohus len, Älvsborgs len og Skaraborgs len (minus to kommuner) ble slått sammen til en region. Utgangspunktet for fusjonen var de problemene som området opplevde mht. administrative grenser i et område som ble stadig tettere integrert økonomisk, men det var først ved Sveriges inntreden i EU at det ble fart i arbeidet (Qvarfordt 1999: 23).

Landstinget i Bohuslen, Gøteborg by og andre kommuner og det Vestsvenske handelskammer som var pådrivere i arbeidet med dette spørsmålet. En viktig milepel i arbeidet var den såkalte Vestsverige utredningen som ble lagt frem i 1993. I denne ble det pekt på behovet for å se administrative og funksjonelle regioner i sammenheng. Det ble en omfattende debatt om den nye regionens grenser, og til slutt endte en opp med at Hallands len ikke ble en del av den nye regionen. En proposisjon om det nye lenet ble lagt frem i mars 1997, og planleggingen ble gjennomført i to etapper. Først under ledelse av Väststyrelsen, som var en ideell forening dannet av de politiske partiene i regionen. Senere ble ledelsen overtatt av en Sammanläggningsdelegerade, en forsamling av representanter fra de ulike myndighetene i regionen (Ibid: 24).

I motsetning til i Skåne, så finnes det ikke en felles regional identitet i Vestre-Götaland som kan føres tilbake til et historisk bestemt fellesskap. Det finnes i noen grad flere identiteter, eller en mer felles oppfatning om en tilhørighet til Vest-Sverige (Ibid: 42). Samtidig er det klart at de gamle identitetene, f. eks. knyttet til å være fra Bohuslen, fortsatt lever videre, slik at Vestre-Götaland fortsatt er en funksjonell region og ikke en historisk basert identitetsregion.

Regeringens proposition 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Den svenske regjeringen fremmet sitt forslag til videreføring av regionalpolitikk den 27. september 2001. I forslaget presenteres et nytt opplegg for ansvarsdeling i regionalpolitikken. Fra 2003 skal det være mulig å etablere et kommunalt samarbeidsorgan for regional utvikling i samtlige len. Det er en forutsetning at alle kommunene i lenet blir med i samarbeidsorganet. Landstingene kan være medlem, men kun i Skåne len og Vestre Götalands len kan Landstinget utgjøre samarbeidsorganet. Samarbeidsorganet skal utarbeide program for lenets utvikling og samordne utviklingsinnsatsen i lenet for å gjennomføre programmet. Det er likevel de statlige myndighetene som skal ha styringen med de økonomiske virkemidlene.

De fire forsøkslenene skal videreføre sin forsøk i en periode til, dvs. fra 2003 og ut 2006. Regjeringen opplyser at den ønsker å gjennomføre en vurdering av oppgavefordelingen i Sverige og en ytterligere vurdering av erfaringene med forsøket i Skåne og Vestre Götaland før en innleder ytterligere forsøk med direkte valg til regionale organ. Dette representerer på mange måter en reversering av den tendens som dominerte svensk regionalpolitikk på slutten av 1990-tallet, og som innebar en større vektlegging av det regionale folkevalgte styringsnivået. Statlige myndigheter ønsker i sterkere grad å styre den regionale utvikling og er i mindre grad opptatt av at den enkelte region skal finne sine løsninger på egne utfordringer. De eneste unntakene er forsøkslenene som får fire nye år til å utprøve sine løsninger.

4.3 Oppgavefordeling i Danmark

Danmark har i dag 14 amt, samt to kommuner som dekker alle lokale og regionale forvaltningstema i hovedstadsområdet (København og Fredriksberg kommuner). De danske amtskommunene ble opprettet i 1841, men omfattet da ikke byene. Dette ble endret i 1970 da det ble gjennomført en større kommunereform som bl.a. innebar en reduksjon i antall amt fra 25 til 14. Dagens regioninndeling har lagt fast siden 1970 (Amtrådsforeningen 2001). Det er etablert en parallell forvaltning i hvert amt, bestående av en amtskommune og ett statsamt. Statsamtene har stort sett tilsyns- og kontrollfunksjoner rettet mot kommunene.

Det viktigste målet med kommunalreformen i 1970 var å opprette nye og færre enheter med nok innbyggere til å gjøre dem økonomisk og administrativt bærekraftige. Amtene fikk bl.a. ansvar

for alt kommunalt sykehusvesen. Det har vært gjennomført en rekke endringer i oppgavefordelingen i årene etter 1970, noe som har resultert i at oppgavene til amtskommunene har blitt endret over tid. I 1979 overtok amtene ansvaret for naturbeskyttelse, i 1976 og 1986 tok de over ansvaret for alle kommunale og statlige gymnaser og i 1998 overtok de ansvar for mesteparten av det statlige veinettet (Ibid: 15).

På et område skiller de danske amtene seg fra tilsvarende regionale myndigheter i Norge og Sverige, og det gjelder i forhold til inntektsmuligheter. Danske amt har rett til selv å bestemme nivået på sine skatteinntekter. Den danske skattelovgivningen gir amtene (og kommunene) rett til å skrive ut både inntekts- og eiendomsskatt. Dette åpner opp for at det kan gjøres ulike politiske prioriteringer i amtene, noe som medfører at skatteprosenten i 2001 variere mellom 11,4% og 12,5% (Amtsrådsforeningen 2001). I den sammenheng er det sentralt at det føres årlige forhandlinger mellom staten og organisasjonene til kommunene og amtene, bl.a. for å sikre den samlede nasjonale regulering av utviklingen i økonomien.

Danmark er nordisk mester i regionalisering (St. meld. nr. 34 (2000-2001): 76). Dette knyttes til en bevisst regionaliseringspolitikk siden 1980-tallet. For det første fikk amtene regionale planleggingskontorer med ansvar for næringsutvikling. For det andre ble ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken overført til amtene under krisen på 1980-tallet. For det tredje ble EUs strukturfondsprogram lagt til amtene, som dermed ble den sentrale institusjonen i utviklingen av regionale partnerskap. Resultatet har vært at nasjonale myndigheter i stor grad har avvirket den statlige regionalpolitikken på 1990-tallet (Ibid.).

Den danske regioninndelingen har hatt en stor utfordring i årene etter 1970, og det gjelder hovedstadsområdet. Det har vært arbeidet med reformer for denne delen av landet, men i 1996 fikk ikke Regjeringen bred støtte i Folketinget for en hovedstadsreform, og i stedet ble det satt i gang en generell gjennomgang av forholdet mellom stat, amt og kommuner. Det ble nedsatt en kommisjon som skulle vurdere disse spørsmålene, og denne avga sin innstilling i 1998.

Oppgavekommissjonens generelle konklusjon var at “oppgavefordelingen mellom stat, amt og kommuner er generelt hensiktsmessig og vil også fremover være robust overfor nye krav til offentlig sektor. Dette skyldes at oppgavefordelingen er i overensstemmelse med de prinsippene om nærhet, bærekraft, demokratisk kontroll og sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar (Amtrådsforeningen 2000: 5).

På tross av denne tilfredshet med amtenes virksomhet pågår det også i Danmark en diskusjon om amtskommunenes fremtid. Diskusjonen har flere paralleller til den norske debatten. Synspunktene kan deles i tre grupper:

1. *Motstanderne*: Det finnes krefter som ønsker å avskaffe dette styringsnivået. Dette argumentet er dels knyttet til en generell skepsis til offentlig styring og politikk, og hvor to styringsnivåer blir ansett som tilstrekkelig for å dekke de nødvendige oppgavene. Disse kritikerne peker på velgernes manglende kunnskaper om og interesse for amtskommunene er en indikator på at dette er et “unødvendig” styringsnivå.
2. *Tilhengerne*: Oppgavekommissjonen oppsummerte på mange måter tilhengers holdninger til amtene. De er effektive institusjoner som løser de oppgavene de er tillagt. Det sentrale er at de får handlefrihet til å videreutvikle seg både som tjenesteprodusenter og som planleggings- og utviklingsaktør.
3. *Regionalistene*: Forvaltning av EUs regionalfond er en viktig oppgave for danske amt, men i europeisk sammenheng er de danske amtene små mht. antall innbyggere. Det er derfor en del som ønsker å slå sammen amt for å få regioner mer i stil med andre europeiske land.

4.4 Oppsummering

Regionalisering er et viktig kjennetegn ved den politiske og administrative utviklingen i Europa og Norden. I mange sammenhenger styrkes det regionale styringsnivået. EUs strukturfond er

viktige finansieringskilder for regionenes arbeid, særlig knyttet til regional utvikling. Regionnivået blir dels sett på som en erstatning for nasjonalstaten, og dels sett som en utvidelse av den totale offentlige styringskapasiteten i en tid med store og økende utfordringer. Regionalisering er en type svar på et komplekst sett av utfordringer. Samtidig er det også klart at debatten er preget av at mange av deltakerne har klare normative perspektiver på utviklingen. En kan observere både tilhengere og motstandere av politisk og administrativt sterke regioner:

Tilhengerne: EU-kommisjonen blir ofte ansett som en viktig pådriver for økt regionalisering i medlemslandene. Dels fordi regionnivået blir ansett å være mer effektivt når det gjelder å bygge ned økonomisk ulikhet, og politisk fordi det gir grunnlag for allianser som kan svekke statsnivået. Viktige allierte er i denne sammenheng de store føderale statene som allerede er forpliktet til å avgi myndighet til regionene og som ønsker at EU sin politikk skal gjenspeile dette. Det er også mange andre tilhenger av regionalisering, og argumenter om økt demokrati, større regional kontroll og økt engasjement rundt egne problemer og løsninger blir trukket frem som viktig. I land som Italia og Frankrike har dette standpunktet stor oppslutning, og det har også et klart gjennomslag i de nordiske land.

Motstanderne: Enhetsstatene, som de nordiske, er skeptisk til reformer som kan likne på føderalisering. Nasjonale myndigheter ønsker å føre en helhetlig politikk som dekker hele landet, og er derfor skeptisk til å gi regionene for store muligheter til å finne egne løsninger. Nasjonal kontroll med skatter og bevilgninger er viktige sider ved dette. Andre motstandere av økt regionalt selvstyre er skeptisk ut fra en generell skepsis til offentlig administrasjon, og mener at for mange styringsnivåer gir for store kostnader og lite effektivitet. Denne holdningen har stor tilslutning i Storbritannia, de nordiske land og land uten tradisjon for et selvstendig regionnivå som Finland og Irland.

Også andre sider ved regionaliseringen i Europa har betydning for norske fylkeskommuner. Det er særlig utviklingen i Sverige og Danmark som kan gi noen viktige lærdommer for den norske utvikling:

Forsøk: Erfaringene fra Sverige viser at forsøk kan være et viktig hjelpemiddel i forbindelse med alternativ organisering av den regionale forvaltningen. Det gjør det mulig å gjennomføre endringer i noen deler av landet uten at en må vedta en omfattende nasjonal reform med stor usikkerhet knyttet til konsekvensene. Evalueringene av de svenske regionforsøkene viser til positive resultater knyttet til økt internasjonal kontakt, styrket demokratisk kontroll og utvikling av en sterkere regional identitet. Et problem med forsøk er spørsmålet om hva som skal skje når prøveperioden er over. Den svenske løsningen har så langt vært å videreføre forsøkene.

Økonomiske virkemidler: Erfaringene fra Danmark viser at økonomisk ansvarlighet kan være et resultat av stor grad av egenstyring. Tilsvarende viser erfaringene fra Sverige at dette er sentralt i forsøkslenene.

Problemområder: De svenske erfaringene viser at kun en liten del av innbyggerne er interessert i regionale utviklingsspørsmål. Videre er opinionen skeptisk til et viktig satsingsområde som internasjonalisering, fordi det innebærer mange reiser for politiske og administrative ledere. En annen erfaring er at media i liten grad organisert i forhold til å fange opp de nye geografiske enhetene og at det derfor er vanskelig å skape en regional plattform for debatt om felle problemer, utfordringer og muligheter. Et nytt problem er at staten ikke er villig til å la regionene få full råderett over de virkemidlene som er nødvendige for at den regionale utviklerrollen skal kunne gis innhold.

Utvidelsen av EU vil medføre endringer i strukturfondene, og det vil trolig bli langt mindre bevilgninger til regional utvikling i dagens medlemsland. Samtidig er det regionale styringsnivået klart stryket i de fleste av landene, og regionale myndigheter vil fortsatt spille en viktig rolle i regionalt utviklingsarbeid, og i nasjonal og europeisk politikk. For norske fylker vil det derfor kunne være mange samarbeidsmuligheter når det gjelder å styrke arbeidet med regional utvikling.

5 Norske erfaringer med samarbeid

I forbindelse med vurderingen av et tettere samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner er det viktig å trekke inn andre erfaringer med samarbeid på tvers av administrative grenser. Vi har valgt en tredelt tilnærming i denne delen av undersøkelsen.

Vi vil innlede diskusjonen med en gjennomgang av evalueringer og erfaringer med dagens fylkeskommunale organisering. Dette er en gjennomgang av hvordan Oppgavefordelingsutvalget vurderte fylkeskommunen, samt noen sentrale forskeres perspektiver på dagens situasjon.

Den andre delen er en gjennomgang av to studier/evalueringer av noen generelle erfaringer med kommunesamarbeid i Norge. Disse to studiene dekker i hovedsak samarbeid mellom primærkommuner, men mange av de observasjonene som er gjort har også gyldighet for det fylkeskommunale nivået. De kan dermed bidra med nyttige innspill i sammenheng med et tettere samarbeid mellom Vestlandfylkene.

Det finnes for det andre en del studier/evalueringer av enkelte samarbeid mellom fylkeskommuner i ulike deler av landet. Erfaringer i forbindelse med arbeidet til Landsdelsutvalget for Nord-Norge, SAVOS, 8 – fylkessamarbeidet på Østlandet og Helseregion Vest er viktige i forbindelse med problemstillingene i dette prosjektet.

Det er også gjennomført en del utredningsarbeid i forbindelse med mulig tettere samarbeid og sammenslåinger av andre norske fylkeskommuner. Dette gjelder bl.a. Buskerud, Telemark og Vestfold, Nord- og Sør-Trøndelag, Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold og Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark. I den sammenheng er det viktig å forholde seg til hva disse diskusjonene kan bety mht. fremtidige endringer i den norske fylkesstrukturen og hva dette betyr for oppgavefordelingen og konkurransesituasjonen nasjonalt.

5.1 Erfaringer med fylkeskommunen

I oppgavefordelingsutvalgets innstilling (NOU 2000: 22) er det et eget kapittel som tar opp erfaringene med fylkeskommunen. Kapittel 8, som har tittelen ”Evaluering av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå”, er på 60 sider. Innledningsvis slås det fast at fylkeskommunen er under kritisk debatt. Flere politiske partier har vedtatt å avskaffe den, samtidig som undersøkelser blant ordførere viser at det rår skepsis mot fylkeskommunene lokalt (Ibid: 105).

Deretter går en gjennom flere evalueringer og studier av fylkeskommunens organisering og oppgaveløsning som er gjennomført i forbindelse med utredningen. Utvalgets samlede vurdering av erfaringene med fylkeskommunen kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Fylkeskommunen som demokratisk arena:* Utvalget trekker frem at de siste årene har vært preget av synkende valgdeltakelse ved fylkestingsvalgene (55% i 1999), og at spørreundersøkelser viser at befolkningen har et distansert forhold til fylkeskommunen som politisk institusjon. På den andre side trekke utvalget frem at den generelle valgdeltakelsen er i tilbakegang¹¹, og at direkte valg til fylkesting hadde utvidet grunnlaget for den politiske deltakelsen. Direkte valg hadde også bidratt til at fylkespolitikkerne var mer opptatt av regionale spørsmål og mindre opptatt av å fremme sin egen hjemkommunes interesser.

¹¹ Stortingsvalget i 2001 hadde en valgdeltakelse på 74,5%, noe som er det laveste siden 1945.

- *Fylkeskommunen som tjenesteprodusent*: Dette var et området som var preget av et paradoks. På den ene siden var det et godt grunnlag for å si at fylkeskommunen er vellykket, fordi den i stor grad oppfyller sin rolle som regional tjenesteprodusent innen den norske velferdsstatens rammer. På den andre siden er fylkeskommunen kritisert nettopp for sin håndtering av sentrale velferdsoppgaver. Utvalget er nyansert når det vurderer denne kritikken. Samlet sett vurderte det at håndteringen av styringen av sykehusene var rimelig bra, men at det kunne stilles kritiske spørsmål ved nivået på investeringer, funksjonsfordeling mellom sykehus og fylkeskommunenes oppfølging av sykehusenes effektivitet. På området videregående opplæring viser evalueringer at erfaringene er gode, og spesielt har iverksettingen av Reform 94 vært vellykket.
- *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør*: Dette er det området hvor utvalget er mest kritisk til erfaringene, for evalueringen tyder på at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral aktør for den regionale utvikling. Utvalget trekker frem tre mulige årsaker til dette: For det første frykten for at fylkeskommunen gjennom fylkesplanen skulle få en overkommunal rolle. For det andre at den ikke har kontroll over beslutninger som er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv, bl.a. knyttet til landbruk, miljøvern, veier og areal. For det tredje har fylkeskommunen mistet ansvaret for viktige regionalpolitiske virkemidler, og da spesielt de økonomiske virkemidlene rettet mot bedriftene. Summen av dette er at fylkeskommunen sitter med et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å sette planer ut i livet. Dette forsterkes til en viss grad ved at fylkeskommunen i liten grad har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har på dette området.

Oppgavefordelingsutvalget er grunnleggende positiv til å videreføre fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå (se også 3.1.1). Det må derfor stilles spørsmål ved hvorfor en har fått denne utviklingen og kritikken mot fylkeskommunen.

Professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo, som trolig er en av de få som har forsket på fylkeskommunen som styringsnivå over tid, diskuterer i et innlegg fra juni 2000 tre mulige forklaringer på fylkeskommunens svake stilling:

1. *Strukturkrise*, dvs. at det regionale styringsnivået i seg selv er problemet. Dette avviser han med utgangspunkt i den europeiske utviklingen. I et stadig mer komplekst samfunn er det behov for et styringsnivå som kan avlaste det nasjonale og koordinere de lokale. De som hevder at et "to-nivå" system er mer effektivt gjør det mot bedre vitende, eller har et illusorisk syn på hvor enkelt ting kan gjøres.
2. *Funksjonssvikt*, dvs. at fylkeskommunene er spesielt ineffektiv mht. politiske prioriteringer, administrasjon og oppgaveløsning. Også her avviser han kritikken ut fra erfaringene med fylkeskommunen og ut fra andre lands erfaring med et offentlig eid helsevesen. Fylkeskommunene er bedre enn sitt rykte, og det er nesten umulig å utforme et perfekt helsevesen.
3. *Sentrumsopprør*, dvs. at instanser som konkurrerer med eller som anser fylkeskommunen for å representere andres interesser, systematisk har motarbeidet fylkeskommunene, og at dette igjen har blitt en "moteretning" i sentrale beslutningsmiljøer særlig i Oslo. Det er denne forklaringen som har mest for seg i følge Baldersheim.

Yngve Flo ved LOS-senteret i Bergen har gjennom sitt doktorgradsprosjekt studert utviklingen av det norske fylket fra 1945. Han ser den moderne fylkeskommunen på mange måter som et produkt av 1970-tallet, og at de problemene den har fått i ettertid skyldes at mange av de idealene som lå til grunn for etableringen av den moderne fylkeskommunen, som demokrati, deltakelse og selvstyre, ganske raskt ble (delvis) erstattet av nye idealer som marked, konkurranse og sentral styring. Spesielt det siste fikk store konsekvenser, for det var fylkesmannsembetet som vant "kampen" om nye oppgaver, ikke fylkeskommunen.

Over tid har den økende avstanden mellom de opprinnelige idealene og dagens verdier og holdninger bidratt til å undergrave fylkeskommunen. Den historiske arven har bidratt til å undergrave de etablerte løsningene, samtidig som det har vært vanskelig å få til en utvikling av dette styringsnivået som er tilpasset dagens idealer.

5.2 Generelle erfaringer med kommunalt samarbeid

De siste årene er det gjort to undersøkelser av erfaringene med samarbeid mellom norske kommuner, og som i noen grad også omfatter erfaringer av samarbeid mellom fylkeskommuner. I forbindelse med Christiansen-utvalgets arbeid gjennomførte NIBR undersøkelsen “Kartlegging og evaluering av interkommunalt samarbeid” (Weigård 1991), mens Telemarksforskning i 1999-2000 gjennomførte studien “Regionråd i Norge” (Sanda 2000). I dette delkapitlet vil vi presenter hovedkonklusjonene i disse to studiene.

I rapporten “*Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?*” trekker Jarle Weigård frem erfaringene med samarbeid mellom norske kommuner, og til en viss grad fylkeskommuner. Rapporten inneholder en beskrivelse av typiske trekk ved interkommunale samarbeid slik det fremsto tidlig på 1990-tallet. Weigård vurderte muligheter og begrensninger ved denne type samarbeid, og han diskuterte interkommunalt samarbeid opp mot alternative løsninger, deriblant en grunnleggende endring av kommuneinndelingen (Weigård 1991:22).

Dataene fra Weigårds undersøkelse er 10 år gamle, men på mange områder har de trolig fortsatt gyldighet. Det gjelder med hensyn til hvorfor denne type samarbeid oppstår, hva som er nytten med dem og hvilke svakheter de kan ha. Når det gjelder drivkrefter er det særlig fire grunner som kan identifiseres (Ibid: 69-70):

- *Økonomi*: De samarbeidene som tar sikte på å oppnå økonomiske gevinster er først og fremst innrettet mot å dra nytte av de stordriftsfordeler en kan oppnå ved å samordne en type tjenesteproduksjon innen et større geografisk område.
- *Kompetanse*: Dette er først og fremst samarbeid hvor målet er å få tilgang på en type kompetanse som den enkelte kommune selv ikke har kapasitet til å skaffe seg på egen hånd, men hvor samarbeid mellom flere kan gi grunnlag for felles kompetanse oppbygging.
- *Grenseoverskridende problemer*: Dette er samarbeid hvor målet er å finne løsninger på felles problemer/utfordringer på tvers av kommune- og fylkesgrenser.
- *Muligheter for felles påvirkning*: Dette er samarbeid hvor målet kan være å få overordnede myndigheter til å fatte en bestemt beslutning, eller det er samarbeid for å trekke til seg næringsvirksomhet eller turister.

De problematiske sidene ved interkommunale samarbeid kan i følge Weigård oppsummeres i de tre stikkordene demokrati, styring og effektivitet. I forhold til de demokratiske prinsippene representerer interkommunale ordninger et klart dårligere alternativ enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommune (Ibid: 74). Problemet er at det økonomiske ansvaret pulveriseres og at bevilgningsrett og beskatningsrett blir liggende på forskjellige hender. Det kan også oppstå problemer med hensyn til effektive beslutninger, bl.a. fordi det ofte finnes interessenmotsetninger mellom kommunene som hindrer at en kommer frem til gode løsninger som kan godtas av alle.

Også på det mer praktiske området kan en identifisere problemer med interkommunale samarbeid. En generell observasjon er at problemene er størst innen områder hvor målsetningene ikke er helt klare. Det oppstår da gjerne problemer når en skal konkretisere samarbeidet. Typiske eksempler er i følge Weigård arealplanlegging, samferdselspolitikk, næringspolitikk og en del klientrettede tjenester innenfor skole, helse og sosial (Ibid: 76).

De mest vellykkede erfaringene med interkommunalt samarbeid har en på områder der formålene er klart og presist formulert, der avgjørelser som tas underveis er basert på fastlagte regler og rutiner og hvor det er små muligheter for at interessekonflikter kan oppstå underveis er relativt små. Tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon er det tjenestområdet som særlig peker seg ut når det gjelder vellykkede samarbeid.

Det er også undersøkelser som viser at det er etablert interkommunale samarbeid som er i stand til å håndtere motsetninger. Disse kjennetegnes av tre forhold. For det første er det utviklet normer for hvilke saker som lar seg håndtere på regionalt nivå, og hvilke som er så konfliktfylte at de bør ligge. For det andre er det utviklet en evne til å legge konflikter bak seg og fortsetter

samarbeidet der man er enig. For det tredje er det utviklet “nisjer” hvor den enkelte deltaker har spesielle fortrinn, og hvor de andre aksepterer dette (Ibid: 78).

Undersøkelsen fra 1991 avdekket et relativt beskjedent antall samarbeid mellom de ulike fylkeskommunene, og de som ble kartlagt var for det meste knyttet til kjøp og salg av tjenester innen helse og skole (Ibid: 81). Her har det skjedd mye i årene etter, og nyere utviklingstrekk på dette området vil vi komme tilbake til i kapittel 5.2. Vi vil likevel avslutte denne gjennomgangen med Weigårds svar på spørsmålet i tittelen på rapporten:

“Vi har prøvd å vise at fortsatt interkommunalt samarbeid ut fra det nåværende system av lover, regler og økonomiske ordninger synes å utgjøre et reelt alternativ til kommunesammenslutninger i de fleste flerkommunale regioner” (Ibid: 84).

I rapporten “Regionråd i Norge – hvem hva hvor?” trekker Karl Gunnar Sanda frem erfaringene med flerkommunale politiske organ. Undersøkelsen omfatter 52 fungerende regionråd hvor i alt 75% av landets kommuner er medlemmer. Regionråd defineres som formaliserte politiske organer som nabokommuner har opprettet for å håndtere saker av felles interesse.

En viktig observasjon er at selv om det første rådet ble etablert i 1981, så er hele 39 av rådene etablert på 1990-tallet. Utgangspunktet er ofte formelle eller uformelle samarbeidsorgan mellom kommunene. Målene er bl.a. å styrke regionen utad, få til mer interkommunalt samarbeid, hvor et mer forpliktende samarbeid er sentralt i den sammenheng. Hovedfunnene i Sandas undersøkelse oppsummeres i 10 sjekkpunkter for et vellykket regionrådssamarbeid. Vi har tillatt oss å “oversette” dem til 10 viktige erfaringer (side 65):

1. Naturlige regioner er det beste utgangspunktet.
2. Det formelle grunnlaget i form av vedtekter, kjøreregler, viljeserklæringer og handlingsplaner er sentralt.
3. Den politiske deltakelsen må sikres både gjennom involvering og deltakelse.
4. Det bør bygges regionale relasjoner gjennom uformelle nettverk i administrasjonen.
5. Samarbeidet må disponere personellressurser som kan arbeide kun med de regionale spørsmålene.
6. Samarbeidet må disponere forutsigbare økonomiske rammer.
7. Samarbeid må bygges rundt sikker suksess – stridsspørsmål må modnes.
8. Samarbeidet må innrettes både mot kortsiktige og langsiktige resultater.
9. Resultatene må markedsføres som produkter av samarbeid.
10. Det regionale samarbeidet må settes i fokus.

5.3 Samarbeid mellom fylkeskommuner

Norske fylkeskommuner har siden 1970-tallet samarbeidet om å løse oppgaver i fellesskap, men det var først på 1990-tallet at dette ble bygget kraftig ut. Forklaringen kan dels knyttes til krav fra Staten (helseregionene), men også de enkelte fylkeskommunenes ønske om å påvirke sine egne rammebetingelser. Næringsutvikling og samferdselsinvesteringer er de mest sentrale stikkordene i den sammenheng. I dette delkapitlet skal vi presentere noen erfaringer med denne form for samarbeid.

Landsdelsutvalget

Landsdelsutvalget (LU) ble opprettet i 1974, og omfattet opprinnelig fylkene Finmark, Nordland og Troms. I 1975 ble Namdalsregionen innlemmet i samarbeidet, og fra 1994 har hele Nord-Trøndelag fylke vært en del av dette samarbeidet (Høifødt et al 2001: 11). LU har til

formål å identifisere, samordne og løse oppgaver av felles interesser i nord, og utgangspunktet er at landsdelen i mange sammenhenger tjener på å koordinere innsatsen innad, samt å stå sammen utad. I de politiske sakene tilstreber en konsensus, men i bevilgningssaker er en mer åpen for flertallsavgjørelser.

Landsdelsutvalget har tradisjonelt hatt sterke koblinger til nasjonal politikk. Frem til midten av 1990-tallet hadde LU jevnlig møter med Statssekretærutvalget for Nord-Norge. I perioden 1995 til 2000 var kontakten med Regjeringens Nord-Norgeutvalg, hvor bl.a. statsministeren var med. I dag er den løpende kontakten med statssekretærutvalget for regionalpolitikk, samt to årlige møter mellom fylkesordførerne og Statsministeren og sentrale statsråder.

Landsdelsutvalget har også en omfattende organisatorisk forankring. Det øverste organet, som også betegnes som Landsdelsutvalget, består av 22 representanter valgt av fylkestingene, men hvor bare medlemmer av fylkesutvalgene er valgbar. Nordland har 7 medlemmer, mens de tre andre medlemsfylkene har 5 hver. Alle fylkesordførerne er med, og en av dem velges til leder. Utvalget har ansvar for den totale virksomheten, og vedtar planer, strategier og driver løpende saksbehandling. Det har fire møter i året.

Det er etablert to fagkomiteer: næringskomiteen og regionalpolitisk komité, og de 22 representantene i Landsdelsutvalget er fordelt på de to komiteene. Hver av dem har en fylkesordfører som leder. I tillegg er det etablert et eget fylkesordførerkollegie, som behandler hastesaker og samordningsspørsmål mellom LU-møtene. Det siste organet er rådmannsutvalget, som skal sikre samordning mellom fylkeskommunenes administrasjon, og landsdelsutvalgets sekretariat.

Målsetningen for Landsdelsutvalgets regionalpolitiske arbeid er:

- Å utvikle regionalpolitiske standpunkter og løsninger som de fire fylkeskommunene kan stå sammen om.
- Å fremme felles landsdelsinteresser overfor sentrale myndigheter og overfor internasjonale samarbeidspartnere.

Målsetningen for Landsdelsutvalgets næringspolitiske arbeid er:

- Å arbeide med næringsrettede utviklingsprosesser og nettverksbygging hvor felles arenaer skapes med sikte på å realisere prosjekter med grupper av bedrifter og andre innovative miljøer.
- Å bidra til næringsutvikling i en tidlig fase gjennom tilskudd til nærings- og kompetanseutviklingstiltak som gir økt verdiskaping og lønnsomhet i landsdelens næringsliv.

LU har et eget sekretariat i Bodø med i alt 9 ansatte. Sekretariatet står for den daglige driften og det forbereder saker for komiteene og LU. Sekretariatet samarbeider tett med administrasjonen i de fire fylkeskommunene. Landsdelsutvalget driftsutgifter dekkes av medlemsfylkene, og fordelingsnøkkelen er basert på befolkning og et visst skjønn. Nordland dekker 45%, Troms 23%, Nord-Trøndelag 18% og Finmark 14%.

Det økonomiske grunnlaget for prosjektvirksomheten er den såkalte Nord-Norgebevilgningen, som siden 1993 vært disponert i sin helhet av Landsdelsutvalget (St. prp. nr. 1 (1999-2000)). Midlene anvendes til næringsrettede nyskappingsprosjekter innenfor vedtatte 4 års programmer og årsplaner. Følgende kriterier blir lagt til grunn for å vurdere støtte til et prosjekt: Landsdelsnytte, nyskaping, at prosjektet er i en så tidlig fase at finansiering gjennom det ordinære virkemiddelapparatet ikke er klart, stort potensial, kompetanseutvikling og ny næringsutvikling (Ibid.).

For budsjettåret 1999 ble Landsdelsutvalget tildelt en ramme på totalt 29 mill. kr. Midlene har i hovedsak gått til tre programsatsinger:

- *Fiskeri- og havbruksprogrammet* (9,9 mill. kr) har støttet prosjekter innenfor delområder som produkt- og markedsutvikling, utvikling av ny teknologi innen fiskeri- og havbruksnæringen (marin bioteknologi, teknologi- og utstyrsleveranser) lagring av levende fisk, kommersialisering av nye oppdrettsarter og kompetansehevede tiltak.
- *Industriprogrammet* (8 mill. kr) har støttet prosjekter innenfor delområdene arbeid med energispørsmål, samarbeids- og prosjektsamarbeid mellom landsdelens store konsernbedrifter og leverandørbedrifter, petroleumsvirksomhet og østhandel, mineralressurser/naturstein og næringsrettet romforskning.
- *Reiselivsprogrammet* (8,1 mill. kr) har bl.a. støttet prosjekter knyttet til attraksjonsutvikling og prosjekter for å utnytte det potensialet som chartersegmentet vurderes å ha for landsdelen. Det er særlig lagt vekt på å motvirke mulige negative konsekvenser av den store satsingen gjennom EU-programmer på reiselivsnæringen i Sverige og Finland.

I tillegg til programmene er midler fra bevilgningen benyttet til nettverksbygging, evaluering og informasjon, totalt 3 mill. kr.

Landsdelsutvalget har utarbeidet et nytt fireårig program for perioden 2000-2004. Følgende tre programområder er valgt ut for satsingen i de neste fire årene:

1. Program for fiskeri og næringsmiddelproduksjon
2. Program for kultur- og naturbasert reiseliv
3. Program for industri, energi og kommunikasjon

For 2001 ble det avsatt inntil 29 mill. kr til Landsdelsutvalgets næringsrettede programvirksomhet. Midlene vil bli utløst etter drøftinger mellom departementet og LU om den strategiske innretning og de forventede resultater av programvirksomheten (Ibid.).

Bruken av Nord-Norge bevilgningen (NNB) ble evaluert i 2000/2001 (Høifødt et al 2001). I konklusjonen (side 73) trekkes det også inn noen viktige vurderinger av Landsdelsutvalgets roller og oppgaver som er relevant for andre:

- LUs virkemidler er lite kjent utenfor de sirkler som på en eller annen måte er i inngrep med program-/næringsarbeidet. Derimot har de fleste en forestilling om LU som politisk organ.
- Det er som politisk organ at LU har sin berettigelse. For tiden er det behov for og stor etterspørsel etter at LU styrker sin politiske rolle. LU kan vise til flere suksesser der landsdelen har felles interesser og alternative synspunkter til sentrale myndigheter. Aktørene i landsdelen etterspør imidlertid et organ som kan være handlekraftig også i saker der fylkene har ulike interesser.
- Relasjonene mellom LU og KRD er ikke tilfredsstillende. Dette skyldes bl.a. flytende grenser mellom LUs politiske rolle og LUs rolle som virkemiddelaktør, og en vedvarende dragkamp om i hvilken grad NNB skal brukes til å understøtte LUs politiske rolle.

Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS)

Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS) ble etablert i 1993 som et organ for diskusjon av felles problemstillinger for fylkeskommunene i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder. I 1999 gjennomførte Rudolf Meissner (Rogaland fylkeskommune) en evaluering av SAVOS-samarbeidet, og det er den undersøkelsen som i hovedsak ligger til grunn for denne gjennomgangen.

SAVOS-rådet er øverste organ og består av 3 politikere fra hvert fylke, deriblant fylkesordførerne, som også danner arbeidsutvalget. SAVOS er inndelt i fem faggrupper: 1) samferdsel og kommunikasjon, 2) miljø, 3) næringsliv, energi og naturressurser, 4) fiskeri og havbruk og 5) kultur og utdanning. De politiske lederne for utvalgene er valgt blant rådsmedlemmene. Fylkesrådmennene har møte- og talerett både i rådet og arbeidsutvalget.

SAVOS har et eget sekretariat (et årsverk) som er lokalisert i Rogaland fylkeskommune, mens sekretariatet for de fem faggruppene er lagt til de andre fem fylkeskommunene.

Sentrale observasjoner i evalueringen kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Viktigste oppgave:* Representasjon og interessehevding nasjonalt og internasjonalt.
- *Effekter:* SAVOS har til nå hatt størst betydning mht. å utvikle forståelse for de oppgavene som det arbeides med.
- *Forankring:* SAVOS har en relativt smal politisk og administrativ forankring i medlemsfylkene.
- *Sekretariat:* Administrasjonen fungerer bra.
- *Arbeidsoppgaver:* Det er ikke noen stor interesse for å endre eller utvide de oppgavene som SAVOS har.
- *Viktige spørsmål:* Grensene mellom politikere og administrasjon, men det er også et spørsmål om det geografiske nedslagsområdet er riktig. Det er stor forskjell på interessene til Møre og Romsdal og Aust-Agder.

Transportpolitikk har vært et av de viktigste satsingsområdene til SAVOS, og i den sammenheng fremheves ofte de gode erfaringene med arbeidet i forhold til Nasjonal transportplan 2002 – 2011. Det ble i den sammenheng utarbeidet flere felles innspill til det nasjonale arbeidet. Det ble sendt en egen uttalelse fra SAVOS om delrapporten Nasjonalt transportnett, det ble avholdt møte med den transportkorridorgruppen i NTP, arrangerte seminar og transportkonferanse for å synliggjøre utfordringene for Sør- og Vestlandet i forbindelse med transportplanen.

Andre eksempler på felles opptreden fra SAVOS i strategisk viktige saker for landsdelen er: (1) omlegging av forsvaret i 2001 (Jåttå, Evjemoen, Håkonsvern og MTB-bygging), (2) innspill til Regjering og Storting om helhetlig strategi for bruk av gass i industri og samferdsel, (3) gjentatte aktiviteter på den internasjonale arena for å ivareta Nordsjøens miljø (Sellafeld), (4) innspill til regjeringen om oppgavefordelingen i det nye fylket (fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør), (5) sikkerhet og beredskap langs kysten ved transport av farlig gods og (6) utarbeidelse av landsdelsplan for verneverdige fartøyer.

SAVOS fungerer også som koordinator for INTERREG og NORA - Prosjekter og ivaretar dermed også viktige internasjonal funksjoner for samarbeidsfylkene.

Østlandssamarbeidet

De 8 fylkene Akershus, Buskerud, Hedmark, Oslo, Oppland, Telemark, Vestfold og Østfold etablerte i 1997 Østlandssamarbeidet. Organisasjonen er delt i tre. Kontaktutvalget består av medlemsfylkenes ordfører, opposisjonsleder og rådmann. Arbeidsutvalget består av tre fylkesordførere, bl.a. leder og nestleder i kontaktutvalget, og leder for fylkesrådmannsutvalet, som består av fylkesrådmennene og kommunaldirektør ved byrådslederens avdeling i Oslo.

Østlandssamarbeidet har seks faggrupper/faste nettverksgrupper, som er 1) opplæring og kompetanseutvikling, 2) internasjonalt regionalt samarbeid, 3) næringsutvikling, 4) samferdsel, 5) miljø og 6) kultur. Sekretariatet er på 3 personer og det er lagt til Akershus fylkeskommune, som er lokalisert i Oslo.

Erfaringene med Østlandssamarbeidet er ikke evaluert, men i forbindelse med evalueringen av SAVOS ble det gjort en sammenlikning mellom de to organene. Da ble følgende konklusjoner trukket: Østlandssamarbeidet er fastere organisert med et klart større sekretariat. Fylkesrådmennene har en egen møteplass. Faggruppene er overlatt til administrasjonen, og disse er hver for seg mer konsentrert om enkelttema.

I forbindelse med Nasjonal transportplan satset de 8 fylkene på å fremme felles interesser og krav overfor nasjonale myndigheter. Utgangspunktet var på mange måter et Interreg-prosjekt hvor en gjennomførte en omfattende ESDP-analyse¹². Denne bidro til at de 8 fylkene etablerte en felles forståelse og virkelighetsoppfatning av hvilke utfordringer regionen sto overfor. De anbefalinger og perspektiver som fylkene presenterte for myndighetene kan langt på vei leses ut av Nasjonal transportplan, og en la dermed klare føringer på de milliarder som staten skal bevilge til bl.a. jernbane det neste 10-året (Halvorsen 2001: 7).

Helseregionen Vest

Nordlandsforskning, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og RF – Rogalandforskning fikk våren 2000 i oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet å starte en evaluering av erfaringene med de fem helseregionene. Arbeidet startet opp før vedtaket om statlig overtakelse av sykehusene, og noen av de foreløpige resultatene av erfaringene med samarbeid i Helseregion Vest kan dermed brukes som en indikator på hvordan samarbeidsklimaet mellom de tre fylkene har utviklet seg. Fremstillingen bygger på Finstad et al 2001 (side: 43-52, 83-89).

Det regionale helseutvalget, som har ledet samarbeidet i Helseregion Vest, ble etablert i 1981, men frem til 1994 var samarbeidet uforpliktende, og av avgrenset omfang og betydning. I 1995 ble den første regionale helseplanen vedtatt. I denne første planen ble det lagt stor vekt på å komme frem til konkrete saker regionen kunne samarbeide om. En var opptatt av å ikke skape forventninger som i neste omgang ikke kunne innfris, og dermed gå utover samarbeidets legitimitet.

Frem til 1999 var det regionale samarbeidet i Helseregion Vest for en stor del basert på felles forståelse og samspill. I utgangspunktet skulle det være et samarbeid mellom likeverdige parter, og dette har vært et sentralt poeng for Sogn og Fjordane, som er det minste av de tre fylkene.

Etter fylkestingsvalget i 1999 ble det regionale helseutvalget konstituert for valgperioden oktober 1999 til oktober 2003. I det nye styret, som var økt fra 9 til 12 medlemmer, var også de tre fylkesordførerne. I 1999 ble det også startet arbeid med ny regional helseplan for årene 2001 til 2004, og denne ble utarbeidet av en egen prosjektorganisasjon. Planen ble vedtatt av de tre fylkeskommunene, og legger viktige føringer på utviklingen av helsetilbudet i regionen.

Evalueringen av arbeidet viser at geografiske hensyn er viktigere enn partipolitiske hensyn når det gjelder den enkelte representants prioriteringer, dvs. at de ulike geografiske prioriteringer var viktigst for hvor konfliktene oppsto. Spesielt var det rivalisering mellom Hordaland og Rogaland i lokaliseringsspørsmål, men samtidig bidro dette til økt bevissthet om å komme frem til løsninger som alle kunne godta. Konklusjonen er at planarbeidet har styrket den regionale identiteten og er blitt et viktig ledd i forhandlingene mellom staten og de tre fylkeskommunene.

5.4 Nye utredninger av samarbeid mellom fylker

Oppgavefordelingsutvalgets innstilling, stortingsmeldingen om oppgavefordeling og den generelle debatten om fylkeskommunens fremtid har generert en rekke prosjekter og utredninger om muligheter for et tettere samarbeid mellom grupper av fylkeskommuner. I dette delkapitlet vil vi presentere hovedkonklusjonene i tre utredninger som er lagt frem i 2001.

12 ESDP = European Spatial Development Perspective.

Buskerud – Telemark – Vestfold

I desember 2000 nedsatte de tre fylkeskommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold en arbeidsgruppe som hadde til mandat å utrede hvordan samarbeid kan styrke den regionale utvikling i de tre fylkene, samt å utrede fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing av de tre fylkeskommunene.

I mars 2001 la arbeidsgruppen frem rapporten “Det nye fylket”. I rapporten er det syv kapitler: 1) Bakgrunn og mandat, 2) Anbefalinger og sammendrag, 3) Organisering og oppgavefordeling – Hovedspørsmål i den norske regiondebatten, 4) Likheter og forskjeller mellom de tre fylkene, 5) Arbeidsgruppens anbefaling av fremtidig oppgavefordeling, 6) Arbeidsgruppens drøfting av fordeler og ulemper ved økt samarbeid mellom fylkeskommunene, 7) Arbeidsgruppens drøfting av fordeler og ulemper ved etablering av en ny region.

Arbeidsgruppens hovedkonklusjon er at “etablering av en ny region i større grad enn et økt samarbeid mellom dagens fylkeskommuner vil legge forholdene til rette for regional utvikling og effektiv tjenesteproduksjon” (side 11). Den anbefaler derfor prinsipielt at det arbeides videre med sikte på å etablere en ny region bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold. Denne regionen bør ha: a) felles administrasjon og politisk ledelse, b) direkte valg til regionting og c) et utvidet ansvarsområde, som omfatter samfunnsplanlegging, samferdsel, næringsutvikling, kultur, opplæring og kompetanseutvikling, miljøvern og internasjonalt samarbeid.

Alternativt ønsker arbeidsgruppen at samarbeidet mellom de tre fylkeskommunene styrkes, og at det blir mer forpliktende enn dagens samarbeidsordninger. Den ønsker likevel fleksibilitet i ordningen, slik at den administrative organiseringen ble tilpasset de ulike samarbeidstemaene. De vil derfor kunne variere fra uformelle drøftinger til forpliktende samarbeidsorgan, som for eksempel prosjektbasert samarbeid, aksjeselskap, kommunelovselskap og helseregionmodellen.

Fylkesutvalgene i de tre fylkene holdt felles møte på Kongsberg den 28 september.¹³ Da behandlet de et forslag fra de tre fylkesrådmennene om nærmer utredning av en arbeidsdeling i administrative spørsmål. Utgangspunktet er at ett fylket skal ha hovedansvar for ett området, men at den totale fordelingen av saker mellom fylkene skal sikre en balansert utvikling. Den politisk styringsgruppen for arbeidet ble også utvidet på dette møtet. Et kritisk punkt for det videre arbeidet er Telemark, som har koblinger både til de to Agder-fylkene og til Buskerud og Vestfold.

Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag

De to trøndelagsfylkene nevnes ofte som aktuelle i forbindelse med diskusjoner om mulige endringer i den norske fylkesstrukturen. Regionen Nidaros har vært trukket frem som en mulig ny regiondannelse basert på lange historiske tradisjoner (Jervell 1998). Diskusjonen i de to fylkeskommunene er likevel i stor grad preget av mer praktiske problemstillinger.

I mai 2001 la et utvalg satt sammen av representanter for de to fylkeskommunene frem utredningen “Melding om samarbeid mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag – status, problemstillinger og utviklingsperspektiv”. I mandatet til utvalget var det fastsatt at de to fylkestingene fortsatt skulle ha sin suverenitet, og at sammenslåing derfor ikke ville bli omfattende diskutert i meldingen.

I utredningen presenteres en del temaområder hvor en i utgangspunktet har forventet at det er et potensiale for økt regional innflytelse og økt verdiskaping dersom samarbeidet utvikles, men uten at det etableres et nytt forvaltningsnivå. Følgende områder diskuteres: Politisk- og administrativt samarbeid, samferdsel, utdanning, næringsutvikling med hovedvekt på petroleumssektoren og øvrig samarbeid (planlegging, kultur, internasjonalisering,

¹³ Pressemelding fra Telemark fylkeskommune: 08.10.01.

næringsutvikling, strategisk klima- og energiplan og IT som støttetjeneste for samarbeidet). For hvert område diskuteres eksisterende samarbeid, og en trekker opp perspektiver på utviklingsmuligheter. Til slutt i meldingen presenteres videre arbeid. Blant annet skal det etableres et felles sekretariat for internasjonalt arbeid.

Akershus – Hedmark – Oppland – Østfold

De fire fylkeskommunene på Østre Østlandet engasjerte førsteamanuensis Noralv Veggeland, Høgskolen i Lillehammer, til å gjennomføre en utredning om etableringen av en felles region for de fire fylkene. I mandatet heter det at utredningen skulle gi en faglig vurdering av hva som politisk og administrativt kan oppnås med en storregion. Videre skulle en alternativ løsning med to regioner vurderes: innlandsregionen Hedmark/Oppland og kystregionen Akershus/Østfold (Veggeland 2001: 4).

I arbeidsnotatet presenterer Veggeland debatten om det han kaller den nye regionalismen (kapitel 1), modeller for nye fylkesinndelinger (kapitel 2), trekk ved østre Østlandets fylker hvor utgangspunktet er ett vedlegg for hvert fylke (kapitel 3), vurderinger av en mulig sammenslåing av Østre Østlandets fylker (kapitel 4) og oppsummering og konklusjoner (kapitel 5).

I sammenheng med denne utredningen er det diskusjonen og vurderingene i kapitel 4 som er av særlig interesse. Vi vil derfor oppsummer hovedpunktene i Veggelands drøfting. Hovedoppmerksomheten rettes mot muligheten for å etablere en region som omfatter de fire fylkene. Diskusjonen konsentreres om fire tema:

1. *Muligheter*: Veggelands vurdering er at oppgavefordelingsutvalgets innstilling og St. meld. nr 31 (2000-2001) åpner opp for dannelse av storregioner, og at dette i noen grad vil "premieres". Det er samtidig viktig at en klarer å få etabler sammenfall mellom den nye regionen og en rekke viktige plan og utviklingsoppgaver. Blant aktuelle områder nevner han SIVA, Aetat, Statens Vegvesen, SND og utdanning/forskning.
2. *Styrke*: Veggeland vurderer Østre Østlandet som en potensielt sterk region målt i antall innbyggere, økonomi og skattegrunnlag. Samtidig mener han at kontrollen med plan- og utviklingsoppgavene er viktig for regionens utviklingsmuligheter, men at disse mulighetene kun ligger der hvis det etableres en større region. Veggeland mener også at etableringen av en større region kan sikre videreføringen av dagens kommunestruktur.
3. *Svakheter*: Veggeland vurderer økt avstand til innbyggerne som en av svakhetene ved en ny stor region. Dette ble forsterket av at området ikke hadde egne media som var innrettet spesielt mot dette området. En tredje svakhet koblet han til at de ulike delene av regionen sto overfor forskjellige typer utfordringer med hensyn til næringsutvikling og bosetning.
4. *Trusler*: Hovedtrusselen for den nye regionen er i følge Veggeland at Staten ikke følger opp løftene om at en større region skal få mer innflytelse i viktig utviklingsspørsmål. Den andre trusselen er at Oslo tiltrekker seg en enda større del av regionens økonomiske vekst, og at dette særlig svekker de perifere delene av regionen.

Når det gjelder den andre modellen, opprettelse av en region for Hedmark/Oppland og en for Akershus/Østfold, mener Veggeland at de samme forhold som ble brukt i forbindelse med modell 1, taler for og mot denne løsningen. Veggeland konkluderer på følgende måte:

"Østre Østlandet blir en region sterkt dominert av det funksjonelle hovedstadsområdets problemer og muligheter. Disse problemene, men også muligheter preger både regionens sentrum og periferi. Bare en meget sterk og konkurransedyktig utviklingsaktør synes å kunne få den nødvendige politiske og økonomiske tyngde til å skape regional avlastning til Oslo og begynne utviklingen mot bedre regional balanse. Østre Østlandet synes å kunne ha et slikt potensiale" (side 61).

Veggeland avslutter med en anbefaling om at Østre Østlandet må organiseres ut fra to hovedprinsipper:

1. *Utviklingsaktør*: Østre Østland må få virkemidler og mekanismer fra regional stat, Aetat, SIVA, Statens Vegvesen og SND, og fra næringsrettet forskning, samt fritt skatteøre. Det er dette som kan gjøre den i stand til å skape et funksjonelt regionnivå, en god brukerorientering og effektiv ressursbruk, og slik oppfylle også nasjonale sektor- og distriktpolitiske målsetninger (side 62).
2. *Politisk organisering*: Østre Østland bør vurdere alternative valgordninger for valg til regionting, med innføring av parlamentarisme, personvalg og valgkretser/ valgdistrikt... Kommunenes rolle kan også styrkes gjennom opprettelse av et rådgivende samhandlingsforum. Målet må være å skape et reelt og meningsfylt demokrati (side 63).

Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark

De tre fylkeskommunene Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark satte våren 2001 ned en arbeidsgruppe som fikk som mandat til å utrede nærmere samarbeid mellom de tre fylkeskommunene som kan styrke den regionale utviklingen og tjenesteytingen. Den skulle også utrede fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing av de tre fylkeskommunene til et nytt regionalt nivå. Arbeidsgruppen besto av 2 representanter fra hver av de tre fylkeskommunene, og Econ ble engasjert som sekretariat for arbeidet. Arbeidsgruppen trakk følgende konklusjoner:

- En sammenslåing av Vest-Agder og Aust-Agder vil bedre rammebetingelsene for en helhetlig og demokratisk styrt regional samfunnsutvikling på Agder, legge grunnlag for bedre kvalitet og økt effektivitet i oppgaveløsningen og en mer brukerorientert fylkeskommune.
- Telemark er i liten grad orientert mot og integrert med Agder-fylkene og det synes derfor mindre nødvendig med en sammenslåing av Agder-fylkene og Telemark. Det er lite samarbeid mellom de tre fylkene, og Telemark er i stor grad orientert østover.
- Det finnes flere argumenter for å samle Agder-fylkene og Telemark i en større region, for eksempel sammen med Vestfold og Buskerud. For det første ville en større regional enhet kunne ha gode forutsetninger for en kraftfull innsats for regional utvikling. Et større fylke vil ha svært gode forutsetninger for påvirkning og innflytelse, og møte konkurransen fra spesielt hovedstadsområdet.
- Fylkesinndelingen må av to grunner ikke forutsette et omfattende samarbeid mellom fylkeskommuner. For det første representerer slike samarbeid en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte. For det andre gir omfattende samarbeid dårlig grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering. Samtidig kan samarbeid i mange tilfeller innebære praktiske, effektive og brukervennlige løsninger av felles oppgaver og utfordringer.
- Rapporten anbefaler at det blir arbeidet videre med styringsmodell, lokalisering, forholdet til regional stat og kommunene og med problemstillinger som angår medarbeiderne i de berørte fylkeskommunene.

5.5 Oppsummering

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte med at fylkeskommunens største svakhet var dens lave tilslutning i befolkningen, i politiske partier og hos andre offentlige myndigheter. De hadde en klar utfordring i å styrke sin politiske legitimitet. I den sammenheng er det en sentral observasjon i evalueringer av kommunale samarbeid at også disse må synliggjøre sine resultater for å få legitimitet og støtte i befolkningen.

Flere studier viser at samarbeid mellom kommuner er en viktig del av arbeidet i norsk regional- og lokalforvaltning. De mest omfattende samarbeidene finnes hovedsakelig mellom

primærkommuner, men de siste årene har det utviklet seg flere omfattende samarbeid mellom fylkeskommuner. Noen av dem var resultat av statlige pålegg (helseregionene), mens andre vokste ut fra opplevde felles interesser (SAVOS og Østlandssamarbeidet). Erfaringene med slike samarbeid kan oppsummeres i to punkter:

3. *Samarbeid*: Det er mye å vinne på tettere samarbeid mellom kommuner. Dette kan knyttes til forbedret økonomi gjennom stordriftsfordeler i felles tjenesteproduksjon. Utvikling og opprettholdelse av spisskompetanse er et annet område hvor deltakerne har felles nytte av økt samarbeid. Samarbeid er også en god oppskrift på å løse grenseoverskridende problemer eller utfordringer. En viktig erfaring fra Landsdelsutvalget er at denne evnen øker betydelig når det stilles økonomiske ressurser bak samarbeidstiltakene. Til slutt kan samarbeid gi bedre grunnlag for påvirkning av nasjonale myndigheter i spørsmål som gjelder samarbeidspartenes felles interesser. Erfaringene med felles satsing på transport innen SAVOS og Østlandssamarbeidet er eksempler på dette. Samtidig viser arbeidet i Helseregion Vest at en også kan klare å komme frem til felles løsninger når det eksisterer et ytre press om å bli enige i vanskelige spørsmål.
4. *Sammenslåing*: Et problem med interkommunale samarbeid er at de har svak demokratisk forankring, bl.a. fordi velgerne ikke har direkte mulighet til å påvirke hvem som er med i samarbeidet og hvilke saker som løses der. Det er heller ikke sammenheng mellom beskatningsretten og bevilgningsretten i slike ordninger. En annen utfordring kan knyttes til effektiviteten i styringssystemet når viktige spørsmål overlates til egne samarbeidsorgan. De kan lett bli et nytt forvaltningsnivå, noe som er særlig aktuelt når det bygges opp egne sekretariater. En tredje utfordring kan knyttes til at mange samarbeid kun klarer å arbeide med spørsmål som ikke problematisk for de deltakende kommuner og fylkeskommuner. Vanskelige spørsmål fører til handlingslammelse og i verste fall oppløsning av samarbeidet. Det er derfor både prinsipielle spørsmål og praktiske erfaringer som gjør at sammenslåing er et reelt alternativ til samarbeid mellom fylkeskommuner.

Behandlingen av stortingsmeldingen om oppgavefordeling har bidratt til at det skjer en utvikling når det gjelder å få vurdert muligheten for tettere samarbeid og eventuelt sammenslåing av fylkeskommuner. Til nå er det gjennomført fire forprosjekt/delutredninger/utredninger, og flere andre vurderes. Det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner om og hva som vil skje mht. den fremtidige fylkesstrukturen, men to hovedtrender kan observeres:

Tettere samarbeid: Flere utredninger konkluderer med at det er og bør være mye å vinne på tettere samarbeid mellom de aktuelle fylkeskommunene. Dette gjelder innen områder som felles administrative funksjoner, kompetanseoppbygging, felles tjenesteproduksjon, felles tiltak overfor andre myndigheter eller felles salg av regionen til turister og næringsliv.

Sammenslåing: Tre av utredningene peker på at den optimale løsningen er etableringen av en ny region basert på to eller flere fylkeskommuner. De politiske signalene tyder på at Akershus/Østfold, Buskerud/Telemark/Vestfold og Aust- og Vest-Agder har kommet lengst når det gjelder mulige nye regioner. Hovedgrunnen til at en ønsker sammenslåing er at dette vil gi styringsmuligheter over sentrale virkemidler i det regionale utviklingsarbeidet. Det er samtidig en viss reservasjon mht. når og hvordan dette bør skje. I den sammenheng understrekes det at et forsøk etter modell av Vestre-Götaland og Skåne i Sverige kan være en veg å gå, og det anbefales at muligheten for å bli en norsk forsøksregion undersøkes nærmere.

6 Utfordringer og muligheter for vestlandsfylkene

En av de mest brukte begrunnelsene for å satse på sterke regioner er knyttet til behovet for å styrke grunnlaget for næringsutvikling (Veggeland 2000). De regionale myndighetene har en særlig viktig rolle i forhold til å utvikle en infrastruktur for næringsutvikling, men kan også bidra i forhold til å “selge” regionen internasjonalt og i forhold til nasjonale myndigheter. I denne sammenheng er utviklingen i andre norske regioner viktig for handlingsrommet til de tre Vestlandsfylkene. I den grad Oslo/Østlandet lykkes i å samle sine interesser for å konkurrere med andre nordiske regioner som bl.a. Stockholm og Malmø/København, vil dette kunne få betydning for Vestlandets konkurransevne i forhold til nasjonale investeringer i ulike typer infrastruktur, kultur, forskning og høyere utdanning, og i forhold til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

Opp mot dette kan en sette et perspektiv om at det på Vestlandet er motstridende interesser mellom de ulike områdene, og at konkurranse er et like riktig svar som samarbeid. Bergen mot Stavanger, Ryfylke mot Indre Hardanger og Sogn og Fjordane mot Hordaland og Rogaland er noen eksempler på hvor det kan være en slik konkurranse.

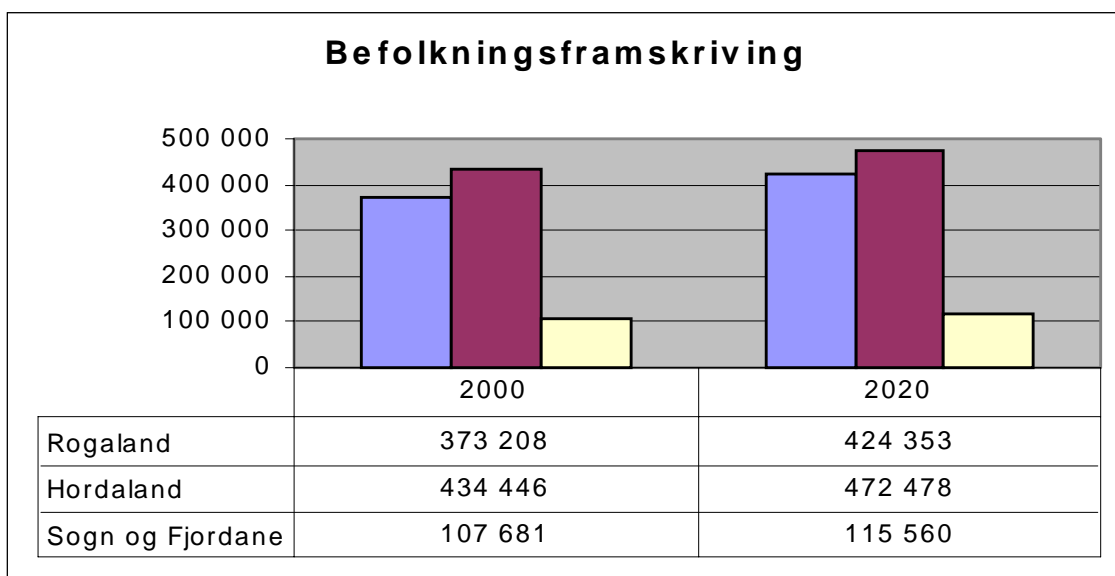
Vårt utgangspunkt er at de tre fylkeskommunene har felles utfordringer og at det finnes områder hvor alle kan samarbeide for å nå felles mål. I den sammenheng er de utfordringene som ble presentert i scenarieprosjektet “Framtid for Vestlandet?” (Amdam mfl. 2000) som et bakteppe for drøftingene.

I dette kapitlet oppsummeres noen utfordringer og muligheter for Vestlandet hovedsakelig innenfor befolknings- og bosettingsutvikling, næringslivs- og sysselsettingsutvikling og infrastruktur. Et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet vil imidlertid ikke automatisk bety at fylkeskommunene blir kapable til å i større grad løse utfordringene og gripe mulighetene for Vestlandet. Perspektivet vil imidlertid kunne endre seg – fra å fokusere på utfordringer og muligheter for eget fylke til å rette fokus mot felles utfordringer og muligheter for hele Vestlandet. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 6.4.

I avsnitt 6.1 redegjøres det for befolkningsutviklingen og prognoser (2020) fordelt på fylker, bo- og arbeidsmarkedsregioner og kommuner. Deretter i avsnitt 6.2 beskrives sentrale utviklingstrekk og utfordringer innenfor noen sentrale næringsgreiner hhv. olje- og gass, fiske og havbruk, , maritim virksomhet, personrettet og bedriftsrettet tjenesteyting og også innenfor offentlig virksomhet. Utfordringer både mht. utvikling i yrkesaktiv befolkning og behov for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren tas også opp. I avsnitt 6.3 fokuseres infrastrukturutfordringene med hovedvekt på vegforbindelsene på Vestlandet. Avslutningsvis i avsnitt 6.4 drøftes samarbeidmuligheter mellom fylkeskommunene i forhold til utfordringene.

6.1 Befolknings- og bosettingsutvikling

Både Rogaland og Hordaland har i perioden fra 1990 til 2000 hatt en befolkningsøkning som ligger over landsgjennomsnittet. Veksten i Rogaland (10,6%) har vært det doble av landsgjennomsnittet (5,4%), mens veksten i Hordaland var på 6,0%. I tiårsperioden mellom 1990 og 2000 var det knapt vekst i befolkningen i Sogn og Fjordane. Figuren under viser folketallet i det tre fylkene i år 2000 og SSBs framskrivning (alternativ MMMM) til år 2020. Tabellunderlag er vist i vedlegg 1.



Figur 6.1 Befolkningsframskrivning SSB. (alt MMMM)

I år 2000 hadde Hordaland 47% av folketallet i de tre fylkene, mens Rogaland og Sogn- og Fjordane hadde hhv. 41% og 12%. I år 2020 vil folketallet ifølge denne framskrivningen ha vokst med omlag 100.000 til i overkant av en million mennesker totalt i de tre fylkene. Rogaland vokser mest (14%) og Sogn og Fjordane minst (7%). Det er imidlertid betydelige variasjoner internt mellom kommuner og regioner i det tre fylkene både når det gjelder den historiske utvikling og prognosene framover.

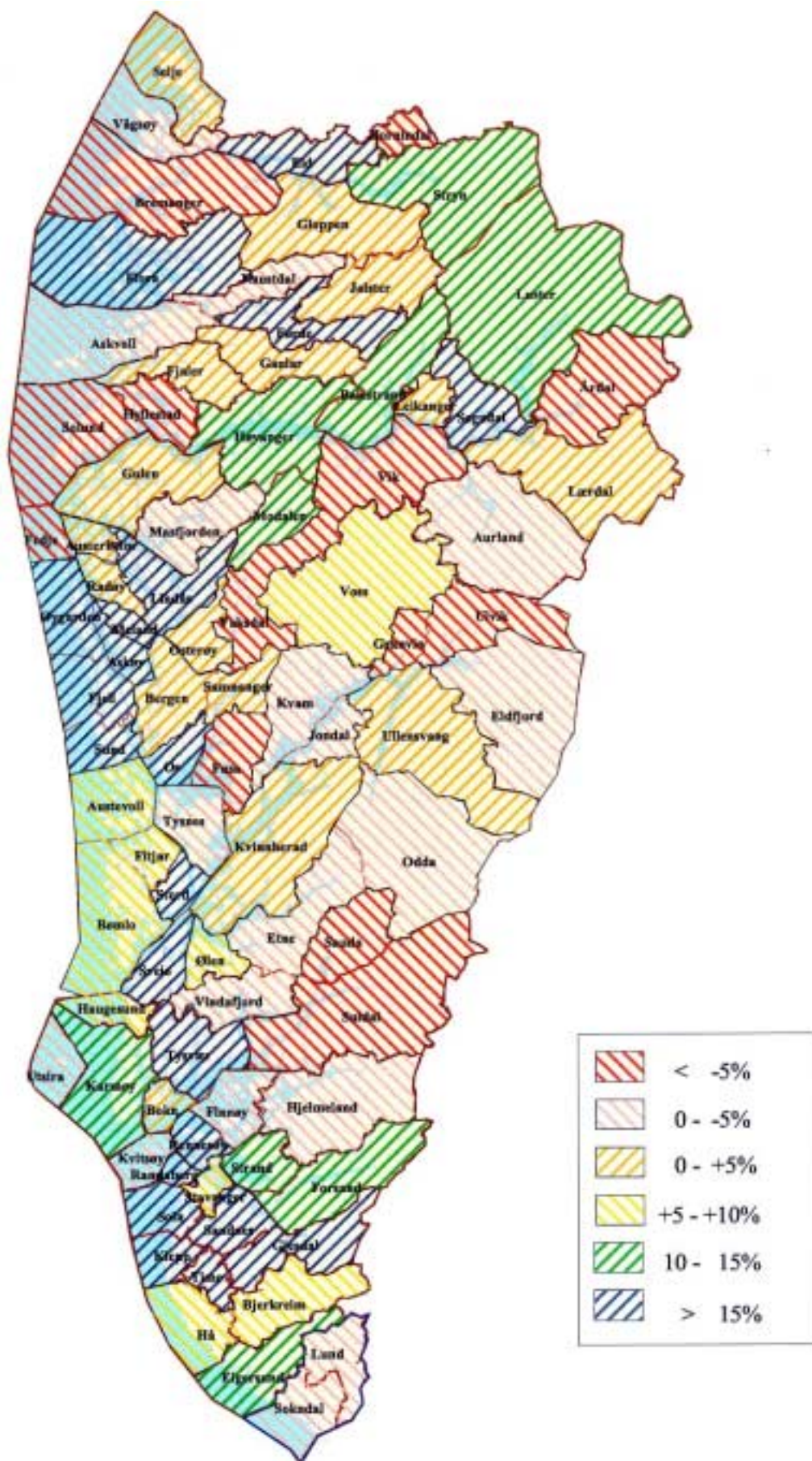
6.1.1 Regionale variasjoner i befolkningsutviklingen

I 20-årsperioden 1980 – 2000 har veksten i storbyområdene Bergen og Stavanger /Sandnes vært hhv. omlag 15% og 25%, mens det i flere små bo- og arbeidsmarkedsregioner har vært 0 – 5% vekst eller endatil nedgang i befolkningen. Oppsummeringsvis kan en snakke om to utviklingstrekk:

- byområdene vokser mer enn mindre sentrale strøk
- kystområdene vokser mer enn innlandsområdene

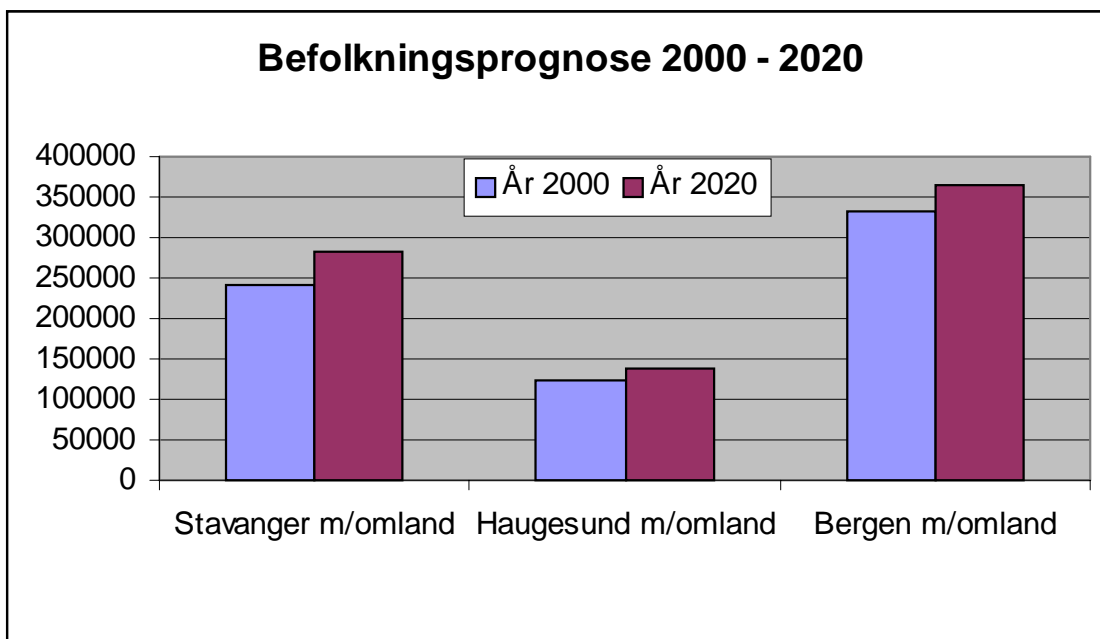
Befolkningsprognosen til SSB (alt. MMMM) for 2000 – 2020 tyder på at denne utviklingen vil fortsette. Figur 6.2 på neste side viser prognosen for prosentvis vekst i kommunene. Tabellen som ligger til grunn for figuren er vist i vedlegg 1. Denne prognosen viser at det er tre større vekstområder hhv. Stavangerområdet, Haugesundsområdet og Bergensområdet. Det er et sammenhengende vekstområde langs kysten fra Egersund i sør til Øygarden i nord. I tillegg viser prognosene vekst i kommuner og regioner i Sogn og Fjordane med byer og større tettsteder.

Til sammen 29 kommuner (av 89 totalt i de tre fylkene) forventes i følge prognosene å få nedgang i folketallet. Samlet folketall i disse kommunene var i år 2000 omlag 95.000 og forventet samlet nedgang i folketallet er på i underkant av 5.000. Disse kommunene er for en stor del lokalisert i indre deler av de tre fylkene.

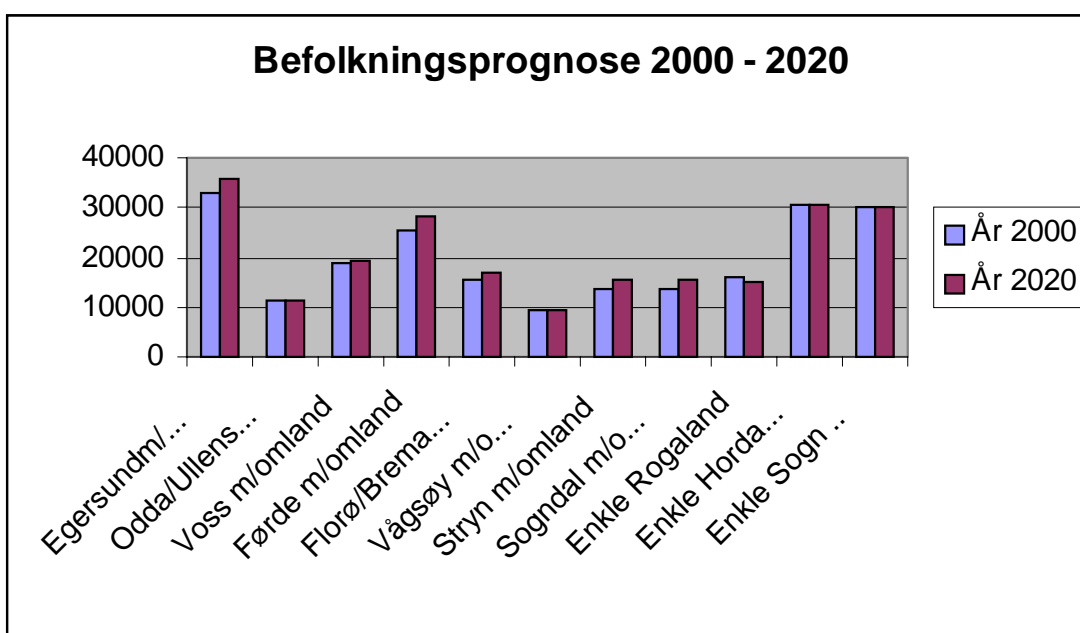


Figur 6.2: Prognose for befolkningsvekst 2000 – 2020 (SSB alt MMMM)

I figurene 6.3 og 6.4 under er prognosen aggregert opp på bo- og arbeidsmarkedsregioner i de tre fylkene. Fordeling av kommuner på bo- og arbeidsmarkedsregioner er for øvrig omtalt i vedlegg 2.



