

REGIONRÅD I VESTLAND FYLKE I FRAMTIDA – BAKTEPPE OG EIN MOGELEG MODELL

1.1. Utfordringsbilde og ein hypotese

Som følgje av kommunereforma vil talet på kommunar i dagens Hordaland og Sogn og Fjordane vil endre seg frå 59 til 43 i det nye Vestland fylke.

Spriket mellom dei få store og dei mange små kommunane aukar med dette kraftig og kommunestrukturen blir langt meir fragmentert. Samstundes fører regionreforma til at dei fleste fylka blir slått saman. Dette vil naturleg nok òg ha følgjer for regionråda.

Det er òg ein demokratisk dimensjon her som kan vere verdt å ta med seg. Det eine er utfordringa med å ta ut saker frå det enkelte kommunestyre og handsame dei i eit for noko meir lukka regionråd. Men på den andre sida kan eit nytt, stort Vestland fylke òg vere med å sikre demokrati og medverknad gjennom ei revitalisering av nettopp regionråda. Ei utfordring vert då kva som skal vera den regionale rolla for dei kommunane som idag ikkje er medlemmer av eit regionråd.

Ein hypotese er at dagens regionråd etter 2020 blir for små for politikktøving og samarbeid omkring tenester. Det siste peiker tilbake på at dagens fylkeskommune er sterkt endra og at fylkeskommunen treng tydelege og regionale partnerar for å lukkast i det nye fylket. Dette notatet er derfor skreve som ein argumentasjon for større regionråd. Samstundes må regionråda vere tilpassa bu- og arbeidsmarknadsregionen (BA-region). Det vil vera avgjerande at det etablerast langt tettare partnerskapsavtalar med Vestland fylke for å kunne spele ei sterk regional rolle i framtida. Interesseheving – altså politikktvikling – vil kunne vere den viktigaste rolla for eit stort og nytt regionråd.

1.2. Målet med notatet

Målet er å kunne gi regionråda eit betre grunnlag for å bestemme vegen vidare med omsyn til oppgåver og rolle. Dette er igjen naudsynt for å vite kva modell ein vel framover med omsyn til storleik, kapasitet og geografisk inndeling.

Ein kan sjå føre seg fleire modeller basert på oppgåver og rolle. I tillegg må ein vurderer styrken eit regionråd treng med omsyn til geografisk storleik, administrasjon og økonomi, og partnerskapsavtalar.

1.3. Føremål, rolle, mål og styrke

Samla sett kan vi seie at den regionale utviklingsrolla har blitt viktigare og meir tydeleg for regionråda i den seinare tid. Men regionråda er òg opptekne av føremålet som eit samarbeidsorgan og kontaktpunkt mot sentrale myndighetsorgan. Samstundes ønskjer råda å finne si naturlege avgrensing med omsyn til bu- og arbeidsregionen.

Det er utarbeidd ein eigen rapport om regionråda på oppdrag av kommunal- og moderniseringsdepartementet ([NIVI Rapport 2018:3](#)). Rapporten kan samanfattast slik:

- Dei fleste regionråd vert vidareført som generalistorgan for samarbeid om både tenesteproduksjon og samfunnsutvikling
- Den regionale utviklingsrollen vert gitt høgare prioritet og ser ut til å vere avgjerande for nyetablering av regionråd. Moderne regionråd framstår som nært kopla til areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosesser og avtalebasert opptreden i forhold til fylkeskommunen og/eller statlige aktørar.
- Det er ein trend mot intern todeling av regionrådene sine roller. Politikarane og den politiske organiseringa orienterer seg mot rollen som samfunnsutviklar, mens rådmennene og kommuneadministrasjonane får eit tyngre ansvar for å utvikle samarbeidet om administrasjon og tenester.
- Nokre regionråd står utanfor dei dynamiske prosessane knytta til dei regionale utviklingsoppgåver og nye former for samarbeid om tenesteproduksjon. I deler av landet vert det observert ein regional dagsorden prega av lokal konkurranse og usemje om roller, ofte kombinert med at kommunane opplever mangel på kapasitet og kompetanse til å ivareta utviklingsoppgåver. Ein del av bildet er òg at dei regionale aktørane opptrer lite samordna overfor kommunane og deira viktigaste samarbeidsarenaer. Resultatet er store regionale ulikskaper i innovasjonsressursar og verkemidlar for innovasjon og omstilling i kommunane.

Eit viktig spørsmål er kva ambisjon og rolle regionråda ønskjer å ta framover. Men òg om kapasitet med omsyn til medlemskommunar, storleik på administrasjon og budsjett, og type og mengde avtaler (partnarskap) ein har etablert med andre strategiske partar. Det finst ein kjent statsteori som seier noko om styrken på statsdanningar ved bruk av omgrepa «*voice, exit og lojalitet*». Den handlar om kor sterkt stemme ein vil ha inn mot sentrale styresmakter og aktørar, graden av indre lojalitet, og utfordringa med å melde seg ut (exit). Til sterkare stemme, indre lojalitet og forholdet «oss og dei», til sterkare blir regionråda. Denne teorien kan òg nyttast på regionråda.

2. Drøfting av roller og sentrale dimensjonar

Under er ein modell som viser roller og oppgåver fordelt på ulike storleikar. Den forsøker å få fram kva ein vil særleg vekte basert kva overordna mål regionrådet set seg.

	Sterk verdi	Middels verdi	Svak verdi
Regional utviklingsrolle			
Interessehevdar			
Tenesterolle			
Demokrati og meverknad			
Kapasitet			
Storleik/geografi			

Partnerskap			
BA-region			

2.1. Regional utviklingsrolle

Fylkeskommunen si nye rolle som regional utviklingsaktør frå 2002, då spesialhelsetenesta vart organisert som statlege føretak, er erstatta med samfunnsutviklarrolla. Med regionreforma er denne rolla ytterlegare forsterka. Samstundes vil ein med større og færre fylkeskommunar skape auka avstand til det lokale nivået. Det kan gjere det naudsynt for kommunane **og regionane** å ta denne demokratiske rolla meir alvorleg. Men like viktig gir det muligheter for kommunane, gjennom regionråda, å ta rolla som regional samfunnsutviklar sjølv. Dette følgjer òg av at fylkeskommunane berre i varierende grad har makta å ta denne rolla.

Vestland fylkeskommune har vedteke m.a. desse hovudmåla:

- **Hovudmål 1 –Sterkare demokrati gjennom ein ny folkevald region**
- **Hovudmål 2 –Framtidsretta samfunnsutvikling på Vestlandet**
- **Hovudmål 6 –Berekräftig forvaltning av samla ressursar**

Samfunnsutviklarrolla til regionråda må forsterkast gjennom auka samhandling med Vestland fylkeskommune og det er stort samsvar mellom oppdrag og vedtekter for regionråda og den nye fylkeskommunen sine strategiplanar.

Den regionale utviklarrolla handlar i stor grad om areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosessar, klima og miljøtsatsingar, og avtalebasert samarbeid med fylkeskommunen og/eller statlege aktørar. For at denne rolla skal gi meining er ein heilt avhengig av ein formalisert avtale med fylkeskommunen. Den er svak i dag både i Hordaland og Sogn og Fjordane. Det må vi sikre langt betre i framtida. Sett på spissen er det funksjonelle by- og kommuneregionar som skal utviklast, ikkje store fylke. Ei særleg utfordring er tilhøve mellom regionråda og nærings- og utviklingselskapa.

Tilråding:

Det må inngåast forpliktande partnerskapsavtale med Vestland fylkeskommune. I tillegg kan det vere ønskjeleg å inngå tilsvarande avtale med andre regionale institusjonar som Helse Vest, HVL, KS, NHO og LO. Regionrådet må etablere og drive møteplassar og arenaer på fleire nivå. Det må skillast godt mellom rollene til nærings- og utviklarselskapa og regionråda.

2.2. Rolla som interessehevdar

Rolla som interessehevdar (stemme) er genuint politisk og noko politikarane er særleg opptekne av. Det er heilt avgjerande at det vert etablert gode arenaer for politikk og utvikling og at ein deltek på sentrale møtepunkt utanfor regionen, fortrinnsvis Bergen og Oslo. Men også her vil ein partnerskapsavtale med nye Vestland fylkeskommune vere sentral.

Interessehevdning omhandlar gjerne spørsmål knytt til infrastruktur (vegar, bruer, rassikring, offentlig transport), stateleg arbeidsplassar, utdanning og forskning, for å nemne nokre område. Men framfor handlar om styrke. Skal ein ha styrke, må ein ha flest mogeleg med seg. Det får ein ved å etablere gode partnerskap med regionale offentlege institusjonar som fylkeskommune, LO, NHO, KS, og private aktørar frå nærings- og samfunnslivet elles. Men det handlar òg like mykje om storleiken – og styrken – regionrådet. Det vil seie kor mange kommunar og innbyggjarar er ein interessehevdar på vegne av.

Interessehevdning – altså politikktutvikling – vil vere den viktigaste rolla for eit stort og nytt regionråd. Det er samstundes viktig å konsentrere seg om få, men store saker å engasjere seg i framfor mange og mindre viktige saker. Det er då ein når fram og kan vise styrke.

Tilråding:

Interessehevdning – altså politikktutvikling – vil vere den viktigaste rolla for eit stort og nytt regionråd. Med færre og større fylkeskommunar vil regionråda i større grad ta over den ombodsrolla fylkeskommunane har hatt som politisk interessehevdar for regionen. Samstundes er må ein vurdere å etablere større regionråd og sikre avtalebaserte samarbeid i regionen.

2.3. Initiere og samordne interkommunalt samarbeid (tenesterolle)

Dette er ei viktig rolle. I dag har vi fleire fagnettverk, dei er aktive og det er naturleg å halde fram med desse. Dette gjeld særleg innan opplæring, helse, sosial, samfunnsplanlegging og kultur. Utfordringa er at dei fagnettverka som fylkesmannen og til dels fylkeskommunen har hatt, lett kan bli borte med at fylkesmannsembeta og fylkeskommunane vert slått saman.

Tilråding:

Det vert etablert fagnettverk innan opplæring, helse, sosial, samfunnsplanlegging og kultur. Ein bør òg vurdere om det er naudsynt med eit sterkt og aktivt fagnettverk både for sit eige område i regionrådet og som òg sikrar ei regional deltaking utover den naturlege bu- og arbeidsområdet.

2.4. Demokrati og medverknad

I dag består regionrådet av ordførarane i medlemskommunane. I mange regionråd deltek også rådmennene som observatørar med forslagsrett og høve til å delta i drøftingane. Dette synest å vera ei god ordning. Rådmennene har for sin del eigne møte i førekant av rådsmøta. Rådmannsmøta er ein viktig arena.

Det er likevel fleire sider ved sjølv samansetjinga av rådet. Dersom ein held på praksisen med at det er ordførarane i medlemskommunane som deltek, vil vi i eit større regionråd – og det kan lett bli eit regionråd med over 50 000 innbyggjarar, tilsvarande ein «halv fylkeskommune – nærme oss den tidlegare ordninga ein hadde i fylkeskommune før 1976. Då var det nemleg ordførarane som utgjorde fylkestinget.

Ei anna side ved rådssamansetjinga har med spørsmålet om demokratisk underskot og manglande politisk forankring å gjera. I den grad det er ei problemstilling vil ein kunne løyse dette med at t.d. varaordførar og /eller ein frå opposisjonen saman med ordføraren deltek på lik line i regionrådsmøta. Utfordringa her er at det kan bli eit stort råd. T.d. om det er ti deltakarkommunar i rådet vil det bli 30 deltakarar i rådet samt 10 rådmenn.

Tilråding:

Ein fortset med dagens ordning der ordførar deltek. Det er viktig at rådmennene òg deltek i regionrådsmøta med tale- og forslagsrett. Ein må kunne vurdere om det elles bør arrangerast eit møte i året der representantar frå kvar kommune deltek slik som skildra over, alternativt som felles formannskapsmøte i regi av regionrådet.

2.5. Større og sterkare regionråd

Institusjonell styrke handlar om mengde deltakarkommunar, eige budsjett og eigen administrasjon, og partnarskapsavtalar. I tillegg vil evne til å kommunisere, etablere regionale arenaer, og gjennomføringskraft vere sentrale element.

Ønskjer vi eit sterkt regionråd, må vi sikre auka arbeidskapasitet og større budsjett.

Vi har over argumentert med at skal ein spele ei større rolle regionalt i framtida, må ein vurdere å slå saman fleire regionråd. Dette er naudsynt for å konkurrere om merksemd. Ein må likevel vurdere dette opp mot det vi kan omtale som naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar). Femner regionrådet i stor grad ut over naturlege (bu, arbeid og service) BAS-regionar, vil det vere uheldig.

Tilråding:

Regionråda må bli større og ein bør starte raskt med å invitere kommunar til å drøfte nye regionråd. Det vil vera ønskjeleg at ein slik prosess vert harmonisert for heile Vestland fylke. Overordna målsetjingar for regionråda må saman med regionale ønskje og tilpasningar leggjast til grunn i prosessen. Det er derfor naturleg at arbeidet vert koordinert gjennom den nye fylkeskommunen.

2.6. Bu- og arbeidsmarknadsregionar

Ei BA-region kan forståast som ein region med felles marknader for arbeidskraft og eventuelt tenester retta mot hushaldningar, der innbyggerane ikkje treng å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide eller nytte seg av tenestene. Slike regionar vert òg omtala som funksjonelle regioner, der det dreier seg om samhandling i økonomisk forstand, t.d. samhandling i form av handel av varer og tenester retta mot dei andre institusjonelle sektorane, finansielle investeringar, arbeidskapital, informasjonsutvikling, og flyttemønster med meir. Det er utarbeidd ein ny analyse av BA-regionar i 2019 ([Transportøkonomisk Institutt](#)).

Tilråding:

Det er viktig å tilpasse storleiken på regionråda til BA-regionen slik at regionen utgjør ein naturleg bu- og arbeidsmarknad.

3. Korleis kan ein modell for eit nytt regionråd sjå ut?

NIVI rapporten konkluderer at det blir endå viktigare med aktive og sterke regionråd i framtida. Regionråda vil då bli bindeleddet mellom kommunane og dei nye fylka. Rapporten peiker særleg på ein treng gode og sterke regionråd for å sikre samordning omkring areal- og transportplanlegginga med Oslo.

Legg ein dette til grunn for vår region, må vi tenke regionråd som strategiske partnerskap.

Kor mange og kor store regionråd det bør vera i Vestland fylke vil avklarast gjennom den koordinerte prosessen som vi føreslår. Oppgåver som regionråda skal utføra på vegne av den nye fylkeskommunen kombinert med regionalt prioriterte oppgåver vil danna eit utgangspunkt for kva kommunar som naturleg dannar dei nye regionråda.

4. Konklusjon

Det er naturleg at regionråda framleis vil ha eit føremål om å vere eit samarbeidsorgan mellom deltakarkommunane, at dei er organisert i samsvar med kommunelova, at dei fungerer som eit konsensusorgan, slik som praksis har vore tidlegare, og at dei skal vere eit generalistorgan for samarbeid om tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Målsettinga må vidare vere at ein skal samarbeide om samfunns- interesse- og næringspolitikken for å skape vekst og bærekraft i regionen mellom Haugesund og Ålesund.

Med nye og større fylkeskommunar bør regionråda i større grad forsøke å etablere avtalebaserte samarbeid med fylkeskommunen om større regionalpolitisk satsingar. Rådet bør òg vere eit kontaktpunkt overfor øvrige myndighetsorgan og vere ein pådrivar for regionen.

Ein har forsøkt å vise at skal ein fortsatt ha eit regionråd, må det ha ein viss storleik og at det er trong for å styrke administrasjonen og sikre eit finansiering. Interessehevdning vil vere den viktigaste rolla for eit stort og nytt regionråd.

5. Veggen vidare

Vi tek utgangspunkt at det er eit felles ønskje at regionråda skal vera ein viktig aktør for samfunnsutviklinga i Vestland fylke. Prosessen med å byggja nye regionråd må starta no og vi ser

det som mest tenleg at den nye stabsavdelinga for Strategisk utvikling og digitalisering i Vestland fylke fasiliterer arbeidet.

Dette notatet vert sendt til alle eksisterande regionråd i Hordaland og Sogn og Fjordane samt til kommunar som idag ikkje er tilknytta regionråd.

For å gje prosessen den naudsynte politiske forankring i regionråda ber vi om tilbakemelding om regionrådet ønskjer å delta i ein felles prosess med mål om å etablera sterke, funksjonelle regionråd som samspekar med fylkeskommunen om samfunnsutviklarrolla.

Om regionråda i det nye Vestland fylke ønskjer ein koordinert prosess og vil vi ta initiativ til eit nytt dialogseminar tidleg på nyåret der alle aktuelle regionråd samt Bergen kommune vert inviterte til å drøfta plan for denne prosessen.

Vi ber derfor om ei tilbakemelding frå regionråda innan 10. november 2019.

Førde/Kinsarvik 26. september 2019

Trond Ueland
Samarbeidsforum i Sunnfjord

Jostein Eitrheim
Hardangerrådet iks