

Regionreforma på Vestlandet

– utgreiing for etablering av Vestlandsregionen



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE



SOGN OG FJORDANE
FYLKESKOMMUNE

Innhald

1. INNLEIING.....	7
2. VESTLANDSREGIONEN – MULIGHETER OG UTFORDRINGAR.....	11
3. EIT NYTT REGIONALT FOLKEVALT NIVÅ PÅ VESTLANDET	21
3.1 Regionen sitt namn og merke	21
3.2 Representantar i regiontinget.....	21
3.3 Regionen si valordning	22
3.4 Politisk styreform	24
3.5 Regionen sitt administrasjonssenter og politisk leiing.....	25
3.6 Regiontinget sine samlingar og utvala sine møte.....	26
4. LEIING, ORGANISERING, ARBEIDSDELING	29
5. FRAMTIDIG TENESTEYTING I VESTLANDSREGIONEN	41
6. TILSETTE	43
7. ØKONOMI.....	45
8. SAMANSETTING AV FELLESNEMND FOR OVERGANGSPERIODEN MOT 2020.....	55

Føreord

I samband med at Stortinget i vårsesjonen 2015 handsama St.meld. 14 (2014 - 15) «Kommunereforma – nye oppgåver til større kommunar», vart det vedteke å invitere fylkeskommunane inn i kommunereforma, og at det skal leggest fram forslag til eit nytt regionalt folkevald nivå våren 2017.

Med grunnlag i vedtaket i Stortinget vart fylkeskommunane i brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2.7.2015, inviterte til å «ta nabosamtalen» og å fatta vedtak om strukturendringer på regionalt nivå i løpet av hausten 2016.

Som ein del av regionreforma er det gjennomført nabosamtalar og forhandlingar om ein intensjonsplan for samanslåing av fylkeskommunane Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland til ein ny Vestlandsregion.

Til desse forhandlingane er det gjennomført utgreiingsarbeid som kunnskapsgrunnlag for formuleringar om ulike spørsmål og tema i intensjonsplanen. Dette kunnskapsgrunnlaget er samanstilt i denne rapporten.

Fylkesrådmennene har utpeikt eit eige sekretariat for forhandlingsprosessen som også har hatt ansvaret for å leie og gjennomføre utgreiingsarbeidet.

- Ole Inge Gjerald, Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Thorbjørn Aarethun, Hordaland fylkeskommune
- Kari Jøsendal, Rogaland fylkeskommune
- Kjell Ove Hauge, Rogaland fylkeskommune

Gjennom Karabin A/S i samarbeid med Multiconsult ASA, Møreforskning Volda og Agenda Kaupang, er det også henta inn eksterne bidrag og kompetanse i arbeidet. Dei eksterne bidraga omfattar i hovudsak omtale i kap 1 Innledning, kap 2 Vestlandsregionen- muligheter og utfordringer og kap 4 Ledelse, organisering og arbeidsdeling.

Samanstillinga i denne rapporten av kunnskapsgrunnlaget for forhandlingane om etableringa av Vestlandsregionen, er utarbeidd innanfor korte tidsrammer for å rekke fylkespolitisk handsaming av intensjonsplanen og påfølgjande høyring. Det har difor ikkje vore høve til å omsette ulike bidrag i rapporten til ei målform. Med eksterne bidrag og interne bidrag frå dei tre fylkeskommunane inneheld rapporten både bokmål og nynorsk som målform.

Oktober 2016

Fylkesrådmennene

Tore Eriksen
Sogn og Fjordane

Rune Haugsdal
Hordaland

Trond Nerdal
Rogaland

1 Innledning

1.1 Vestlandet – demografi, utfordringer og identitet

En rekke forhold aktualiserer en eventuell regionalisering på Vestlandet. Dette er forhold som binder Vestlandet sammen i et fellesskap med felles utfordringer for fremtidig utvikling.

1.1.1. Integrasjon og demografisk utvikling

Historisk har det vært en utstrakt kommunikasjon i regionen. I utgangspunktet var det sjø som bandt og land som skilte. Over tid er det etablert en fungerende samferdselsinfrastruktur. Denne vil forsterkes gjennom utbygging av en fergefri E39 som vil binde funksjonelle områder på Vestlandet sammen og redusere reisetiden i regionen betraktelig. En utbedret og fergefri E39 vil knytte sammen store næringslivsregioner og bolig-, arbeids og servicemarkeder. Utvikling av denne vegstrekningen vil legge et bedre grunnlag for å kunne utvikle Norges største eksportområde, utenom olje og gass, og samlet sett bidra til å styrke verdiskapingen i en av landets mest ressursrike regioner. Sammenkoblingen mellom allerede sterke næringsøkonomiske markeder gir vesentlige gevinster både lokalt, regionalt og nasjonalt gjennom økt verdiskaping.



På denne måten vil Vestlandet kunne utvikles til å bli en viktig nasjonal vekstregion for bosetting og sysselsetting tilsvarende utviklingen i østlandsområdet. Ikke minst vil vekstkraften i de to store byene Stavanger og Bergen ha betydning for en slik utvikling.

1.1.2 Et sårbart næringsliv

Vestlandet har i den senere tid vært rammet av en vekst i arbeidsledigheten. Denne har rammet spesielt hardt i olje/gass-industrien og de tilknyttede tjenestebaserte næringene. Etter hvert har ringvirkningene hatt effekt også i andre deler av arbeidsmarkedet.

I perioden juli 2015 til juli 2016 har arbeidsledigheten i Rogaland økt med 34%, slik at Rogaland med 4,6% av arbeidsstyrken ledig hadde høyest ledighetsprosent i landet. I samme periode økte ledigheten i Hordaland med 23% (3,6% av arbeidsstyrken), mens Sogn og Fjordane hadde en reduksjon i ledigheten med 13% (1,7% av arbeidsstyrken). Dette tydeliggjør behovet for en forsterket samlet næringsutvikling i regionen der man bevisst utvikler et næringsliv mindre sårbart for konjunkturer og internasjonale etterspøringsmønstre. Dette behovet blir i alle fylkene forsterket av at mange funksjonelle regioner er preget av et forholdsvis ensidig næringsliv.

Næringslivet på Vestlandet er i stor grad basert på naturressurser. Dette gjelder så vel kraftproduksjon som turisme knyttet til kulturlandskap, fjord og fjell, landbruk, marine næringer som fiskeri og havbruk samt den petro-maritime industrien.

Fiskeri- og oppdrett er viktige næringer i alle de tre fylkene. Et annet næringsøkonomisk fellestrekk ved hele Vestlandet er næringslivets maritime orientering. Den norske petro-maritime klyngen befinner seg (i tillegg til Sunnmøre) langs akse Jæren-Bergen mens akse Ytre-Sunnfjord-Nordfjord har tradisjonelt hatt en sterkere fiskeriorientering.

Sysselsettingen innenfor offentlig administrasjon er en del lavere på Vestlandet enn landsgjennomsnittet. I følge SSB er det på Vestlandet 26.598 arbeidsplasser innenfor offentlig administrasjon, forsvar og helse- og sosialsektoren. Dette representerer 4,88% av de samlede arbeidsplassene i regionen. Landsgjennomsnittet er 6,3%.

1.1.3 Mange kommuner med få innbyggere

Det er til sammen 85 kommuner i de tre fylkene. Antall innbyggere per kommune varierer fra ca. 200 innbyggere i Utsira kommune til ca. 277.000 i Bergen kommune. Den samlede fylkesvise oversikten over antall innbyggere i kommunene fremgår av tabellen nedenfor. Det er der angitt antall kommuner og %-vis andel (i parentes) av kommunene innenfor de ulike intervallene per. fylke og samlet.

Kommunereformen vil kunne påvirke antall kommuner innenfor de ulike kategorier, men vil i liten grad påvirke det faktum at det er store likhetstrekk hva gjelder befolkningsmessig størrelse på kommunene i den nye regionen.

Tabell 1 viser at 52,9% av kommunene har mindre enn 5.000 innbyggere og at 83,5% har færre enn 15.000 innbyggere.

De tre fylkeskommunene har vesentlige forskjeller i innbyggertall og SSBs prognoser synliggjør en forsterkning av denne tendensen frem mot 2040.

Sogn og Fjordane skiller seg ut fra de to øvrige som et mer typisk norsk distriktsfylke, med utfordringer knyttet til spredt bosetting, få sentre med selvgenererende vekst, lav befolkningsvekst og aldrende befolkning.

Hordaland og Rogaland står på sin side overfor typiske storbyutfordringer i byområdene Bergen og Stavanger, knyttet til press på arealer, infrastruktur og miljø. Samtidig står utkanter i de to sørligste fylkene overfor de samme utfordringene som Sogn og Fjordane.

1.1.4 Språk

En av de viktigste identitetsmarkører er språk. Vestlandet har siden middelalderen hatt en dialektgeografi som skiller regionen signifikant fra østnorsk og sør-norske dialekter. Det er derfor rimelig å snakke om Vestlandet som et språklig fellesskap, selv om dette deles opp av andre dialektgrenser slik som by-land og kyst-innland.

Et viktig språklig særtrekk på Vestlandet er posisjonen til det nynorske skriftspråket. Også her finner vi tydelige fjord-kyst og by-landvariasjoner. Det nynorske kjerneområdet dekker indre deler av Ryfylke og Haugalandet, Hordaland utenom Bergen og Askøy, hele Sogn og Fjordane og Sunnmøre med unntak av Ålesund. Det vestlandske språklige kjerneområdet sammenfaller altså ikke helt med den utredede regionen, men befinner seg mellom Boknafjorden og Romsdalsfjorden.

1.1.5 Kultur

Kultur er en annen viktig identitetsmarkør. Kultur handler om identitet – en følelse av enhet med noe eller noen. Det kan hevdes at det er en felles vestlandsidentitet som er nært koblet til landsdelens historiske tilknytning via sjøen.

Sjøtransport la til rette for langt større samhandling på Vestlandet enn i regioner med landbasert samferdsel. Sjøen har også vært viktig for den maritime orienteringen i næringslivet på Vestlandet, noe som også er identitetsdannende. I en studie gjennomført i forbindelse med makt og demokratiutredningen fant Baldersheim og Knutsen i 2004 at innbyggerne i de fire vestlandsfylkene (inkluderte Møre og Romsdal) hadde en klar tilknytning til landsdelen Vestlandet.

	Inntil 1.000 innbyggere	1.001 – 5.000 innbyggere	5.001 – 10.000 innbyggere	10.001 – 15.000 innbyggere	15.001 – 30.000 innbyggere	30.001 – 50.000 innbyggere	50.000 – 100.000 innbyggere	Mer enn 100.001 innbyggere	Sum
Rogaland	3 (11,5%)	9 (34,6%)	1 (7,7%)	5 (19,2%)	4 (15,4%)	2 (7,7%)	1 (3,8%)	1 (7,7%)	26
Hordaland	4 (12,1%)	12 (36,3%)	8 (24,2%)	3 (9,1%)	5 (15,2%)	0	0	1 (0,3%)	33
Sogn og Fjordane	1 (3,8%)	16 (61,5%)	7 (26,9%)	2 (7,7%)	0	0	0	0	26
Sum antall kommuner	8	37	16	10	9	2	1	2	85
%-vis andel kommuner	9,4%	43,5%	18,8%	11,8%	10,5%	2,4%	1,2%	2,4%	100%

Tabell 1: Kommunestørrelser på Vestlandet

Det er flere forhold som tyder på at Vestlandet har kulturelle fellestrekk som forener landsdelen og skiller den fra andre landsdeler. Men landsdelen har også indre motsetninger og variasjoner som følger andre territoriale grenser. Det hevdes at "der noen bygde bedehus bygde andre ungdomshus". Disse forskjellene finner vi også innenfor dagens fylkesgrenser.

1.1.6 Samferdsel

Samferdsel på Vestlandet er i stor grad preget av topografiske utfordringer. Fylkene står overfor likeartede forhold hva gjelder veistandard og omfang av ferger, broer og tunneller. Med de klimamessige endringene vi har sett de senere år er også er hyppigheten av ras og skred en økende utfordring i forhold til sikkerhet og regularitet både på vei og bane.

To av landets fire største byområder befinner seg i Vestlandsregionen. Stavanger og Bergen står overfor betydelige utfordringer på transportområdet for å håndtere fremtidig befolkningsvekst og ikke minst for å ivareta viktige miljø- og klimahensyn. Utvikling og satsing på kollektivtransporttilbudet vil være fellesnevneren for disse to store byområdene i Vestlandsregionen.

1.1.7 Fylkenes regionale planstrategier

Sogn og Fjordane fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune har vedtatt regional planstrategi for innværende fylkestingsperiode. Hordaland fylkeskommune vil vedta sin regional planstrategi på fylkestinget desember 2016. En sammenligning av målsettingene i de vedtatte planstrategiene og Hordaland fylkeskommune sitt høringsutkast viser både forskjeller og likheter.

- **klima og miljø**
- **legge til rette for bedre folkehelse**
- **utvikling av gode lokalsamfunn**
- **utvikle et mer sammensatt og robust næringsliv**
- **utvikle tjenester med høy kvalitet.**

Sogn og Fjordane har naturlig nok et sterkere fokus på å motvirke sentralisering, men også de andre fylkene har eksplisitte målsetninger om å utvikle gode og levedyktige lokalsamfunn i sine utkanter. Sammenfall av målsetninger peker i retning av et godt felles grunnlag for utforming av omforente mål for en felles vestlandsregion.

2 Vestlandsregionen – muligheter og utfordringer

Etablering av en samlet Vestlandsregion vil ha stor samfunnsmessig betydning og berøre mange mennesker. Samlet representerer de tre fylkene en befolkning på 1,1 millioner, tilsvarende 21% av Norges befolkning. Befolkningstettheten er større enn for landet sett under ett. Det samlede areal for regionen utgjør 43.342 km² eller 13,4% av Norges areal.

Etter en sammenslåing av de tre fylkene vil regionen ha

- 81 videregående skoler
- 8.140 km fylkesveg
- 120 tannklinikker
- 15,9 mrd kroner i driftsbudsjett

Samtidig skal den nye regionen betjene inntil 85 kommuner og foredle et mangfoldig næringsliv; fra den lokale sauebonden,

via det industrialiserte jordbruket på Jæren til havbruk og internasjonal industri rettet mot den globale arena.

Flere forhold taler for at Vestlandsregionen utgjør en naturlig region med stor grad av felles landsdelsidentitet og språklig felleskap. Tidligere utredninger konkluderer ikke entydig i retning av et bedre alternativ. Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) og Selstads regionutredning på oppdrag fra KS i 2004, anbefaler begge andre territoriale inndelinger. Christiansen-utvalget la opp til å beholde Rogaland som eget fylke og å slå sammen Hordaland og Sogn og Fjordane. Selstad foreslo på sin side å slå sammen alle de fire vestlandsfylkene, men å innlemme Nordmøre i Trøndelag.

Vestlandsregionen sine muligheter og utfordringer er i det videre omtalt og drøftet innenfor tre områder:

	Muligheter	Utfordringer
Samfunnsutvikler	<ul style="list-style-type: none"> • Samordning med regional stat styrkes betydelig • Muligheten for statlig oppgaveoverføring øker • Forsterket regional næringsutvikling • Mer helhetlig regional planlegging 	<ul style="list-style-type: none"> • Samordning av regionale og kommunale planer • Mobilisering av privat og frivillig sektor
Demokratisk arena	<ul style="list-style-type: none"> • Styrket folkevalgt kontroll og innflytelse over regionalt stat • Økt politisk engasjement • Utvikle territorielt fellesskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Interne interessenmotsetninger • Opplevd relativ innflytelse
Tjenesteproducent	<ul style="list-style-type: none"> • Stordriftsfordeler, regional samordning • Økt kvalitet og kompetanse • Regional beste praksis 	<ul style="list-style-type: none"> • Omstillingsevne for å oppnå stordriftsfordeler • Sentralisering

Figur 1: Vestlandsregionen - muligheter og utfordringer

2.1 Rollen som samfunnsutvikler

I St. meld. 22 (2015-2016) er samfunnsutviklerrollen sterkt fokusert og tydeliggjøres som viktig og sentral for regionenes fremtidige suksess.

Samfunnsutviklerrollen kan oppsummeres i tre hoveddimensjoner:

- gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
- samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk
- mobilisere private sektor, kulturliv og lokalsamfunn.

Vurderingen av Vestlandsregionens samfunnsutviklerrolle vil ta utgangspunkt i disse tre dimensjonene.

Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

Den første dimensjonen tar utgangspunkt i hvilke hovedutfordringer en region står overfor, samt etablering av mål for den regionale samfunnsutviklingen. På bakgrunn av dette skal fylkeskommunen bidra til å etablere felles målsetninger og tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk

Offentlig organisering er kjennetegnet av det klassiske dilemmaet mellom territorium og funksjon som organisasjonsprinsipp. Organisering etter territorium innebærer en tverrsektoriell tilnærming til utfordringer og muligheter innenfor et geografisk område. Organisering etter funksjon innebærer en spesialisert tilnærming til utfordringer innenfor sektorer/fagfelt.

Et sterkt fokus på funksjon som styringsprinsipp har ført til en segmentering av norsk offentlig sektor på bekostning av tverrsektoriell planlegging. Dette har skapt et stort behov for å samordne nasjonale sektormål og offentlige myndigheters virkemiddelbruk. I kraft av sin rolle som regional planmyndighet har fylkeskommunen et ansvar for å samordne regional stat. Denne oppgaven er krevende, blant annet som følge av manglende samsvar mellom de 19 fylkeskommunene og den regionale statlige organiseringen.

Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

En tredje dimensjon knyttet til den regionale samfunnsutviklerrollen er å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Utgangspunktet her er at å sikre regional utvikling i ønsket retning forutsetter en mobilisering og koordinering av kunnskap, kompetanse og ressurser som finnes i privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.

Det er betydelige ressurser innenfor næringsliv, kulturliv og frivillig sektor på Vestlandet. Evnen til etablere gode og levedyktige lokalsamfunn henger nært sammen med hva som skjer på disse arenaene.

2.1.1 Strategisk retning for samfunnsutviklingen på Vestlandet

Det er flere måter en Vestlandsregion kan tenkes å gi en bedre strategisk retning for samfunnsutviklingen på. En mulig positiv effekt av en regionforstørring er en styrking og spissing av de fagmiljøene på regionalt folkevalgt nivå som arbeider med slik samfunnsutvikling, for eksempel inn mot områder som folkehelse, samferdsel, klima og miljø og næringsutvikling, innovasjon og internasjonalisering.

Etableringen av en strategisk retning for samfunnsutviklingen i regionen vil også handle om å skape konsensus om regionens utfordringer og etablere omforente mål. Slik konsensus forutsetter felles interesser på tvers av fylkesgrensene. En sammenligning av de tre fylkeskommunens utfordringsbilder, slik de fremgår av deres forarbeider til regional planstrategi, viser både sammenfall og forskjeller i utfordringene på tvers av fylkesgrensene.

Gjennom strategisk retning for samfunnsutviklingen vil det m.a. være et fokus på rammebetingelser som kan gjøre landsdelen konkurransedyktig nasjonalt og internasjonalt. De viktigste næringene i landsdelen er de marine og maritime næringer, i tillegg til den petromaritime olje og gassindustrien. I tillegg til landbruk er der også en betydelig turisme knyttet til kulturlandskap, fjord og fjell.

Sentrale utfordringer for næringslivet i regionen kan kort beskrives på følgende måte:

- Oppgradering av transportinfrastruktur og kommunikasjon for å fjerne flaskehals og kapasitetsskranke, bedre regularitet og tilrettelegge for funksjonelle transportknutepunkt
- Omstilling av kompetanse fra olje- og gassnæringen til innovasjon og sysselsettingsvekst i andre deler av næringslivet. Svakere vekst eller stagnasjon i internasjonale markeder påvirker norske eksportnæringer som olje- og gassnæringen, sjømatnæringen, reiselivsnæringen.
- Samarbeid om forskning og innovasjon mellom næringslivet og FoU-miljø. Kalibrering mellom næringslivets kompetansebehov og FoU-miljøenes tilbud, kanskje spesielt innen tekniske og naturvitenskapelige disipliner
- Tilrettelegging for næringsutvikling, kompetanseutvikling og vekst også utenfor de største byene. Differensiere og målrette tiltak som sikrer grunnlag for verdiskaping og bosetting.

Det er en generell vurdering at det er store likheter knyttet til næringslivet i de tre fylkene. Således vil en forsterket og målrettet regional næringsutvikling effektivt kunne samordne og styrke arbeidet innenfor de ulike regionale og lokale næringsklyngene. Nærhet til FoU-miljøer og knytning og forsterking av relasjonen mellom videregående opplæring og sektorspesifikt næringsliv kan bidra til regional vekst og utvikling. Større grad av regional samordning vil kunne øke regionens synlighet og tilstedeværelse på den internasjonale arena og bidra til å styrke regionens konkurransekraft.

Primærnæringene har stor betydning for landsdelen. Dette gjelder ikke bare på grunn av produksjonen og verdiskapingen knyttet til denne, men like mye på grunn av næringenes geografiske spredning og betydning av at hele verdikjeder er representert i regionen. Eksempelvis gjelder dette næringskjedene på fiskeri og landbruk; fangstledd/råvarer – landanlegg/foredling og industri – salg, marked og transport.

Også innenfor primærnæringene er det store likhetstrekk på Vestlandet, med unntak av det mer industrialiserte landbruket på Jæren.

Spredt bosetting, dyrket mark og husdyrhold bidrar til opprettholdelse av kulturlandskapet og er en undervurdert faktor for betydningen for friluftsliv, reiselivsnæringen og regional samfunnsikkerhet.

2.1.2 Samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk

Fylkeskommunenes ansvar og rolle

Ansvaret for regional samfunnsutvikling ble overført til fylkeskommunen i 2002 som "erstatning" for tap av oppgaver i forbindelse med overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Disse omstendighetene bidro til at det konkrete innholdet i samfunnsutviklerollen lenge var forholdsvis upresist. Med forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene et klarere mandat og ble tilført enkelte nye virkemidler, men fremdeles er fylkeskommunenes virkemidler forholdsvis svake.

I begynnelsen av hver valgperiode har fylkeskommunen ansvar for å utarbeide en regional planstrategi. Strategien skal utvikles i samarbeid med kommuner, statlige organer, samt organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Regional planstrategi skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, gi en vurdering av langsiktige utviklingsmuligheter og inneholde en begrunnet liste over hvilke planer som skal utarbeides i fireårsperioden. For hver enkelt regional plan skal det utarbeides et planprogram. Planprogrammet er en plan for planleggingen og skal redegjøre for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltagere og opplegget for medvirkning. Alle offentlige regionale etater er forpliktet til å delta i planprosessen.

Regional planstrategi vedtas av fylkestinget, godkjennes gjennom kongelig resolusjon og skal ligge til grunn for fylkeskommunal virksomhet. Den skal også være retningsgivende for kommunal og regional statlig virksomhet.

En sentral del av arbeidet med alle regionale planer er å utarbeide et handlingsprogram. Handlingsprogrammene utgjør det taktiske nivået i regional planlegging. Her operasjonaliseres de strategiske målsetningene til handlingsmål og ansvarsområder og det utarbeides planer for gjennomføring av tiltak. Loven pålegger at handlingsprogrammet skal gjelde for fire år. Handlingsplanene rulleres årlig etter faktisk framdrift og i forbindelse med utformingen av årsbudsjettet.

En viktig intensjon bak innretningen på det regionale plansystemet er at fylkeskommunen skal drive regional samordning av kommunal og statlig virksomhet i regionen. Både planstrategier og regionale planer skal derfor utvikles i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. I tillegg skal private virksomheter og aktører i lokalsamfunn og frivillig og privat sektor involveres i regionalt planarbeid på områder som berører dem.

Samordning med regional stat

En rekke offentlige utredninger har pekt på at det er et stort behov for å samordne nasjonale sektormål og offentlige myndigheters virkemiddelbruk for å gi en mer helhetlig, strategisk retning for samfunnsutviklingen. Forankring av planer hos relevante aktører er en viktig forutsetning for sektorsamordning. Dette er trolig en viktig årsak til at Plan- og bygningsloven pålegger regionale statlige etater å delta i utviklingen av regionale planstrategier og forplikter dem til å til å forholde seg til de godkjente planstrategiene. Erfaringene er derimot at regionale statlige etater både involveres for sent og i for liten grad i regionale planprosesser. Dette viser ulike studier og fremholdes også i Produktivitetskomisjonens andre rapport som ble lagt frem i februar 2016. Dette kan skyldes at en del statlige etater mangler ressurser til å delta, eventuelt at de regionale statlige aktørene ikke oppfatter at de er forpliktet til å delta.

Et annet hinder for sektorsamordning er en praksis der departementer prioriterer sektorstyring gjennom øremerking av midler, oppdragsbrev og forventningsbrev på bekostning av sektoroverskridende innsats. Et forhold som forsterker denne segmenteringen er en sterk fragmentering av den territorielle organiseringen av statlige etater.

Fram til 1998 fulgte regional stat i all hovedsak fylkesgrensene. Etableringen av de fem helseregionene i 1999 innebar en endring av denne praksisen, noe som ifølge produktivitetskomisjonen har resultert i at totalt 38 regionale direktorater og ytre etater i dag er territorielt inndelt på 34 ulike måter. Dagens manglende samsvar mellom fylkesgrensene og regional stat har gjort fylkesplanleggingen langt mindre relevant for regional stat. Samordning med regional stat vil kunne innebære fordeler ut fra et mål om kostnadseffektivitet

	I dag	Scenario Vestlandsregion
Samferdsel		
Vegregion	Vegregionen må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	Vegregionen må forholde seg en regional planprosess
Avinor	Avinor må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	Avinor må forholde seg til en regional planprosess
Jernbaneverket	Jernbaneverket forholder seg til tre fylkesplanprosesser	Jernbaneverket må forholde seg til tre eller fire regionale planprosesser
Kystverket	Kystverket må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	Kystverket må forholde seg til en regional planprosess
Helse og velferd		
Helseregion	Helseregion må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	Helseregion må forholde seg til en regional planprosess
BUF-etat	BUF-etat må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	BUF-etat må forholde seg til en regional planprosess
Husbanken	Husbanken må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	Husbanken må forholde seg til en regional planprosess
Innovasjon og næringsutvikling		
Innovasjon Norge	Hvert fylkeskontor forholder seg til et fylke	Tre fylkeskontorer må forholde seg til en region
Statlige høyskoler	Høgskolen på Vestlandet må forholde seg til tre fylker	Høgskolen på Vestlandet må forholde seg til en region
Regionalt forskningsfond	RFF Vest må forholde seg til tre fylkesplanprosesser	RFF Vest må forholde seg til en regional planprosess
Fiskeridirektoratet	To regionskontorer hos fiskeridirektoratet forholder seg til tre fylker	To regionskontorer hos fiskeridirektoratet må forholde seg til en region

Figur 2: Regional territoriell harmonisering av folkevalgt region og regional stat ved etablering av en Vestlandsregion

gjennom å bidra til unødig oppbygging av dobbeltkompetanse og ut fra et ønske om mer samlet opptreden overfor brukere og kommuner.

Figur 2 viser vi hvordan en sammenslåing av de tre fylkene vil påvirke forholdet mellom den territorielle inndelingen mellom regionalt folkevalgt nivå og regional stat på områder som er relevant for samfunnsutviklingen på Vestlandet.

Som det fremgår av tabellen vil etableringen av en

Vestlandsregion resultere i at det regionale folkevalgte nivået blir langt bedre territorielt harmonisert med inndelingen av regional stat. Dette vil gjøre regionale planstrategier, prosesser og planer langt mer relevante for regionale statlige aktører. Det er dermed rimelig å forvente at regional stat i større grad vil delta i planprosessene og forholde seg til disse i sine planer og prioriteringer. Dette vil i så fall gjøre regionale planprosesser til et langt mer potent virkemiddel for regional sektorsamordning.

En slik territoriell harmonisering vil også styrke mulighetene for kontinuerlig samarbeid mellom Vestlandsregionen og regional stat på områder der det drives tilstøtende virksomhet. Det er f.eks. rimelig å anta at samarbeid om samferdsel mellom de to store vei-eiere vil bli enklere enn dagens samarbeid med en stor statlig vegregion og tre fylkeskommuner. Likeledes vil en markant reduksjon i antallet beslutningsaktører forenkle det tverrsektorielle samarbeidet innenfor hele samferdselsområdet; mellom veg, bane, kyst og luft.

Vi finner tilsvarende harmoniseringer mellom regionalt folkevalgt nivå og regional stat på helse og velferdsområdet og inn mot innovasjon og næringsutvikling.

Det er utvilsomt slik at dersom regional stat og et regionalt folkevalgt nivå følger samme territoriale grenser vil den regionale planleggingen være et sterkere virkemiddel som retningsgiver for samfunnsutviklingen og for statlig-regional sektorsamordning innen regionen.

Oppgaveoverføring til den nye regionen

Et sentralt premiss for oppgavefordelingen mellom dagens tre forvaltningsnivåer er at oppgaver skal legges til lavest mulige effektive nivå. Det er rimelig å anta at den territoriale organiseringen av direktorater og ytre etater i en viss utstrekning representerer en tilpasning til stordriftsfordeler. Etableringen av en Vestlandsregion med den samme territoriale inndelingen som mange av dagens direktorater og ytre etater, vil gjøre regionalt folkevalgt nivå bedre rustet til å overta oppgaver fra regional stat. Den territoriale harmoniseringen av folkevalgt regionnivå og regional stat vil også forenkle en eventuell overføring av statlige oppgaver til det nye regionale forvaltningsnivået.

Det er likevel ingen automatikk i at et bedre territorielt samsvar vil resultere i en statlig-regional oppgaveoverføring. Dagens generalistkommuneprinsipp innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha samme oppgaver. Hvis dette blir videreført etter regionreformen vil statlig-regional oppgaveoverføring i stor grad avhenge av om den pågående regionreformen ruster de andre regionene for å overta disse oppgavene. En statlig-regional oppgaveoverføring vil også avhenge av politisk vilje til å overføre oppgaver og politisk innflytelse til de nye regionene.

Samordning av fylkes- og kommuneplaner

Det regionale og kommunale plansystemet henger nært sammen. Regionale planstrategier og regionale planer skal ligge til grunn for kommunal planlegging. For å styrke sammenhengen mellom regional og kommunal planlegging er kommunene pålagt å utarbeide sine kommunale planstrategier samtidig med utarbeidelsen av regional planstrategi. På bakgrunn av kommunal planstrategi skal det utarbeides en kommunal plan. Fylkeskommunen er i dette arbeidet tildelt en veilederrolle overfor kommunene, noe som representerer et potensielt sterkt pedagogisk virkemiddel for å samordne regional og kommunal plan.

I en gjennomgang av kommunalt utviklingsarbeid i 2009 kom

det frem at kommunene er fornøyd med fylkeskommunens bistand i lokalt samfunnsutviklingsarbeid og at de, nest etter nabokommunene, ble vurdert som kommunenes viktigste samarbeidspartner. Senere studier finner likevel at det er en forholdsvis beskjeden kontakt mellom fylkeskommunen og kommunen, og at denne er klart mindre hyppig enn kontakten mellom fylkeskommunen og regionrådene. Det fremstår tydelig at kontaktflaten mellom fylkeskommune og kommune avtar sterkest i kommunerike fylker. I landets mest kommunerike fylke, Nordland, har fylkeskommunen valgt å kompensere for dette gjennom å bemyndige regionrådene gjennom overføring av tilretteleggende fylkeskommunale utviklingsmidler.

Forskning viser at regional-kommunalt samarbeid fungerer best i situasjoner der antallet kommuner ikke blir for stort. I dag rommer de tre fylkene til sammen 85 kommuner. Dette utgjør omtrent dobbelt så mange som Nordland som i dag har 44 kommuner.

Hvis den pågående kommunereform fortsetter langs dagens linjer basert på frivillighet, kan man forvente en reduksjon i antallet kommuner i Vestlandsregionen til mellom 65–75. Ved bruk av tvang i de tilfellene der kommunegrensene avviker sterkest fra ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur, vil antallet vestlandskommuner kunne reduseres til et sted mellom 40 og 55. Disse scenarioene vil i ulik grad resultere i økte samarbeidsutfordringer mellom de to forvaltningsnivåene sammenlignet med dagens situasjon.

Et samarbeid mellom de to lokale folkevalgte nivåene fungerer klart best i situasjoner der regionale og lokale prioriteringer er samstemt. Dette henger sammen med relasjonen mellom de to nivåene og i hvilken grad lokale og regionale interesser sammenfaller. I plansaker der regionale mål kolliderer med lokale behov og prioriteringer, er det en klar tendens til at lokale prioriteringer får forkjørsrett.

Studier har avdekket en klar skepsis blant kommunene til at fylkeskommunen skal få for stor styring over det lokale utviklingsarbeidet. Dette problemet forsterkes av mekanismer i fylkestingene. Fylkespolitikernes vilje til å gjøre helhetlige prioriteringer avtar når det kommer til upopulære valg som lokalisering, prioritering og spissing av virkemiddelbruk. Trolig henger dette sammen med at mange fylkespolitikere har bakgrunn som kommunepolitikere. Etableringen av en Vestlandsregion kan redusere koblingen mellom region- og kommunepolitikere, noe som kan bedre evnen til å gjøre overordnede prioriteringer i slike situasjoner. Samtidig vil det kunne hevdes at dette kan redusere det kommunale selvstyre.

2.1.3 Mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

Plan- og bygningsloven (2008) slår fast at fylkesplanleggingen skal fremme helhet gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom offentlige aktører, private aktører og sivilsamfunnet. Fylkeskommunene samordner innsatsen til offentlige og private aktører ved å etablere møteplasser og arenaer. Fylkeskommunen fungerer da som en nettverksnode.

Flere senere studier tyder på at fylkeskommunene har hatt betinget suksess med denne strategien. En viktig årsak er at arbeidsformen er tid- og ressurskrevende. Partnerskap som arbeidsmetodikk egner seg også klart best i mindre grupper. I en del tilfeller opplever man at det er etablert mange slike møteplasser der de samme aktørene går igjen. I tillegg har nettverkene til tider blitt for store, noe som har resultert i at både kommuner og regionale statlige myndigheter har valgt å trekke seg ut. Fylkeskommunene blir derfor anbefalt å gjøre en ryddejobb i disse arenaene.

Etableringen av en ny Vestlandsregion gir en anledning til å gjennomføre en nødvendig opprydding i slike arenaer og møteplasser. Samtidig vil etablering av en Vestlandsregion med så mange som 65–75 kommuner, skape nye utfordringer for arbeidet med mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokal-samfunn. Det kan lett bli mange aktører på hver arena. Økte reiseavstander og kostnader kan også hemme deltakelsen i slike partnerskap. Dette vil særlig gjelde lokalsamfunnsrepresentanter og representanter for små organisasjoner innen frivillig sektor. Bransjerepresentanter og representanter for partene i arbeidslivet vil trolig ha ressurser til å delta, selv om reiseavstandene øker.

Utfordringene i mobiliseringsarbeidet vil kunne øke ved etableringen av en Vestlandsregion. For å opprettholde og eventuelt styrke mobiliseringen av privat og frivillig sektor vil det trolig være nødvendig å etablere arenaer og møteplasser for aktørene innenfor mindre geografiske områder. For å gjøre arenaene mer relevante og samtidig redusere antallet arenaer kan det være hensiktsmessig å etablere færre arenaer, men med tematisk bredere arbeidsområder. Slike territorielt organiserte nettverk bør trolig utfylles av sektororganiserte nettverk inn mot enkelte samfunnsområder, for eksempel næringsutvikling mot viktige bransjer, samfunnsikkerhet mot ras, skred og flom med mer.

2.2 Vestlandsregionen som demokratisk arena

Demokrati er en betegnelse på styreformer, der beslutninger enten fattes av medlemmene i samfunnet (direkte demokrati), eller der beslutningstakerne henter sitt mandat til å fatte beslutninger fra samfunnsmedlemmene gjennom frie valg (indirekte demokrati). Denne definisjonen rommer en rekke styreformer som kan betraktes som mer eller mindre demokratiske. Definisjonen gir også rom for en rekke ulike syn på hva et demokrati er eller bør være.

Vi vil i det følgende se nærmere på fire demokratidimensjoner som har stått sentralt i utredninger og politiske diskusjoner om norske lokal- og regionalpolitiske reformer.

2.2.1 Folkevalgt kontroll og innflytelse

I gjennomgangen av hvordan etablering av en Vestlandsregion vil påvirke vilkårene for sektorsamordning, er det påvist at etableringen av en Vestlandsregion vil gi en markant bedre territoriell samsvar mellom folkevalgt regionnivå og regional stat. Dette vil gjøre regional planstrategi og regionale planer mer relevant for regional stat, og slik styrke det regionale folkevalgte nivåets innflytelse på regionens utvikling. En slik regioninndeling vil også øke sannsynligheten for oppgaveoverføring fra regional stat til den nye regionen.

Etableringen av en Vestlandsregion vil altså styrke den folkevalgte innflytelsen over oppgaver som ligger til regional stat, og øke sannsynligheten for at slike oppgaver overføres til den nye regionen.

2.2.2 Innbyggernes relative innflytelse

En sammenslått Vestlandsregion vil både stå ovenfor felles utfordringer, og utfordringer som er mer avgrenset til deler av det nye territoriet. Det viktigste skillet vil trolig være knyttet til nærings- og storbyutfordringene langs aksene Jæren–Bergen versus utkantutfordringer i de nordlige og østlige delene av regionen. Territoriene til fylkene Hordaland og til dels Rogaland rommer i dag dette spenningsforholdet. Hvordan en regionreform vil slå ut med hensyn på regioninnbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem, vil avhenge av hvordan den nye regionen balanserer disse hensynene.

Hvis regionforstørrelsen resulterer i et mer ensidig fokus på Jæren–Bergen aksene, vil innbyggerne i de øvrige delene av territoriet få et markant tap av relativ innflytelse. En mer balansert regional utviklingspolitikk vil dempe en slik effekt.

Avhengig av organisering og representasjon i det nye regiontinget er der risiko for at den samlede befolkningens relative innflytelse over saker som angår dem vil bli moderat svekket gjennom en regionforstørrelse.

2.2.3 Vestlandsregionen som territorielt fellesskap

Det er flere forhold som tyder på at Vestlandet har fellestrekk som forener landsdelen og skiller den fra andre landsdeler. Men landsdelen Vestlandet har også indre motsetninger og variasjoner som følger andre territoriale grenser. Begrepet Vestlandet favner i dag Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Et viktig kulturelt særtrekk på Vestlandet er språket. Som nevnt har Vestlandet siden middelalderen hatt en dialektgeografi som skiller regionen signifikant fra østnorsk og sør-norske dialekter. Det er slik sett rimelig å snakke om Vestlandet som et språklig fellesskap, selv om dette deles opp av andre dialektgrenser slik som by-land og kyst-innland. Et viktig språklig særtrekk på Vestlandet er posisjonen til det nynorske skriftspråket. Også her finner vi tydelige fjord-kyst og by-land-variasjoner.

Kultur handler om identitet – en følelse av enhet med noe eller noen. Der er en tydelig vestlandsidentitet som er nært koblet til landsdelens historiske tilknytning via sjøen. Denne la til rette for langt større samhandling på Vestlandet enn i regioner med landbasert samferdsel og har vært viktig for fremveksten av den maritime orienteringen i næringslivet på Vestlandet, som også er identitetsdannende.

Aviser anses å være en viktig regional identitetsmarkør. Dekningsområdet til regionavisene indikerer også andre regionale inndelinger. Størstedelen av landsdelen Vestlandet dekkes i dag av tre regionaviser. I sør dekker Stavanger Aftenblad Rogaland, i Nord dekker Sunnmørsposten Sunnmøre og Nordfjord, mens Bergens Tidende dekker hele Hordaland, samt Sogn og Sunnfjord.

Et viktig aspekt ved en regions funksjonalitet er sammensetningen av og dekningsområdet til regionens sentre. De tre vestlandsfylkene vil danne en polysentrisk region med to storbyregioner, som begge har universitet og universitetssykehus. Bergen er "byen" for det meste av Hordaland og store deler av Sogn og Fjordane, mens Stavanger er "byen" for Rogaland. I tillegg er byregionen Haugesund et forholdsvis tungt senter for Haugalandet.

Dagens arbeidspendling på tvers av de to storbyregionene og fylkesgrensene er begrenset. Det er forholdsvis beskjeden arbeidspendling mellom Sogn og Fjordane og Hordaland. Arbeidspendlingen mellom Rogaland og Hordaland er også begrenset. Arbeidspendlingen mellom de to storbyregionene er svært begrenset. Med unntak av Sveio, som tydelig inngår i Haugesundsregionens bo- og arbeidsmarkedsområde, er det heller ikke omfattende arbeidspendling over fylkesgrensen mellom Sunnhordland og Haugalandet.

2.2.4 Politisk engasjement

Av våre tre folkevalgte nivåer er det fylkestingsvalget som i dag har lavest valgdeltagelse. I hvilken grad en Vestlandsregion vil skape større politiske engasjementet enn dagens tre fylkeskommuner vil i stor grad henge sammen med regionenes fremtidige ansvarsområder. Å etablere en ny storregion som kun viderefører oppgavene til dagens fylkeskommune, vil ikke i seg selv resultere i et økt politisk engasjement i befolkningen. I en slik situasjon er det mer sannsynlig at den økte avstanden til regiontinget, sammenlignet med dagens tre fylkesting, vil bidra til å svekke innbyggernes engasjement i forvaltningsnivået.

Hvis derimot regionen i større grad blir en premissleverandør for aktivitetene til regional stat og blir tilført viktige utviklingsoppgaver som i dag ligger til direktorater og ytre etater, vil regionen få en økt betydning for innbyggernes liv. Dette vil trolig resultere i et sterkere og bredere politisk engasjement fra regionens befolkning. Etableringen av en Vestlandsregion vil kunne gi en moderat til sterk forbedring av det politiske engasjementet.

2.3 Rollen som tjenesteprodusent

Det er få studier som tilkjenner hvilke effekter strukturelle endringer som en regionalisering innebærer, har på tjenesteproduksjonen. Den demografiske utviklingen med endringer i bo- og arbeidsmarkedregioner vil påvirke tjenestetilbudet. Samtidig er det slik at for flere av de fylkeskommunale tjenestene er innbyggerens opplevelse av tjenesten mer knyttet til kvalitet og tilgjengelighet enn effektivitet i selve tjenesteproduksjonen.

St. meld 22 (2015-2016) understreker at det skal legges til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av regionen. Den tydeliggjør også at samfunnsutfordringene krever samordninger mellom sektorer for å imøtekomme disse. Tradisjonelt har det vært begrenset samhandling mellom sektorer i norske fylkeskommuner. Stortingsmeldingens sterke signaler kan innebære at regionen i sterkere grad må fokusere tjenesteutvikling og –produksjon på tvers av sektorer. Dette kan ha betydning for den fremtidige organiseringen. Tverrsektorielt samarbeid vil da måtte vurderes opp mot konkrete funksjonelle områder som vil tilligge regionens ansvar.

Etablering av en Vestlandsregion vil redusere utfordringer som følger av at funksjonelle territoriale områder ikke naturlig følger fylkesgrensene. Dette vil potensielt kunne bidra til økt effektivitet og bedret innbyggeropplevd kvalitet i tjenestetilbud. Samtidig vil større fagmiljøer innenfor de ulike tjenesteområdene kunne bidra til erfaringsoverføringer og mulighet for å lære av hverandre og etablere en regional beste praksis. Samlet sett kan man anta at dette vil øke kvaliteten i tjenesteproduksjonen.

Fusjoner i bedriftsøkonomisk sammenheng har ofte en sterk tro på en mer effektiv organisering som vil gi synergier, kostnadsreduksjoner og stordriftsfordeler. Forventningene anvendes tidvis analogt innenfor offentlig sektor, men graden av desentral tjenesteproduksjon/-leveranse er ofte ulik og påvirker effektspotensialet. Samtidig er en offentlig virksomhets mål preget av det samfunnsoppdrag man er satt til å ivareta. Dette gjør målbildet mer sammensatt og komplekst og innebærer ulikt potensial avhengig av tjenesteområde og politiske prioriteringer. For regionen som helhet vil krav til effektivitet i en desentral tjenestestruktur måtte vektlegges.

Studier viser ingen spesifikk årsaksforklaring til hvorfor enkelte fylkeskommuner produserer kvalitativt bedre tjenester målt etter kvantifiserbare kriterier sammenlignet med andre fylkeskommuner. Produktivitetskommissjonen vektla i sin rapport fra 2015 god ledelse som en premiss for effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon og fremholdt at en profesjonell og tydelig virksomhetsledelse er et grunnleggende premiss for effektivitet og innovasjon både i privat og offentlig sektor. Det kan antas at konklusjonen er overførbart til fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

Oppnådde effektivitetsgevinster i den regionale tjenesteproduksjonen vil i stor grad avhenge av hvorvidt stordriftsfordeler kan eller vil bli utnyttet. Stordriftsfordeler er nært knyttet til organisering. Klassisk teori på området har sitt utspring i produksjonsvirksomheter og bygger på en teori om

skalafordeler, "economies of scale" -prinsipper. Dette er ikke direkte overførbart til Vestlandsregionen der mye av tjeneste-produksjonen vil finne sted desentralt og nær brukerne.

Større markedsrett og volum ved anskaffelser kan mulig-gjøre bedre innkjøpsbetingelser for en ny region sammen-lignet med dagens fylker. Tilsvarende vil harmonisering av systemer og verktøy kunne gi grunnlag for lavere kostnader på sikt. Samtidig vil man måtte ta høyde for tilknyttede omstillingskostnader i forbindelse med utredninger, oppgra-deringer, terminering av eksisterende kontrakter og kostnader til innføring. Standardisering av arbeidsprosesser på tvers av gamle fylkesgrenser kan gi samordningsgevinster, men om disse reelt sett innebærer effektivitetsgevinst, redusert dob-beltarbeid og lignende vil måtte være gjenstand for senere analyser.

Budsjettmessig er det opplæring og samferdsel som repre-senterer de store sektorene. Nedenfor er gitt en omtale av mulige effekter en større vestlandsregion kan ha for tjeneste-produksjonen innenfor disse områdene.

2.3.1 Videregående opplæring

De videregående skolene utgjør størstedelen av de fylkes-kommunale budsjettene. Skolene er geografisk spredt og følger i all hovedsak befolkningskonsentrasjonene. Samtidig er det, som det fremgår av tabell 2, store variasjoner i antall videregående skoler mellom fylkene.

En sammenslåing av videregående skoler kan potensielt gi stordriftsfordeler, dvs. en kostnadsstruktur hvor langsikti-ge gjennomsnittskostnader faller med økende produksjon . Samtidig er det slik at opplæring er en kostnad, men dårlig

opplæring er en større samfunnsmessig kostnad. Her vil effektene måtte vurderes også i forhold til grad av frafall, kvalitet i tjenestetilbud etc. Effekter i områder med høy befolkningstetthet og godt utbygd kommunikasjonstilbud kan være andre enn i distriktsområder der den videregående opplæringen er nær knyttet til områdets næringsliv og den regionale næringsutviklingen.

Innenfor administrative funksjoner kan der være noen synergi-er, f.eks knyttet til samordning av inntaks- og eksamenskon-torer. Dette vil likevel ha begrenset betydning sett i forhold til regionens samlede budsjetter på opplæringsområdet, men kan gi tydelige signaler i forhold til å bekrefte den regionale dimensjonen innenfor videregående opplæring.

I oversikten nedenfor er det trukket frem noen av Kostras mål på kvalitet i videregående opplæring. Figuren illustrerer at Sogn og Fjordane scorer best av fylkene på alle de utvalgte måleparameterne.

Som det fremgår har Rogaland og Sogn og Fjordane høyere andel elever som består videregående opplæring på normert tid, sammenliknet med landsgjennomsnittet. Hordaland ligger lavere, og det samme ser vi gjelder for andel beståtte fag- og svenneprøver.

Andel elever som har sluttet i løpet av året er det vanskelig å kommentere på uten å kjenne faktisk antall ettersom det prosentvise utslag vil bli høyere dersom det er et lavt antall elever det er snakk om. Like fullt kan vi ut fra befolkningens størrelser anta at "rangeringen" mellom fylkeskommunene er korrekt og at Hordaland reelt sett kommer dårligst ut.

Regional erfaringsoverføring og eventuell samordning av spe-sialisert opplæring vil kunne gi øket kvalitet i undervisningen og bedre utnyttelse av lærekrefter over tid.

Videregående opplæring, nøkkel- og tjenestetall 2015	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Vestlandet
Ungdom 16-18 år, bostedsfylke	4 582	19 196	18 960	42 738
Elever ved videregående skoler, skolefylke	4 587	20 653	18 657	43 897
Videregående skoler i alt	16	58	38	112
Videregående skoler, fylkeskommunale	14	46	26	86
Avtalte årsverk i videregående opplæring	941,8	3 143,1	2 992,3	7 077,2
Sysselsatte i videregående opplæring	1 072,0	3 601,0	3 286,0	7 959,0
Lærerårsverk, avtalte årsverk	647,0	2 186,0	2 127,0	4 960,0
Lærere, antall	718,0	2 489,0	2 297,0	5 504,0

Tabell 2: Nøkkeltall videregående opplæring. Kilde: Kostra, SSB

Videregående opplæring - kvalitet	1100 Rogaland		1200 Hordaland		1400 Sogn og Fjordane		Landsgjennomsnitt	
	2015	Endring 2010-15	2015	Endring 2010-15	2015	Endring 2010-15	2015	Endring 2010-15
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av normert tid	60	1,67	58,4	2,74	61,8	4,85	59,4	4,04
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av 5 år	74	2,16	73,3	4,09	77,2	2,59	73,1	4,65
Andel beståtte fag- og svenneprøver	92,7	0,43	90,9	-0,44	93,8	-2,24	92,2	0,11
Andel elever som har sluttet i løpet av året - alle årstrinn	3,8	-15,79	5,3	-15,09	2,5	-56	4,4	-9,09

Tabell 3: Videregående opplæring – kvalitet. Kilde: Kostra

2.4 Samferdsel

En Vestlandsregion vil i større grad være i stand til å realisere nye samferdsels- og infrastrukturinvesteringer i kraft av sin tyngde. Dette kan bidra til sterkere synergier mellom samferdselsprosjekter og næringsutvikling eller skape bedre koblinger mellom bo- og arbeidsmarkeder.

De tre fylkeskommunene har stor grad av likhet med hensyn til topografiske utfordringer. Samferdselsinfrastrukturen kjennetegnes i større grad enn andre deler av landet av tunneller, ferge- og brokryssninger og et sårbart veinett som følge av ras og skredutsatte områder. Etablering av en Vestlandsregion vil kunne konsolidere og styrke fagmiljøene for planlegging, drift og utbygging av fylkesveinettet.

På kollektivområdet er det ulikheter mellom by og distrikt. Samtidig er utfordringene innenfor de to dimensjonene like således at mulighetene til erfaringsoverføring og kunnskapsdeling styrkes. Det vil også være mulig å samordne systemløsninger og oppnå stordriftsfordeler ved anskaffelser.

For nærmere presentasjon av nøkkeltall innenfor samferdselsområdet i de ulike fylkeskommunene vises det til kapittel 7.2.2 lenger bak i rapporten.

3 Eit nytt regionalt folkevalt nivå på vestlandet

3.1 Navn og merke

3.1.1 Navn

Mellomnivået i Norge benevnes i dag som fylker (amt før 1919). Reformen som omhandler mellomnivået har navnet regionreformen. En av målsettingene med reformen er å etablere ca 10 regioner i Norge. Dette tyder på at fylkesbegrepet står for fall og at det er regionbegrepet som nå skal fases inn. Større regioner omtales ofte som landsdeler (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag, Nord-Norge).

Vestlandet omfattes tradisjonelt av fylkene fra og med Rogaland i sør til og med Møre og Romsdal i nord. I tillegg benyttes begrepet Sør-Vestlandet om Rogaland og Nord-Vestlandet om Møre og Romsdal.

Fordi en ser for seg at fylkesbegrepet fases ut, er det Vestlandsregionen som er brukt som utgangspunkt for den sammenslåingsprosessen som nå foregår mellom fylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Selv om Møre og Romsdal ikke er med i denne prosessen, må Vestlandet og Vestlandsregionen (evt. Region Vestlandet) kunne betraktes som den mest relevante språkmessige tilnærmingen.

Et navn som Vestlandsfylket må anses som mindre relevant i denne sammenheng, men dersom begrepet fylkeskommune fortsatt skal brukes framover, vil Vestlandet fylkeskommune være mest korrekt (jfr. Trøndelag fylkeskommune).

3.1.2 Eksisterende merke

Sogn og Fjordane

Fylkesvåpenet viser tre blå spisser mot venstre på sølvgrunn. De tre spissene symboliserer de tre fjordene Nordfjord, Sunnfjord og Sognefjorden. Sølvbunnen er symbol for landskapet mellom fjordene.

Våpenskjoldet ble godkjent ved kgl. resolusjon 23.09.1983.

Hordaland

Fylkesvåpenet viser ei krone over to korslagte øksar. Utgangsmotivet er Onarheimsseglet fra 1344. Onarheim i Tysnes var et kjent kultsted og tingsted. Øksene symboliserer trolig

olsokdagen 29. juli og den vesle olsokdagen 3. august. Krona er kongekrona til Olav den hellige og øksene, som felte kongen, er helgenmerket hans. Våpenskjoldet ble godkjent i 1961.

Rogaland

Fylkesvåpenet viser et hvitt utskrådd kors med spiss på blå bunn. Motivet er hentet fra middelalderske steinkors som det er mange av i Rogaland. Korset er utformet etter minnesteinen over Erling Skjalgsson som ble reist i 1029. Våpenskjoldet ble godkjent ved kgl. resolusjon 11.01.1974.

Nytt fylkes-/regionmerke

Rogaland og Hordaland har våpenskjold med klar historisk forankring, mens Sogn og Fjordane har et merke som symboliserer natur/landskap.

Det vil være vanskelig å ta i bruk et av de eksisterende våpenskjoldene da ingen innehar en symbolikk som dekker hele Vestlandet. Det vil trolig være mest fornuftig å etablere et helt nytt fylkes/regionvåpen. Dette blir fellesnemndas oppgave og kan f.eks. løses gjennom å utlyse en konkurranse.

3.2 Antall representanter i regiontinget

3.2.1 Lovgrunnlag

Kommuneloven sier at antall fylkestingsrepresentanter skal være et oddetall.

Samtidig heter det at for fylker med over 300 000 innbyggere skal antall representanter være minst 43. Endring av tallet på representanter vedtas av Fylkestinget senest 31. desember i det nest siste året av en valgperiode, med virkning for kommende valgperiode.

3.2.2 Status for fylkestingene pr. 2016

- Rogaland – 47 representanter som tilsvarer 10 003 innbyggere/representant
- Hordaland – 57 representanter som tilsvarer 9061 innbyggere/representant

- Sogn og Fjordane – 31 representanter som tilsvare 3533 innbyggere/representant

I landet for øvrig varierer antall representanter i fylkestingene mellom 33 (Hedmark) og 47 (Møre og Romsdal). Gjennomsnittet for Norge ligger på 40 representanter. Akershus som det mest folkerike fylket i Norge utenom Oslo har 43 representanter. Fire fylker har flere representanter enn Akershus (Hordaland, Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland).

Tallene viser at Vestlandet pr. 2016 har både det fylket med færrest representanter (Sogn og Fjordane) og det fylket med flest representanter (Hordaland).

3.2.3 Trøndelagsprosessen

Fylkestingene i begge Trøndelagsfylkene vedtok i april 2016 å slå seg sammen til Trøndelag fylkeskommune. Antall representanter i det nye fylkestinget er fastsatt til 59. Dagens utgangspunkt er 43 representanter i Sør-Trøndelag og 35 i Nord-Trøndelag – til sammen 78.

59 er et 37% høyere tall enn det av Trøndelagsfylkene med dagens høyeste antall representanter og 51% høyere enn gjennomsnittet av dagens to fylker.

3.2.4 Representanter i regiontinget for Vestlandet

Til sammen er det i dag 135 fylkestingsrepresentanter i de tre Vestlandsfylkene med et gjennomsnittstall på 45. Å operere med et tall i størrelsesorden 135 på representanter i regiontinget betraktes som urealistisk selv om høye tall vil gi en demokratisk gevinst. Til sammenligning er antall stortingsrepresentanter nå 169.

Antall representanter bør være høyere enn det fylket som i dag har flest (57). En ren matematisk overføring av «Trøndelagsmodellen» til Vestlandet (51% høyere enn gjennomsnittet) vil gi 68 representanter til Regiontinget. 70 representanter vil tilsvare 15 660 innbyggere/representant. Med dette nivået på representanter i regiontinget og kravet om oddetal står valget mellom 69 eller 71 representanter.

3.3 Valordning for ein framtidig Vestlandsregion

3.3.1 Valordningar

Ei valordning kan anten baserast på at regionen er delt inn i valkrinsar, eller at regionen utgjør ein felles valkrins. Omsynet til nærleiksprinsippet kan tilseie at det blir kompensert for lågt innbyggjartal og lange avstandar i Sogn og Fjordane, anten

som ei fast ordning eller i ein overgangsfase. Det er likevel slik at det først og fremst er dei politiske partia som har ansvar for vekst og utvikling i heile Vestlandsregionen. Legg vi dette hovudprinsippet til grunn, vil mandatfordelinga mellom partia vere viktigare enn mandatfordeling etter geografi (t.d. tidlegare fylkesgrenser). Geografisk og demografisk representasjon vert ivareteke ved at regionen vert etablert som ein felles valkrins der partia si mandatfordeling avgjer representasjonen.

Grunnlova sin §57 slår fast at landet i dag er delt inn i 19 valdistrikt ved val til Stortinget. Valdistrikta samsvarer med dagens fylkesinndeling. Vallova bestemmer i tråd med dette at kvart fylke er valdistrikt for både stortings- og fylkestingsval. Ein ny Vestlandsregion tilseier i lys av dette i utgangspunktet berre eitt valdistrikt – både ved stortings- og regiontingsval. Ei regionreform vil uansett krevje at lova vert endra slik at vi får ei ny ordning med ny-inndelte valdistrikt som samsvarer med den nye regionstrukturen i Noreg. Den nye ordninga vil tidlegast kunne gjelde frå stortingsvalet hausten 2025. Ei samanslåing av Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane frå 01.01.2020 vil difor føre med seg eit behov for ei overgangsordning.

3.3.2 Valordningar – utgreiingar og tidlegare drøftingar

Ettersom ein ny, samla Vestlandsregion får eit samla areal på om lag 43 440 km² (11,5% av arealet i landet), kan forhandlingsutvala i forhandlingsrundane hausten 2016 eventuelt drøfte nærare om det er grunnlag for å søke å få på plass ei ordning i tråd med framlegget frå Sundsbø-utvalet i KOU 1-98. Utvalet føreslo at fylkestinget vert sett saman av representantar som er valde gjennom direkte val frå passande store valkrinsar som fylket eller regionen vert delte inn i. Kombinert med ei ordning med utjanningsmandat ville dette kunne gje ei valordning på linje med valordninga til Stortinget.

Sundsbø-utvalet drøfta i KOU 1-98 at ei slik valordning:

"(...) vil gi innbyggerne en oversikt over det offentlige fylkesnivået og en tilknytning til "sine" representanter i fylkestinget, som savnes i dag. Disse endringene vil etter utvalgets oppfatning styrke legitimiteten til det folkevalgte mellomnivået. (...)".

Framlegget vart seinare vurdert av Vallovutvalet i NOU 2001:3 «Velgere, valordning, valgte». Vallovutvalet sitt fleirtal (17 mot 1 medlem) fann ikkje å kunne slutte seg til Sundsbø-utvalet sitt forslag. Det vart lagt avgjerande vekt på at forslaget kunne bidra til ei svekking av fylkeskommunen som regionalt forvaltnings-nivå, og at ordninga kunne medverke til å skape oppsplitting og motsetningar mellom ulike deler av fylka.

Vallovutvalet uttalte i sine konklusjonar likevel at:

"Utvalget utelukker imidlertid ikke at det kan bli etablert en framtidig regional organisering med færre regioner enn de 19 fylker vi har i dag, og med en direkte folkevalgt forsamling i hver region. En slik utvikling kan gjøre det nødvendig å innføre en valgordning der regioner/fylker og valgkretser ikke faller sammen.

Det kan for eksempel tenkes at det innen den enkelte region opprettes flere valgkretser – for eksempel med basis i dagens fylker – og at det fra hver valgkrets velges et visst antall representanter til den regionale forsamlingen."

Ein føresetnad for at ei slik regional nyordning skal vere aktuell, vil vere at vi får regionar som er vesentleg større enn dagens fylke. Det vil seie at ein landar på noko i nærleiken av landsdelsregionar. Ein region med Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane vil geografisk kunne vere ein slik region

Eit døme på dette har vi i Sverige, der valkrinsane til Riksdagsvalet i hovudsak følger fylkesgrensene, men der Stockholm og dei nye storregionane Västra Götaland og Skåne er delte inn i fleire «undervalkrinsar». Dette er dei mest folkerike fylka (län) med 1,6 og 1,3 millionar innbyggjarar.

3.3.3 Føringer i Meld. St. 22 (2015-16) knytt til valordning

Meld. St. 22 (2015-16) «Nye folkevalde regionar – rolle, struktur og oppgåver» slår fast at regionreforma vil få konsekvensar for gjennomføringa av val i Noreg. Dagens inndeling i valdistrikt påverkar proporsjonaliteten i valordninga i stor grad, både knytt til geografisk og politisk representasjon.

Eit viktig prinsipp i den norske valordninga ved val til Stortinget er å sikre representasjon frå heile landet. Kvar fylke utgjer eitt valdistrikt, tal mandat som vert valde frå kvart distrikt vert påverka både av tal innbyggjarar og storleiken på valkrinsane sine areal. Dette er i dag ei dynamisk fordeling som vert berekna på nytt kvart åttande år. Grunnprinsippa for avviking av vala og meir detaljerte reglar for stortingsvala er fastsette i Grunnlova for å sikre ei stabil og føreseieleg valordning til landets øvste folkevalde organ. Ut over reglane som ligg fast i Grunnlova vert avviking av stortingsvala regulerte av vallova med forskrifter.

Val til fylkestinga vert også regulerte av vallova med forskrifter. Lova bygger på at kvar fylkeskommune utgjer eitt valdistrikt ved fylkestingsvala, og eitt sentralt prinsipp er at dei folkevalde skal representere heile befolkninga i valdistriktet. Dei skal ikkje vere representantar for bestemte geografiske område eller kommunar innanfor fylket, men ha eit samla regionalt heilskapsperspektiv. Dette inneber at det vert røysta på lister og kandidatar for heile fylket under eitt. