

## **Forprosjekt: “Storfylke Vestlandet”?**

RF-1999/050



Vår referanse: <b>720/834830</b>	Forfatter(e): <b>Arild Aurvåg Farsund</b>	Versjonsnr. / dato: <b>Vers. 3 / 25.05 1999</b>
Ant. sider: <b>40</b>	Faglig kvalitetssikrer: <b>Jan Einar Reiersen</b>	Gradering: <b>Åpen</b>
ISBN: <b>82-7220-976-4</b>	Oppdragsgiver(e): <b>Haugalandrådet/Samarbeidsrådet for Sunnhordland</b>	Åpen fra (dato): <b>18.03. 1999</b>
Forskningsprogram:	Prosjekttittel: <b>Forprosjekt: "Storfylke Vestlandet"?</b>	

Emne:

I denne rapporten presenteres et opplegg for hvordan problemstillingen "Storfylke Vestlandet" kan analyseres nærmere. Utgangspunktet for denne tilnærmingen er todelt. For det første grenseproblemene mellom Rogaland og Hordaland, og for det andre de omstillingsutfordringer som Vestlandet står overfor i de kommende årene. Den geografiske avgrensingen for Storfylke er Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.

Rapporten har fire hoveddeler:

1. Først presenteres debatten om den norske fylkeskommunen, og i hvilken grad nye storfylker kan representere en løsning på mange av de problemene som er påpekt i debatten.
2. Dernest presenteres utviklingen av det regionale styringsnivået i Europa, og vi spesielt forsøkene med storfylker i Sverige.
3. Det tredje området som settes i fokus er sentrale spørsmål i forbindelse med et eventuelt forsøk med storfylke, og både muligheter og barrierer diskuteres.
4. Til slutt presenteres mulige veier videre i forbindelse med problemstillingen "Storfylke Vestlandet".

Emne-ord:

Regionalpolitikk, offentlig organisering, Vestlandet

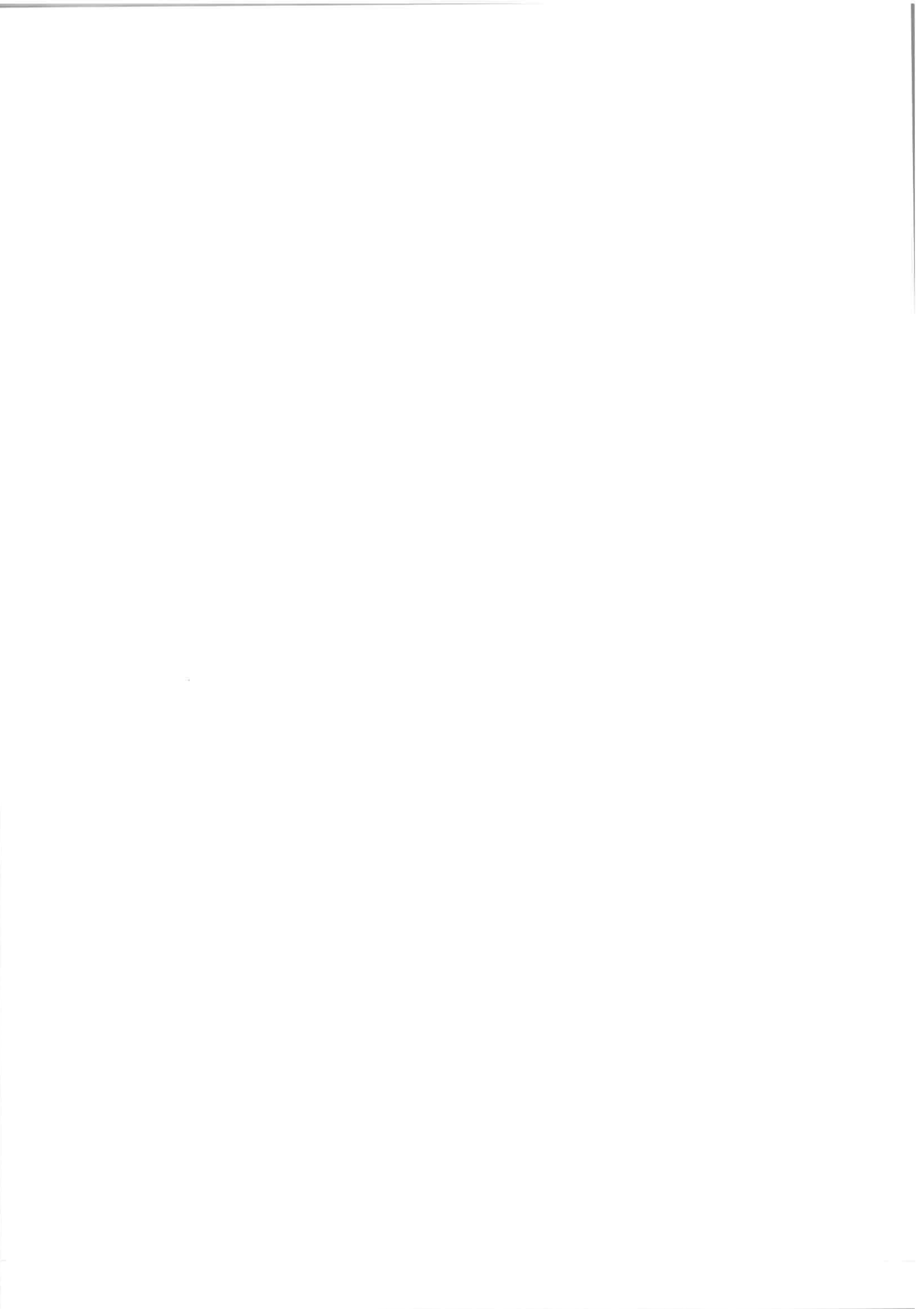
RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001



Prosjektleder  
Arild Aurvåg Farsund



for RF - Miljø og næringsutvikling  
Kåre Netland



## Innhold

Forord .....	ii
1 INNLEDNING .....	1
2 DEBATTEN OM DEN NORSKE FYLKESKOMMUNEN .....	11
2.1 Fylkeskommunens og fylkesmannens rolle og oppgaver.....	11
2.2 Regionalforvaltningens juridiske grunnlag .....	12
2.3 Innstillingen fra Sundsbø-utvalget .....	13
2.4 Storfylker som løsning? .....	14
2.5 Konklusjon.....	15
3 REGIONENES EUROPA - INSPIRASJON ELLER ADVARSEL? .....	17
3.1 Mot et Europa av regioner?.....	17
3.2 Utviklingen i Norden .....	18
3.3 Region Skåne .....	21
3.4 Region Västre Götaland.....	22
3.5 Konklusjon.....	24
4 “STORFYLKE VESTLANDET” - SENTRALE SPØRSMÅL.....	27
4.1 Nytt av et nytt storfylke på Vestlandet .....	27
4.2 Sentrale spørsmål i forbindelse med “Storfylke Vestlandet”.....	28
4.3 Ny teknologi som politisk og administrativt virkemiddel .....	32
4.4 Motkrefter mot et nytt storfylke .....	33
4.5 Konklusjon.....	34
5 “STORFYLKE VESTLANDET” - FORSLAG TIL VIDERE ARBEID.....	37
6 REFERANSER .....	39



## **Forord**

I det siste året har den norske debatten om det regionale styringsnivåets oppgaver, organisering og fremtid økt i omfang. Mange ulike synspunkt har vært fremmet, fra videreføring av dagens ordning, via sammenslåing av fylkeskommune og fylkesmann, til nedleggelse av fylkeskommunen. Ett av de mest radikale forslagene er knyttet til etablering av regionfylker som erstatning for dagens fylker.

Haugalandrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland har tatt tak i denne problemstillingen. Utgangspunktet for dette er at kommunene på begge sider av grensen mellom Hordaland og Rogaland opplever praktiske problemer knytte til denne grensen, og de ønsker i den sammenheng å få en omfattende drøfting om et "Storfylke Vestlandet" kan være en løsning på mange av de utfordringer en opplever at denne grensen gir.

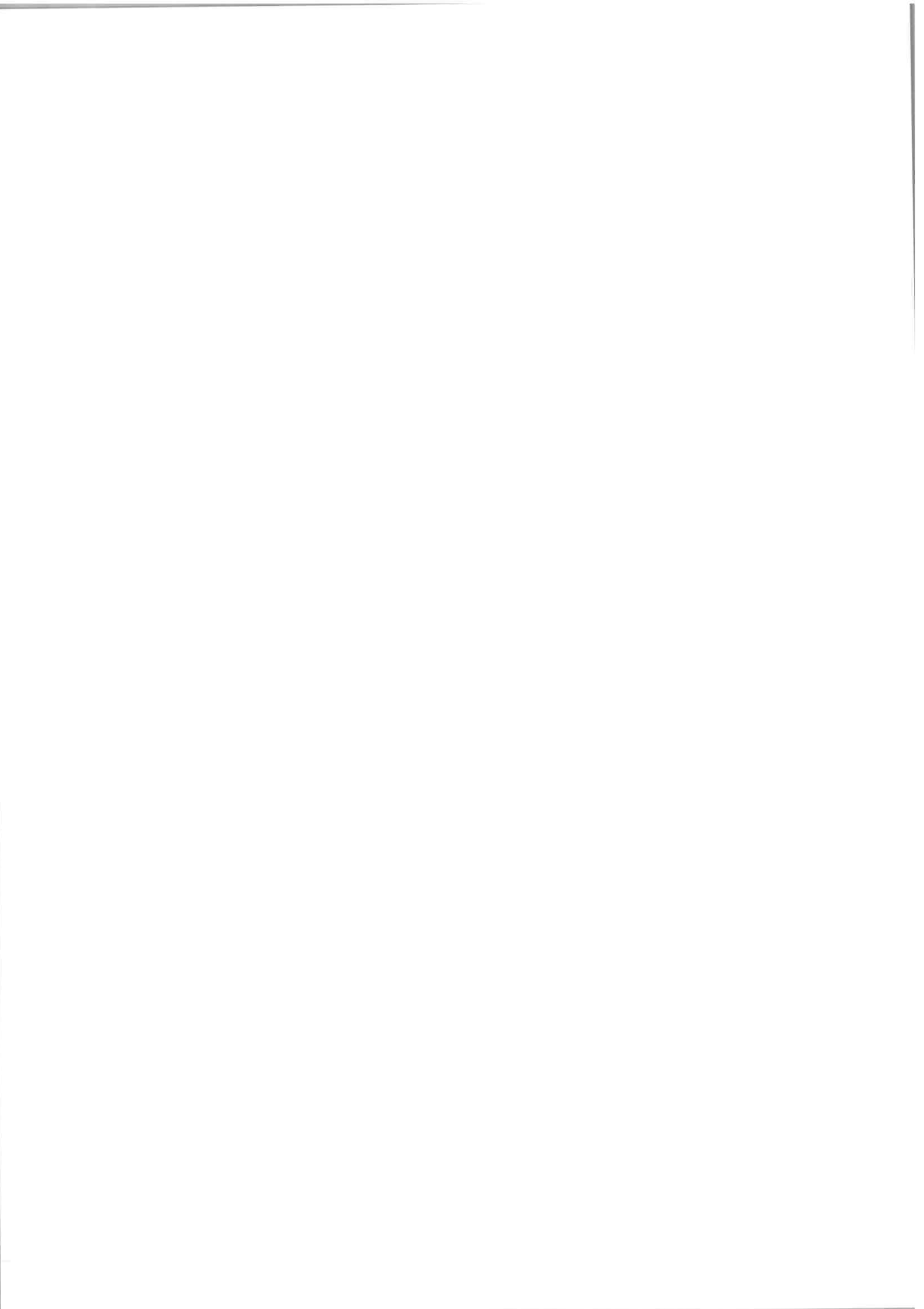
RF - Rogalandsforskning ble bedt om å gjennomføre en forprosjektstudie hvor ulike sider av en slik storfylkemodell blir belyst. Denne rapporten må derfor forstås som en presentasjon av problemstillinger og rammebetingelser, og ikke et svar på spørsmålet "Storfylke Vestlandet?".

Daglig leder i Haugalandrådet Vidar Vorraa, daglig leder i Samarbeidsrådet for Sunnhordland Gro Jensen Gjerde, Ordfører i Haugesund Finn Martin Vallersnes og Ordfører i Kvinnherad Aksel Kloster har fungert som referansegruppe for prosjektet.

Stavanger 15.3 1999

Forsker Arild Aurvåg Farsund

Prosjektleder





# 1 Innledning

Haugalandrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland har vedtatt å utrede nærmere om en nyorganisering av fylkesstrukturen på Vestlandet kan være en løsning på de utfordringer som de to regionrådene opplever at de har som utkantområder i hvert sitt fylke. Et utgangspunkt for denne løsningen er debatten om fylkeskommunens fremtid, hvor ulike aktører har foreslått storfylker som en løsning på de styringsmessige utfordringene som finnes mellom kommunenivå og staten. I den sammenheng er de svenske forsøkene med storfylker et interessant eksempel, som vi vil komme tilbake til i denne rapporten.

De to samarbeidsrådene har i fellesskap valgt en todelt tilnærming til problemstillingen "Storfylke Vestlandet". I første omgang skal RF - Rogalandsforskning utforme en forprosjektrapport hvor temaet belyses nærmere. Rapporten vil danne utgangspunkt for det videre arbeidet med problemstillingen i regi av de to samarbeidsrådene.

Nord-Rogaland og Sunnhordland består av 16 kommuner<sup>i</sup> med i alt 140.000 innbyggere. Geografisk er regionen avgrenset av Boknafjorden i sør, Bjørnefjorden i nord og Folgefonna i øst. Strukturen i næringslivet, arbeidsmarkedet, kommunikasjoner og ulike politiske og kulturelle samhandlingsprosesser gjør at området utvikler seg mer og mer i retning av en funksjonell region (hvor økonomi, arbeidsmarked og bosetning fungerer som et hele). Ferdigstillelsen av fastlandsforbindelsen (Trekantsambandet) for Stord og Bømlo i 2001 vil trolig styrke integrasjonen i regionen ytterligere.

Viktige utfordringer for Sunnhordland og Haugalandet er i dag knyttet til problemstillinger i forbindelse med fylkesgrensen mellom Hordaland og Rogaland. I den sammenheng har bl.a. Ølen kommune bedt Kommunal- og regionaldepartementet vurdere om kommunen kan overføres fra Hordaland til Rogaland, og det er nedsatt et utvalg som utreder denne problemstillingen. For mange av de andre kommunene er ikke flytting av fylkesgrensen en aktuell problemstilling, men det å få løst grenseproblemene er viktig. En løsning som har blitt lansert er et storfylke hvor både Hordaland og Rogaland inngår<sup>ii</sup>.

Vi vil i denne rapporten fokusere på sentrale sider ved en storfylkemodell for Vestlandet. En slik nyorganisering vil medføre store politiske, administrative og økonomiske utfordringer. Vårt utgangspunkt er derfor at det som et *forsøk* etableres et storfylke som omfatter Vestlandet<sup>iii</sup>. I den sammenheng er det viktig å avgrense hvilket geografisk område et slikt storfylke skal omfatte. Etter vår mening vil de tre vestlandsfylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland være en utmerket kandidat for et prøveprosjekt, og dette vil være den geografiske rammen for denne rapporten.

To forhold er særlig viktig i vår vurdering av hvilke av dagens fylkeskommuner som kan og bør inngå i et slikt "storfylke". Det første er knyttet til nasjonal balanse. Hvis også Møre og Romsdal skal inngå i Vestlandet<sup>iv</sup>, vil den nye enheten bli mye større både når det gjelder befolkning og økonomi enn både "Trøndelag" og "Nord-Norge". Det andre er knyttet til formelle strukturer som det kan bygges videre på. Da er

## "Storfylke Vestlandet"



Kilde: ESRI-Data  
Kartproduksjon: RF-Rogalandsforskning

Fig. 1

helseregionene et viktig utgangspunkt, hvor de tre nevnte fylker utgjør helseregion Vest-Norge, og Møre og Romsdal er en del av helseregion Midt-Norge<sup>v</sup>. Litt mer perifert er landets juridiske inndeling, hvor Gulating Lagmannsrett omfatter de samme tre fylkene.

Et Vestlandsfylke bestående av disse tre fylkene vil få et samlet innbyggertall på over 900.000<sup>vi</sup>, noe som tilsvarer ca. 20% av befolkningen i Norge. Det totale arealet er på 43.395 km<sup>2</sup>, noe som tilsvarer 13% av landets areal utenom Svalbard<sup>vii</sup>. Befolkningen er spredt relativt jevnt utover de tre fylkene, med Bergensregionen, Stavangerregionen og Haugesundsregionen som de viktigste tyngdepunktene. Ingen områder vil ut fra befolkning dominere et eventuelt storfylke. Vestlandet står sterkt innen en rekke for Norge sentrale næringer. Inkludert olje- og gass fra sokkelen utenfor kysten er dette den desidert viktigste eksportregionen i landet. I tabell 1.1 er eksporttall for 1997 og 1998 presentert for utvalgte fylker (tradisjonelle varer).

Tabell 1.1 Eksport i millioner kroner, etter fylke, 1997 og 1998 (fordelt)

Region	1997	1998	per capita	Mat, drikke, tobakk	Av dette fisk	Råvarer	Brenselsstoffer	Bearb. varer
Oslo	6 872,90	7 236,10	14 624	600,4	55	684,7	27,5	5 923
Rogaland	19 985,70	17 608,30	48 857	1 645	996,5	585,8	5 306,10	10 071
Hordaland	19 174,40	19 409,40	45 455	2 411,70	2 161	627,3	5 993,40	10 377
Sogn og Fjordane	8 768,10	7 444,50	81 944	2 473,80	2 227,10	100,40	3,60	4 866
Sør-Trøndelag	3 501	3 991,70	15 455	1 210,50	1 051,40	78,4	0,2	2 702

Kilde: SSB

Vestlandet er en viktig region målt i befolkning, verdiskaping og eksport, som regionen står overfor store utfordringer. Det kan likevel stilles spørsmål ved om en endring eller fjerning av fylkesgrensene betyr noe for regionens fremtidige utvikling. Det kan i stedet pekes på at dagens fylker representerer en god og legitim oppdeling av området. Vårt utgangspunkt er at "Storfylke Vestlandet" kan være et svar på to sett av utfordringer. For det første løser en grenseproblemer internt i regionen, og for det andre kan det bidra til at regionen står sterkere i forhold til fremtidige utfordringer. Vi vil utdype begge forhold i det følgende.

### Grenseproblemer mellom Haugalandet og Sunnhordland

Regional integrasjon er et viktig kjennetegn ved utviklingen i Haugalandet og Sunnhordland. Utbyggingen av bl.a. transportsystemene har bidratt til utvikling av regionale arbeids- og boligmarkeder som omfatter mange kommuner på begge sider av

## Kartutsnitt: "Storfylke Vestlandet"

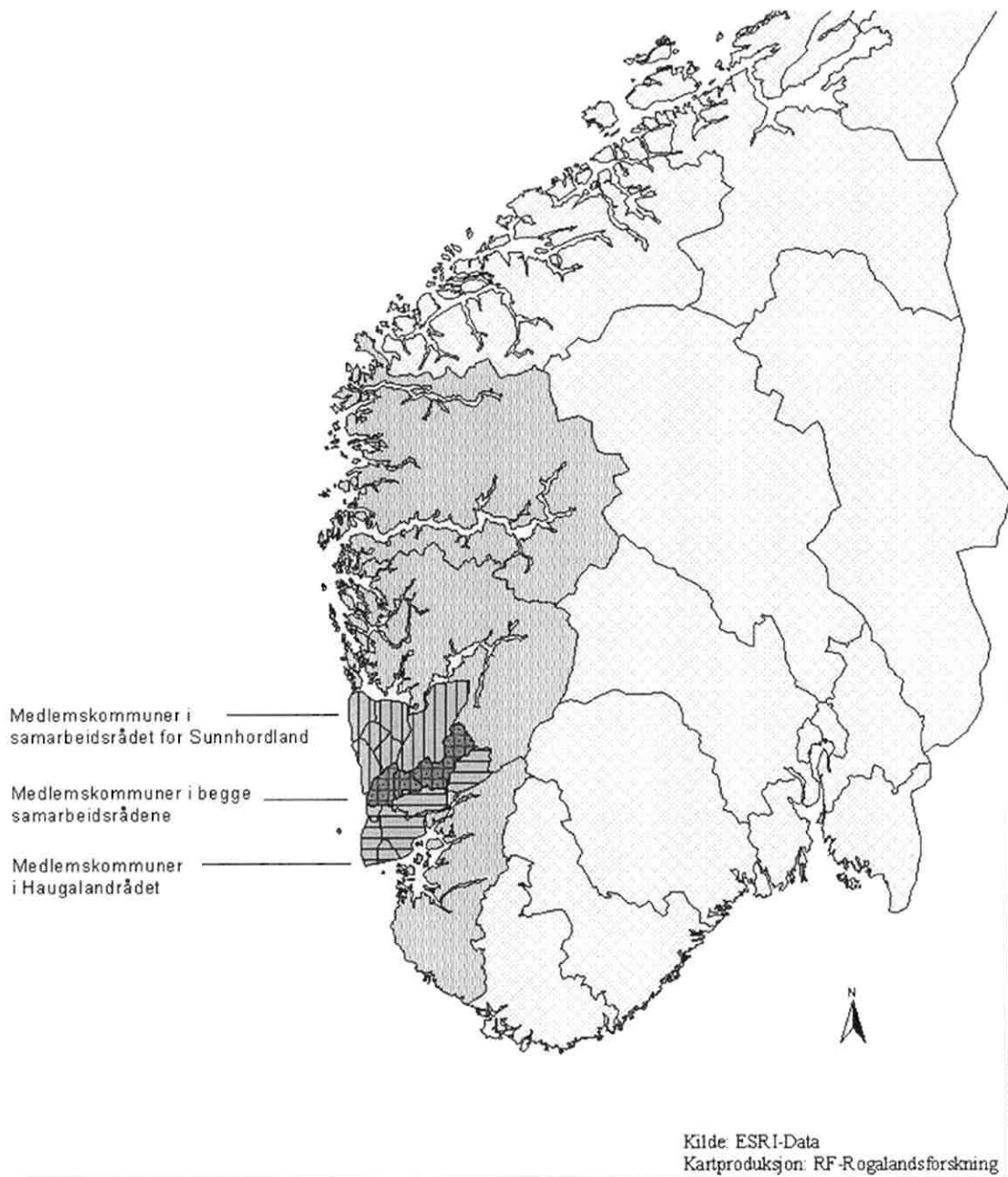


Fig. 2

fylkesgrensen. Integrasjonen på det politiske og administrative nivået er ikke like dynamisk og omfattende som på det økonomiske, og dels kulturelle område. Spesielt blir de tre kommunene Etne, Sveio og Ølen påvirket av en sterk økonomisk og sosial integrasjon med Haugalandet på den ene siden og en fortsatt institusjonell kobling mot Hordaland på den andre. De tre kommunene har dels prøvd å løse noen av utfordringene ved både å være medlemmer av Haugalandrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland, men slike samarbeid representerer ikke et fullgodt svar på de problemene som fylkesgrensen utgjør for kommuner, innbyggere og næringsliv.

I 1995 gjennomførte Telemarksforskning en utredning om interkommunalt samarbeid i Nord-Rogaland og Sunnhordland. Utredningen (Prestholdt et al 1995) er både en kartlegging/vurdering av erfaringene med interkommunal samarbeid i området, og den diskuterer mulighetene for å videreutvikle samarbeidet. Utfordringer knyttet til fylkesgrensen er ikke noe hovedtema i rapporten, bl.a. fordi den fokuserer på oppgaver lagt til kommunene og ikke på andre myndighetsorgan. Temaet berøres likevel, og rapporten konkluderer med at samarbeidsproblemene er størst på områder som sykehus, videregående skoler og havbruksnæringen, hvor det regionale ansvaret ligger i organer som er knyttet til fylke (Prestholdt 1995: 23).

Når det gjelder konkret samarbeid viser rapporten til at det er svært omfattende, også på tvers av fylkesgrensen. Erfaringene er også i stor grad gode, men en opplever noen problemer/utfordringer. Det er flest samarbeid innen økonomi/administrasjon, miljø/teknikk og sosial/helse, mens det er vanskeligst å få til langsiktig samarbeid på områder som næringsutvikling (ibid: 4). I årene etter at denne rapporten ble lagt frem har samarbeidet blitt utviklet videre. Blant annet har de tre hordalandskommunene Etne, Ølen og Sveio også meldt seg inn i Nord-Rogaland Rådet, som da skiftet navn til Haugalandrådet.

Ølen kommune har som nevnt søkt Kommunal- og regionaldepartementet om å få utredet en overgang fra Hordaland og Rogaland. I den sammenheng er det gjennomført en utredning av konsekvenser av endringer av fylkesgrensen, med spesielt fokus på Ølen sine problemer. Sekretariatet er lagt til fylkesmannen i Rogaland, og en sluttrapport fra prosjektet ble lagt fram ved slutten av april 1999. For Ølen er det mange problemer og utfordringer knyttet til fylkesgrensen, men mange av dem er løst gjennom avtaler mellom berørte myndighetsorgan. Rapporten vil danne utgangspunkt for det videre arbeid med denne problemstillingen i forhold til Ølen kommune.

Den økende integrasjonen og de minskende avstandene mellom Haugalandet og Sunnhordland vil trolig bidra til at flere kommuner på begge sider av fylkesgrensen kan oppleve de samme problemene som Ølen. Et viktig spørsmål blir da hva disse problemene består i konkret. Noen av svarene kan oppsummeres i følgende fire punkter:

#### *1. Fylkeskommunen:*

Forholdet til fylkeskommunenes organisering er viktig fordi en viktig del av den offentlige tjenesteproduksjonen er knyttet til dette styringsorganet. Fordelt på ulike tjenesteområder kan følgende området pekes på:

- *Helse:* Det fylkeskommunale helsetilbudet er bygget opp med basis i det enkelte fylke. For grenseregionene vil nabofylket kunne ha et bedre helsetilbud i nærområdet enn det hjemfylket har, og i denne regionen vil Fylkessykehuset i Haugesund kunne være et viktig tilbud til innbyggerne i deler av Sunnhordland. Innføringen av fritt sykehusvalg vil trolig kunne endre noe på dette, men fortsatt vil trolig fylkesgrensen bety mye for hvordan den enkeltes helsetilbud vil være.
- *Videregående utdanning:* De videregående skolene er etablert for å betjene befolkningen i ett fylke. Fylkesgrensene er avgjørende både for lokalisering av den enkelte skole og for hvor elevene kan gå på skole. På det siste området har en etterhvert fått til løsninger på tvers av fylkesgrensen mellom Hordaland og Rogaland, men det er et spørsmål om områdets samlede utdanningstilbud er godt nok.
- *Samferdsel:* Prioriteringer når det gjelder fylkesveier og støtte til kollektivtrafikk skjer også ut fra helheten i det enkelte fylke. Igjen kan grensekommuner med store interesser i nabofylket bli mer påvirket av de prioriteringer som gjøres der enn det som skjer i eget hjemfylke.
- *Fylkesplanlegging:* Den fylkeskommunale planlegging, som også omfatter næringsutvikling er innrettet mot å se helheten i ett fylke. Igjen kan det være manglende samsvar mellom opplevde problemer sentralt og de problemer og muligheter en opplever i grenseområdene. Igjen kan viktige rammebetingelser bli fastlagt i nabofylket uten mulighet for påvirkning.
- *Demokrati:* Fylkestinget er fylkeskommunens øverst myndighet, og det velges i direkte valg hvert fjerde år. Hvis kommuner (og deres innbyggere) får mesteparten av tjenestene fastlagt og levert fra nabofylket er det i utgangspunktet et demokratisk problem at de berørte ikke har innflytelse på utforming av den politikken som angår dem.

## 2. *Fylkesmannen:*

Forholdet til fylkesmennenes organisering har mange av de samme implikasjoner som for fylkeskommunene. Følgende områder kan fremheves:

- *Generell virksomhet:* Fylkesmennene har ansvar både for kontroll med kommunenes virksomhet, og de er ansvarlig for behandling av klager mot kommunal saksbehandling. I grensekommuner som er tett integrert med nabofylke vil det kunne bli et problem at en ikke har noen direkte kobling mot den ansvarlige fylkesmann.
- *Landbruk/miljø:* På disse to viktige områdene har fylkesmennene den utøvende myndighet innen sitt fylke. Igjen kan grensekommuner oppleve at de har flere felles problemer og muligheter med nabofylket enn det som blir prioritert i sitt eget fylke.

### 3. *Annen statlig virksomhet:*

Forholdet til annen statlig organisering er også en sentral utfordring for mange grenseregioner, bl.a. fordi også den følger fylkesinndelingen. Følgende områder er spesielt viktig:

- *SND:* Også på dette området er dagens fylkesgrenser viktige for innretningen av virksomheten. Spesielt kan prosjekter på tvers av fylkesgrensene være vanskelig å få til.
- *Vegkontor:* I vegplanlegging er fylkene viktig både for organisering av prosesser, utforming av prioritert oppgaveløsning og for gjennomføring av utbygginger. Selv om stamvegnettet skal bygges ut etter nasjonale prioriteringer, vil mange av premissene fastlegges internt i det enkelt fylke.

### 4. *Konklusjon*

Samlet har denne organiseringen av offentlig kontroll og tjenesteproduksjon mange felles implikasjoner for utviklingen i Sunnhordland og på Haugalandet. Disse kan oppsummeres i følgende:

- *Grenseproblemer:* Gjennomgangen over viser at fylkesgrensen er en naturlig avgrensning av mange offentlige tjenestetilbud, men i grenseområdet mellom Hordaland og Rogaland har næringsliv og befolkning blitt stadig tettere integrert de siste årene. I den sammenheng oppleves denne grensen som et betydelig praktisk problem.
- *Tapte muligheter:* Fylkesgrensen mellom Hordaland og Rogaland representerer i stor grad tapte muligheter for innbyggere og næringsliv på begge sider. Siden dagens fylker er viktig for struktureringen av offentlig politikk og virkemidler, bidrar dette til at det blir vanskelig å se regionen som et hele.
- *Forholdet til sentrale myndigheter:* Haugalandet og Sunnhordland utgjør samlet en viktig region med mange felles utfordringer og muligheter. I forhold til sentrale myndigheter medvirker fylkesgrensen til å minske området synlighet og potensiale.
- *Utfordring for befolkningen:* Fylkesgrensen er et praktisk problem for innbyggerne på begge sider av grensen. I mange sammenhenger vil mulige unntaksbestemmelser kunne bidra til å bygge ned grenseproblemene, men for innbyggerne vil det være vanskelig å få oversikt over om og hvordan en kan oppnå slik særbehandling.

Et "Storfylke Vestlandet" kan være en løsning på mange av de utfordringer som denne regionen står overfor i de kommende årene. Endrede markedsbetingelser i næringer som dominerer på begge sider av dagens fylkesgrense vil trolig kreve en omfattende omstillingstiltak. I den sammenheng er utfordringene for Haugalandet/Sunnhordland kun en del av utfordringene for hele Vestlandet, noe vi vil komme nærmere inn på i neste avsnitt.

## *Omstillingsutfordringer*

I en stadig mer globalisert økonomi står Vestlandet overfor betydelige utfordringer både på kort og lang sikt. Sentrale stikkord på lang sikt er bl.a. transport, næringsutvikling og forskning og høyere utdanning. På kort sikt er omstillingsutfordringer i forbindelse med de lave oljeprisene sentrale. Utfordringene kan kort oppsummeres i følgende punkter:

*Transport:* Vestlandet har fortsatt store mangler knyttet til vegnettet internt og ut av regionen. Det gjelder både aksene nord - sør (kyststamvegen) og ulike akser vest - øst, samt vegnettene i og rundt både Haugesund, Bergen og Stavanger. I de to storbyene er også utbygging av bybaner viktige diskusjonstema i transportsammenheng. I tillegg er utvikling av flyplasser, jernbaner og havner viktig for regionens evne og mulighet til å tilby gode transportløsninger. Samlet står regionen overfor svært store utfordringer på infrastrukturensiden for at næringsliv og befolkning skal ha et tilbud som er konkurransedyktig med andre deler av landet og i forhold til andre land.

*Næringsutvikling:* Vestlandet har et variert næringsliv innen både primær-, sekundær- og tertiærnæringer. Industrien på Vestlandet står sterkt på mange områder. Samtidig er utfordringene store. De lave oljeprisene i 1998 og 1999 har ført til store endringer i planene for utviklingen i denne næringen som betyr svært mye for verdiskaping og sysselsetting på Vestlandet. Tusenvis av arbeidstakere må trolig finne nye arbeidsplasser og mange bedrifter må utvikle nye markeder. Landbruk er fortsatt en viktig næring i store deler av Vestlandsregionen, men dette er en næring som vil få sine rammebetingelser vesentlig endret som følge av internasjonale avtaler. Arbeidet med en ny WTO-avtale vil starte høsten 1999. For å sikre sysselsetting og verdiskaping trenger derfor Vestlandet å utvikle både eksisterende og nye næringer.

*Forskning og høyere utdanning:* Vestlandet har et godt utbygd universitets- og høyskoletilbud, samt en rekke forskningsinstitusjoner. Samtidig er utfordringene på dette området store. Et viktig element i denne sammenheng er den planlagte utbyggingen på Fornebu, hvor de stor miljøene i Oslo og Trondheim går sammen om å planlegge etablering av nye omfattende utdanningstilbud. Enkelt har gått så langt som å kalle det for "å etablere et femte universitet" (Høyres Ansgar Gabrielsen til Bergens Tidende 20.2.99). Selv om det ikke skjer en institusjonell kobling mellom et "Storfylke Vestlandet" og en utbygging av Universitetet i Bergen til et Vestlandsuniversitet med f. eks. et "teknologisk fakultet" med hovedsete på Ullandhaug i Stavanger, kan dette være en del av regionens samlede mobilisering i forhold til store utfordringer innen økonomi, sysselsetting og verdiskaping<sup>viii</sup>. Samtidig er det også klart at Vestlandet får en relativt mindre del av nasjonale midler enn Oslo-regionen og Trondheim. Tabell 1.2 illustrerer fordelingen av forskningsmidler i Norge.



Tabell 1.2 FoU-investeringer, 1995 og 1997 (i millioner kroner)<sup>ix</sup>

Region	1995			1997		
	Totalt	Næringslivet	Offentlige kilder	Totalt	Næringsliv	Offentlige kilder
Akershus	2 043,30	973,8	56,4	2 716,30	1 537,10	946,5
Oslo	5 050,10	2 379,00	2294,6	6 251,90	3 056,50	2 569,10
Rogaland	751	548,8	182,8	1 323,40	1 118,20	150,8
Hordaland	1966,5	706,9	1170,7	1 988,40	621,4	1 236,90
Sør-Trøndelag	2452,4	1108,7	1185,1	2 315,70	719,3	1 379,20

Kilde: NIFU/SSB

### **Konklusjon**

Oppsummert kan en slå fast at en samling av ressursene i de tre fylkene kan være et viktig svar på mange av de utfordringene som Vestlandet står overfor på området regional utvikling. Et "Storfylke Vestlandet" vil kunne utgjøre et samlet ressursgrunnlag som er sterk nok til å mobiliser regionen overfor mange av endringene som kommer innen disse områdene de kommende årene. Dette er et viktig utgangspunkt i resten av denne rapporten.

Vi vil i det følgende presentere debatten om den norske fylkeskommunens rolle og fremtid, og om "Storfylke" er et mulig svar på dette. Deretter vil vi presentere utviklingstrekk i europeisk regionalpolitikk og i hvilken grad svenske forsøk med storfylker kan gi innspill til den norske debatten. Til slutt vil vi først presenter en del sentrale spørsmål for den videre debatten og vi vil skissere et opplegg for det videre arbeidet.



## 2 Debatten om den norske fylkeskommunen

### 2.1 Fylkeskommunens og fylkesmannens rolle og oppgaver

Det regionale styringsnivået i Norge er inndelt i to styringsstrukturer. På den ene siden finnes et demokratisk styrt system, fylkeskommunen. På den andre side finnes en statlig regionalforvaltning, fylkesmannen. I tillegg finnes en rekke statlige organ organisert med fylke som basisenhet, bl.a. Statens Vegvesen.

Den norske fylkeskommunen bygger på svært lange tradisjoner, som i noen sammenhenger går lenger tilbake enn den moderne norske nasjonalstaten (Ibid: 10). Tre årstall er sentrale i forbindelse med fylkeskommunens utvikling. Som et resultat av formannskapslovene av 1837 ble Amtsformannskapet etablert som et organ for ordførerne i landkommunene. I 1964 ble dette endret til at flere representanter for hver kommune skulle sitte i fylkestinget, og alle byene (unntatt Oslo og Bergen) ble med. Endelig i 1976 ble fylkestinget et direkte valgt organ, og nå var det kun Oslo som forble både kommune og fylkeskommune.

I det norske styringssystemet spiller fylkeskommunen en viktig, men avgrenset rolle. I dag finnes det 18 fylkeskommuner, mens Oslo både er kommune og fylkeskommune. De viktigste oppgavene til fylkeskommunene kan oppsummeres i følgende punkter (budsjettandel som er gjennomsnitt, er hentet fra AAD 1998):

- **Helse og sykehus (59,3%)**: Drift av sykehus og psykiatriske institusjoner, medisinske spesialisttjenester utenfor sykehus, offentlig tannhelsetjeneste og institusjoner for barne- og ungdomsvern og for rusmisbrukere.
- **Videregående skoler (24,9%)**: Videregående skoler, inkludert lærlingeordningen, og oppgaver innen voksenopplæring og arbeidsmarkedsopplæring.
- **Samferdsel (8,8%)**: Fylkesveier og kollektivtransport, inkludert løyver.
- **Kulturoppgaver (1,9%)**: Fordeling av midler til ulike kulturformål som teater, museer, bildekunst, idrett, kulturmønstringer og til frivillige organisasjoner. Ansvar for kulturminnevern.
- **Næring og miljø (2%)**: Viktige oppgaver innen næringsutvikling og miljøspørsmål.

Fylkeskommunens grad av frihet i oppgaveløsning varierer mellom disse ulike sektorene. Størst frihet har de trolig innen kulturområdet, mens det finnes flest reguleringer innen skoleområdet. Fylkeskommunene har ulike inntektskilder; statlige rammetilskudd (37%), statlige øremerkede tilskudd (15%), skatteinntekter (43%), avgifter og gebyrer (3%) og renteinntekter (2%) (AAD 1998<sup>x</sup>).

I tillegg til sektoroppgaver har fylkeskommunene siden 1970-tallet fått en stadig mer sentral rolle i regional utvikling og planlegging. Den regionalpolitiske rollen er todelt. For det første har fylkeskommunene ansvar for en helhetlig regional planlegging

gjennom fylkesplanleggingen. For det andre har fylkeskommunene tradisjonelt hatt ansvar for en rekke næringsrettede virkemidler, både for bedrifter og utvikling av infrastruktur. Når det gjelder de bedriftsrette virkemidlene har SND blitt stadig viktigere. Bukve (1998) sin analyse viser at fylkeskommunene i stor grad har fulgt opp de nasjonale målene i næringspolitikken, og at den frikoblingen som skjer mellom SND og fylkeskommunene er et uttrykk for rivalisering mellom ulike forvaltningspolitiske interesser og strategier i Oslo.

Fylkesmannsembete har også lange tradisjoner, og det har opplevd en betydelig økning i oppgaver de siste årene. Det finnes 18 fylkesmenn, og Oslo har her felles fylkesmann med Akershus. Ansvarsområdet kan deles opp i fire hovedelementer:

- **Sektormyndighet:** Fylkesmannen skal formidle sektorpolitikk mellom fagdepartement og kommune innen følgende områder: miljøvern, barne- og familiesaker, sosial omsorg, plan- og byggesaker, sivilt beredskap, justissektoren og landbruk.
- **Samordningsmyndighet:** Fylkesmannen har en viktig oppgave i å samordne den statlige politikken overfor kommunesektoren
- **Tilsynsmyndighet:** Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene gjennomfører den statlige politikken innen de rammer som er fastsatt.
- **Rettsikkerhetsinstans:** Fylkesmannen er rettsikkerhetsinstans for befolkning og næringsliv og er i den sammenheng klagemyndighet for kommunale vedtak.

Fylkeskommunens rolle og fremtid er under debatt. Stadig flere stiller spørsmål ved den rollen de norske fylkeskommunene spiller, og hvordan de løser sine oppgaver. Ulike synspunktene er dels knyttet til politiske motsetninger og dels til et ønske om mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Samtidig er denne norske diskusjonen om det regionale styringsnivåets rolle er svært lite representativ for diskusjonen om dette tema i andre land, både i Norden og Europa (Baldersheim 1998).

## 2.2 Regionalforvaltningens juridiske grunnlag

Fylkeskommunen og kommunen er ikke nedfelt i den norske grunnloven som egne styringsnivå. Den eneste henvisning som finnes er knyttet til "Fylke", som er valgdistrikt til Stortinget. I den sammenheng blir hvert enkelt fylke nevnt med navn og antall mandater (§ 58 i Grunnloven). Endringer i Grunnloven vil kreve vedtak i to påfølgende Storting.

Kommuneloven<sup>xi</sup> er den sentrale "forfatningslov" for kommuner og fylkeskommuner. Loven har regler om den politiske organisering; om arbeidsmåte og beslutningsprosess i politiske organ; om de folkevalgtes rettigheter og plikter; om administrasjonen i kommuner/fylkeskommuner; om planlegging, økonomiforvaltning og egenkontroll i kommunesektoren; om gjeldsforfølgning overfor kommuner og fylkeskommuner; om statlig tilsyn og kontroll, særlig vedrørende godkjenning av og lovlighetskontroll med

kommunale/fylkeskommunale vedtak. Loven har imidlertid ingen bestemmelser om den kommunale/fylkeskommunale inndeling, som reguleres gjennom en egen lov (Overå og Bernt 1997: 14).

Kommuneinndelingsloven<sup>xii</sup> har regler om fremgangsmåten ved endring av grensene for kommuner og fylkeskommuner. Ved større endringer i fylkeskommunenes grenser skal departementet opprette et utvalg som skal utrede saken, og endringene skal endelig godkjennes i Stortinget (Ibid: 14). Hvis det er aktuelt å endre inndelingen av fylkeskommuner slik at denne blir forskjellig fra inndelingen i fylker, vil dette kunne skje ved endring i kommuneloven. Det vil da også være nærliggende å ta i bruk en annen betegnelse enn “fylkeskommune”, som f.eks “regionkommune”. Endringer i den statlige fylkesinndelingen vil derimot kreve endring i loven fra 1918<sup>xiii</sup> og i Grunnloven (ibid: 15).

Debatten om fylkeskommunen har mange deltakere, og ulike synspunkt blir fremmet. Vi vil fokusere på to viktige innspill. For det første Kommunenes Sentralforbund sin utredning om oppgavefordelingen i offentlig sektor, og dernest debatten om storfylker.

## **2.3 Innstillingen fra Sundsbø-utvalget**

Kommunenes Sentralforbund har de siste årene tatt tak i debatten om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge. Den 20. august 1996 ble det oppnevnt et eget utvalg som fikk til oppgave å gjennomføre en “Kommunal offentlig utredning (KOU)” for å belyse de mest sentrale spørsmålene på dette området. Utvalget, som ble ledet av Dagfinn Sundsbø, har utarbeidet to delrapporter og en hovedrapport som tar opp en del sentrale problemstillinger som også er relevante for temaet “Storfylke Vestlandet”. Vi vil derfor kort presentere noen sentrale prinsipper som også vil danne et viktig innspill til kapittel 4 i denne rapporten (side 19-20):

1. Politiske prioriteringer og skjønnsavgjørelser legges til folkevalgte organer.
2. Oppgaver legges til “laveste effektive forvaltningsnivå” (nærhetsprinsippet).
3. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne, legges under samme forvaltningsorgan.
4. Staten må i utgangspunktet ivareta klare riksoppgaver og oppgaver som krever standardisert saksbehandling, mens kommunesektoren ivaretar tjenester som krever lokal samordning og skjønnsutøvelse.
5. Oppgave- og ansvarsfordelingen må være oversiktlig og oppfattes logisk riktig for befolkningen.
6. Oppgave- og ansvarsfordelingen må totalt sett fremme deltakelse og effektivitet.

Sundsbø-utvalget anbefaler i sin utredning at fylkeskommunen og fylkesmannen slås sammen, og at det nye organet også får ansvar for oppgaver som i dag ligger hos ulike statlige myndigheter. Det øverste ansvaret for oppgavene skal legges til et folkevalgt

organ. Vi vil ikke komme nærmere inn på denne diskusjonen i denne rapporten, men kort slå fast at de samme statlige oppgavene som utvalget anbefalte lagt til det nye fylke kan legges til et "Storfylke Vestlandet". Det gjelder oppgaver som Statens utdanningsdirektør, vegkontoret i fylkene og deler av fylkeslegeembetenes, fylkesarbeidskontorenes og fiskerisjefens ansvarsområder.

Nasjonale myndigheter har også startet arbeidet med oppgavefordelingen i det norske styringssystemet. Det såkalte "Oppgavefordelingsutvalget" har fått i oppdrag å utrede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, herunder mellom fylkesmannsembetene og fylkeskommunene. Utredningen skal foreligge innen 30. juni 2000. Det ligger ikke i utvalgets mandat å vurdere om større regioner/storfylker kan være et svar på noen av de utfordringene som danner utgangspunkt for utvalgets arbeid.

## 2.4 Storfylker som løsning?

Ambassaderåd Sverre Jervell (1998) satt med boken "N@rge foran oppbruddet" fokus på hva han mener er hovedutfordringene for det norske samfunnet i de neste tiårene: globaliseringen av økonomien og europeiseringen av politikken. Det viktigste politiske svaret på disse utfordringene bør etter Jervells mening være å dele landet inn i fem regioner som skulle få større ansvar for den regionale utvikling. Dagens fylker er etter Jervells mening for små og økonomisk svake til å møte de utfordringer som det regionale styringsnivået er best egnet til å takle (side 181).

På Vestlandet har denne debatten blitt møtt med ulike holdninger i det politiske miljø<sup>xiv</sup>. I Rogaland avviste fylkesordfører Odd Arild Kvaløy (SP) forslaget, bl.a. fordi det ville medføre mer sentralisering (Stavanger Aftenblad 21.1.98). Svein H. Andersen (AP) var mer positiv, bl.a. fordi en slik løsning kunne bidra til å utvikle Vestlandet videre (Stavanger Aftenblad 20.1.98). I Hordaland har fylkesordfører Magnar Lussand (SP) sagt seg positiv til et nærmere samarbeid mellom de alle fire vestlandsfylkene, men ønsker også beholde dagens fylkeskommuner og fylkesgrenser (Stavanger Aftenblad 6.7.98). I Sogn og Fjordane har også fylkesordfører Knut O. Aarethun (AP) uttrykt skepsis til en slik storfylkemodell, og ønsker i stedet å satse på samarbeid (Bergens Tidende 18.7.98).

Arbeiderpartiet i Hordaland gjennomførte sommeren 1998 utredningen "Nye tider - Nye mål", som konkluderte med å anbefale et nytt regionalt styringsnivå som omfattet store deler av Vestlandet. Dette innspillet la grunnlag for en ny debattrunde om et storfylke på Vestlandet. I debatten som fulgte har det kommet både motforestillinger og støtte til forslaget. Fra Arbeiderpartiet er det kommet en relativt samlet støtte til forslaget i alle tre fylkene, noe som bl.a. ble diskutert på en konferanse som partiet holdt i Bergen i februar 1999 (Bergens Tidende 7.2.99). Høyre er delt, bl.a. går fylkespartiet i Rogaland inn for å legge ned det demokratisk valgte styringsnivået. Fremskrittspartiet er også motstander av dagens fylkeskommune (Stavanger Aftenblad 22.2.99). Også fra Venstre har det kommet støtte til forslaget, mens det har kommet motforestillinger fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. De som er skeptisk til en slik nye modell er likevel positiv til et tettere samarbeid mellom de tre fylkene.

Fylkestinget i Hordaland har også vedtatt å opprette et "Vestlandsråd", som skal ha til oppgave å arbeide for et tettere samarbeid i regionen enn i dag. Forslaget ble støttet av AP, SV, V og H, og saken kom opp i forbindelse med høringsuttalelsen til Sundsbøutvalget sin innstilling. Vedtaket kom etter at Høyre sitt forslag om å etablere en landsdelsregion var nedstemt (Bergens Tidende 16.10.98).

Også noen av de store mediaorganene har stilt seg positiv til et stadig tettere samarbeid mellom de tre vestlandsfylkene. Den 13. mars slo Stavanger Aftenblad på lederplass fast at "samarbeidet mellom fylkene på Vestlandet må ikke bare gjelde helsetjenesten". Den 9. februar 1999 støttet Bergens Tidende på lederplass ideen om et storfylke på Vestlandet.

Debatten om disse spørsmålene har hatt mange deltakere det siste året, og det bli for langt hvis vi skal presentere alle synspunktene. To hoveddimensjoner kan identifiseres:

- *Tilhengerne*: Storfylket kan bidra til å få en bedre utnyttelse av regionens ressurser og tjenestetilbud, redusere sentraliseringen til Oslo og gi regionen et felles demokratisk styringsnivå.
- *Motstanderne*: Storfylket vil bidra til økt sentralisering internt i regionen og demokratiet vil bli svekket som følge av økt avstand mellom styrende og styrte. Fordelene kan oppnås gjennom økt samarbeid mellom fylkeskommunene.

Vi vil ta med oss begge disse perspektivene i den videre diskusjonen.

## 2.5 Konklusjon

På grunn av den politiske uenigheten som finnes rundt disse spørsmålene, og på grunn av antatte motsetninger knyttet til hvordan et slikt storfylke skal organisere sin virksomhet, er det fem grunnleggende forutsetninger som etter vår mening bør være avgjørende for utredning og gjennomføring av et slikt forsøk:

- *Kommunestrukturen skal ikke berøres av et slikt forsøk*. Utgangspunktet for denne premissen er at en endring av kommunestrukturen er en svært omstridt sak, slik at hvis dette også skulle trekkes inn ville det trolig vanskeliggjøre en debatt om "Storfylke Vestlandet" som løsning på de regionalpolitiske utfordringene.
- *Det skal ikke skje noen sentralisering m.h.t. arbeidsplasser innad i den nye regionen som følge av forsøket*. Utgangspunktet for denne premissen er at den fylkeskommunale og den statlige regionalforvaltningen i hovedsak er lokalisert på tre steder; Bergen, Leikanger og Stavanger. En omfattende flytting av ansatte vil trolig bidra til å vanskeliggjøre et slikt forsøk, samtidig som det er usikkert om ønsket effekt av storfylkemodellen kan oppnås på kort og mellomlang sikt. Moderne informasjonsteknologi kan i den sammenheng bli et viktig verktøy for å få slike desentraliserte løsninger til å fungere effektivt.
- *Det skal reellt sett overføres oppgaver fra statlig nivå til "Storfylke Vestlandet"*. Utgangspunktet for denne premissen er at en del av de områdene som er naturlig å

samordne i regi av et storfylke i dag ligger i statlige etater enten på regionalt eller sentralt nivå.

- *Det skal være reell økonomisk handlefrihet knyttet til forsøket.* Utgangspunktet for denne premissen er at et slikt forsøk medfører betydelige utgifter til nye aktiviteter. Samtidig er det et viktig premiss at den nye regionen må ha handlefrihet til å sette i gang regionale prosjekter. Det er derfor viktig at disse satsingene har en uavhengig finansiering.
- *“Storfylke Vestlandet” skal ikke være et fjerde styringsnivå.* Utgangspunktet for denne premissen er at det allerede eksisterer kompetente institusjoner som ivaretar de ulike oppgavene. Det nye er at det skal etableres et nytt politisk styringsnivå som skal koordinere oppgavene som i dag ivaretas av ulike myndighetsorgan.



## 3 Regionenes Europa - inspirasjon eller advarsel?

### 3.1 Mot et Europa av regioner?

Sverre Jervell sitt utgangspunkt for forslaget om en regional nyorganisering i Norge er i stor grad begrunnet ut fra utviklingen i Europa og EU. Tenkningen rundt det regionale styringsnivåets innhold og utvikling i Norge påvirkes i noen grad av utviklingen i både EU og i andre europeiske land (Farsund 1996). Samtidig er det også klart at debatten om den norske fylkeskommunens fremtid er lite representativ. Spørsmålet vi vil reise er om utviklingen i Europa generelt og Sverige spesielt kan representere en inspirasjon eller en advarsel mot en tilsvarende utvikling i Norge.

EUs regionalpolitikk er grunnlagt i et ønske om å utjevne økonomiske forskjeller mellom medlemslandene og mellom regioner i det enkelte medlemsland. EUs satsing på regional utvikling og regionalt samarbeid har også virket mobiliserende på regioner både i og utenfor unionen<sup>xv</sup>. I samme periode har det skjedd en demokratisering av det regionale styringsnivå i en rekke av EUs medlemsland (Spania, Frankrike, Italia og Belgia), mens andre land planlegger slike reformer (Storbritannia, Irland, Portugal). Prosesser som blir omtalt som “the rise of Meso Government in Europe” (Sharp 1993). Disse to prosessene har vært gjensidig forsterkende, og har lagt grunnlag for en debatt om “regionenes Europa” er et mer effektivt og legitimt prosjekt innen mange politikkområder enn de tradisjonelle nasjonalstatlige løsningene. Et spørsmål som mange reiser er om utviklingen går i retning av et Europa av regioner, eller om utviklingen går i retning av et Europa med regioner (Veggeland 1996).

På tross av disse observasjonene kan det stilles spørsmål ved om denne utviklingen 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 3.1 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 3.1: Regional autonomi

Regioner	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 i Belgia og Spania som har store nasjonale motsetninger internt. I de andre landene er den regionale fristillingen ikke kommet vesentlig lengre enn i Norge.

### 3.2 Utviklingen i Norden

Ser vi på de andre nordiske landene har Sverige og Danmark en inndeling på styringsnivåene som ligner den norske. Henholdsvis landsting og amtskommuner er paralleller til den norske fylkeskommunen, og len og statsamt er paralleller til den norske fylkesmannen. Også når det gjelder oppgaver er det mange overlapp mellom det tre landene. Sykehus, videregående utdanning og regional utvikling og planlegging er hovedoppgavene i alle tre landene. Viktige forskjeller er knyttet til medlemskapet i EU,

og til at en spesielt i Sverige har startet forsøk med omorganisering av det regionale styringsnivået, med sammenslåing til større og mer slagkraftige regionale enheter.

Amtskommunen, fylkeskommunen og landstinget er først og fremst produsenter av offentlig velferd. Og det er først og fremst helse og sykehus som er den dominerende aktiviteten til dette styringsnivået i alle tre land. I tillegg er videregående utdanning et sentralt område i alle tre landene. På andre områder er det litt større forskjeller når det gjelder ansvarsområder og økonomiske rammer, og de norske fylkeskommunene skiller seg i noe grad ut når det gjelder ansvar for regional utvikling og planlegging, hvor de statlige regionmyndigheter har størst betydning i Sverige. Totalt sett står mellomnivået for en betydelig del av de kommunale utgifter, noe som er illustrert i tabell 3.2 (Baldersheim 1998: 22).

*Tabell 2: Prosentandel av samlede kommunale utgifter som mellomnivået har ansvar for.*

Danmark (amtskommune)	Norge (fylkeskommune)	Sverige (landsting)
30	36	40

I Danmark har debatten om Amtskommunen hatt mange paralleller til den norske debatten om fylkeskommunen. Kritikerne mener at dette er et byråkratisk og kostbart styringsnivå som med fordel kan fjernes. Tilhengerne fremhever at det ikke finnes dokumentasjon på at de oppgavene som amtene har ansvar for kan løses bedre og mer effektivt av andre aktører. Også i Danmark har en fått en debatt om amtsstrukturen, men foreløpig har det ikke kommet noen konkrete forslag til forsøk med større amt (Regional forvaltning i Norden 1999).

Det svenske reformforsøket omfatter fire forsøksregioner; Skåne, Kalmar, Gotland og Västra Götaland (regionen omfatter Gøteborg by og tre landsting rundt). I forhold til problemstillingene "Storfylke Vestlandet" er det førstnevnte og sistnevnte region som utgjør de mest interessante eksemplene, og vi vil presentere dem nærmere i det følgende. De to andre forsøkene skjer uten at regioner blir slått sammen. Et viktig utgangspunkt for reformen var den store regionutredningen "Regional framtid" (SOU 1995: 27) som satte fokus på en del sentrale utfordringer knyttet til det regionale styringsnivåets fremtid. Det svenske EU-medlemskapet fra 1995 har også spilt en viktig rolle for denne fornyede interessen for det regionale styringsnivået. Kapasitet og kompetanse til å ta i mot og å bruke de regionale utviklingsprogrammene til EU ble en viktig oppgave for det regionale styringsnivået. En del av løsningen ble at et utvalg regioner ble plukket ut til å gjennomføre forsøk med nye grenser, ny oppgavefordeling og nye organisasjonsformer. Forsøkene skal etter planene føres frem til utgangen av 2002, og evalueres før de eventuelt videreføres i permanent form. Samtidig er det klart at det vil bli vanskelig å "sette klokken tilbake" til utgangspunktet straks forsøksperioden er avsluttet.

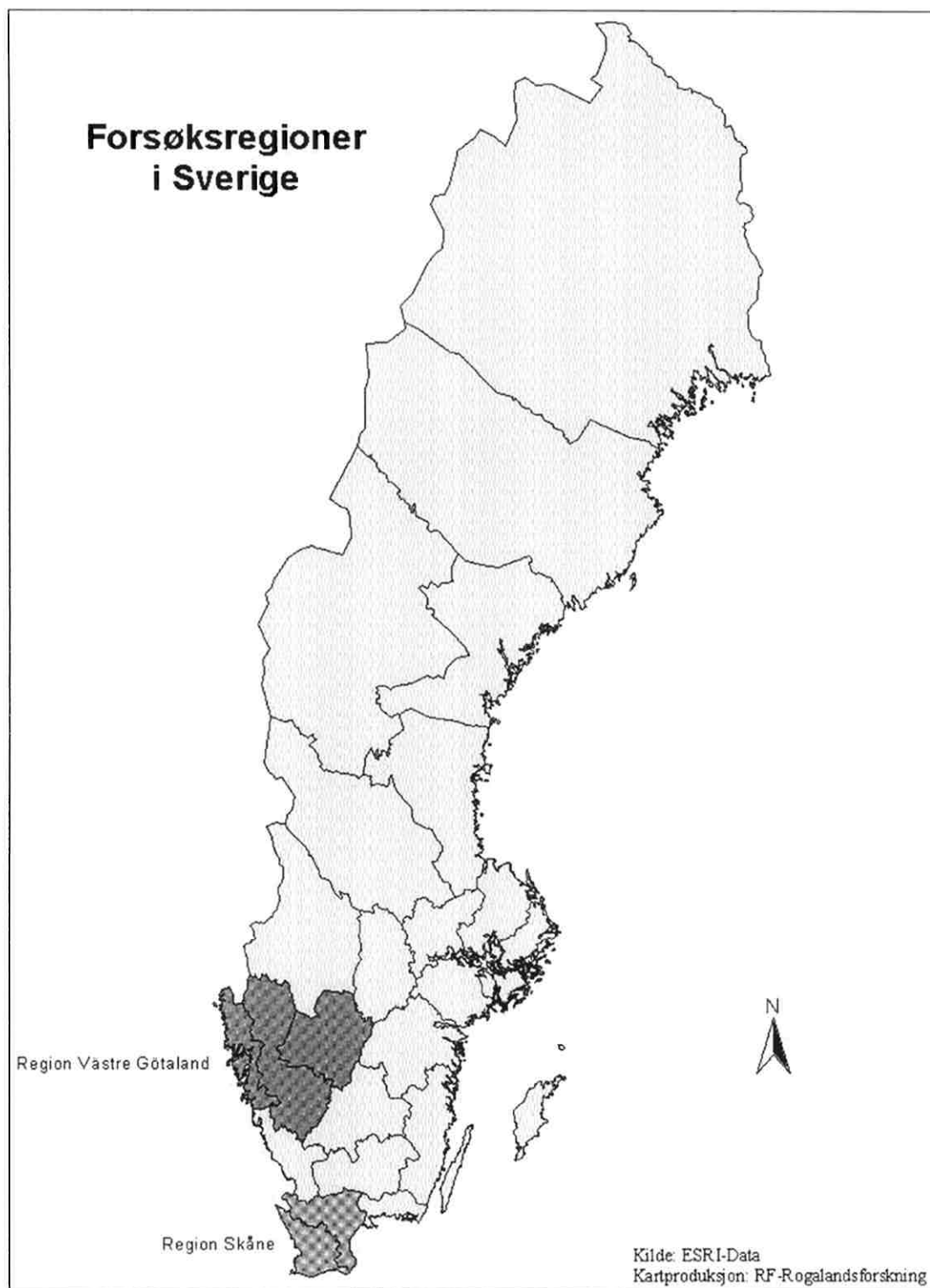


Fig. 3

Utgangspunktet for disse forsøkene er at det svenske synet på regional utvikling og regional politikk har blitt grunnleggende forandret de siste årene (Nilsson 1998). Den regionalpolitiske debatten har utviklet seg i til å fokusere på regional konkurranse og regionale strategier, og svenske politikere ser regionene som arenaer for næringspolitisk innsats. Regionalpolitikken har blitt forandre fra fordelingspolitikk til vekstpolitikk (ibid). To forhold har i følge Nilsson vært utløsende for forsøkene med regional organisering. Det første forhold har vært den gamle politikken manglende suksess, noe som førte til søking etter nye løsninger. I den sammenheng har ulike europeiske land sin satsing på regional politikk vært en viktig inspirasjon. Den andre faktoren var en økende splittelse *innenfor* de politiske partiene i synet på regionene, og i følge Nilsson har spesielt fremtredende representanter for sosialdemokratene i Skåne og Västra-Götaland vært sentrale for å sikre det regionale styringsnivået sin stilling.

### 3.3 Region Skåne

Regionforbundet Skåne ble etablert den 1. juli 1997, ved at de 33 kommunene og to landstingene i dette gamle "landskapet" overlot noen av sine oppgaver til regionen. Staten overførte også oppgaver til den nye regionen. Fra 1. januar 1999 ble disse oppgavene overført til en ny organisasjon Region Skåne, som styres av et folkevalgt forsamling. I perioden 1999 til 2002 skal forsøket med denne regionale oppgavefordelingen gjennomføres i Skåne. Vi vil i det følgende presentere noen sentrale trekk ved "Region Skåne"<sup>xvi</sup>.

Skåne utgjør et befolkningsmesig, og økonomisk tyngdepunkt i Sør-Sverige, og med åpningen av Øresundforbindelsen i 2001 vil den i økende grad bli integrert med København-området til Nordens desidert største og viktigste storbyregion. Skåne hadde ved utgangen av 1998 i overkant av 1,12 millioner innbyggere, med Malmø som den desidert største byen (250.000 innbyggere). Andre viktige byer er den gamle universitetsbyen Lund, Helsingborg og regionhovedstaden Kristianstad. Regionens areal er 11.000 km<sup>2</sup>, som er noe større enn Rogaland fylke.

#### *Politisk organisering:*

- *Regionfullmäktige:* Dette organet, som tilsvarer fylkestinget i den norske ordningen, har 149 medlemmer innvalgt i 6 valgkretser. Valgkretsene har mandater etter befolkningens størrelse. Regionfullmäktiget, som ble valg første gang i 1998.
- *Regionstyrelsen:* Dette organet, som tilsvarer fylkesutvalget i den norske ordningen, har 15 medlemmer.

I tillegg finnes en rekke "Beredninger" og "Nämder" (utvalg) som har ansvar for avgrensede politikkområder. Det er opprettet i alt 18 utvalg av ulik type. Det finnes bl.a. en "Beredning" for regional utvikling og en for helse og sykehus. På helseområdet er det i tillegg opprettet 6 "Nämder" som har ansvar for avgrensede deler av regionen.

### **Arbeidsoppgaver:**

- *Helse og sykehus:* Region Skåne har fått ansvar for sykehus og andre former for helsestell (inkludert offentlig tannpleie) i sitt område. Her er ansvaret organisert i 6 geografiske soner.
- *Regionalt utviklingsansvar:* Regionen har overtatt det regionale utviklingsansvaret fra de statlige länsstyrelsene (fylkesmennene). En viktig del av dette ansvaret har til nå vært å utarbeide et utviklingsprogram for regionen.
- *Interesseovervåking:* Regionen koordinere områdets eksterne interesser innenfor alle de politikkområder som er lagt til den.
- *Næringsliv og utdanning:* Regionen arbeider for at Skåne skal styrke sin økonomiske stilling, bl.a. gjennom nyetableringer og investeringer. Konkrete virkemidler er knyttet til bedriftsstøtte, regional prosjektvirksomhet, EU-prosjekter og landsbygdsutvikling.
- *Transport:* Gjennom selskapet "Skånetrafiken" har regionen ansvar for den samlede kollektivtrafikken i området.
- *Kultur:* Regionen har ansvar for den delen av kulturpolitikken som ikke kan knyttes til en enkelt kommune. Spesielt ansvar er knyttet til virksomheter som teater, danseinstitusjoner, regionale museer og lensbibliotek. Andre viktige oppgaver er knyttet til fordeling av kulturstøtte og støtte til prosjekt- og utviklingsvirksomhet.
- *Miljø og planlegging:* Regionen arbeider med å samordne kommunenes overordnede planlegging, og den har ansvar for å utforme de langsiktige planene for investeringer i veier og jernbaner. I planleggingen skal det legges vekt på miljø og på forbindelsen mellom miljø og helse. På miljøområdet har regionen også fått ansvar en rekke viktige saker som biologisk mangfold og regional agenda 21.
- *Turisme:* Regionen har ikke fått direkte kontroll med denne aktiviteten, som fortsatt skal ligge Skåne Turistråd. I forbindelse med regionale utviklingsprogrammer, i næringspolitikken og i spørsmål knyttet til kultur og markedsføring skal regionen ha en viktig rolle også knyttet til turisme.

## **3.4 Region Västre Götaland**

Et viktig utgangspunkt for dette forsøke med "Storfylke" i Vest-Sverige, var et forslag som representanter for fem riksdagspartier fra området fremmet til regjeringen i Riksdagen høsten 1996 (Sosialdemokratene, Folkpartiet, Centern, Venstrepartiet og Kristeligdemokratene). I desember samme år fulgte regjeringen opp med å sette ned et utvalg som utredet et forslag om en nyorganisering av regionforvaltningen i området. I etterkant av dette gikk alle de 7 partiene i regionen (Moderaterna og Miljøpartiet) sammen om å danne en ideel forening med 27 medlemmer fra kommuner og landsting

som skulle arbeide med de politiske sidene ved den nye organisasjonen. Etterhvert ble det etablert en rekke styringsgrupper (politikere) og arbeidsgrupper (tjenestemenn) som arbeidet med praktiske løsninger. Den 15. mai 1997 godkjente Riksdagen forslaget om et forsøk med endret organisering av Landsting og len i Vest-Sverige. Dette ble gjort i lovs form, bl.a. fordi oppgaver ble overført fra lenet til landstinget.

Den 1. januar 1999 ble Västra Götaland etablert som landsting (fylkeskommune) ved at den tok over oppgavene til Landstingene til Bohuslen, Alvsborg og Skaraborg<sup>xvii</sup> og landstingsoppgavene til Gøteborg kommune<sup>xviii</sup>. Fra 1. januar 1999 ble den nye Regionen med samme navn etablert, og denne er styrt av en folkevalgt regionforsamling. I først omgang gjelder denne ordningen frem til utgangen av 2002, og etter at den er evaluert skal det bestemmes om ordningen skal videreføres.

Allerede den 1. januar 1998 ble de tre länsstyrelsene (fylkesmennene) slått sammen til en. Gøteborg er "hovedstad", men forvaltningen er desentralisert med kontorer i Vänersborg, Mariestad, Borås, Uddevalla og Skara. Länsstyrelsen skal være regjeringens representant i länet og har oppgaver knyttet til å følge utviklingen i området, se til at nasjonale mål får gjennomslag og den skal samordne ulike interesser i länet. Det er et mål at den nye länsforvaltningen skal ha en desentralisert struktur. I sammenheng med forsøket skal regional planlegging, fordeling av utviklingsmidler og planlegging av infrastruktur flyttes over til Regionen.

Regionen Västra Götaland omfatter 49 kommuner med tilsammen 1,5 millioner innbyggere og et samlet areal på 24.000 km<sup>2</sup>. Dette gjør den til nest størst i Sverige med 17% av landets befolkning. Hovedtyngden av befolkningen bor i og rundt Sveriges nest største by Gøteborg. Virksomheten til den nye Regionen finnes desentralisert til i alt 6 byer i området, og "hovedstadsfunksjonene" er lagt til Vänersborg<sup>xix</sup>.

Begrunnelsen for å gjennomføre forsøket med et større regionfylke er mangfoldig. Blant annet blir følgende områder utpekt:

- Utvidet regionalt selvstyre er en viktig demokratisering som bidrar til at regionens egne innbyggere og beslutningstakere i større grad selv styrer sin egen utvikling og fremtid.
- En større region, som kan fatte egne beslutninger om regionens utvikling, gir bedre forutsetninger for en effektiv utvikling av den infrastruktur som er nødvendig for vekst i næringslivet og et godt livsmiljø.
- Vest-Sverige trenger en sterk og tydelig ledelse i det samarbeid som nå vokser frem på regionalt nivå i Europa.
- En felles region i Vest-Sverige medfører at ressursen, f.eks. innen helsevesnet, kan anvendes og samordnes på en mer effektiv måte, og at planlegging og beslutninger kan forenkles.

### ***Politisk organisering:***

- *Regionfulmäktige:* Dette organet, som tilsvarende den norske fylkestinget, har 149 medlemmer, og er regionens øverst besluttede organ og har ansvar for helheten og de overordnede strategiske spørsmål.
- *Regionstyrelsen:* Dette organet, som tilsvarende det norske fylkesutvalget, har hovedansvar for de regionale utviklingsspørsmål. Direkte underlagt finnes det tre utvalg; regionutviklingsutvalget, kulturutvalget og miljøutvalget. Regionstyrelsen utpeker 15 av 27 medlemmer i hvert utvalg, mens de 12 øvrige utpekes av kommunene i fellesskap. Disse utvalgene fungerer både som utvalg for Regionen (med 15 medlemmer) og som samarbeidsorgan med kommunene (med 27 medlemmer).
- *Helse- og sykehusstyrelsen:* Dette organet, som er underlagt Regionstyrelsen, har det overgripende ansvaret for helse- og sykehusvesen i regionen. I dette inngår også ansvar for tannlege og handikapvirksomhet. På dette området er regionen inndelt i mindre områder for å forenkle administrasjonen.
- *Andre organ:* Blant disse finnes det; et utvalg for etikk-, prioriterings- og ventelistespørsmål, et trafikkselskap, og eindomsutvalg.

I tillegg til de tradisjonelle ansvarsområdene til Landstingene har den nye Regionen fått hovedansvaret for arbeidet med regional utvikling. I den sammenheng har den nye Regionen overtatt ansvaret for regionens utviklingsstrategi og planlegging av infrastruktur fra statlige myndigheter. For å utføre disse oppgavene har en både overtatt pengene og deler av personellet. Etter planen skal det regionale utviklingsansvaret omfatte områder som næringsutvikling, infrastrukturspørsmål, regional kultur, høyere utdanning og forskning, miljøspørsmål og turisme. Innen samtlige områder skal en arbeide i felles nettverk med næringsliv, kommuner, høyskoler og universitet, länsstyrelsen og andre statlige organ.

## **3.5 Konklusjon**

Gjennomgangen overfor illustrerer mangfoldet i utviklingen i regionalpolitikken i ulike europeiske land. På tross av at det regionale styringsnivået har fått økende betydning og større myndighet i mange land, kan en ikke si at det er en klar tendens til at det regionale styringsnivået oppnår større selvstyre på bekostning av nasjonale myndigheter. På et område er likevel utviklingen entydig, og det gjelder i forhold til at regionale myndigheter får større betydning i det som kan defineres som utviklingsoppgaver. I den sammenheng har EU sine utviklingsprogram spilt en viktig rolle, men behovet for regional koordinering internt i de enkelte land er også en sentral drivkraft. Europeiske og ikke minst svenske utviklingstrekk på dette området representerer viktige erfaringer for den norske debatten.

De to svenske forsøkene med storfylker i Skåne og Västre Götaland er interessante eksempler både når det gjelder gjennomføring, oppgavefordeling og organisering. Vi vil



derfor i noen grad ta utgangspunkt i dette når vi diskuterer “Storfylke Vestlandet” og i den sammenheng er disse forholdene sentrale:

- Helhetlig regionalt utviklingsansvar under demokratisk kontroll på regionnivå er en hovedbegrunnelse for forsøkene.
- Et bedre og mer effektivt helsetilbud er et annet viktig delmål i forsøkene.
- En desentralisert forvaltning skal videreføres både for den folkevalgte og den statlige delen av det regionale styringsnivået.
- Den nye regionen er etablert uten at det er gjennomført endringer i kommunestrukturen i de lenene som inngår i forsøket.



## 4 “Storfylke Vestlandet” - sentrale spørsmål

I dette kapitlet vil vi presentere nærmere det vi ser som sentrale utfordringer knyttet til temaet “Storfylke Vestlandet”. Først vil vi diskutere hvilke positive effekter en slik nyorganisering kan tenkes å ha for utviklingen på Vestlandet. Dernest vil vi diskutere en del temaer og spørsmål som vi ser som viktige i forbindelse med det videre arbeidet med temaet “Storfylke Vestlandet”. Til slutt vil vi ta opp det vi kan definere som motkrefter mot en slik ny regional organisering. I den sammenheng er det viktig å understreke at vi oppfatter dette som legitime motargumenter.

### 4.1 Nyten av et nytt storfylke på Vestlandet

Utgangspunktet til mange av de som har engasjert seg i debatten rundt den norske fylkeskommunen, og gjennomgangen av de svenske begrunnelsene for å starte forsøk med større regioner viser at spesielt tre områder kan trekkes frem:

1. *Regional utvikling*: Utvikling av det økonomiske handlingsrommet i regionen vil både være en hovedbegrunnelse for, og en hovedoppgave til, et “Storfylke Vestlandet”. En overordnet regional utviklingsstrategi basert på politisk og administrativt ansvar for områder som infrastrukturutvikling, næringsutvikling, forskning og høyere utdanning, kultur og internasjonale kontakter vil være sentralt for at regionen skal kunne møte mange av de utfordringer den står overfor de kommende årene. I den sammenheng er økonomisk handlingsrom et sentralt stikkord.
2. *Effektivt helsestell*: De tre vestlandsfylkene utgjør allerede i dag en felles helseregion med Haukeland Sykehus som regionsykehus. Dette samarbeidet er i stadig utvikling både på sentralt og lokalt nivå. Sentralt er det opprettet et eget helseutvalg som består av politiske og administrative representanter for de tre fylkeskommunene. Et lokalt tiltak i området Sunnhordland og Haugalandet er knyttet til at sykehusene i Haugesund, Odda og Stord samarbeider når det gjelder å utnytte spisskompetansen ved det enkelte sykehus på en bedre måte. En felles utvikling av helsetilbudet i en tid med økende krav til ekspertise og økonomi vil trolig være en god strategi for å sikre omfanget, kompetansen og økonomien i hele det regionale helsetilbudet.
3. *Demokratisk kontroll*: Ansvar for mange av de oppgavene som er nevnt under punkt 1 og 2 er i dag lagt til organ som ikke er direkte underlagt folkevalgt styring, men delegert til en statlig regionalforvaltning med stor grad av selvstyre. Tilsvarende vil økende bruk av samarbeid mellom fylkeskommuner svekke den direkte demokratiske kontrollen med virksomheten, bl.a. fordi kun en liten del av det politiske og administrative system er involvert i slike samarbeid.

## 4.2 Sentrale spørsmål i forbindelse med "Storfylke Vestlandet"

Etablering av et "Storfylke Vestlandet" er et politisk prosjekt, og en kan som sådan ikke utrede om det finnes ett svar som skal gi grunnlag for et slikt vedtak. Men gitt at det finnes et klart politisk flertall for en slik løsning er det en del praktiske spørsmål som bør vurderes i forbindelse med et slikt forsøk. Noen av disse svarene vil først kunne gis etter ytterligere utredninger, mens andre er praktiske og/eller politiske og bør derfor utarbeides som en del av prosessen frem mot et storfylke.

To forhold er sentrale å diskutere når organisasjonen til et nytt regionfylke skal utredes. For det første skillet mellom de oppgavene som skal utformes regionalt, og de oppgavene som er knyttet til nasjonale kontroll. For det andre at kun på begrensede områder skal den nye regionen overta myndighet fra kommunene. I hovedsak skal det regionale nivået være en støttespiller for kommunene og det lokale selvstyret.

Et storfylke Vestlandet basert på de tre fylkeskommunene vil bli en svært stor organisasjon. I dag har Hordaland fylkeskommune 13.500 ansatte og et budsjett på 7,1 milliarder kroner, Rogaland fylkeskommune har 9.300 ansatte og et budsjett på 5,7 milliarder kroner og Sogn og Fjordane fylkeskommune har 3.200 ansatte og et budsjett på 1,7 milliarder kroner. I tillegg finnes det et betydelig antall ansatte hos fylkesmennene og hos regionale statsetater som vil bli berørt hvis en "svensk" løsning skal utprøves i Norge<sup>xx</sup>.

Det stor flertall av de ansatte er direkte ansatt i tjenesteproduksjon eller i administrasjon av denne. For bl.a. lærere, sykepleiere og leger vil et storfylke bety relativt lite når det gjelder oppgaver og lokalisering av arbeidssted. Når det gjelder de fylkeskommunale sentraladministrasjonene er det større utfordringer, både fordi det finnes en del overlapp og fordi i noen lederposisjoner er det kun behov for en stilling, mot 3 i dag.

I det følgende skal vi peke på en del viktig temaområder og spørsmål som bør tas opp i forbindelse med det videre arbeidet. Vi vil samtidig presisere at vi ikke vil berøre alle de tjenesteområder som dagens fylkeskommuner har ansvar for.

### 1. Styringsstruktur

I dag er Vestlandet delt inn i tre fylker med en demokratisk og en statlig styringsstruktur. Vi har sett i kapittel 3 at en i de svenske forsøkene har videreført den tilsvarende todelingen som har eksistert i Sverige, samtidig som en har overført oppgaver fra den statlige regionalforvaltningen til den demokratisk styrte regionforvaltningen. Denne modellen vil trolig passe best til dagens norske løsninger, og det vil ikke kreve vesentlige endringer i lovverket. I sammenheng med en videre analyse av "Storfylke Vestland" bør følgende spørsmål analyseres nærmere:

- Hvordan skal de nye organisasjonene utformes? I den sammenheng er forholdet til bestemmelser i ulike lover sentralt å få avklart.

- Hvordan bør valgordning, valgdistrikt og styringsorganer utformes i storfylket? I denne sammenheng er bl.a. forholdet mellom en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell viktig å avklare.
- Hvordan kan en videreføre en desentralisert styringsstruktur? I den sammenheng blir det viktig å se nærmere på hvordan koordinering og samarbeid med kommunene kan utformes.
- Hvordan skal virksomheten finansieres?
- Hvordan skal forholdet mellom Storfylke (med eventuelt en Regionordfører, regionregjering og regionparlament) og den statlige fylkesmannsdelen organiseres?
- Hvor skal "hovedstadsfunksjonene" lokaliseres? Er det mulig å dele denne, f.eks. ved at den fylkeskommunale forvaltningen får hovedsete i Bergen og den statlige i Stavanger?

## **2. Sykehus og helse**

I dag utgjør de tre vestlandsfylkene helseregion Vest-Norge. I den sammenheng er det allerede etablert noen felles strukturer knyttet til de felles helsetjenestene som tilbys. Et annet viktig utviklingstrekk er at Universitetet i Bergen nå har startet utdanning av leger ved andre sykehus enn Haukeland. Selv om dette ikke kan kobles direkte til fylkeskommunene, er det en indikator på tettere integrasjon på dette området. I dag diskuteres forholdet mellom fylkeskommunal og statlig kontroll over sykehusene, og mange hevder at en annen ansvarsfordeling ville gi flere og bedre tjenester. Det er likevel mye som tyder på at verken forklaringer eller løsninger på problemene er så enkle som mange hevder (se bl.a. Hagen 1998). En løsning kan knyttes til at en i et forsøk med "Storfylke Vestlandet" får vurdert effekten ved at en helseregion får et helhetlig ansvar for et effektivt og godt helsevesen i sitt område. I den sammenheng er det en del spørsmål som bør diskuteres:

- Hva vil det bety at Storfylket får ansvar for, og handlingsrom til, samlet å utvikle sykehusene og helsetilbudet på Vestlandet?
- Hvordan bør virksomheten organiseres?
- Hvordan kan en på en mest mulig effektiv måte videreføre en desentralisert styringsstruktur?
- Hvordan bør den politiske styringen være i helse- og sykehusspørsmål?

## **3. Regional utvikling**

I dag har de norske fylkeskommunene ansvar for regional planlegging, noe som bl.a. innebærer ansvar for koordinering mellom styringsnivåene. I utgangspunktet gir dette stort handlingsrom, men fortsatt har den statlige forvaltningen på regionalt nivå viktige ansvarsområder. Det gjelder både innen landbruk, miljø og veier. Et styringsorgan som

har ansvar for å planlegge og utvikle regionen på alle sentrale områder kan være et riktig svar i et område med stort potensiale og mange utfordringer.

Et tredje området som vil være naturlig for det nye storfylke er derfor det vi vil definere som regional utvikling. Noen av disse oppgavene som vi foreslår belyst i denne delen er i dag en del av fylkeskommunenes ansvarsområde, andre er en del av fylkesmennenes ansvarsområder og noen oppgaver tilhører statlig sektoradministrasjon på regionalt nivå. Kriteriene for skillet mellom forvaltning og kontroll bør utdypes i et hovedprosjekt.

### *Næringsutvikling*

Næringsutvikling, sysselsetting og verdiskaping vil være sentrale stikkord for politiske myndigheter på Vestlandet de kommende årene. De tre fylkene har stor aktivitet innen olje- og gass (både selve kjernevirksomheten og leverandørindustrien), prosessindustri og landbruk. Dette er næringer som følge av endringer i markedsforhold står overfor store omstillingsutfordringer de kommende årene. I tillegg er regionen sterk innen havbruk, fiskeri, fornybare energikilder, reiseliv og ITK-næringen<sup>xxi</sup>, men hvor det kan stilles spørsmål ved virkningen av både regionale og statlige virkemidler. Dette er næringer med stort utviklingspotensiale. I sammenheng med disse utfordringene er det flere spørsmål som bør utredes:

- Bør det nye regionfylket få ansvar for det regionale næringsutviklingsarbeidet som i dag drives av fylkeskommunene, fylkesmennene (landbruk og bygdeutvikling) og staten (SND)?
- Hvordan skal virksomheten organiseres? I den sammenheng er forholdet mellom desentralisering og koordinering viktig å presisere.
- Hvilket økonomisk handlingsrom bør/kan storfylket ha på dette området?

### *Internasjonale relasjoner*

De to svenske forsøksregionene har også ansvar for visse internasjonale oppgaver, bl.a. knyttet til EU sine regionale programmer. I Norge har også internasjonale relasjoner blitt et arbeidsområde for fylkeskommunene (se bl.a. Farsund et al 1995). Hordaland og Rogaland er blant de fylkeskommunene som har satset mest på dette området. Hordaland har opprettet et eget "Europakontor" i Bergen, som bl.a. arbeider med næringslivs- og utdanningsoppgaver. Rogaland har gjennom "Stavanger-regionens Brusselkontor" etablert et viktig redskap for næringslivet i fylket. I forbindelse med et storfylke forsøk er det flere spørsmål som bør utredes:

- Hvilke internasjonale oppgaver bør "Storfylke Vestlandet" satse på, og hva bør være omfanget på denne satsingen?
- Hvordan bør denne virksomheten organiseres?

### *Samferdsel*

Samferdsel og infrastruktur for denne er svært viktig for de tre vestlandfylkene. I dag er ansvaret delt mellom de tre fylkeskommunene og de statlige vegkontorene i fylkene. I de svenske forsøkene er mange av de statlige oppgavene på dette området flyttet fra den statlige til den regionale forvaltning.

- Hvordan bør samferdselsoppgavene fordeles mellom kommune, storfylke og stat? Spesielt blir det viktig å avklare hva som er statlige kontrolloppgaver og hva som er regionale utviklings- og planleggingsoppgaver.
- Bør det nye Storfylket få ansvar for planlegging knyttet til utvikling av vegger, flyplasser og havner i regionen?
- Hvordan bør virksomheten organiseres innen de ulike områdene?
- Hvordan kan oppgavene fordeles slik at målet om en desentralisert styringsstruktur videreføres?

### *Høyere utdanning og forskning*

I dag har fylkeskommunene ansvar for videregående utdanning, og et av problemene i forhold til dagens fylkesgrenser er i noen grad knyttet til problemer med tilbud på tvers av grensene, selv om det etterhvert er utviklet et samarbeid på disse områdene. Utdanning og forskning vil også kunne være viktige deler av en bred satsing på regional utvikling. Regionen har en rekke tunge institusjoner, som enten er statlige eller selvstendige stiftelser. Noen viktige spørsmål bør likevel utredes:

- Kan det nye Storfylket få ansvar for en samordnet satsing på videregående skoler, høyskoler og Universitet? I den sammenheng er det spesielt de oppgavene som er knyttet til nærings- og kompetanseutvikling som er sentrale. De tradisjonelle oppgavene til høyskoler/universitetet videreføres som i dag.
- I hvilken grad kan et forsøk med et storfylke kobles opp med nye tiltak innen forskning og etterutdanning?
- Hvordan bør denne virksomheten organiseres og finansieres?

### *Miljø*

I diskusjonen rundt organiseringen av forvaltningen på regionalt nivå er plassering av miljøforvaltningen en gjenganger. I sammenheng med de svenske forsøkene har viktige miljøspørsmål blitt en del av regionmyndighetenes ansvarsområde, bl.a. for at miljø skal bli bedre integrert med de andre utviklingsoppgavene. Dette kan være en løsning som kan utprøves i et forsøk med "Storfylke Vestlandet".

- Bør det nye Storfylket få ansvar for utforming og gjennomføring av en helhetlig regional miljøpolitikk? Viktige forhold kan være arealbruk, ENØK og nye fornybare energikilder.

- Hvordan skal en skille mellom miljøoppgavene til statlige myndigheter og til Storfylket?
- Hvordan bør virksomheten organiseres på de ulike områdene?
- Hvordan kan oppgavene fordeles slik at målet om en desentralisert styringsstruktur videreføres?

### *Kultur*

Vestlandet har et rikt og variert kulturliv. Noe av finansieringen av dette er knyttet til fylkeskommunene, mens andre deler er knyttet til staten. I de svenske forsøkene er kultur integrert som en del av de regionale utviklingsoppgavene. I sammenheng med et forsøk med et Storfylke er det flere spørsmål som kan diskuteres:

- Hvilke kulturpolitiske oppgaver er det naturlig å legge til et storfylke?
- Bør Storfylket få ansvar for deler av den kulturpolitikken som i dag legges fast i Oslo?
- I hvilken grad bør kultur ses i sammenheng med andre utviklingsoppgaver?
- Hvordan bør virksomheten organiseres?
- Hvordan kan oppgavene fordeles slik at målet om en desentralisert styringsstruktur videreføres?

## **4.3 Ny teknologi som politisk og administrativt virkemiddel**

Et viktig utgangspunkt for forprosjektet var at etableringen av et "Storfylke Vestlandet" ikke skulle føre til en uønsket sentralisering innad i den nye regionen. En sammenslåing av de tre fylkeskommunene i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, samt deler av den statlige administrasjonen i de samme fylkene berører mange ansatte. I noen grad vil en slik sammenslåing kreve en desentralisert struktur for å fange opp mangfoldet i den store regionen. Samtidig vil en desentralisert løsning trolig bidra til større synlighet og dermed høyere legitimitet for den nye regionen.

I utgangspunktet vil en slik desentralisert struktur kunne bli kostbar og tungdrevet. Det vil derfor være en utfordring å få til strukturer og samarbeidsformer som kan redusere både kostnader og samarbeidsproblemer mellom ulike etater og mellom samme etat lokalisert på ulike steder. I den sammenheng kan ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi bidra til å bygge ned avstander og administrativ kompleksitet.

I det videre arbeidet vil det være viktig å diskutere ulike modeller for hvordan dagens oppgaver og eventuelle oppgaver som overføres fra staten kan organiseres og lokaliseres uten at dette bryter med dette målet. En viktig del av prosjektet bør derfor analyser:



- Hvilke teknologiske muligheter og barrierer finnes når det gjelder å få etablert en desentralisert virksomhet?

Det arbeides allerede med denne type problemstillinger på Vestlandet. I Sogn og Fjordane har ulike offentlige og private organ gått sammen om flere prosjekter hvor målet er å utvikle IT-teknologien til et praktisk arbeidsredskap. Disse prosjektene kan representerer viktige innspill til det videre arbeidet. To aktuelle prosjekter i den sammenheng er:

*Titan-prosjektet*<sup>xxii</sup>: Dette er et EU-prosjekt hvor Sogn og Fjordane har fått med seg regioner i Skottland, Irland og Italia i arbeidet med å bruke moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å styrke informasjonsflyten fra offentlige myndigheter til næringsliv (SMB-bedrifter) og innbyggere, samt støtte opp om livslang læring, samfunnsnettverk og informasjon. Prosjektet er rettet inn mot å utvikle et mest mulig komplett sett av informasjonskilder og kommunikasjonsløsninger, samtidig som man vil legge til rette for at den enkelte bruker skal få informasjon tilpasset sine egne behov.

*Samhandling uten grenser - den virtuelle forvaltning*<sup>xxiii</sup>: Målet med dette prosjektet har vært å vise hvordan en kan bruke informasjonsteknologi til å fremme regional utvikling, frigjøre ressurser, gjøre spisskompetanse mer tilgjengelig, sikre et desentralisert offentlig tjenestetilbud og gjøre det enklere å flytte forvaltningsoppgaver ut av pressområder. I dette prosjektet har en sett på hvordan virtuelle nettverk kan etableres internt i organisasjoner med ulik geografisk lokalisering, og mellom organisasjoner med ulik geografisk lokalisering.

#### 4.4 Motkrefter mot et nytt storfylke

Gjennomgangen av debatten om den norske fylkeskommunens fremtid illustrerer at det er mange momenter som taler mot etablering av et storfylke på Vestlandet. Vi vil dele dem i syv hovedgrupper:

1. *Politiske*: Flere partier har allerede antydnet at de er motstander av et storfylke for Vestlandet. Motstanden er for noen begrunnet ut fra at en ønsker å videreføre dagens fylkesstruktur, noen er motstandere av for store enheter mens andre er motstandere fordi de prinsipielt er mot fylkeskommunen som en del av den norske styringssystem.
2. *Institusjonelle*: Den eksisterende fordelingen av oppgaver mellom statlig og fylkeskommunale organ, og mellom de tre fylkene, har mange forsvarere. I forbindelse med et forsøk vil det bli viktig å ta hensyn til motforestillingene når en vurderer hva som skal gjøres og hvordan disse tiltakene skal gjennomføres i praksis.
3. *Kulturelle*: Vestlandet fungerer ikke i dag som en enhetlig region på den kulturelle siden. Innbyggernes identitet er i hovedsak knyttet til hjemsted, region og fylke, og i mindre grad til Vestlandet som region. De aller fleste organisasjoner innen kultur og samfunnsniv har en regional organisering baser på fylke som geografisk ramme, noe som vil være kostbart og vanskelig å endre på kort sikt<sup>xxiv</sup>. I den sammenheng kan det

stilles spørsmålstegn med om det nye regionfylket vil få tilstrekkelig oppmerksomhet og dermed politisk legitimitet.

4. *Rivalisering mellom byer*: En annen utfordring vil trolig være "rivaliseringen" mellom byer (Bergen/Stavanger) og regioner internt i det nye storfylket. En kan derfor anta at hvis motstanden mot et storfylke er sterk i viktige byer eller regioner, vil dette kunne ha negativ effekt på hele samarbeidsforsøket.
5. *Media*: Vestlandet har i dag ikke noe felles mediaorgan som kan danne grunnlag for en felles debatt om regionens politiske og samfunnsmessige utfordringer. NRK sine distriktsavdelinger dekker fylker, de store avisene dekker områder rundt de viktigste byene. De lokale kommersielle TV selskapene har konsesjoner som dekker regioner internt i fylker eller på tvers av fylker. Dette kan komme til å svekke regionens legitimitet i befolkningen.
6. *Økonomiske og administrative kostnader*: Vi har i dette forprosjektet tatt utgangspunkt i at både det nye storfylket og den statlige regionadministrasjonen skal omorganiseres, men fortsatt ha en desentralisert struktur. Dette vil ha klare merkostnader på noen områder, men vil trolig også være kostnadseffektiv på andre områder. Selv om relativt få personer må skifte jobb i en slik modell, mens andre kanskje må pendle i en overgangsfase, er det antakelig betydelige gjennomføringskostnader med et slikt forsøk. Kostnadene må samtidig ses i sammenheng med de områder hvor storfylke løsningen gir positive fordeler.
7. *Nye grenseproblemer*: Et storfylke Vestlandet vil også få noen problemer når det gjelder dragning av grenser. Dette gjelder først og fremst grensen mellom Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, hvor Nordfjord og Sunnmøre har en god del felles både når det gjelder økonomi, arbeidsmarked og kultur. I mange sammenhenger kan det også sies at Møre og Romsdal generelt og Sunnmøre spesielt er en del av Vestlandet. Det kan derfor tenkes at det vil bli arbeidet for å trekke inn deler av dette fylket i et forsøkt med "Storfylke Vestlandet".

## 4.5 Konklusjon

Vi har i denne gjennomgangen pekt på en del utfordringer og spørsmål som bør besvares i forbindelse med det videre arbeidet med et "Storfylke Vestlandet". For å illustrere noen av poengene vil vi kort skissere et sett av løsninger, og de to svenske forsøksregionene danner i noen grad utgangspunkt for de valgene som er gjort. Dette er *ett eksempel* på både hvordan noen mål kan nås og på hvordan noen av utfordringene og motforestillingene kan løses:

1. Det etableres ett Storfylke som erstatning for de tre fylkeskommunene, og et fylkesmannsembete som erstatning for de tre fylkesmennene. Storfylket får "hovedstad" i den største byen Bergen, mens fylkesmannen har hovedsete i den nest største Stavanger.

2. Storfylket får ansvar for alle oppgaver som dagens fylkeskommuner har, samt viktige regionale utviklingsoppgaver som i dag ligger hos fylkesmannen og andre statlige organ på statlig nivå.
3. Administrasjonen til "Storfylke Vestlandet" skal i størst mulig grad være desentralisert. Organisasjonen blir utformet som en "Konsernmodell" med ett hovedsete (Bergen) og to sentre (Stavanger og Leikanger). To forhold er sentrale når det gjelder denne løsningen. Alle tjenesteområder skal videreføres i de tre avdelingene. Ulike staber kan ha "hovedkontor" utenfor hovedsete. En løsning kan være samferdsel og landbruk i Leikanger, næringsutvikling, utdanning og kultur i Stavanger og helse og økonomi i Bergen.
4. Administrasjonen til fylkesmannen skal i størst mulig grad være desentralisert. Organisasjonen blir utformet som en "Konsernmodell" med et hovedsete (Stavanger) og to sentre (Bergen og Leikanger).
5. Ny teknologi bør være et viktig hjelpemiddel i administrasjonen til både storfylket og fylkesmannen. Utvikling av denne teknologien kan bli et viktig satsingsområde i næringsutviklingsammenheng.
6. Utbygging av Universitetet i Bergen til et Vestlandsuniversitet med f.eks et eget teknologifakultet i Stavanger, bør vurderes gjennomført parallelt med storfylkeforsøket. Høgskolen Stord/Haugesund er i den sammenheng et godt eksempel på hvordan en høyere utdanningsinstitusjon kan ha virksomhet på flere steder.
7. Internasjonalt samarbeid blir en viktig del av det nye "Storfylke Vestlandet" sitt arbeid. Innen områder som kultur, miljø, næringsutvikling, samferdsel og utdanning får regionen ansvar for å utforme virkemidler som kan fremme utviklingen på Vestlandet.
8. Tidsramme: Ut fra modellen Region Västre Götaland, bør et slik forsøk kunne komme i gang ganske raskt. En mulig ramme kan derfor være; Fase 1 1999 til 2001: dagens tre fylkeskommuner arbeider med de praktiske spørsmålene, samtidig som de overordnede politiske og juridiske spørsmålene løses av Storting og Regjering. Fase 2: 2001 -2003: De tre fylkestingene fungerer som ett fylkesting, den administrative integrasjonen starter (forsøket er i gang). Fase 3: 2003 til 2007: Fylkestingsvalget i 2003 velger et felles "Storfylkesting", som overtar det politiske ansvaret. Perioden 2005 til 2007 brukes til å vurdere om forsøket skal gjøres til en permanent ordning.



## 5 “Storfylke Vestlandet” - forslag til videre arbeid

Etablering av “Storfylke Vestlandet” kan være en god strategi for organiseringen av den regionale administrasjonen i Vest-Norge. I denne forprosjektrapporten har vi pekt på noen sentrale utviklingstrekk når det gjelder utvikling av det regionale styringsnivå i Norge og Europa. Vi har også pekt på en del sentrale områder som bør utredes nærmere i forbindelse med et eventuelt “Storfylke Vestlandet”. I dette siste kapitlet vil vi presentere et opplegg for det videre arbeid.

Det er også viktig å presisere at et forsøk med et storfylke på Vestlandet er to prosesser. For det første *en politisk prosess* hvor politikerne i regionen må mobilisere. I den sammenheng har Arbeiderpartiet hittil sittet i førersetet, men skal initiativet ha gjennomslag nasjonalt på kort sikt bør nok et tverrpolitisk engasjement mobiliseres i alle tre fylker. I denne sammenheng er diskusjonen i Agderfylkene et interessant eksempel, fordi begge fylkestingene har stilt seg bak et forslag om å få vurdert en sammenslåing til ett fylke (Stavanger Aftenblad 12.01.99). Kommunal- og regionalminister Ragnhild Queset Haarstad har stilt seg avventende positiv til prosessen.

For det andre er det en prosess hvor en del av de praktiske problemene som må avklares i forbindelse med et *prøveprosjekt* bør utredes nærmere. Her finnes det to veier. Den første er den modellen som ble brukt i forbindelse med Region Västre Götaland, hvor det meste av arbeidet ble gjennomført av grupper utgått fra både det politiske og administrative miljø i regionen. Hovedgrunnen til denne modellen ble valgt var at dette arbeidet gikk parallelt med gjennomføringen av de politiske beslutningene, og at utgangspunktet var politisk enighet om at et slikt forsøk var viktig.

Den andre veien kan gå via en utredning av de viktigste spørsmålene som er knyttet til problemstillingen “Storfylke Vestlandet”. Utgangspunktet for dette forslaget er at den politiske uenigheten til nå har vært større enn det den var i Sverige forut for vedtakene om regionalpolitiske reformer. I den sammenheng kan følgende modell danne utgangspunkt for en utredning som kan bedre beslutningsgrunnlaget for et eventuelt vedtak om et slikt forsøk. To spørsmål er sentrale; organisering og finansiering.

### *Organisering*

Vi vil foreslå en tredelt organisering av prosjektet. Det bør etableres en referansegruppe, en styringsgruppe og et utredningsteam. Vi vil i det følgende kort presentere oppgavene til de tre gruppene.

#### *Referansegruppe*

Det bør etableres en bredt sammensatt gruppe som skal fungere som premissleverandør for arbeidet. Følgende interesser bør være representert:

- Sentrale, regionale og lokale myndigheter.

- Fagbevegelsen (dvs. organisasjoner som representerer de ansatte i de berørte organisasjonene).
- Representanter for næringsorganisasjoner og næringsliv.
- Representanter for høyskole- og universitetssektoren.

#### *Styringsgruppe*

Det bør etableres en mindre styringsgruppe som koordinerer det videre arbeidet med prosjekt "Storfylke Vestlandet". Denne gruppen bør bestå av noen få medlemmer av referansegruppen.

#### *Utredningsteam*

En del spørsmål knyttet til spørsmålet "Storfylke Vestlandet" bør trolig utredes nærmere. Vi har berørt noen i denne rapporten, og de kan oppsummeres i følgende punkter:

- Politisk- og administrativ organisering.
- Økonomiske utfordringer.
- Forholdet til gjeldende lov- og regelverk.
- Overgangsordninger og tidsaspekt.
- Avgrensning i forhold til stat og kommuner.
- ITK som styringsinstrument.

#### ***Finansiering***

Vi vil foreslå at hovedprosjektet blir finansiert av de samme aktørene som deltar i referansegruppen for hovedprosjektet. KR D, Fylkeskommunene i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland og de største kommunene (Bergen og Stavanger) i de tre fylkene.

## 6 Referanser

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999): "Rapport fra konferansen Regional forvaltning i Norden".
- Baldersheim, Harald (1998): "Kan fylkeskommunen fornyast?", Samlaget, Oslo.
- Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg (1998): "Perspektiver på regioner i Norden", Åbo.
- Bukve, Oddbjørn (1998): "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk?" i Harald Baldersheim (1998): "Kan fylkeskommunen fornyast?", Samlaget, Oslo.
- Farsund, Arild Aurvåg, Meissner, Rudolf og Nødland, Svein Ingve (1995): "Regionalt samarbeid over landegrensener i Europa - Norske fylkeskommuners alliansebygging for næringsutvikling". Rapport RF 234/95.
- Farsund, Arild Aurvåg (1996): "Internasjonaliseringsstrategier i norske fylkeskommuner". Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 4 1996.
- Fylkesmannen i Rogaland (1999): "Fylkesgrensen Hordaland - Rogaland - Kva kan konsekvensane bli om Ølen kommune skiftar fylke?".
- Gjellestad, Malin (1998): "Mot økt regional makt i "Regionenes Europa"? i Jan Erik Grindheim (red): "EU fra økonomisk fellesskap til politisk union", Universitetsforlaget 1998.
- Hagen, Terje P. (1998): "Staten, fylkeskommunane og sjukehusa: Trekantdrama utan ende?" i Harald Baldersheim (1998): "Kan fylkeskommunen fornyast?", Samlaget, Oslo.
- Jervell, Sverre (1998): "N@rge foran oppbruddet", Europaprogrammet, Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund (1998): "Rydd opp!", Oslo.
- Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (1997): "Kommuneloven med kommentarer", Kommuneforlaget, Oslo. Andre utgave.
- Prestholdt, Ragnar, Karl Gunnar Sanda og Willy Mo (1995): "Interkommunalt samarbeid i Nord-Rogaland og Sunnhordland", Rapport Telemarksforskning, Bø, nr. 103.
- Nilsson, Jan-Evert (1998): "Det våres for Europas regioner", I SKF-nytt oktober.
- Skirbekk, Tarjei (1998): "'Nye tider - nye mål", Utredning for Hordaland Arbeiderparti.
- SOU 1995: 27: "Regional framtid - Slutbetänkande av Regionberedningen", Stockholm.
- Sharp, L.J. (ed)(1993): "The Rise of Meso Government in Europe", Sage Publications, London.
- Stortingets forretningsorden (inkludert Grunnloven). Ajourført 1. oktober 1993.

Veggeland, Noralf (1996): "Regionenes Europa: Innføring i teori og praksis", Spartacus, Oslo.

---

<sup>i</sup> Haugalandrådet har følgende medlemmer: Bokn, Etne, Haugesund, Karmøy, Sauda, Sveio, Tysvær, Utsira, Vindafjord og Ølen. Samarbeidsrådet for Sunnhordland har følgende medlemmer: Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio, Tysnes og Ølen. Etne, Sveio og Ølen er medlem av begge samarbeidsrådene.

<sup>ii</sup> Blant annet ordfører i Kvinnherad, Aksel Kloster i en kronikk i Bergens Tidene 14.10 1998.

<sup>iii</sup> Forsøk er også den typiske strategien når en snakker om reformer i den regionale forvaltning i Norge og Norden (Baldersheim 1998: 254).

<sup>iv</sup> SAVOS - Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet, representerer fylkeskommunene mellom Aust-Agder og Møre og Romsdal. Dette er trolig en for stor og differensiert region til å bli en modell for et "Storfylke".

<sup>v</sup> Reiselivsorganet "Fjord Norge" er et eksempel på en organisasjon som omfatter alle vestlandfylkene fra Rogaland til Møre og Romsdal.

<sup>vi</sup> 1.1 1998 var det samlede innbyggertallet 900.954.

<sup>vii</sup> Dette arealet tilsvare landarealet til Danmark, men samtidig er det mindre enn det Finmark fylke er i dag (48.000 km<sup>2</sup>).

<sup>viii</sup> En første kontakt er allerede etablert gjennom "Nordsjøuniversitetet", hvor Universitetet i Bergen, Høyskolen Stord/Haugesund og Høyskolen i Stavanger har dannet et nettverk med utenlandske universiteter for å tilby felles utdanningstilbud. Sekretariatet er lagt til Stavanger.

<sup>ix</sup> Det finnes også andre kilder enn de som er nevnt i tabellen: Utlandet/Andre.

<sup>x</sup> Tallene er basert på gjennomsnitt for alle fylkeskommunene.

<sup>xi</sup> Lov 25. september nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner. Iverksatt fra 1. januar 1993.

<sup>xii</sup> Kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956.

<sup>xiii</sup> Lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn.

<sup>xiv</sup> Et forslag fra Jervell som ble relativt kontant avvist var at Rogaland skulle slås sammen med Agderfylkene, og med Kristiansand som ny "hovedstad".

<sup>xv</sup> Jfr. A. Farsund (1996): Internasjonaliseringsstrategier i norske fylkeskommuner. Nordisk Administrativ Tidsskrift, årgang 77, nr. 4: 306 - 324.

<sup>xvi</sup> Informasjonen er hentet fra [www.skane.se](http://www.skane.se)

<sup>xvii</sup> To av kommunen, Habo og Mullsjö, ble overført til Jönköpingenslen.

<sup>xviii</sup> Informasjonen er hentet fra [www.vgregion.se](http://www.vgregion.se)



---

<sup>xix</sup> En av grunnene til at Gøteborg ikke var del av noe landsting tidligere, slik at det ikke fantes noen egen administrasjon å bygge videre på.

<sup>xx</sup> I denne sammenheng er det interessant at Rogaland Fylkeskommune har søkt Kommunal- og regionaldepartementet om å overta fylkesmannens landbruksavdeling, fiskerisjefens administrasjon og fylkesarbeidskontorets generelle sysselsettingstiltak som et ledd i et frifylkeforsøk.

<sup>xxi</sup> ITK = Informasjons- og telekommunikasjonsnæringen

<sup>xxii</sup> Titan = Tactical Integration of Application across Telematic Networks. Informasjon: [www.fjordinfo.no](http://www.fjordinfo.no)

<sup>xxiii</sup> Informasjon: [www.fjordinfo.no](http://www.fjordinfo.no)

<sup>xxiv</sup> På noen områder i næringslivet har det de siste årene blitt etablert regionorganisasjoner som omfatter alle tre fylkene. Det gjelder bl.a. Vestnorsk havbrukslag som representerer fiske- og skalldyroppdrettere i de tre vestlandsfylkene.