Figur 6.3 Befolkningsprognose 2000 – 2020 (SSB alt MMMM) for større byområder



Figur 6.4 Befolkningsprognose 2000 – 2020 (SSB alt MMMM) for bo- og arbeidsmarkedsregioner

Figurene viser at det er de tre byregionene (Stavanger, Haugesund og Bergen) som utgjør tyngdepunktene i de tre fylkene og som også har den største absolutte veksten. Det er en skalaforskjell på 10 på mellom de to figurene. I år 2000 bodde 77% av befolkningen i de tre fylkene i disse tre byområdene, mens 8% av befolkningen bodde i "enkle" kommuner, dvs. kommuner som ikke inngikk sammen med andre kommuner i en bo og arbeidsmarkedsregion. I vedlegg 3 er det vist eksempel på en ny administrativ regioninndeling med utgangspunkt i de større funksjonelle bo- og arbeidsmarkedene på Vestlandet.

Fotnoten under viser inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner¹⁴. Stavanger m/omland topper veksten prosentvis med hele 17%, men for bo- og arbeidsmarkedsregionene Stryn m/omland, Sogndal m/omland, Haugesund m/omland, Bergen m/omland og Førde m/omland viser prognosen 10% eller mer vekst.

I landsdelsanalysen for Vestlandet (Amdam m.fl.) var det trukket en rekke utfordringer mht. befolknings- og bosettingsutviklingen. De fleste av disse utfordringene er felles for alle tre fylkene. Dette gjelder bl.a.:

- Sterk vekst i byregionene langs kysten og stagnasjon og nedgang i indre fjordstrøk
- Befolkningsveksten på Vestlandet har vært relativt svak i forhold til den sterke veksten i sysselsetting . Ingen enkeltregioner har sterkere vekst i befolkning enn i sysselsetting.
- Rekrutteringa av nyetablerte voksne (aldersgruppen 30 – 39 år) har vært svakere på Vestlandet enn landsgjennomsnittet på 1990-tallet.
- Enkelte mindre industriregioner har vekst både i sysselsetting og i aldersgruppa 30 – 39 år, men kjønnsbalansen er skjev, noe som fører til en såkalt forgubbing.

I landsdelsanalysen drøftes drivkrefter bak utviklingen av bosettingsmønsteret i landsdelen. En ser tendenser flere steder i utviklingen på Vestlandet på at tilgang på arbeid ikke lenger er tilstrekkelig grunnlag for bosetting, og at mangel på arbeidskraft kan bli et hinder for nærings- og regionutvikling. Dette gjelder ikke bare mindre og perifere regioner. Det stilles spørsmålsteget om det kan være slik at mange av de jobbene som blir skapt på Vestlandet, er mindre attraktive enn jobbene som blir skapt på det sentrale Østlandet, og videre om mulighetene for ønsket karrierebygging er bedre på det sentrale Østlandet enn i sentrale strøk på Vestlandet. Den totale etableringssituasjonen for den nye utdanningsgenerasjonen må være i fokus når det blir kamp om arbeidskraft og kompetanse. Disse utfordringene gjelder både for enkeltregioner og for Vestlandet som hele.

14 Følgende fordeling av kommuner på bo- og arbeidsmarkedsregioner (justert i forhold til inndelingen i vedlegg 2) ligger til grunn for figuren:

- **Egersund:** Eigersund, Sokndal, Hå og Bjerkreim
- **Stavanger:** Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Klepp, Time, Gjesdal, Strand, Rennesøy, Finnøy, Kvitsøy
- **Haugesund:** Haugesund, Karmøy, Tysvær, Bokn, Vindafjord, Utsira, Sveio, Ølen, Etne, Stord, Bømlo, Fitjar
- **Enkle Rogaland:** Lund, Forsand, Hjelmeland, Suldal, Sauda
- **Bergen:** Bergen, Tysnes, Fusa, Samnanger, Os, Sund, Fjell, Askøy, Osterøy, Meland, Øygarden, Radøy, Lindås, Austrheim, Masfjorden
- **Odda/Ullensvang**
- **Voss:** Voss, Granvin, Vaksdal
- **Enkle Hordaland:** Jondal, Kvinnherad, Eidfjord, Ulvik, Kvam, Austevoll, Modalen, Fedje
- **Førde:** Førde, Askvoll, Fjaler, Gaular, Jølster, Naustdal
- **Florø/Bremanger**
- **Vågsøy:** Vågsøy og Selje
- **Stryn:** Stryn, Eid, Hornindal
- **Sogndal:** Sogndal, Leikanger, Luster
- **Enkle Sogn og Fjordane:** Gulen, Solund, Hyllestad, Høyanger, Vik, Balestrand, Aurland, Lærdal, Årdal, Gloppen

6.2 Næringsliv og sysselsetting

Gjennomgangen av utviklingstrekk og utfordringer innenfor sentrale næringsgreiner på Vestlandet bygger i hovedsak på det arbeidet som ble gjennomført i landsdelsanalysen (Amdam m.fl. 2000). Dette innebærer at Møre og Romsdal er med i deler av det materialet som presenteres.



Figur 6.5 Sysselsettingsendring 1980 - 1995

Figur 6.4 til venstre viser at de fleste regionene på Vestlandet har hatt en positiv sysselsettingsutvikling i perioden 1980 til 1995.

Kartet viser likevel at:

- Indre fjordregioner har hatt mindre vekst enn kystregionene. En del av disse (indre Ryfylke) har hatt nedgang i sysselsettingen.
- Langs kyststripen fra Stavanger til Bergen har det vært særlig stor vekst.
- Sogn og Fjordane har bedre balanse kyst – innland enn de andre fylkene.
- Også på kysten på Nordvestlandet har det vært vekst, spesielt i Florø- og Ulstein-regionene.

I nasjonal sammenheng var det liten sysselsettingsvekst fra 1980 – 90 (3%).

Ressursbaserte næringer gikk ned med 16%, annen industri med 14%, mens forretningsmessig tjenesteyting økte med 14% og personlig tjenesteyting økte med 16%.

På 1990-tallet har nedgangen innen primærnæringene fortsatt, mens det innen industri har vært en mer positiv utvikling spesielt for Vestlandet.

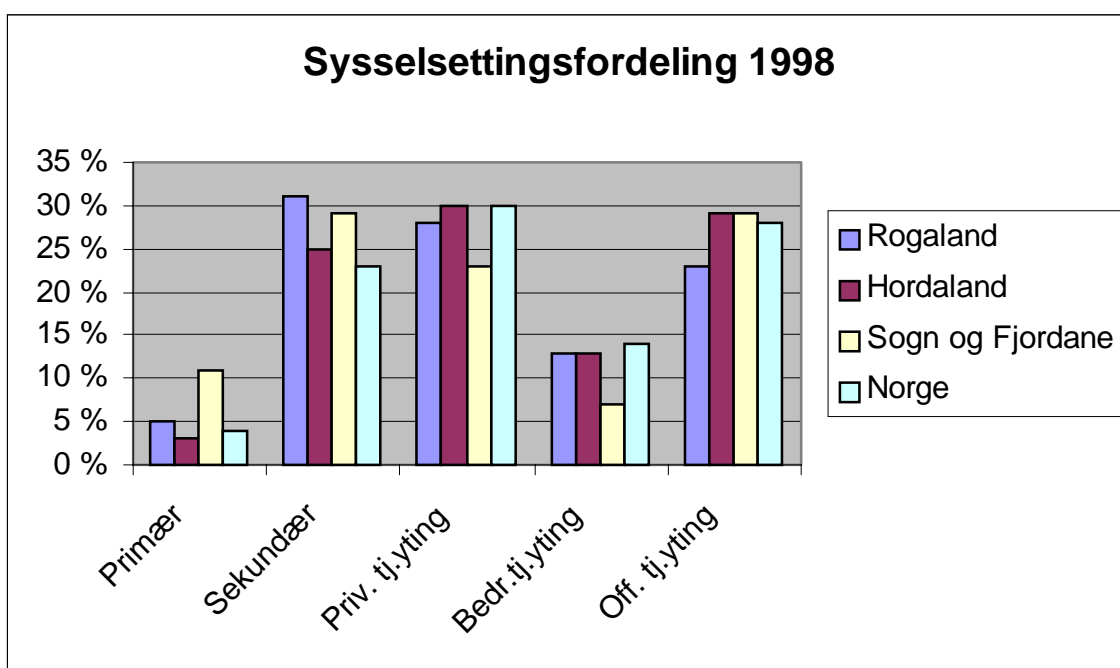
I perioden 1992 – 1998 var veksten for Vestlandsfylkene totalt sett som resten av landet (dvs. 12 – 16% vekst)

Tallene for samlet sysselsetningsvekst i perioden 1992 – 1998 for Vestlandet dekker over regionale forskjeller som at:

- Veksten i Sogn og Fjordane var bare på 5%.
- Økningen i sekundærnæringene har vært betydelig større på Vestlandet (15%) i forhold til hele landet (10%) med unntak av Sogn og Fjordane som hadde en vekst som landsgjennomsnittet.
- Veksten inne privat tjenesteyting har vært større i sørlig del av Vestlandet enn i nordlig del.
- Tross den sterke veksten i sekundærnæringene er veksten innen bedriftsrettet tjenesteyting 10% lavere på Vestlandet enn i Norge totalt (39% vekst). Kun Rogaland er nær landsgjennomsnittet, Sogn og Fjordane er langt etter.
- Innen offentlig tjenesteyting har Vestlandet om lag den samme veksten som landsgjennomsnittet (7 mot 8%) men Hordaland har nesten ikke hatt vekst i det hele tatt.

6.2.1 Regionale og variasjoner i sysselsettingen

Figuren under viser fordelingen av sysselsettingen på fem næringsgreiner i de tre vestlandsfylkene og for Norge totalt.



Figur 6.6 Sysselsettingsfordeling 1998

Figuren viser at:

- Rogaland har høyest sysselsettingsandel innen sekundærnæringene og lavest innenfor offentlig tjenesteyting
- Hordaland har lavest andel innen primærnæringene og høyest innen personlig tjenesteyting
- Sogn og Fjordane har høyest andel innen primærnæringene og lavest innen både privat og bedriftsrettet tjenesteyting

Det er imidlertid store variasjoner mellom de ulike regionene. Dette framgår av tabell 6.1 under. Den regionale inndeling er vist i vedlegg 4.

Tabell 6.1 Sysselsettingsfordeling og totalsysselsetting 1998

Region	Primær- næring	Sekundær- næring	Personret. privat tj.yt	Bedrifts. privat j.yt.	Offentlig tjenesteyt.	Sum = 100% absolutte tall
Egersund	11 %	40 %	20 %	5 %	24 %	8746
Stavanger/Sandnes	3 %	30 %	29 %	15 %	23 %	112186
Haugesund	5 %	31 %	28 %	10 %	25 %	38791
Jæren	17 %	34 %	22 %	5 %	22 %	15651
Rogaland	5 %	31 %	28 %	13 %	23 %	175374
Bergen	2 %	23 %	31 %	14 %	29 %	159692
Søndre Sunnhordland	16 %	25 %	21 %	9 %	29 %	3748
Nordre Sunnhordland	5 %	40 %	21 %	8 %	26 %	20099
Odda	6 %	34 %	22 %	5 %	33 %	5706
Voss	10 %	20 %	32 %	7 %	32 %	6690
Hordaland	3 %	25 %	30 %	13 %	29 %	195935
Florø/Bremanger	10 %	35 %	22 %	10 %	23 %	6686
”Ytre Sogn”	13 %	31 %	16 %	5 %	35 %	4482
”Sunnfjord”	8 %	32 %	22 %	7 %	31 %	12251
”Indre Sogn”	11 %	21 %	28 %	9 %	32 %	12189
Nordfjord	14 %	31 %	24 %	6 %	25 %	13091
Sogn og Fjordane	11 %	29 %	23 %	7 %	29 %	48699
Molde	8 %	29 %	26 %	7 %	30 %	27278
Kristiansund	8 %	26 %	29 %	9 %	28 %	13452
Ålesund	6 %	33 %	28 %	11 %	23 %	38350
Ulsteinvik	12 %	40 %	20 %	8 %	20 %	11485
Ørsta/Volda	9 %	26 %	26 %	8 %	30 %	7637
Sunnalsøra	8 %	42 %	18 %	5 %	26 %	4371
Surnadal	18 %	30 %	22 %	5 %	26 %	4302
Møre og Romsdal	8 %	32 %	26 %	8 %	26 %	106875
Vestlandet	6 %	29 %	27 %	11 %	26 %	526883
Norge	4 %	23 %	30 %	14 %	28 %	2064244

I sysselsetting er Bergensregionen større enn Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane til sammen (ca. 160.000 sysselsatte). Dernest kommer Stavanger/Sandnes (ca. 112.000 sysselsatte). Haugesund og Ålesund er om lag like store med litt over 38.000 sysselsatte. Disse fire regionene er helt dominerende med over 2/3 av totalsysselsettingen på Vestlandet. Rogaland og Hordaland har til sammen 70% av sysselsettingen på Vestlandet.

Primærnæringene har relativt liten betydning for sysselsettingen i de fleste regioner på Vestlandet med unntak av Jæren, Søndre Sunnhordland og Surnadal (som har over 15 % primærnæringer) og er dominert av landbruk. Men den indirekte betydningen kan være stor i framtiden spesielt knyttet til fiskeri og havbruk der mange forventer stor vekst. Innen landbruk har en liten grunn til å forvente annen utvikling enn landet ellers – men det kan bli store regionale variasjoner her. Omleggingen av landbruksstøtten fra mindre til større bruk vil også klart være en stor ulempe for regioner med små bruk.

Sekundærnæringene er viktige i de fleste regioner på Vestlandet (ingen har under 20%) og Egersund, Nordre Sunnhordland, Ulsteinvik og Sunndalsøra har alle over 40%. Innen dette feltet er det grunn til å se nærmere på energiproduksjon – spesielt framtidig olje- og gassutvinning og bruk og industri som er nært knyttet til denne virksomheten – maritim industri.

Det vil videre være grunn til å se nærmere på privat bedriftsrettet tjenesteyting som gjennomgående omfatter høyt kvalifiserte arbeidsplasser. Som en ser av tabell 6.1 er dette byrelaterte næringer. Bare 5 regioner har over 10% i sysselsetting her, de fire største regionene i sysselsetting og i tillegg Florø. Framtidig lokalisering og dimensjonering av disse næringene

kan være avgjørende for regional utvikling både i sentrum og i periferi spesielt fordi nivået på Vestlandet er lavt i forhold til spesielt Oslo-området.

For både privat personrettet tjenesteyting og offentlig tjenesteyting er det en del regionale variasjoner. Likevel bør det regnes med at denne sysselsettingen i stor grad er proporsjonal med befolkningsstørrelse korrigert for regionstørrelse fordi de største regionene vil ha et større utvalg innenfor tjenesteyting. Innenfor dette feltet kan det imidlertid være grunn til å se nærmere på den kunnskapsproduserende og –formidlende virksomheten knyttet til IKT, forskning og høyere utdanning.

6.2.2 utfordringer innenfor strategiske næringsgreiner

I landsdelsanalysen konkluderte en med at de strategiske næringene for den videre utvikling av Vestlandet var følgende:

1. Energiproduksjon – spesielt olje- og gassutvinning og foredling.
2. Havbruk og fiske
3. Maritim industri – kluster i sør (olje/gass) og nord (fiske/olje/gass)
4. Kunnskapsrelaterte næringer – delar av produksjonsretta privat tjenesteyting og forskning og høyere kunnskapsformidling
5. Næringer spesielt viktige for utkantområder (landbruk, reiseliv)

I tillegg ble mange andre næringer vurdert som interessante og viktige for spesielle regioner som møbelproduksjon, smelteverk m.m., men de ble ikke vurdert som avgjørende for utviklingen på Vestlandet samlet sett. En kortfattet oppsummering av utviklingstrekk og utfordringer knyttet til disse næringen følger under. For mer detaljert gjennomgang vises det til landsdelsanalysen (Amdam m.fl. 2000). I tillegg til disse næringene vil vi peke på utviklingen særlig innen helse- og omsorgstjenester og den forventede økningen i etterspørselen her.

Energi- olje og gass

Av de knapt 100.000 sysselsatte innen petroleumsrettet virksomhet (1998) befinner omlag $\frac{3}{4}$ seg på Vestlandet (1/2 i Rogaland). Dette svarer til omlag 14% av sysselsettingen på Vestlandet. utfordringer framover for denne næringen er bl.a. knyttet til det usikre investerings- og aktivitetsnivået (nye funn, pris på olje etc.), videre til forskyvning av letevirksomhet / olje og gassutvinning nordover fra Nordsjøen til Norskehavet og Barentshavet og til mulighetene for foredling av olje- og gassressursene på Vestlandet. For Vestlandet vil opprettholdelse og videreutvikling av de etablerte kompetansemiljøene lokalisert i landsdelen være viktig.

Havbruk og fiske

Fiskerinæringen er den største eksportnæringen etter råolje og på linje med naturgass målt i verdi. I 1998 ble det eksportert 1.95 millioner tonn sjømat til en verdi av omlag 28 milliarder kroner. I verdi sto oppdrett av laks og ørret for omlag 1/3 av dette. Fiskerienes andel av norsk eksport utgjorde da 8,5%. Omlag halvparten av verdiskapningen både innenfor tradisjonelt fiske og oppdrett kommer fra de fire vestlandsfylkene. Innen fiskeri har industrifisk og feitfisk dominert i sør, mens kvitfisk har størst betydning i nord. Møre og Romsdal er dominerende innen fiskeri på Vestlandet, mens Hordaland er litt større enn Møre og Romsdal innen oppdrett.

Det er store forventninger til vekst innen oppdrett både med hensyn til økt kvantum av laks og ørret og til oppdrett av nye arter. En slik vekst vil imidlertid forutsette en dramatisk opptrapping av forsknings- og utviklingsinnsats, videre løsning på utfordringer som førmangel, sykdom, markedsføring, forurensning og arealplanlegging både på land og sjø. Disse utfordringene er i stor grad felles for vestlandsfylkene og også for andre fylker nordover langs kysten.

Maritim industri

Historisk sett har fiskerivirksomhet og sjøfart vært avgjørende for utvikling av den maritime industrien på Vestlandet. Utviklingen innen maritim industri har vært basert på tett samarbeid mellom industriarbeidere og brukerne med grunnlag i nye utfordringer og teknologiske muligheter. Maritim industri på Vestlandet er i stor grad todelt:

- et petro-maritimt cluster i sør der den maritime industrien har omstilt seg til å dekke behov knyttet til oljeleting- og produksjon
- et skipsbyggingscluster på Nordvestlandet med produksjon av utstyr og nye båttyper som supplybåter i tillegg til tradisjonelle fiskebåter og spesialskip

Disse to til dels integrerte maritime clusterne er svært viktig for både Vestlandet og Norge. I studien "Det regionale maritime Norge" framkom det at omlag 2/3 av verdiskapningen i næringen i 1998 foregikk i virksomheter lokalisert i de fire Vestlandfylkene (Hervik og Jacobsen 2001).

Utfordringene for maritim virksomhet er dels knyttet til olje- og gassvirksomheten og dels til fiskeriene. Større grad av internasjonal konkurranse knyttet til produksjon av skip og utstyr, samt internasjonalisering av maritim virksomhet (oppkjøp, utenlandsetablering) reiser også utfordringer for denne virksomheten på Vestlandet. En annen type utfordring er knyttet til det behovet denne næringen har for rekruttering av kompetent arbeidskraft og for bedriftsrettet tjenesteyting tatt i betraktning at en rekke av bedriftene er lokalisert utenfor byregionene.

Kunnskapsnæringer og IKT

På 1980- og 1990-tallet har bedriftsrettet tjenesteyting ekspandert sterkt, spesielt den kompetansekrevene delen av slik virksomhet. Produksjonsrettet kunnskapsrelaterte tjenester som forretningsmessig tjenesteyting og forskning økte med hele 71% i sysselsetting på 1980-tallet (Selstad 1998)- det meste av den nasjonale veksten på 14% innen bedriftsrettet tjenesteyting kom innenfor dette feltet. Tabell 6.1 over viser at det bare er Stavanger/Sandnes-regionen og Bergensregionen som når opp på landsgjennomsnittet for sysselsetting innen bedriftsrettet tjenesteyting. Sogn og Fjordane med 7% ligg på halvparten av landsgjennomsnittet. Det er i særlig grad det sentrale Østlandet med Oslo og Asker/Bærum som har høye sysselsettingsandeler innenfor denne næringen, noe som betyr at virksomhetene der betjener store deler av landet inkludert store deler av Vestlandet.

En annen side av dette bildet er FoU-virksomhet. Det var kun Hordaland av fylkene som nådde opp på landsgjennomsnittet i utgifter pr innbygger. Rogaland ligger på 50% og Sogn og Fjordane på 10% av landsgjennomsnittet. I Hordaland ble nær halvparten av FoU-innsatsen utført av universitets- og høgskolesektoren, mens næringslivet utførte det meste av FoU-arbeidet i Rogaland. I Sogn- og Fjordane sto instituttsektoren for nær halvparten av FoU-innsatsen i fylket. Sett i forhold til den store aktiviteten i sekundærnæringene på Vestlandet, er dette et klart tegn på manglende offentlig FoU-innsats i næringslivet – noe som gjør det vanskelig å få til interaktiv læring mellom FoU-miljø og næringsliv (Isaksen og Spilling 1996, Spilling 1997).

I moderne økonomier er teknologiske forbedringer den viktigste årsaken til økt verdiskapning. Utvikling av ny informasjonsteknologi (IT) har vært særlig viktig for å gjøre alminnelige produksjonsprosesser mer effektive, og for å utvide spekteret av forretningsmessige tjenester. Teknologien introduseres på stadig flere virksomhetsområder, og det kan påvises en positiv sammenheng mellom investeringer i informasjonsteknologi og forbedringer i produktiviteten til virksomhetene (Leknes og Steineke 2000, Farsund m.fl. 1999).

Utfordringer knyttet til utviklingen innen bedriftsrettet tjenesteyting på Vestlandet er dels knyttet til den generelt lave sysselsettingsandelen og dels mangel på FoU-virksomhet og IKT-virksomheter. Videre utvikling av næringslivet på Vestlandet vil avhenge av at det er god tilgang til høy kvalitet og kvantitet på slike tjenester. Dette krever at de større byregionene på Vestlandet satser spesielt på å utvikle slike tjenester for sitt eget omland og for Vestlandet.

Utfordringene er også knyttet til en tiltakende tendens til outsourcing av slike tjenester fra større virksomheter (konsern), noe som også kan bety endret lokalisering av slike virksomheter.

Utkantregioner og næringsliv

De minste regionene er preget av høye sysselsettingsandeler i primær og sekundærnæringer og lav sysselsettingsvekst sammenlignet med de større og mer sentrale regionene (jfr. tabell 6.1). Disse regionene er også gjennomgående små fordi de har vanskelige topografiske og kommunikasjonsmessige forhold – og en perifer lokalisering i forhold til de større byområdene.

De fleste av disse regionene har også hatt større nedgang i primærnæringene enn det Vestlandet har hatt samlet sett. På den andre siden har de fleste av disse større vekst i offentlig sysselsetting enn gjennomsnittet for Vestlandet (unntaka er Voss og Florø). Med noen unntak er veksten i sekundærnæringene mindre enn i gjennomsnitt for Vestlandet.

Utfordringene for utkantregionene på Vestlandet er knyttet til stagnasjon i det private næringslivet, spesielt i primærnæringene. Mulighetene er knyttet til alternative næringsveger innen reiseliv, omsorg, nye småskala produksjonsformer for eksempel spesialprodukt innen næringsmiddel. Tilbakevending til ”mangesysleri” (kombinasjon av primærnæringer og annen virksomhet) som sysselsettingsform kan kanskje også være en løsning. En annen mulighet er knyttet til størrelsen på arbeidsmarkedsregionen. Regionforstørring enten ved bedre fysisk infrastruktur (samferdselstiltak) eller nye fleksible arbeidsmuligheter via IKT er to mulige tiltak for å bedre situasjonen i denne type regioner.

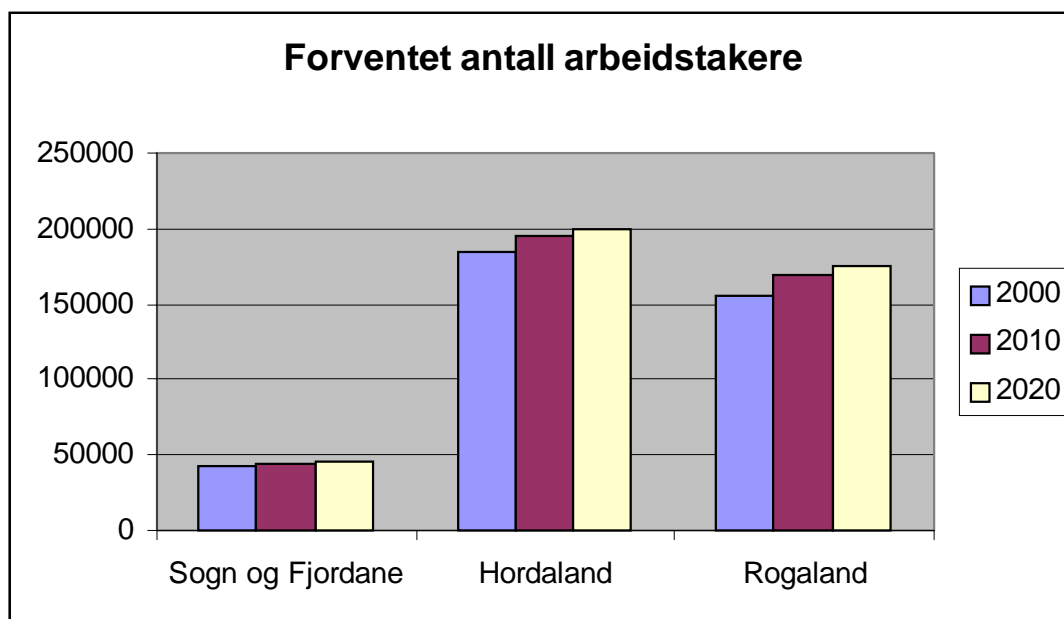
6.2.3 Offentlig virksomhet

Den offentlige sysselsettingen på Vestlandet var 26% mot Norge 28% i 1998 (jfr. tabell 6.1), og veksten fra 1992 til 1998 var på 7% mot 8% i landet. Sysselsettingen i Hordaland og Sogn og Fjordane er litt over landsgjennomsnittet og den er klart under i Rogaland. På regionalt nivå er sysselsettingen høy i småregioner som Høyanger, Odda og Voss og som lett kan bli utsatt for nedbygging, og i regioner som Bergen, Førde, Sogndal/Årdal, Molde og Ørsta/Volda der den høye andelen er knyttet til utdanning og/eller administrasjon. Denne lave andelen offentlig sysselsetting i de fleste av regionene på Vestlandet fører etter vår mening til at Vestlandet som helhet i mindre grad enn andre landsdeler vil være sysselsettingsmessig utsatt for konsekvenser av offentlig omorganisering. Slik omorganisering kan føre til større sentralisering eller desentralisering av virksomheter. Spesielt utsatt vil utkantregionene være for kommunesammenslåing, nedlegging av småsykehus og annen virksomhet, nedlegging /oppretting av administrasjoner m.m., men på landsdelsnivå vil dette ha liten betydning.

En annen utfordring er økt grad av privatisering, spesielt at produksjon blir ”oppdragsorganisert”, men igjen vil dette ha liten effekt sysselsettingsmessig annet enn som en ”omklassifisering” fra offentlig til privat virksomhet. Noe annet vil det være om en kjøper slike tjenester i utlandet, i andre landsdeler m.m. Dette kan også være svært interessant omfordelingsmessig mellom kyst og fjordområder, fordi når den private næringsveksten kjem på kysten så kan det være rom for at personrettet tjenesteyting kan ekspandere i fjordområdene med grunnlag i gode kommunikasjoner, bedre klima m.m.

6.2.4 Utfordringer knyttet til arbeidskraftutviklingen

På bakgrunn av SSBs befolkningsfremskrivninger har vi fremskrevet befolkningen i yrkesaktiv alder, dvs personar i alderen 20 – 64 år og den forventede antallet arbeidstagerer. For å kunne estimere det forventede antallet arbeidstagerer, har vi tatt utgangspunkt i arbeidstakerprosenten i 2000 (dvs hvor stor andel av den yrkesaktive befolkningen som på det tidspunktet var ansatt i en eller annen virksomhet), og satt denne konstant fram til 2020. I 2000 var arbeidsmarkedet stramt i hele landet, også i de tre vestlandsfylkene. Dette innebærer at arbeidstakerprosenten i 2000 lå på et høyt nivå, og det er derfor lite trolig at denne vil øke betydelig i årene fremover.



Figur 6.7 Forventet antall arbeidstakere 2000 – 2020 (20 – 66 år) Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fra figur 6.7 ser vi at antallet arbeidstakere kan ventes å øke med vel 20.000 i Rogaland, vel 15.000 i Hordaland og om lag 3.000 personer i Sogn og Fjordane de nærmeste 20 årene.

Denne økningen i antall arbeidstakere vil imidlertid bli møtt av økte behov for arbeidskraft særlig innen helse- og omsorgssektoren. Tabellen under viser situasjonen i år 1999.

Tabell 6.2 Antall ansatte i helse- og omsorgssektoren (årgjennomsnitt 1999)

	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Riket
Helse- og omsorg	24.851	35.133	8.486	348.784
Andel av totalsysselsetting	15,3%	18,8%	20,2%	18,0%

Fram mot år 2020 vil de eldre aldersgruppene stige også på Vestlandet, spesielt i Hordaland og Rogaland der gruppa 67-79 år vil øke med ca. 14 000 og gruppene over 79 år med ca. 2 000 i hvert av disse fylkene. Tilsvarende tall i Sogn og Fjordane er 2 000 og –300 i ut frå SSB sine prognoser. Ut fra disse prognosene kan det ventes en liten nedgang i aldersgruppen under 12 år og en viss økning mellom 12 og 19 år, men denne variasjonen er under 10% av aldersgruppene i alle fylkene. Også her er det betydelige regionale og lokale variasjoner.

Aldringen vil medføre økt behov for arbeidskraft innenfor helse- og omsorgssektoren. Dette skyldes i første rekke en aldrende befolkning og at økende velstand genererer et økt behov for flere helse- og omsorgstjenester. I tillegg til dette, skal allerede vedtatte reformer i helsevesenet innføres de neste 2 –3 årene. En fremskriving som SSB har foretatt viser at det vil bli et nasjonalt behov for 186 000 flere årsverk innen helse- og omsorgssektoren frem mot 2040 under forutsetning av at alle vedtatte og planlagte reformer blir gjennomført. Tas det hensyn til at hver sysselsatt i helse- og omsorgssektoren arbeider om lag 2/3 årsverk vil dette innebære et behov på omlag 280 000 nye ansatte innen helse- og omsorgssektoren på nasjonalt nivå dvs. omlag 80% økning av dagens nivå.

Meget grove anslag på behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren i de tre vestlandsfylkene de kommende 20 år tilsier om lag 11 000 flere i Rogaland, 13 000 flere i Hordaland og om lag 3 000 flere i Sogn og Fjordane. Dermed vil hele økningen i arbeidsstyrken i Sogn og Fjordane gå med til å dekke behovet innenfor helse- og omsorgssektoren, vel halvparten av arbeidsstyrkeveksten i Rogaland og nesten hele veksten i Hordaland. Det er imidlertid grunn til å tro at noe av det økte behovet innenfor helse- og omsorgssektoren kan dekkes inn ved at flere arbeider heltid, ved hjelp av flere innvandrere og ved at noen av de

planlagte helsereformene utsettes eller ikke blir gjennomført i det omfanget det nå legges opp til.

Det meget store behovet for personell innenfor helse- og omsorgssektoren i forhold til den forventede tilgangen på ny arbeidskraft i årene fremover, er i all hovedsak et nasjonalt problem. Vi vil imidlertid påpeke at utfordringene knyttet til det å gi rom for at flere i arbeidsdyktig alder tar utdanning innenfor helse- og omsorgssektoren blir særskilt store i fylker som også skal sikre tilførsel av kompetent arbeidskraft til et næringsliv som fortsatt skal være konkurransedyktig.

Den demografiske analysen viser at Rogaland vil få en romslig tilgang på arbeidskraft fremover, i forhold til Hordaland og Sogn og Fjordane. Dette skyldes i første rekke at fylke fremdeles vil tiltrekke seg arbeidskraft fra andre deler av landet som følge av en fortsatt høy aktivitet innenfor petroleumssektoren med tilhørende leverandørnæringer. Den store nettoinnflyttingen vil trolig sikre tilstrekkelig med arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren samtidig som det blir ressurser til overs for en ekspansjon i olje- og gassrelaterte aktiviteter.

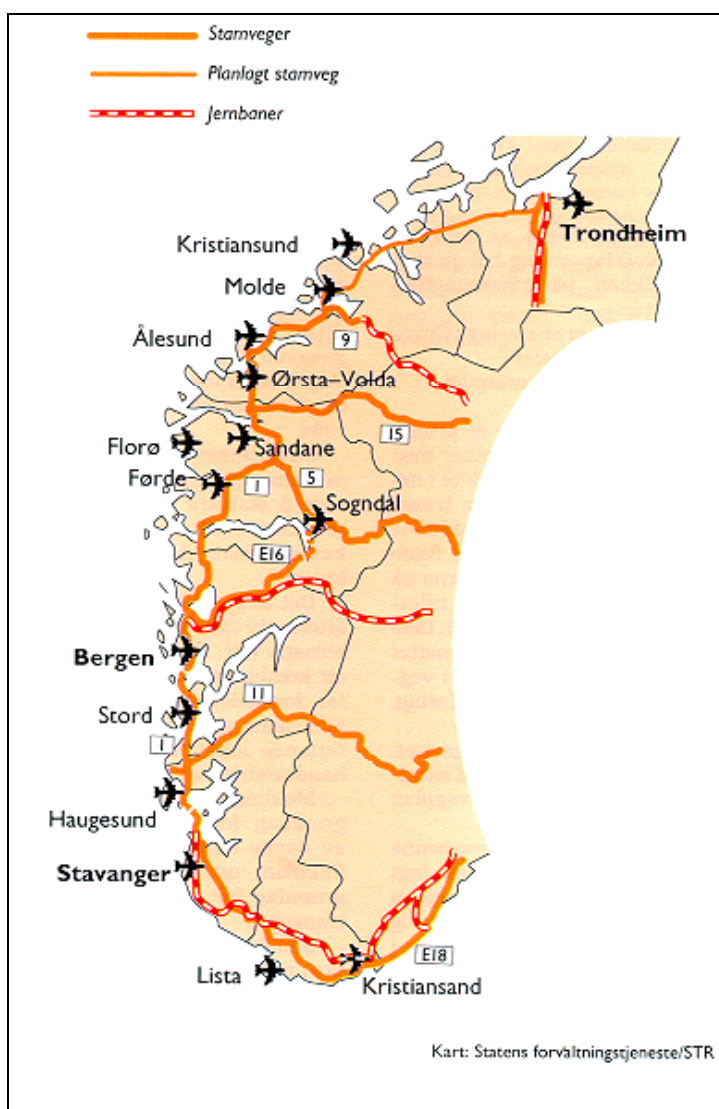
Hordaland fylke kan oppleve en mangel på arbeidskraft i mange næringer i årene fremover, ettersom mesteparten av tilgangen på nye arbeidskraftressurser må allokere til helse- og omsorgssektoren. Det kan bl.a. bli mangel på fagarbeidere i verftsindustrien. Selv om innflyttingen til Hordaland gjennom 1990-tallet har økt noe mer enn utflyttingen, så vil ikke den årlige nettoinnflyttingen Hordaland nå har, være tilstrekkelig til å dekke behovet for arbeidskraft i fylket.

6.3 Infrastrukturutfordringer

På Østlandet og i Midt-Norge er det meste av kommunikasjonsstrukturen på plass, framtidig utbygging er mer et spørsmål om å utvikle tilstrekkelig kapasitet. Vestlandet ligger bak i denne utviklingen, spesielt knyttet til nord-sør-samband. Overgangen fra sjøtransport til landtransport har gjort at fjordene som før var kommunikasjonsårer, har blitt hindringer og de fører til en fragmentering av Vestlandet som enhet. Mens godstransport og eksport i stor utstrekning går med båt til kontinentet, er gå persontransport og intern godstransport mer og mer på vegene. Disse går i svært liten grad sør – nord som kysttrafikken, men øst – vest og er med på å skape en større avhengighet av Østlandet kommunikasjonsmessig.

Biltransport nord-sør er kostbart (ferjer) og tidkrevende. Skal Vestlandet integreres, kreves det en storstilt satsing på nord-sør-samband, Kyststamvegen med tilknyttet sjø- og lufttransport til kontinentet. Dette kan også være svært avgjørende for den videre næringsutviklingen innen havbruk.

Geografien på Vestlandet med dype fjorder og høge fjell skaper med andre ord store utfordringer for effektiv transport av personer og gods. Det er store behov for forbedringer i den fysiske infrastrukturen som binder sammen regioner og fylker på Vestlandet. Følgende beskrivelse knyttet til kartet under illustrerer dette.



Figur 6.8 *Infrastruktur på Vestlandet*

Kyststamvegen bør imidlertid ikke bare vurderes som et vegprosjekt i denne landsdelen. I internasjonal sammenheng vil Kyststamvegen kunne være en viktig del av en nord-sør transportkorridor på Vestlandet. Dette vil kreve utbygging av felles transportterminaler for gods på sjø, og land (inkludert jernbane) og daglig samband mot kontinentet og at Kyststamvegen kan knyttes opp mot det nye transeuropeiske nettverket (TEN). På grunn av dårlig utbygde kommunikasjoner nord-sør på Vestlandet blir unødige mye trafikk ført østover og inn på et presset transportsystem rundt Oslo og videre sørover.

Investeringer i Kyststamvegen vil være en avgjørende faktor for framtidsvurderingene på Vestlandet. Kyststamvegen kombinert med direktetransport fra sentralhavner på Vestlandet til kontinentet vil kunne være med på å "frigjøre" Vestlandet fra transportsystemene på Østlandet.

Store deler av Vestlandet er avhengig av ferjene. Dette gjelder ikke bare til øyene men også over de store fjordene som er barrierer for trafikk langs kysten. Ferjene er flaskehals for folk og næringsliv, med lav frekvens, lang reisetid, liten fleksibilitet og nattstenging som fører til dårlig tilgjengelighet. I tillegg er ulykkesrisikoen større for trafikk som skal nå ferjene. Ferjene er også kostnadskrevende i forhold til ordinær vegtransport.

For å knytte utkantregioner til mer sentrale regioner må en både satse på veg- og tunnellbygging, men også raskere og hyppigere ferjer og lavere kostnader. Høye avgifter på transport (bompenger, ferje, drivstoffavgift) fungerer som regionaløkonomiske barrierer. For å få større og mer bærekraftige regioner kan det være nødvendig med strategier som reduserer

Vegnettet mellom Østlandet og Vestlandet kan karakteriseres som et fingersystem med handbaken plassert i Oslo mens fingrene går vestover til ulike tettsteder på Vestlandet. Mellom fingrene er det fjorder.

Som kartet viser, vanskeliggjør fjordene en effektiv og rask transport i nord-sør retning. Østover danner høge fjellområder delvis barrierer for en effektiv transport over land.

Det er til sammen 9 ferjesamband på Kyststamvegen mellom Trondheim og Kristiansand, noe som er en reduksjon på 3 samband etter 1990.

Vegene i landsdelen er av varierende standard, og store deler av det som er definert som stamveg i dag, tilfredsstillende ikke de krav som vegnormalene sett til vegbredde og kurvatur.

På halve strekningen mellom Kristiansand og Trondheim langs E 39 /rv1/rv71/rv65 er det en vegbredde under 6,5 meter (dvs. at det ikke er gul midtstripe).

transportkostnadene og –tidene mellom disse i vesentlig grad. Spesielt vil dette gjelde regioner som ligg klart innenfor rimelig ”luftlinjeavstand” frå større senter, men der fysiske barrierer skaper utkant- og uttynningsproblem.

6.4 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor i dette kapitlet illustrerer at Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane står overfor mange av de samme utfordringene både når det gjelder befolkningsutvikling og bosettingsmønster, sysselsettingsforhold og næringsutvikling og infrastruktur. Gjennomgangen viser også at mange av utfordringene er felles med Møre- og Romsdal. Dels er utfordringene av samme type men av lokal og regional karakter (eksempelvis befolkningsnedgang i indre fjordstrøk og små perifere arbeidsmarkedsregioner) og dels felles for alle fylkene på Vestlandet (mangel på virksomheter innen bedriftsrettet tjenesteyting og lite effektiv nord-sør forbindelse på Vestlandet).

Utfordringene innen de tre deltema som tas opp, henger sammen; eksempelvis dårlige kommunikasjoner bidrar til dårlig tilgjengelighet, noe som igjen kan medføre små arbeidsmarkeder, liten etableringsattraktivitet for den nye kunnskapsgenerasjonen og derav følgende befolkningsnedgang og visa versa. Dette innebærer at det bør tas et helhetlig og tverrsektorielt perspektiv på utfordringene.

Utfordringene i indre fjordstrøk og i mindre arbeidsmarkedsregioner på Vestlandet er knyttet til dårlig tilgjengelighet, forgubbing og befolkningsnedgang, ensidig næringsliv, begrensede sysselsettingsmuligheter og service for befolkningen. Det kan godt tenkes at felles tenkning, strategiutforming og tiltak for disse områdene på tvers av fylkesgrensene kan være et av samarbeidsområdene for Rogaland, Hordaland og Sogn- og Fjordane. Et slikt samarbeid må ikke kun omfatte fylkeskommunene, men også de berørte kommunene, statlige instanser som Aetat, SND, Statens Vegvesen, Landbruksjefene, samt næringslivet og frivillige organisasjoner.

Utfordringene innenfor havbruk bl.a. knyttet til økt satsing på FoU-virksomhet, innenfor eksportnæringene knyttet til transport og logistikk, innenfor kunnskapsnæringene (skape attraktive miljøer for personer og virksomheter innenfor bedriftsrettet tjenesteyting) er andre eksempler på områder der det er felles utfordringer for de tre vestlandsfylkene og der en felles satsing kan være hensiktsmessig. Dette gjelder både i forhold til å etablere samhandling med næringslivet og andre offentlige instanser på Vestlandet (bl.a. de store byene) og i forhold til nasjonale myndigheter. Profilerings på den internasjonale arena innenfor utvalgte næringsområder kan også være et felles satsingsområde for vestlandsfylkene.

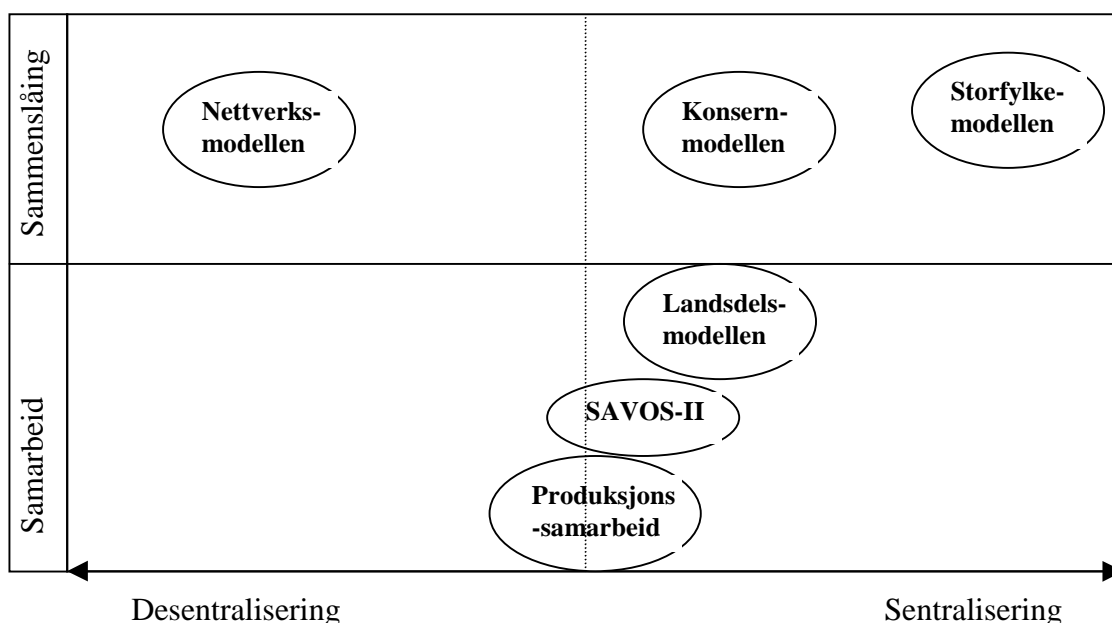
På infrastrukturensiden er det allerede etablert et samarbeid gjennom SAVOS og kyststamvegutvalget. Her er det imidlertid fortsatt behov for at vestlandsfylkene står sammen og videre at økt satsingen på utvikling av havnene på Vestlandet for effektivisering av næringslivets logistikk inkluderes i dette samarbeidet. Samhandling med kommuner, statlige instanser på regionalt nivå og felles opptreden i forhold til nasjonale myndigheter vil være sentralt i denne sammenheng.

En av de viktige konklusjonene dette kapitlet bygger opp under er at de tre vestlandsfylkene har mange av de samme type utfordringer og for enkelte av disse bl.a. infrastruktur og noen sentrale næringsgreiner, så vil et samarbeid mellom fylkene kunne være en god strategi for å fremme en positiv utvikling for Vestlandet. En rekke av utfordringene for vestlandsfylkene gjelder på tvers av fylkesgrensene og mange av de har betydning for relasjonen mellom byområder og mer rurale områder. Sett i et slikt perspektiv framtrer et samarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet som en ”legitim” og riktig adressat for disse sammensatte utfordringene. I dette perspektivet vil hverken storbyregioner eller statlige etater kunne ivareta helhetsperspektiv på samme måte som fylkeskommunene.

7 Modeller for samarbeid og sammenslåing

I dette kapitlet skal vi først diskutere tre modeller for nærmere samarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet. Den geografiske avgrensingen er i utgangspunktet Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, men det er også åpent for at andre fylker kan slutte seg til samarbeidet. Videre vil vi presentere tre forslag til organisering av en ny "Region Vestlandet". Det geografiske utgangspunktet er Hordaland og Rogaland, men det er åpent for at også andre fylker kan slutte seg til. Vi har valgt å presentere rendyrkede modeller for å få fram ulike muligheter som ligger i samarbeid og sammenslåing. I praksis kan samarbeids- og sammenslåingsmodeller kombinere de ulike formene. For oversiktens skyld har vi presentert de ulike modellene etter samme mal. Til slutt i kapitlet vil vi diskutere noen sentrale dimensjoner på tvers av modellene.

Figuren under illustrerer modellene plassert på en akse desentralisert – sentralisert. Vi har i den sammenheng tatt utgangspunkt i at fylkeskommunenes aktiviteter kan inndeles i noen typer hovedvirksomhet: Politisk og administrativ ledelse, administrative støttefunksjoner, regionale utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon.



Figur 7.1: Plassering av modellene på en akse desentralisering - sentralisering

Dette er et utvalg av prinsipielle modeller, og det er fullt mulig å tenke seg andre modeller, eller blandingsmodeller med tilknytning til de modellene som er presentert her. Det er også viktig å understreke at alle modellene har hele Vestlandet i fokus. Disse modellene er dermed et alternativ til de som ønsker en regioninndeling basert på kommuner, eller hvor storbyene får rollen som "regionale motorer" som skal dra hele Vestlandet med seg.

7.1 Modeller for samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane

Analysene tidligere i denne rapporten illustrerer at fylkeskommunene i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane står overfor mange av de samme utfordringene. På flere områder har en gode erfaringer fra samarbeid. Gjennom Helseregion Vest klarte de tre fylkene å fatte viktige beslutninger når det gjaldt utviklingen av helsetilbudet på Vestlandet. SAVOS, hvor Møre og

Romsdal og Agder-fylkene også deltar, har vært et viktig organ for utforming av felles standpunkter i nasjonale saker. Dette skjedde bl.a. i forbindelse med utformingen av nasjonal transportplan.

Vi har også sett at de nasjonale rammebetingelsene for fylkeskommunene er i endring. Den statlige regionalforvaltningen omorganiseres, og på flere forvaltningsområder etableres ny regional organisering. Samtidig diskuteres det om fylkeskommunene skal få nye ansvarsområder som kan styrke deres rolle som regional utviklingsaktør.

Næringslivet på Vestlandet har mange fellestrekk, noe som gjør at de tre fylkene står overfor de samme utfordringer og muligheter når det gjelder næringsutvikling. I forhold til fylkeskommunene utgjør utbygging og utvikling av infrastruktur og kompetanse viktige stikkord i denne sammenheng.

Et fjerde forhold er at befolkningens geografiske handlingsrom er endret de siste årene, ved at nye og bedre kommunikasjonsårer har knyttet kommuner og fylker tettere sammen. Det felles utgangspunkt for tettere samarbeid mellom disse tre fylkeskommunene har dermed økt.

I dette delkapitlet vil vi beskrive og vurdere tre ulike modeller for et tettere samarbeid mellom de tre fylkeskommunene. En av modellene er utformet slik at de også vil kunne omfatte flere fylker enn de tre som inngår i denne studien.

7.1.1 Produksjonssamarbeidsmodellen

Målsettingen med et produksjonssamarbeid mellom fylkeskommunene på Vestlandet vil være å utnytte stordriftsfordeler som de enkelte fylkene ikke kan realisere på egen hånd, og å forbedre kvaliteten på de fylkeskommunale tjenestene gjennom et samarbeid.

Evalueringer viser at mange av de mest vellykkede kommunale samarbeid er bygget opp rundt felles tjenesteproduksjon. Dette gjelder spesielt kommunesektoren, hvor samarbeid om tekniske driftstjenester gir innsparinger når de skjer på tvers av kommunegrensene. Det er sjelden at det er interessekonflikter mellom deltakere i denne type samarbeid. For fylkeskommunene har det meste av felles tjenesteproduksjon tradisjonelt vært knyttet til sykehussektoren og til kjøp av skoleplasser innen spesielle fag.

En god del av den fylkeskommunale tjenesteytingen blir produsert via institusjoner, f. eks. de videregående skolene. De rene stordriftsfordelene ved å samarbeide om slike tjenester vil ofte være begrenset, da det er institusjonsstørrelsen som er den viktigste determinanten for enhetskostnadene ved å produsere denne typen tjenester. For mange tjenester vil ikke en optimalisering av institusjonsstørrelsen være avhengig av et samarbeid over fylkesgrensene.

Et samarbeid kan likevel gi stordriftsfordeler for slike tjenester som ikke er institusjonsbaserte, for eksempel en del administrative støttefunksjoner som innkjøp, regnskap og revisjon. Dessuten kan samarbeid over grensene gi bedre kvalitet på tjenestene gjennom felles utnyttelse av faglig ekspertise og ved å gjøre det lettere for brukerne å velge tjenester ut fra geografisk tilgjengelighet uten å være bundet av fylkesgrenser.

Vi vil i det følgende presentere en samarbeidsmodell hvor fylkeskommunene har noe felles tjenesteproduksjon og noen felles administrative støttefunksjoner.

Samarbeidsmodell 1 – Produksjonssamarbeidsmodellen

Denne modellen innebærer:

- *Politisk styringsstruktur:* Dagens styringsstruktur med egne politiske organer i hver av de tre fylkeskommunene videreføres som nå.
- *Administrativ organisering:* Hovedlinjene i dagens organisasjonsmodell videreføres, men på egnede områder utvikles fellesløsninger mellom de tre fylkeskommunene.
- *Tjenesteproduksjon:* På områder med stordriftsfordeler eller hvor fylkeskommunene har felles interesser etableres det interkommunale fellesløsninger. Dette kan gjelde

administrative støttefunksjoner som felles revisjonsenhet, felles innkjøpsfunksjon og felles regnskap, eller det kan være felles tiltak innen videregående opplæring, kultur, kjøp av kollektive transporttjenester eller andre oppgaver som fylkeskommunene vil ha ansvar for i fremtiden. Dette kan skje gjennom nettverks- og prosjektsamarbeid, eller ved at en av fylkeskommunene tar ansvar for en funksjon for alle tre fylkene. Det kan dermed bygges ut et felles fagmiljø som er større og har bedre kompetanse enn hver enkelt av de tre fylkene kan bygge opp på egen hånd.

- *Utviklingsoppgaver:* Fylkesrettede utviklings og myndighetsoppgaver gjennomføres som nå. Ingen felles ytre tiltak utover det som gjennomføres i dagens SAVOS-samarbeid.
- *Nye oppgaver:* Nei, men hvis fylkeskommunene får tillagt nye oppgaver fra Staten kan denne type samarbeidsmodell gi stordriftsfordeler.
- *Hvem kan delta:* Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane. Flere fylkeskommuner vil trolig gi stordriftsulemper, særlig knyttet til avstand.
- *Sterke sider:* Felles tjenesteproduksjon og felles administrative enheter kan gi økonomiske innsparinger. Utnyttelse av hverandres kompetanse og erfaring kan redusere innkjøpskostnader og behovet for egne stillinger til å ivareta spesielle behov.
- *Svake sider:* Det er et spørsmål om det finnes stordriftsfordeler innen dagens ansvarsområder. Felles tjenesteproduksjon kan også gi stordriftsulemper som etter hvert reduserer effekten av eventuelle innsparinger. Felles administrative funksjoner skaper avhengighet som ikke er forankret i formelle politiske strukturer.

7.1.2 SAVOS-modellen

Målsettingen med SAVOS-modellen vil være å bevare dagens fylkesstruktur mest mulig uendret, samtidig som en søker å gripe fatt i nye felles utfordringer for Vestlandfylkene, spesielt med hensyn til utadrettede oppgaver.

Medlemsfylkenes erfaringer med samarbeid gjennom SAVOS er som nevnt i kapittel 5.4 relativt gode. Også i andre deler av landet har en positive erfaringer med samarbeid på et lite antall områder hvor medlemsfylkene har felles interesser. Utgangspunktet for denne samarbeidsmodellen er at den gir mulighet for at for et tettere samarbeid på områder der fylkeskommunene har felles utfordringer som gjør det ønskelig eller nødvendig å utvikle felles prosjekter som kan styrke regionen utad.

Samarbeidsmodell 2 – SAVOS II

Denne modellen innebærer:

- *Politisk styringsstruktur:* Den enkelte fylkeskommune viderefører egne politiske organer. Dagens SAVOS styrkes for å kunne styre nye felles satsinger, men dagens styringsstruktur videreføres i stor grad.
- *Administrasjon:* De deltakende fylkeskommunene beholder dagens organisasjon, men noen større ressurser settes av til samarbeid i SAVOS II.
- *Tjenesteproduksjon:* Denne organiseres og lokaliseres som i dag.
- *Utviklingsoppgaver:* Fylkesrettede (interne) utviklings- og myndighetsoppgaver gjennomføres i stor grad som nå. Det skjer en oppbygging av felles administrativ utredningskapasitet innen utvalgte politikkområder. Denne er desentralisert til de enkelte medlemsfylkene.
- *Nye oppgaver:* Vestlandet utad - nasjonalt og internasjonalt profileres og promoterer gjennom SAVOS II. Interreg og EU-kontor hjemme og i Brussel.

- *Hvem kan delta:* Det åpnes for deltakelse fra alle SAVOS-fylkene.
- *Sterke sider:* Åpent for flere fylker. Modellen gjør det mulig å ta tak i felles utfordringer for hele Vest-Norge. Få større kostnader knyttet til omstillinger eller ny type virksomhet.
- *Svake sider:* Interne motsetninger i en stor og mangfoldig regionen kan bidra til lite konkret samarbeid. Dette gjelder særlig hvis både Møre og Romsdal og Agder-fylkene blir med. Et slikt samarbeid kan fremstå som et fjerde forvaltningsnivå, men uten direkte demokrati.

7.1.3 Landsdelsmodellen

Landsdelsmodellen har større ambisjoner for samarbeidet enn de to foregående modellene. I landsdelsmodellen søker en å etablere et sterkt politisk samarbeidsorgan som kan være en pådriver for utvidet samarbeid, spesielt med tanke på regionale utviklingsoppgaver.

Nasjonale myndigheter har gjennom behandlingen av oppgavefordelingsmeldingen og regionalmeldingen gitt signaler om at fylkeskommunene skal spille en mer sentral rolle som regional utviklingsaktør enn tidligere. I sammenheng med denne rollen kan et tett samarbeid mellom vestlandsfylkene gi grunnlag for at en kan ta tak i de store utviklingsutfordringene på tvers av fylkesgrensene. Fordi et slikt samarbeid vil kreve en sterk politisk koordinering, innebærer denne modellen en langt mer formalisert politisk og administrativ styringsstruktur enn samarbeidsmodell 2.

Samarbeidsmodell 3 – Landsdelsmodellen

Denne modellen innebærer:

- *Politisk styringsstruktur:* Den enkelte fylkeskommune beholder dagens struktur, men det etableres et politisk ”superutvalg” – Vestlandsrådet - som skal lede og koordinere det felles utviklingsarbeidet i medlemsfylkene. Dette består av fylkesordførerne og tre til fem politikere fra hvert fylkesutvalg.
- *Administrativ organisering:* Hovedlinjene i dagens struktur videreføres, men på viktige områder knyttet til rollen som regional utviklingsaktør må organisasjonen i den enkelte fylkeskommune tilpasses samarbeidet med de andre fylkene. Det etableres et eget uavhengig sekretariat for Vestlandsrådet.
- *Tjenesteproduksjon:* I stor grad organisert og lokalisert som nå.
- *Utviklingsoppgavene:* Disse koordineres og samordnes på to måter. Det langsiktige og strategiske samarbeidet utformes gjennom et felles overordnet styringsinstrumentet, som kan være en ”Vestlandsplan”. Kortsiktige og konkrete temasamarbeid koordineres gjennom egne prosjektorganisasjoner. Disse opprettes og avvikles etter behov.
- *Nye oppgaver:* Ja, på områder hvor fylkeskommunene har felles interesser som de selv eller nasjonale myndigheter kan finansiere. Her kan det etableres felles satsing på infrastruktur og samferdsel, landbruk i omstilling, ny giv for fjord- og hei-områdene, naturgass og nye statsinstitusjoner til Vestlandet. Et annet nytt område kan være Vestlandet utad, med påvirkning av nasjonale myndigheter, og deltakelse i europeiske regionalnettverk som viktige samarbeidsområder.
- *Hvem kan delta:* Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane – men åpent for at Møre og Romsdal kan slutte seg til.
- *Sterke sider:* Modellen legger opp til at samarbeidsfylkene kan ta tak i de felles utviklingsutfordringene som Vestlandet står overfor. Sterk politisk samordning gir tyngde til samarbeidet, både regionalt og nasjonalt.

- *Svake sider:* Dette vil i viktige sammenhenger fungere som et fjerde forvaltningsnivå, men uten direkte demokratisk forankring. Det er et spørsmål om det er mulig å få til omfattende, men uforpliktende samarbeid på disse områdene.

7.2 Modeller for sammenslåing

Alternativet til de ulike samarbeidsløsningene er at fylkeskommunene tar initiativ til at det etableres en større regional enhet på Vestlandet. Det vil si at det etableres en felles politisk og administrativ struktur til erstatning for dagens løsninger. I den sammenheng vil vi diskutere tre hovedmodeller, hhv. nettverksmodellen, konsernmodellen og storfylkemodellen.

Disse modellen skiller seg på viktige punkter fra den landsdelsmodellen som ble diskutert i oppgavefordelingsutvalgets innstilling (NOU 2000: 22, side 291 – 301). Utvalget presenterte her en modell hvor sykehusdrift fortsatt er det viktigste tjenesteområdet til det regionale styringsnivået, men hvor det ble åpnet opp for at regionen kunne overta andre tjenesteområder fra staten. Modellen er dermed ikke særlig relevant i forhold til dagens situasjon. Det som er sentralt i forhold til de modellene vi vil diskutere her, er følgende konklusjon: "Landsdelsmodellen bør i hovedtrekk kunne gjennomføres basert på dagens lovgivning og finansieringssystemer for fylkeskommunene" (Ibid: 301).

Valg av politisk styringsstruktur er et annet spørsmål som berører de tre modellene likt. Det finnes to hovedmodeller. Den nye regionen kan ta i bruk formannskapsmodellen, som er vanlig i dagens fylkeskommuner. Denne modellen innebærer et felles fylkesting, et felles fylkesutvalg og en felles rådmann. Fordelen med denne styringsstrukturen er at den kan virke integrerende på tvers av geografiske og politiske skiller. Alternativet er at det etableres en parlamentarisk styringsmodell med et eget regionråd som utgår fra et flertall i regiontinget. Fordelen med denne styringsstrukturen er at den kan gi grunnlag for politisk handlekraft.

I modellene har vi tatt utgangspunkt i at det er sammenslåing av Hordaland og Rogaland som er utgangspunkt, men vi vil også diskutere i hvilken grad den enkelte modell er egnet for at flere fylkeskommuner slutter seg til.

7.2.1 Nettverksmodellen

I denne modellen er utgangspunktet at Vestlandet består av et antall funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner med egne utfordringer og muligheter. Et eksempel på en ny administrativ inndeling er vist i vedlegg 3. Samtidig er det mange utfordringer som går på tvers av fylkes- og regiongrenser, og som derfor krever en helhetlig styring.

Målsettingen med nettverksmodellen er å utvikle en samarbeidsmodell som forener fordelene med en større regional enhet med en desentralisert lokalisering av administrative tjenester og en balansert regional utvikling. For å oppnå dette tar en i nettverksmodellen utgangspunkt i en IKT-basert regional forvaltning. Det må utvikles teknologiske løsninger og nye organisasjonsformer som tillater administrativt personale å samarbeide over geografiske avstander ved hjelp av IKT, en såkalt "virtuell forvaltning". Også brukerne må kunne knytte seg opp mot den regionale forvaltningen gjennom ny teknologi.

Samtidig er hensikten med modellen å ivareta en mest mulig desentralisert utvikling, der en ser seg at de administrative tjenestene kan være minst like desentralisert som i dag. Nærhet til de instanser som fylkeskommunene samarbeider med, som kommuner, regionale statsetater, næringslivet og frivillige organisasjoner, er et annet viktig mål for denne modellen. I en nettverksmodell baserer en seg på en organisering med basis i IKT, og med større ansvar til regionale tjeneste- og utviklingsenheter. Derfor etableres det bare et lite sentralt sekretariat for å samordne aktivitetene.

Sammenslåingsmodell 1: Nettverksmodellen

Denne modellen innebærer:

- *Politisk styringsstruktur:* Vestlandet får et felles fylkesting og et felles fylkesutvalg. I prinsippet kan man velge enten en formannskapsmodell eller et fylkesråd, men ut fra målsettingen om balansering av ulike interesser vil en formannskapsmodell med et felles fylkesutvalg være den mest naturlige løsningen.
- *Administrativ organisering:* Det etableres et lite felles administrativt sekretariat for samordning og styring av hele virksomheten. Fylkeskommunenes administrative service til kommuner, næringsliv, befolkning og statlige regionale etater desentraliseres til nye administrative regioner som har utgangspunkt i de ulike funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene som inngår i Vestlandsfylket. Dette kan være Sør-Rogaland, Haugalandet/Sunnhordland og Bergen/Nordhordland. Det vil bli lagt stor vekt på å utvikle nye løsninger for en ”virtuell forvaltning”.
- *Tjenesteproduksjon:* Samordnet, men lokalisert og drevet i hovedsak som nå.
- *Utviklingsoppgaver:* Samordnet, men lokalisert til de nye regionene. Fellesoppgaver for hele Vestlandet løses gjennom prosjekt- og programsamarbeid, med desentralisert tilknyttet ekspertise fra de ulike funksjonelle regionene.
- *Nye oppgaver:* Ja: Vestlandet utad - nasjonalt og internasjonalt ivaretas av en spesialisert og desentralisert organisasjon. Internasjonal avdeling med EU-kontorer i Norge og Brussel. Utviklingsoppgaver på tvers av dagens fylkesgrenser løses gjennom prosjekt og programsamarbeid.
- *Hvem kan delta:* Hordaland og Rogaland, men åpent for både Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal
- *Sterke sider:* En øker nærheten til samarbeidspartnere i kommuner og næringsliv, og en beholder en tett kobling til brukerne til tross for at det etableres en større region. I utviklingsarbeidet kan en både ta tak i utfordringer knyttet til den enkelte bo- og arbeidsmarkedsregion og i utfordringer som er felles for hele Vestlandet.
- *Svake sider:* Det vil være en del omstillingskostnader i forbindelse med etableringen av den nye regionmodellen. En oppdeling basert på mindre regioner vil gi et stort kontrollspenn for den sentrale politiske og administrative ledelsen, og dette vil øke med antall medlemsfylker. Det blir en utfordring å få til effektiv samordning og unngå uheldig intern konkurranse om ressurser og politisk oppmerksomhet regionalt og nasjonalt. Modellen har ikke vært prøvd ut før, og deler av den vil derfor kunne fremstå som et eksperiment.

7.2.2 Konsernmodellen

Målsettingen med konsernmodellen er å utvikle en mer slagkraftig organisasjon på regionnivå gjennom en mer utviklet spesialisering og arbeidsdeling enn det enn har i dag. Samtidig vil en motvirke sentralisering ved å lokalisere ulike ”divisjoner” i konsernet til de etablerte fylkessenter.

Utgangspunktet for denne modellen er at administrasjonen til dagens fylkeskommuner er lokalisert til bestemte steder, og at det er mange fordeler ved å bygge videre på disse organisasjonene. Modellens bærende prinsipp er derfor at en i stor grad baserer seg på dagens lokalisering av administrasjon og tjenesteproduksjon. Samtidig vil samordning av arbeidsoppgaver innen de enkelte sektorer og tjenesteområder bli sentralisert til ett av dagens administrative sentra. Det blir altså etablert spesialiserte avdelinger for f. eks. utdanning, kultur og regional utvikling, knyttet til et av dagens administrasjonssenter.

Sammenslåingsmodell 2: Konsernmodellen

Denne modellen innebærer:

- *Politisk styringsstruktur:* Det etableres et felles fylkesting og fylkesutvalg for medlemsfylkene. Fylkesutvalg eller fylkesråd er i prinsippet valgfritt ut fra denne modellen.
- *Administrativ organisering:* Det opprettes en liten sentral administrasjon for koordinering og samordning av hele virksomheten. De ulike sektorer og tjenesteområder organiseres etter funksjonsområde som ledes av egne ”konsernsjefer”. Hovedkontorene til de forskjellige enhetene får geografisk plassering basert på dagens administrasjonssteder. Disse blir fordelt på dagens administrasjonssteder etter en fordelingsnøkkel.
- *Tjenesteproduksjon:* Lokalisert som i dag, men samordnet og koordinert fra et av regionkontorene.
- *Utviklingsoppgaver:* Samordnet, men ansvaret for enkeltområder koordineres og drives fra ett av regionkontorene.
- *Nye oppgaver:* Ja. Vestlandet utad, og i utviklingsoppgavene kan en ta tak i utfordringer som er felles eller går på tvers av dagens fylkesgrenser.
- *Hvem kan være med:* Hordaland og Rogaland, men åpent for Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.
- *Sterke sider:* En god arbeidsfordeling kan gi ”vinn – vinn” for medlemsfylkene. Modellen tar utgangspunkt i at alle fylkeshovedstedene har sterke kompetansemiljøer som kan styrkes ved at det får et utvidet geografisk ansvarsområde. En kan oppnå stordriftsfordeler ved å konsentrere ansvaret til enkeltenheter.
- *Svake sider:* Det kan være vanskelig å få optimalisert oppgavefordelingen, og det vil kunne oppstå intern uenighet om lokalisering av enkelte virksomheter og oppgaver. Samordningsutgiftene kan bli relativt store. Kontrollspennet i organisasjonen kan bli stort.

7.2.3 Storfylkemodellen

Målsettingen med denne modellen er å effektivisere offentlig sektor, spesielt ved å redusere antall årsverk i administrative tjenester. Utgangspunktet for denne modellen er at nasjonale myndigheter ønsker å redusere omfanget til offentlig sektor, og ikke minst få til en overgang fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det bærende prinsippet i denne modellen er derfor en sentralisering av de viktigste politiske og administrative funksjonene til ett sted, men hvor den institusjonsbaserte tjenesteproduksjonen fortsatt i stor grad er desentralisert og nær brukerne. Effektivisering er et annet sentralt mål for modellen.

Sammenslåingsmodell 3: Storfylkemodellen

Denne modellen innebærer:

- *Politisk styringsstruktur:* Vestlandet får felles fylkesting og en egen ”hovedstad” hvor den politiske og administrative ledelsen er samlet. I prinsippet er modellen forenlig både med formannskapsmodell og parlamentarisme, men ut fra et ønske om størst mulig politisk handlekraft kan en tenke seg regional parlamentarisme som en del av modellen.
- *Administrativ organisering:* Fylkeskommunenes administrative struktur sentraliseres til ett sted, men med noe aktivitet lagt til de av dagens administrasjonssteder som ikke blir ”fylkeshovedstad”.
- *Tjenesteproduksjon:* Samordnet og i stor grad lokalisert og drevet som nå. I den grad det finnes ledig kapasitet blir denne søkt effektivisert gjennom samling av tilbudet.

- *Utviklingsoppgaver:* Samordnet og sentralisert, men regionen beholder en del plan- og tiltakskapasitet utenfor ”hovedstaden”.
- *Nye oppgaver:* Vestlandet utad, nasjonalt og internasjonalt ivaretas av en spesialisert og sentralisert organisasjon. Med denne modellen kan en også ta tak i utviklingsoppgaver på tvers av dagens fylkesgrenser, og en kan ta over ansvaret for oppgaver som i dag er drevet av statlige myndigheter.
- *Hvem kan delta:* Hordaland og Rogaland, men åpent for Sogn og Fjordane. Flere fylker vil gi et for stort kontrollspenn.
- *Sterke sider:* Vestlandet får en felles og sterk politiske styringsstruktur. De administrative funksjonene kan trolig effektiviseres, noe som vil frigjøre ressurser.
- *Svake sider:* Sentraliseringen kan føre til politiske konflikter basert på geografiske interesser, og at all uenighet blir møtt med ønsker om å melde seg ut. Store omstillingsbehov for de ansatte. Det vil også være betydelige kostnader i forbindelse med iverksettingen av modellen.

7.3 Samlet drøfting

De ulike modellene har forskjellige implikasjoner for dagens fylkeskommuner, deres ansatte, for samarbeidspartnere i kommuner, næringsliv og organisasjoner og for innbyggere. I det følgende vil vi derfor drøfte en del dimensjoner som i ulik grad berører alle modellene.

Forholdet til identitet, demokrati og deltakelse

Identitet og tilhørighet er viktige utgangspunkt for demokrati og deltakelse. Vestlandet blir ofte fremstilt som et relativt homogent område når det gjelder verdier og holdninger. Det er også klart at det finnes lokale og regionale identiteter på Vestlandet. Samarbeidsmodellenes styrke er at de tar utgangspunkt i disse interne forskjellene, og legger opp til at en kan arbeide sammen der en har felles interesser eller holdninger. Sammenslåingsmodellene styrke er at de tar utgangspunkt i en mer overordnet Vestlandsidentitet, og lar den danne grunnlag for en felles oppgaveløsning på tvers av dagens fylkesgrenser. Etablering av nye felles politiske institusjoner kan også bidra til å styrke den felles regionale identiteten.

Nasjonalt har valgdeltakelsen i fylkestingsvalgene vært fallende ved hvert valg siden 1981, og i 2001 var den nede på 56,8%. Valgdeltakelsen i Hordaland var 57,3%, i Rogaland var den 57,8% og i Sogn og Fjordane var den 59%. Den lave valgdeltakelsen brukes ofte som en indikator på at fylkeskommunen er i ”krise” og bør avskaffes, selv om også valgdeltakelsen i Stortingsvalg og kommunevalg er fallende. Det er likevel klart at det fylkeskommunen må ha en betydelig tilslutning i valg for at dens legitimitet kan videreføres.

Samarbeidsmodellenes styrke er at de bygger videre på den legitimitet som det enkelte fylke har bygget seg opp. Dette er også en mulig svakhet, fordi det kan gi grunnlag for at geografiske interesser løftes frem for å svekke samarbeidet.

Sammenslåingsmodellenes styrke er at velgerne vil få direkte innflytelse på den felles politikktutforming gjennom valg. Denne oppslutningen kan kanskje styrkes gjennom valgordning og valg av styringssystem. Valglovutvalget antyder at dagens fylker kan overta for kommunene som valgdistrikt i fylkestingsvalgene hvis det etableres større regioner (NOU 2001: 3: 121).

Innføring av parlamentarisme kan være et bidrag for å styrke den demokratiske styringen av et nytt regionfylke. I følge forslaget til kommunelov kan et parlamentarisk system klargjøre det politiske ansvar og bidra til en mer samlet linje i lokalpolitikken, den kan bidra til at opposisjonen utformer klarere alternativer i politikken, og den kan øke de folkevalgte innflytelse og over tid skape en politisk ledelse i kommunen som er lettere identifiserbar for

velgerne (Hagen et al 1999: 25). Forskning på parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger, viser noen av de effektene som ble forventet i forbindelse med utarbeidelsen av den nye kommuneloven. Samtidig er det fortsatt mange paralleller til formannskapsmodellen, noe som kan skyldes at mindretallsparlamentarisme er det man har mest erfaring med (Ibid: 223).

I forhold til en større Vestlandsregion kan valget mellom en parlamentarisk modell og en formannskapsmodell knyttes til formen for administrativ organisering. I modeller med desentralisert administrasjon kan parlamentarisme være en måte å skape handlekraft på, fordi "Regionrådet" vil kunne samordne virksomheten bedre, mens en formannskapsmodell kan være en strategi for mindre sentralisering i Storfylkemodellen, fordi "Regionutvalget" vil ha bredere politisk sammensetning.

Styringseffektiviteten til de ulike modellene

Når det gjelder implikasjoner for styringseffektiviteten til de ulike modellene er det flere dimensjoner som må vurderes. For det første er det forholdet mellom sentralisering og nærhet. De tre samarbeidsmodellene innebærer alle en videreføring av dagens organisasjonsmodeller, og kun Landsdelsmodellen innebærer oppbygging av noe nytt. På dette område representerer sammenslåingsmodellene et større spekter, fra Nettverksmodellens desentralisering til Storfylkemodellens sentralisering.

For det andre er det forholdet mellom direkte og indirekte representasjon i de øverste styringsorganene. På dette området går skille mellom samarbeidsmodellene og sammenslåingsmodellene, hvor de førstnevnte har indirekte demokrati og de sistnevnte har direkte demokrati. Samarbeidsmodellene vil trolig ha færre innbyggere per politisk valgt, mens sammenslåingsmodellene vil ha flere innbyggere bak vært medlem av fylkestinget, og dermed vil det bli relativt sett færre politikere og større avstand mellom velgere og valgte.

Monosentrisk eller polysentrisk utvikling

EU har utviklet sitt eget romlige planperspektiv: European Spatial Development Perspective – ESDP. Målsetningen er tredelt: 1) Å skape et avbalansert og polysentrisk urbant system, 2) Å gi lik adgang til infrastruktur og kunnskap, og 3) En forsiktig forvaltning og utvikling av natur- og kulturarven (Selstad 1999: 11). Dette er et strategisk planleggingsinstrument som skal bidra til en balansert geografisk utvikling i planleggingsregionen. I forhold til modellene for samarbeid/sammenslåing er det en dimensjon som er sentral og det er om modellen i seg selv har en monosentrisk eller polysentrisk innretning.

Alle samarbeidsmodellene har en polysentrisk innretning i den forstand at de tar sikte på å satse videre på de administrasjonsstedene til dagens fylkeskommuner. To av sammenslåingsmodellene har også en polysentrisk innretning, og av dem er nettverksmodellen den som har det klareste fokus på utvikling av Vestlandets funksjonelle regioner. Storfylkemodellen er med sin sentralisering av politisk og administrativ styring den mest monosentriske modellen. Samtidig er det viktig å understreke at dette gjelder en relativt liten del av Storfylkets funksjoner, og at det er fullt mulig at en kan ha en polysentrisk utviklingsstrategi selv om man velger denne modellen.

Muligheter for et mer helhetlig grep knyttet til regional utvikling

Alle modellen, med mulig unntak for Produksjonssamarbeidsmodellen, innebærer større muligheter for å ta tak i regionale utviklingsspørsmål. Det er spesielt de "store" spørsmålene på tvers av dagens fylkesgrenser som kan tas tak i gjennom de ulike løsningene. Dette kan være næringsutvikling, miljø og utbygging av infrastruktur. På utvalgte områder kan de samarbeidende fylkeskommunene eller en ny Vestlandsregion trolig også utforme egne forsknings- og utviklingsprosjekter. Felles type utfordringer knyttet til bosettings- og næringsutvikling, samt stadig forbedrede kommunikasjoner internt og mellom fylkene bidrar til at tiden arbeider for samarbeids- og sammenslåingsløsninger på Vestlandet.

Samarbeidsfylkene eller eventuelt Vestlandsregionen vil også ha gode forutsetninger til å samordne seg overfor den statlige regionalforvaltningen som nå i økende grad blir organisert på et annet geografisk nivå enn dagens fylker. Dette vil særlig gjelde de etatene, som Vegvesenet, som har ansvarsområder som er tett koblet til fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør.

På dette område kan fylkeskommunene i fellesskap, eller en ny Vestlandsregion, ta tak i oppgaver som kommunene ikke har økonomisk, administrativ eller politisk kapasitet til å ivareta. Dagens kommuner, og da både store og små, har få ressurser til egendefinerte oppgaver. De er i stedet hovedsakelig ansvarlig for å samordne nasjonal politikk på lokalt nivå, og effektiv tjenesteproduksjon er det viktigste kriteriet for en vellykket kommunal virksomhet.

Omorganiseringkostnader og effektiviseringsmuligheter

Samarbeidsmodellenes styrke er at de i liten grad kan forventes å gi store kostnader i seg selv. Landsdelsmodellen innebærer noen nye felles funksjoner, men de fleste av disse ressursene kan trolig hentes fra dagens organisasjoner. På det andre side vil sammenslåingsmodellene trolig kunne gi noen effektiviseringsgevinster, men noen av disse vil trolig måtte anvendes i forbindelse med at det vil være ekstra samordningskostnader knyttet til en større region.

Når det gjelder mulighetene for effektivisering, enten gjennom produksjonssamarbeid eller sammenslåing må det tas i betraktning at fylkeskommunenes tjenesteproduksjon i hovedsak er institusjonsbasert. Dette gjelder videregående skoler, barne- og familievern, rusomsorg og tannhelsetjenester. Betydelige stordriftsfordeler kan først og fremst oppnås gjennom sentralisering og optimalisering av institusjonsstrukturen. En slik geografisk sentralisering kan gi politiske kostnader, og på sikt kan sentraliseringen gi stordriftskostnader.

Fylkeskommunene kan trolig effektivisere driften noe gjennom å utvikle felles administrative støttefunksjoner for tjenesteproduksjon, eller de kan utvikle felles løsninger knyttet til andre deler av den fylkeskommunal virksomheten, bl.a. i forbindelse med utviklingsarbeidet. På begge områder er det nok i stor grad snakk om relativt sett mindre innsparinger, fordi det meste av kostnadene til fylkeskommunene er bundet opp i tjenesteproduksjonen.

Endring av fylkeskommunale oppgaver

Den nye regjeringen vil gjennomføre en ny vurdering av fylkeskommunens oppgaver. Blant annet skal fylkeskommunens oppgaver innen miljø, landbruk, plan og areal inngå i denne vurderingen. Dagens oppgavene innenfor fylkesplanlegging (areal / infrastruktur), næringsutvikling, samferdsel og kultur vil være sentrale elementer innenfor fylkeskommunenes funksjon som sentral utviklingsaktør. Denne typer oppgaver er også sentrale elementer i landsdelsmodellen og i de tre sammenslåingsmodellene. Ender regjeringens vurdering med at Stortinget flytter disse oppgavene bort fra fylkeskommunene, vil også grunnlaget for disse samarbeids- og sammenslåingsmodellene svekkes.

Dersom derimot vurderingen ender med at fylkeskommunene får tilført oppgaver fra fylkesmannen, og på sikt oppgaver knyttet til infrastruktur og næringsutvikling vil grunnlaget både for samarbeid og sammenslåing bli styrket. En slik situasjon vil også gi bedre grunnlag for å utvikle nye oppgaver knyttet til felles politikktutforming og profilering av Vestlandet. Samtidig vil det stille nye krav til fylkeskommunen i forbindelse med delegasjon av myndighet for gjennomføring av nasjonal politikk på utvalgte områder. En slik situasjon vil stille særlig store krav til fylkeskommunens samhandling med kommunene i forbindelse med rollen som utviklingsaktør og som myndighetsutøver.

Forholdet til statlige instanser

Produksjonssamarbeidsmodellen og SAVOS II vil i store trekk kunne videreføre dagens samarbeidsrelasjoner til statlige organer sett fra fylkeskommunenes side både på fylkes, landsdels og nasjonalt nivå. Landsdelsmodellen og sammenslåingsmodellene innebærer at det må etableres nye samarbeidsrelasjoner mellom hhv. Vestlandsrådet / de nye regionfylket og de statlige instanser. Samsvar mellom den regionale organisering av fylkeskommune og statlige

instanser kan være hensiktsmessig og praktisk – og her synes modellene med organ på landsdelsnivå å ha et fortrinn.

Forholdet til andre fylker

Et tettere samarbeid mellom Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane kan i utvides til også å inkludere andre fylkeskommuner. I den sammenheng er det først og fremst Møre og Romsdal som peker seg ut som naturlig samarbeidspartner. Et argument for, er at Møre og Romsdal er en del "Vestlandet" med mange av de samme utfordringer knyttet til næringsutvikling og infrastrukturbygging. Samtidig har dette fylket mange av de samme muligheter for næringsutvikling som de tre andre fylkene har, bl.a. knyttet til havbruk og gass. Et annet argument er at Sogn og Fjordane på viktige områder har utviklet et tett samarbeid med Møre og Romsdal. Dette gjelder først og fremst samferdselsområdet hvor de to fylkeskommunene eier et felles transportselskap. Et tredje argument er at deler av Nordfjord og Sunnmøre i økende grad blir integrert som en bo- og arbeidsmarkedsregion, og at en derfor ikke bør etablere for sterke administrative skiller mellom de to fylkene. Et fjerde argument for å trekke med Møre og Romsdal i en større Vestlandsregion kan knyttes til den interne balansen på Vestlandet blir bedre, fordi dette vil bidra til at Sogn og Fjordane vil bli en mindre perifer del av området.

Et mulig videre samarbeid med Agder-fylkene inngår i modellen SAVOS II. Dette fordi erfaringene fra SAVOS I er gode. Det er flere områder hvor de seks fylkeskommunene har felles interesser. I tillegg har Rogaland og Vest-Agder en del kontakter som lettere kan videreføres med en løs kopling til de andre Vestlandsfylkene. Gjennomgangen i kapittel 5 viste at også Agder-fylkene vurderte å inngå i en større regional enhet på Østlandet. Hvis det skulle skje vil avstanden til Vestlandsfylkene trolig øke, noe som vil svekke grunnlaget for et tett samarbeid med Agder.

Forholdet til kommunene

Vi har i dette kapitlet presentert flere modeller for et tettere samarbeid mellom de tre Vestlandsfylkene. Et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene kan også ha implikasjoner for kommunene.

Et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene kan medføre økt avstand til kommunene eksempelvis dersom fokus i fylkeskommunen dreies mot overordnede spørsmål for Vestlandet. Det bør derfor være et sentralt mål for fylkeskommunene å utvikle et tett samarbeid med alle kommunene på Vestlandet. Dette vil særlig gjelde nye utadrettede oppgaver (Vestlandet utad), hvor det er særlig viktig å utvikle et tett samarbeid med byregionene, og da særlig Bergen og Stavanger.

En sammenslåing av to eller flere fylkeskommuner vil kunne innebære større avstand mellom kommuner og fylkeskommunen (enn nå) i enkelte saker. Her vil det imidlertid kunne være stor variasjon mht. hvordan de ulike sammenslåingsmodellene løser kontakten med kommunene. I særlig grad dersom fylkeskommunen tilføres nye oppgaver må det forutsettes etablert faste samarbeidsrelasjoner mellom det nye regionfylket og kommunene.

Endringer i kommunestrukturen er ikke en nødvendig konsekvens av tettere samarbeid eller endringer i fylkesstrukturen. En videreføring av det regionale forvaltningsnivået kan trolig sikre at kommunestrukturen kan opprettholdes, slik at Stortingets vedtak om at kommunesammenslåinger skal være basert på lokale initiativer kan videreføres.

Referanser

- Amdam, Jørgen, Finn Ove Båtevik, Einar Leknes og Jon Moxnes Steineke (2000): *Framtid for Vestlandet?*, Rapport nr. 43 fra Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Baldersheim, Harald (2000a): *Europeiske regionaliseringsprosesser*, Nord 2000: 28.
- Baldersheim, Harald (2000b): Debatten om fylkeskommunen: Sentrum mot periferien?, i Yngve Flo (red): *Fem innlegg om fylket*, Seminarrapport fra LOS-senteret ved Universitetet i Bergen.
- Baldersheim, Harald (2001): *Fylkeskommunane som utviklingsagentar. Eller: Kva er det med Sogn og Fjordane?*, I Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red): Lekmannsstyre under press. Oslo: Kommuneforlaget.
- Båtevik, F. (2000): *Vestlandet – demografiske utviklingstrekk etter 1980*. Møreforskning. Volda.
- Econ (2001): *Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark – ny fylkesinndeling?*
- Erlingsson, Gissur Ò. (1999): *Regional pånyttfødelse: Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling – en analys av ett forskningsområde*. Rapport fra Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Farsund, Arild, Gaby Kern og Jon Moxnes Steineke (1999): *IT-næringen på Vestlandet: En kartlegging av virksomheter, sysselsetting og kompetansetilgang i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane*, Notat RF-1999/297.
- Fernandez, Christian (2000): Regionalisering och regionalism: Ide, ideologi och politisk verklighet, Rapport fra Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Finstad, Nils, Bjørn Kjenslie, Terje Lie, Ståle Opedal og Inger Marie Stigen (2001): *Mens vi venter på staten... Iverksetting i en overgangsfase*, Samarbeidsrapport Nordlandsforskning, Norsk institutt for by- og regionforskning og RF – Rogalandsforskning.
- Flo, Yngve (2000): Kva gjekk gale med fylkeskommunen?, i Yngve Flo (red.): *Fem innlegg om fylket*, Seminarrapport fra LOS-senteret ved Universitetet i Bergen.
- Gjellestad, Malin (1998): “Mot økt regional makt i “Regionenes Europa”?” i Jan Erik Grindheim (red): *EU fra økonomisk fellesskap til politisk union*, Oslo: Universitetsforlaget 1998.
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBR Pluss serie 3/99.
- Halvorsen, Knut (2001): KRDs landsdelsprosjekt i et ”governance”-perspektiv. I Plan nr. 5: 6 – 11.
- Hervik, Arild og Jacobsen, Erik W. (2001): *Det regionale maritime Norge En vital nasjonal næring med regionale særpreget* Forskningsrapport 8/2001 Handelshøyskolen BI, Oslo
- Høifødt, Sverre, Hammerfjeld, Terje og Krogh, Lars (2001): *Evaluering av Nord-Norge bevilgningen*, Rapport fra Maximite AS.
- Isaksen, A. og O. R. Spilling (1996): *Regional utvikling og små bedrifter*. Høyskoleforlaget. Oslo.
- Isaksen, A. (1997) (red): *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget. Kristiansand.
- Jervell, Sverre (1998): *N@rge foran oppbruddet*, Oslo: Europaprogrammet.

- Leknes, E og J.M.Steineke (2000): Landsdelsstudie Vestlandet 1980 – 2020. Arbeidsnotater RF-2000/175. Rogalandforskning. Stavanger
- Lundevall, Svein (2001): *Statleg regionalisering – ein hovudarena for fornying av statens forvaltning?*, Rapport til Hordaland fylkeskommune.
- Meissner, Rudlof (1999): *Evaluering av Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS)*, Rapport fra Rogaland fylkeskommune
- Qvarfordt, Sofie (1999): *Legitimitet i de nya regionförsöken: En jämförande studie om Region Skåne och Region Västra Götaland*. Magisteroppsats fra Statsvetenskapliga institutionen ved Universitetet i Lund.
- Rokkan, Stein (1987): Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk. I Stein Rokkan: *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanda, Karl Gunnar (2000): *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?*, Bø: Telemarksforskning rapport nr. 167.
- Selstad, T. (1998): *Distriktsregioner i vekst og nedgang, 1980-1995. Innspill til områderettede studier i det nye regionalforskningsprogrammet*. HiL. Lillehammer.
- Selstad, T. (1999): *Østlandets framtid – oslodominert eller polysentrisk? Scenarier 1996 – 2015*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 08/1999. Lillehammer
- Sharpe, L. J. (ed) (1993): *The Rise of Meso Government in Europe*, London: Sage Publications.
- Statskonsult (2001): *Regionalisering: Internasjonale eksempler og norsk virkelighet*, Rapport nr. 4.
- Veggeland, Noralv (2001): *Østre Østlandet og den nye regionalismen*. Arbeidsnotat nr. 122/2001, Høgskolen i Lillehammer.
- Weigård, Jarle (1991): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommune-sammenslåing?*, NIBR-rapport 1991:22.

Offentlige dokumenter

- Amtsrådsforeningen (1999): *Amterne og Oppgavekommissionen*
- Amtrådsforeningen (2000): *Visioner – amterne i et nytt århundrede*
- Amtsrådsforeningen (2001): *Amterne i Danmark*
- Innst. S. nr. 305 (2000-2001): Innstilling fra næringskomiteen om SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv
- Innst. S. nr. 307 (2000-2001): Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling
- Innst. S. nr. 318 (2000-2001): Innstilling fra kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken
- NOU 2000: 22: *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*
- NOU 2001: 3: *Velgere, valgordning, valgte*
- Regeringens proposition 2001/02:7: *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*
- SOU 2000: 64: *Regional försöksverksamhet – tre studier*
- St. meld. nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet 2002-2005*
- St. meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*

St. meld. nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*

St. meld. nr. 36 (2000-2001): *SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv*

Nord-Trøndelag fylkeskommune (2001): *Melding om samarbeid mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag: Status, problemstillinger og utviklingsperspektiv.*

Vedlegg 1 Befolkningsprognose 2000 – 2020 SSB Alt MMMM

Rogaland		Hordaland		Sogn og Fjordane	
2000	373 208	2000	434 446	2000	107 681
2020	424 353	2020	472 478	2020	115 560
Eigersund		Bergen		Flora	
2000	13 185	2000	228 060	2000	11 252
2020	14 864	2020	236 637	2020	13 199
Sandnes		Etne		Gulen	
2000	53 098	2000	3 940	2000	2 494
2020	66 524	2020	3 913	2020	2 557
Stavanger		Ølen		Solund	
2000	109 014	2000	3 310	2000	982
2020	118 702	2020	3 584	2020	909
Haugesund		Sveio		Hyllestad	
2000	30 088	2000	4 592	2000	1 584
2020	31 942	2020	5 310	2020	1 481
Sokndal		Bømlo		Høyanger	
2000	3 387	2000	10 756	2000	4 651
2020	3 288	2020	11 663	2020	5 189
Lund		Stord		Vik	
2000	3 085	2000	16 267	2000	2 945
2020	3 023	2020	18 954	2020	2 632
Bjerkreim		Fitjar		Balestrand	
2000	2 463	2000	2 986	2000	1 823
2020	2 605	2020	3 214	2020	2 019
Hå		Tysnes		Leikanger	
2000	13 808	2000	2 814	2000	2 200
2020	14 905	2020	2 733	2020	2 193
Klepp		Kvinnherad		Sogndal	
2000	13 743	2000	13 205	2000	6 300
2020	15 869	2020	13 222	2020	7 521
Time		Jondal		Aurland	
2000	13 343	2000	1 178	2000	1 800
2020	16 539	2020	1 155	2020	1 745
Gjesdal		Odda		Lærdal	
2000	8 994	2000	7 639	2000	2 215
2020	12 798	2020	7 535	2020	2 226
Sola		Ullensvang		Årdal	
2000	19 037	2000	3 576	2000	5 714
2020	23 268	2020	3 664	2020	5 395
Randaberg		Eidfjord		Luster	
2000	8 929	2000	1 021	2000	5 035
2020	11 322	2020	996	2020	5 586
Forsand		Ulvik		Askvoll	
2000	1 024	2000	1 238	2000	3 385
2020	1 145	2020	1 154	2020	3 333
Strand		Granvin		Fjaler	
2000	10 034	2000	1 038	2000	2 997
2020	10 995	2020	975	2020	3 127
Hjelmeland		Voss		Gaular	
2000	2 752	2000	13 638	2000	2 912
2020	2 696	2020	14 396	2020	2 924

Suldal		Kvam		Jølster	
2000	4 029	2000	8 536	2000	2 911
2020	3 692	2020	8 095	2020	2 973
Sauda		Fusa		Førde	
2000	5 072	2000	3 621	2000	10 540
2020	4 622	2020	3 351	2020	13 093
Finnøy		Samnanger		Naustdal	
2000	2 855	2000	2 332	2000	2 676
2020	2 775	2020	2 371	2020	2 633
Rennesøy		Os		Bremanger	
2000	3 059	2000	14 004	2000	4 124
2020	3 394	2020	17 771	2020	3 519
Kvitsøy		Austevoll		Vågsøy	
2000	516	2000	4 410	2000	6 503
2020	500	2020	4 795	2020	6 458
Bokn		Sund		Selje	
2000	760	2000	5 206	2000	3 105
2020	793	2020	6 424	2020	3 175
Tysvær		Fjell		Eid	
2000	8 825	2000	18 501	2000	5 852
2020	10 993	2020	29 727	2020	7 134
Karmøy		Askøy		Hornindal	
2000	37 008	2000	19 659	2000	1 212
2020	42 159	2020	22 595	2020	1 142
Utsira		Vaksdal		Gloppen	
2000	250	2000	4 179	2000	5 754
2020	246	2020	3 765	2020	5 954
Vindafjord		Modalen		Stryn	
2000	4 850	2000	350	2000	6 715
2020	4 694	2020	388	2020	7 443
		Osterøy			
		2000	7 066		
		2020	7 337		
		Meland			
		2000	5 378		
		2020	7 189		
		Øygarden			
		2000	3 688		
		2020	4 898		
		Radøy			
		2000	4 586		
		2020	4 730		
		Lindås			
		2000	12 666		
		2020	15 038		
		Austrheim			
		2000	2 559		
		2020	2 584		
		Fedje			
		2000	670		
		2020	633		
		Masfjorden			
		2000	1 777		
		2020	1 682		

Vedlegg 2: Bolig- og arbeidsmarkedsregioner i de tre fylkene

En rekke av de virkemidler som fylkeskommunale myndigheter disponerer innenfor nærings-, samferdsels- og utdanningsområdet har størst effekt innenfor et geografisk område som ofte er større enn en primærkommune, men mindre enn et fylke. En videregående skole har sitt viktigste kundegrunnlag i ungdom som bor i pendlingsavstand til skolen. En ny, eller forbedret, vei vil først og fremst komme de tunge brukerne til gode, slike som inn- og utpendlere. Bruk av næringspolitiske virkemidler vil bl.a. styrke sysselsettingsmulighetene i den eller de bedriftene som mottar støtten. Denne økte arbeidskraftetterspørselen vil i første rekke bli dekket av personer som ønsker arbeid i pendlingsavstand fra der de er bosatt.

Dette geografiske området som med utgangspunkt i et "sentrum" strekker seg en naturlig dagpendleravstand ut i hver retning, kalles ofte et felles bolig- og arbeidsmarked, alternativt en bolig- og arbeidsmarkedsregion. En slik region er kjennetegnet av at

- de aller fleste som bor der, også arbeider der.
- svært få av de som arbeider der, bor andre steder.

Det første kriteriet operasjonaliseres ofte som et krav om at andelen blant de bosatte og yrkesaktive som driver utpendling skal ligge under et bestemt nivå, mens det andre kriteriet ofte tolkes dithen at andelen av de som er sysselsatte i regionen og som driver innpendling også skal ligge under et bestemt nivå.

I et regionaløkonomisk perspektiv innebærer eksistensen av felles bolig- og arbeidsmarkeder at de økonomiske enhetene innenfor hvert av disse geografiske områdene er meget sterkt integrerte. Lønnstakerne forbruker betydelige deler av sin inntekt i området der den er opptjent og betaler skatt til kommunen eller en av nabokommunene der den opptjenes. Flesteparten av de tjenestene lønnstakerne mottar, er fra den samme kommunen eller en av nabokommunene der inntekten opptjenes eller det er fra andre deler av det lokale næringslivet. På tilsvarende måte er mange bedrifter avhengig av å kunne hente kvalifisert arbeidskraft innenfor det felles bolig- og arbeidsmarkedet, og deres salg avhenger av den økonomiske situasjonen blant innbyggerne i regionen. Kommunene i dette området henter mye av sin inntekt fra skatt på bedrifter som er hjemmehørende der og fra personer som er bosatt i den angjeldende kommunen.

Alle disse faktorene innebærer at det er et svært tett økonomisk samkvem mellom innbyggerne, bedriftene og kommunene innenfor det geografiske området som det felles bolig- og arbeidsmarkedet ligger.

Sett i et styringsmessig perspektiv, vil som tidligere nevnt effekten av et nærings- eller arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel være større innenfor et felles bolig- og arbeidsmarked enn utenfor. Dette skyldes den sterke interne avhengigheten mellom aktørene. Samtidig innebærer dette at effekten av virkemidlene i stor grad avgrenses til de enkelte bolig- og arbeidsmarkeder, slik at spill-over effektene av et virkemiddel blir beskjedne.

Ved å betrakte en felles bolig- og arbeidsmarkedsregion både i et regionaløkonomisk og i et styringsmessig perspektiv er det naturlig å legge til grunn at de administrative enhetene som forvalter de aktuelle virkemidlene bør i geografisk utstrekning ha myndighet over hele, udelte bolig- og arbeidsmarkedsregioner. Dersom dette er tilfellet, er det grunn til å anta at de administrative enhetene har god kjennskap til de økonomiske strukturene internt i de bolig- og arbeidsmarkedsregionene som er lokalisert til deres område. Dermed vil både doseringen og timingen av de enkelte virkemidler bli bedre enn i de tilfeller da dette skal koordineres med en annen administrativ enhet som kun har kjennskap til og ansvar for deler av det aktuelle bolig- og arbeidsmarkedet.

Det er ingenting i veien for at de administrative enhetene dekker flere felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner, men det kan være uheldig dersom en, eller flere, slike regioner er delt

mellom administrative enheter av samme type. Dette vil være tilfellet, dersom en eller flere bolig- og arbeidsmarkedsregioner er delt mellom to eller flere fylker.

Nærmere om kjennetegn ved felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner

Den definisjonen av begrepet som ble gitt ovenfor var noe unyansert, fordi den ikke inneholder noen krav til pendling internt i regionen. Selv om vi verken har innpendling til eller utpendling fra en region, behøver vi heller ikke ha pendling mellom de enkelte kommunene internt i det område vi har klassifisert som et felles bolig- og arbeidsmarked. De fleste vil vel da si at disse kommunene til sammen ikke utgjør noe felles bolig- og arbeidsmarked, men at hver enkelt kommune er et felles bolig- og arbeidsmarked for seg.

Stor intern pendling krever som oftest at det i en hver bolig- og arbeidsmarkedsregion er et sentrum, et større tettsted eller en by som kan tilby betydelig flere arbeidsplasser enn dens egen befolkning kan dekke. Derfor er den avhengig av innpendling fra de omkringliggende kommunene.

Dette momentet tilsier at en felles bolig- og arbeidsmarkedsregion er kjennetegnet av følgende fire forhold:

- En stor andel av de yrkesaktive som er bosatt i regionen, har også sin arbeidsplass der.
- En liten andel av de som arbeider innenfor regionen, er bosatt utenfor.
- En betydelig andel av de yrkesaktive som er bosatt i sentrumskommunen arbeider der.
- En betydelig andel av de yrkesaktive som er bosatt i de omkringliggende kommunene, arbeider i sentrumskommunen.

Inndeling av Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane i felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner

I den inndelingen som vi foretar her, legger det tilgjengelige datamaterialet en del begrensede føringer på de kriterier vi kan benytte oss av. I vår klassifisering av felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner baserer vi oss i stor grad på et arbeid utført av NIBR som underlag for den nye distrikts- og regionalmeldingen (St.meld. nr. 34 / 2000 – 2001) ”Faktiske og potensielle pendlingsregioner” utgitt i 2000. Her tas det utgangspunkt i at en kommunene i fire grupper:

- Senterkommuner (kommuner med høyt innbyggertall i forhold til omlandskommune)
- Forsteder (kommuner der flere enn 30 prosent av arbeidsstyrken pendler til en bestemt senterkommune)
- Pendlingskommuner (kommuner der mellom 15 og 30 prosent av arbeidsstyrken utpendler til en senterkommune)
- Periferikommuner (kommuner med 15 – 29 prosent utpendling)
- Selvstendige periferikommuner (kommuner der færre enn 15 prosent av arbeidsstyrken.

Grupperingen foregår fra toppen og nedover, med noen unntak som vi ikke nevner her.

Styrken ved denne grupperingsmetoden er at den tar utgangspunkt i tettsteder og byer som grunnpilarene i en bo- og arbeidsmarkedsregion og at den har en detaljert inndeling av kommunene. Ulempen er at den kun betrakter det grove pendlingsmønsteret, og underslår dermed den betydelige pendlingen det kan være mellom eller ut av små senterkommuner.

Klassifiseringen av kommuner i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane

Det første steget i prosessen, blir å finne store kommuner der en betydelig andel av de sysselsatte er bosatt utenfor kommunen. I området bestående av Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane vil dette gjelde typiske landsdelssenter som Bergen og Stavanger/Sandnes. Men også kommuner som Florø, Førde, Sogndal, Vågsøy, Stryn, Odda, Voss, Stord, Haugesund og Eigersund har betydelig innslag av sysselsatte bosatt utenfor kommunen.

Det neste steget blir så å gruppere forstedskommunene rundt disse sentrene. Siden vi har definert forstedskommuner som kommuner der mer enn 30 prosent av arbeidsstyrken pendler ut til det aktuelle senteret, er det naturlig å betrakte senter og tilhørende forsteder som "den indre kjernen" i et felles bolig- og arbeidsmarked.

Vi begynner med Bergen som har Meland, Askøy, Osterøy, Samnanger, Os, Fjell og Sund som forstedskommuner.

Stavanger/Sandnes har følgende forstedskommuner: Rennesøy, Gjesdal, Time, Klepp, Sola og Randaberg.

Haugesund har følgende forstedskommuner: Sveio og Tysvær.

Førde har følgende forstedskommuner: Jølster og Naustdal

Florø har ingen forstedskommuner.

Sogndal har ingen forstedskommuner.

Stryn har ingen forstedskommuner.

Vågsøy har ingen forstedskommuner.

Voss har ingen forstedskommuner.

Odda har ingen forstedskommuner.

Stord har Fitjar som forstedskommune.

Eigersund har ingen forstedskommuner.

Vi har nå lagt de første byggsteinene i det som tilslutt skal utgjøre felles bo- og arbeidsmarkeder. I neste byggetrinn skal vi forsøke å inkludere andre kommunetyper enn rene forstedskommuner i det enkelte bo- og arbeidsmarkedet. Det vil være naturlig å inkludere pendlingskommuner (dvs kommuner der mer enn 30 prosent av arbeidsstyrken utpendler) i det bo- og arbeidsmarkedet der flertallet av disse utpendler. Vi har ikke fullstendige pendlingsmatriser enkeltkommuner imellom, men antar at dersom den største utpendlingskommunen er en senterkommune så tillegges den aktuelle kommunen dette felles bo- og arbeidsmarkedet. Dermed blir:

Askvoll og Gaular inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Førde som senterkommune.

Selje inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Vågsøy som senterkommune.

Hornindal inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Stryn som senterkommune.

Øygarden, Radøy, Lindås og Vaksdal inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Bergen som senterkommune.

Granvin inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Voss som senterkommune.

Ullensvang inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Odda som senterkommune.

Karmøy inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Haugesund som senterkommune.

Strand inkludert i bo- og arbeidsmarkedet med Stavanger/Sandnes som senterkommune.

I steget foran, har vi nå lagt til kommuner som kan sies å ligge i det ”ytre kjerneområde” av et felles bolig- og arbeidsmarked. Spørsmålet er nå om vi skal utvide dette ytre kjerneområdet ytterligere eller om vi skal begrense det til de kommunene som allerede er klassifiserte. For å kunne besvare dette spørsmålet, må vi i mindre grad betrakte faktisk pendling som et kriterium og i større grad vurdere potensiell pendling. Mange kommuner som i dag har pendlingsrater under 30 prosent, vil trolig øke disse betydelig dersom viktige næringer (f.eks hjørnesteinsbedrifter) får avsetningsvansker samtidig som arbeidsmarkedet ikke forverres tilsvarende i en senterkommune som ligger innenfor en rimelig pendlingsavstand.

Vi vil derfor legge inn ytterligere to kategorier av kommuner i våre felles bolig- og arbeidsmarkeder. Den ene kategorien består av kommuner der flere enn 30 prosent av arbeidsstyrken utpendler, men der ingen enkeltkommune fremstår som hovedmottageren av den utpendlede arbeidskraften. Den andre kategorien består av kommuner der mellom 15 og 30 prosent av arbeidsstyrken utpendler, men der ingen enkeltkommune fremstår som hovedmottageren av den utpendlede arbeidskraften. Kommuner i begge kategoriene har det til felles at det er kort pendlingsavstand til nærmeste senterkommune. Hvor lang pendlingsavstand vi skal regne som normal, avhenger også av senterstørrelsen. Når det gjelder avstanden til landsdels-senter (Bergen og Stavanger/Sandnes) regner vi maksimal pendlingsavstand til 75 minutter, mens til de øvrige senterkommunene regner vi 60 minutter.

Vi får dermed følgende regionale bo- og arbeidsmarkeder:

Senter	Tilhørende kommuner
Bergen	Meland, Askøy, Osterøy, Samnanger, Os, Fjell, Sund, Øygarden, Radøy, Lindås, <i>Vaksdal</i> , Masfjorden, Tysnes, Fusa
Stavanger/Sandnes	Rennesøy, Gjesdal, Time, Klepp, Sola, Randaberg, Strand, <i>Hå, Bjerkreim</i> .
Haugesund	<i>Sveio, Tysvær, Karmøy, Etne, Ølen, Utsira, Bokn, Vindafjord, Bømlo, Fitjar, Stord</i> .
Førde	Jølster, Naustdal, Askvoll, Gaular, Fjaler.
Florø	<i>Bremanger</i>
Sogndal	Leikanger, Luster,
Stryn	Hornindal, Eid,
Vågsøy	Selje, <i>Bremanger</i>
Voss	Granvin, <i>Vaksdal</i> ,
Odda	Ullensvang
<i>Stord</i>	<i>Fitjar, Bømlo, Ølen, Sveio</i>
Eigersund	<i>Bjerkreim, Sokndal, Hå</i> .

Vi er nå rede til å definere innholdet i de enkelte, regionale bolig- og arbeidsmarkedene i de tre fylkene. Vi begynner med Hordaland fylke, som i henhold til vår klassifisering har fire interkommunale bo- og arbeidsmarkeder:

Bergens-området bestående av kommunene Bergen, Meland, Askøy, Osterøy, Samnanger, Os, Fjell, Sund, Øygarden, Radøy, Lindås, *Vaksdal*, Masfjorden, Tysnes og Fusa.

Voss og omegn bestående av kommunene Voss, Granvin og *Vaksdal*.

Odda og Ullensvang samt

Stord-området bestående av kommunene Fitjar, Bømlo, Ølen og Sveio.

De tre førstnevnte bo- og arbeidsmarkedene ligger innenfor Hordalands fylkesgrenser, mens det fjerde, Stordregionen, er svært overlappende med Haugesund-området som sorterer inn under Rogaland fylke. Dette kommer vi noe tilbake til nedenfor.

I Sogn og Fjordane ligger det tre interkommunale bo- og arbeidsmarkeder:

Førde-Florø-området (Sunnfjord) bestående av kommunene Florø, Førde, Jølster, Naustdal, Askvoll, Gaular, Fjaler og Bremanger.

Stryn-området (Indre Nordfjord) bestående av kommunene Stryn, Eid og Hornindal

Sogndal-område (indre Sogn) bestående av kommunene Sogndal, Leikanger og Luster.

Sogn og Fjordane er et tynt befolket fylke, noe som avspeiles i at det er mange kommuner som ikke tilhører noe interkommunalt, felles bo- og arbeidsmarked. Alle de tre regionale bo- og arbeidsmarkedene ligger i sin helhet innenfor fylkets grenser.

I Rogaland ligger det tre interkommunale bo- og arbeidsmarkeder:

Stavanger/Sandnes-området bestående av kommunene Stavanger, Sandnes, Rennesøy, Gjesdal, Time, Klepp, Sola, Randaberg, Strand.

Eigersund-området bestående av kommunene Eigersund, *Bjerkreim*, Sokndal, *Hå*.

Haugesund-området bestående av kommunene Haugesund, *Sveio*, Tysvær, Karmøy, Etne, *Ølen*, Utsira, *Bokn*, Vindafjord, *Bømlo*, *Fitjar*, *Stord*.

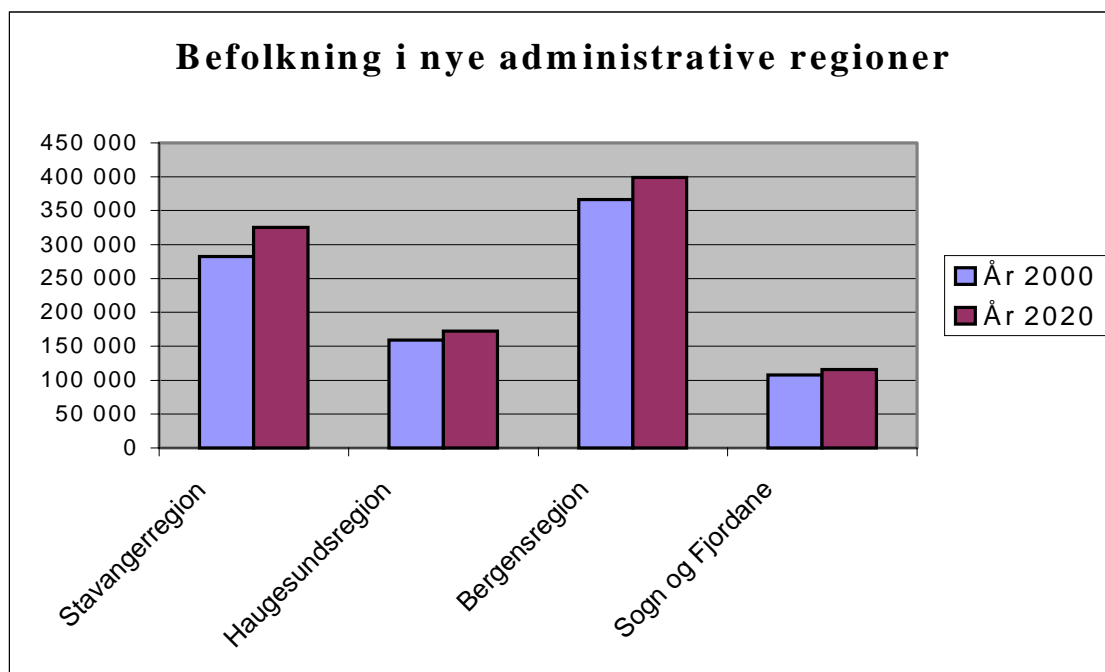
De to førstnevnte bo- og arbeidsmarkedene ligger innenfor Rogalands fylkesgrenser, mens det tredje, Haugesund-området, er svært overlappende med Stord-regionen i Hordaland. Disse to områdene sett i sammenheng, er svært lite overlappende med andre arbeidsmarkedsregioner. Det er kun Bokn kommune som også tilhører en annen region, Stavanger/Sandnes-området. Dette er en viktig faktor som trekker i retning av at Haugesunds-området (med unntak av Bokn kommune) og Stord-regionen burde sortert under den samme regionale administrasjon.

Konklusjon

Dagens fylkesgrenser på Vestlandet er i stor grad tilpasset de nåværende regionale bolig- og arbeidsmarkedene, med ett viktig unntak. Det gjelder det felles bolig- og arbeidsmarkedet som består av Stord-regionen i Hordaland og Haugesund-området i Rogaland. Dette felles markedet blir delt mellom Hordaland og Rogaland, mens det trolig hadde vært bedre om hele markedet lå innenfor kun ett av disse fylkene.

Vedlegg 3 Eksempel på ny administrativ regioninndeling

I figuren over tilhører bo og arbeidsmarkedsregionen Haugesund m/omland to administrative regioner hhv. Rogaland og Hordaland. Figuren under viser fordeling av befolkning i 2000 og 2020 om en tenker seg nye administrative regioner som i større grad er tilpasset de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene.



Figur VI Befolkningsprognose 2000 – 2020 (SSB alt MMMM) for nye administrative regioner

Haugesundsregionen består i eksemplet ovenfor av kommunene Haugesund, Karmøy, Tysvær, Bokn, Vindafjord, Utsira, Sauda og Suldal i Rogaland og Sveio, Ølen, Etne, Stord, Bømlo, Fitjar, Kvinnherad, Jondal, Odda, Ullensvang og Eidfjord i Hordaland. Opplistingen av kommuner er kun å oppfatte som et eksempel på en mulig inndeling. En slik regioninndeling vil kunne ha større grad av funksjonalitet enn dagens fordeling mellom Rogaland og Hordaland. Det utstrakte samarbeidet over fylkesgrensene både innenfor statlig virksomhet og kommunal virksomhet er en illustrasjon på dette.

Vedlegg 4 Regioninndeling tabell 6.1 og figur 6.4

1101	Eigersund	1191	Eigersund		1211	Etne	1292	Søndre Sunnhordland
1111	Sokndal	1191	Eigersund		1214	Ølen	1292	Søndre Sunnhordland
1112	Lund	1191	Eigersund		1216	Sveio	1292	Søndre Sunnhordland
1114	Bjerkreim	1191	Eigersund		1219	Bømlo	1293	Nordre Sunnhordland
1102	Sandnes	1192	Stavanger/Sandnes		1221	Stord	1293	Nordre Sunnhordland
1103	Stavanger	1192	Stavanger/Sandnes		1222	Fitjar	1293	Nordre Sunnhordland
1122	Gjesdal	1192	Stavanger/Sandnes		1223	Tysnes	1293	Nordre Sunnhordland
1124	Sola	1192	Stavanger/Sandnes		1224	Kvinnherad	1293	Nordre Sunnhordland
1127	Randaberg	1192	Stavanger/Sandnes		1227	Jondal	1294	Odda
1129	Forsand	1192	Stavanger/Sandnes		1228	Odda	1294	Odda
1130	Strand	1192	Stavanger/Sandnes		1231	Ullensvang	1294	Odda
1133	Hjelmeland	1192	Stavanger/Sandnes		1232	Eidfjord	1294	Odda
1141	Finnøy	1192	Stavanger/Sandnes		1233	Ulvik	1295	Voss
1142	Rennesøy	1192	Stavanger/Sandnes		1234	Granvin	1295	Voss
1144	Kvitsøy	1192	Stavanger/Sandnes		1235	Voss	1295	Voss
1106	Haugesund	1193	Haugesund		1401	Flora	1491	Florø
1134	Suldal	1193	Haugesund		1438	Bremanger	1491	Florø
1135	Sauda	1193	Haugesund		1411	Gulen	1492	Høyanger
1145	Bokn	1193	Haugesund		1412	Solund	1492	Høyanger
1146	Tysvær	1193	Haugesund		1416	Høyanger	1492	Høyanger
1149	Karmøy	1193	Haugesund		1418	Balestrand	1492	Høyanger
1151	Utsira	1193	Haugesund		1417	Vik	1493	Sogndal/Årdal
1154	Vindafjord	1193	Haugesund		1419	Leikanger	1493	Sogndal/Årdal
1119	Hå	1194	Jæren		1420	Sogndal	1493	Sogndal/Årdal
1120	Klepp	1194	Jæren		1421	Aurland	1493	Sogndal/Årdal
1121	Time	1194	Jæren		1422	Lærdal	1493	Sogndal/Årdal
1201	Bergen	1291	Bergen		1424	Årdal	1493	Sogndal/Årdal
1238	Kvam	1291	Bergen		1426	Luster	1493	Sogndal/Årdal
1241	Fusa	1291	Bergen		1413	Hyllestad	1494	Førde
1242	Samnanger	1291	Bergen		1428	Askvoll	1494	Førde
1243	Os	1291	Bergen		1429	Fjaler	1494	Førde
1244	Austevoll	1291	Bergen		1430	Gaular	1494	Førde
1245	Sund	1291	Bergen		1431	Jølster	1494	Førde
1246	Fjell	1291	Bergen		1432	Førde	1494	Førde
1247	Askøy	1291	Bergen		1433	Naustdal	1494	Førde
1251	Vaksdal	1291	Bergen		1439	Vågsøy	1495	Nordfjord
1252	Modalen	1291	Bergen		1441	Selje	1495	Nordfjord
1253	Osterøy	1291	Bergen		1443	Eid	1495	Nordfjord
1256	Meland	1291	Bergen		1444	Hornindal	1495	Nordfjord
1259	Øygarden	1291	Bergen		1445	Gloppen	1495	Nordfjord
1260	Radøy	1291	Bergen		1449	Stryn	1495	Nordfjord
1263	Lindås	1291	Bergen					
1264	Austrheim	1291	Bergen					
1265	Fedje	1291	Bergen					
1266	Masfjorden	1291	Bergen					

1502	Molde	1591	Molde
1535	Vestnes	1591	Molde
1539	Rauma	1591	Molde
1543	Neset	1591	Molde
1545	Midsund	1591	Molde
1547	Aukra	1591	Molde
1548	Fræna	1591	Molde
1551	Eide	1591	Molde
1557	Gjemnes	1591	Molde
1503	Kristiansund	1592	Kristiansund
1554	Averøy	1592	Kristiansund
1556	Frei	1592	Kristiansund
1569	Aure	1592	Kristiansund
1572	Tustna	1592	Kristiansund
1573	Smøla	1592	Kristiansund
1504	Ålesund	1593	Ålesund
1523	Ørskog	1593	Ålesund
1524	Norddal	1593	Ålesund
1525	Stranda	1593	Ålesund
1526	Stordal	1593	Ålesund
1528	Sykkylven	1593	Ålesund
1529	Skodje	1593	Ålesund
1531	Sula	1593	Ålesund
1532	Giske	1593	Ålesund
1534	Haram	1593	Ålesund
1546	Sandøy	1593	Ålesund
1511	Vanylven	1594	Ulsteinvik
1514	Sande	1594	Ulsteinvik
1515	Herøy	1594	Ulsteinvik
1516	Ulstein	1594	Ulsteinvik
1517	Hareid	1594	Ulsteinvik
1519	Volda	1595	Ørsta/Volda
1520	Ørsta	1595	Ørsta/Volda
1560	Tingvoll	1596	Sunnalsøra
1563	Sunnal	1596	Sunnalsøra
1566	Surnadal	1597	Surnadal
1567	Rindal	1597	Surnadal
1571	Halsa	1597	Surnadal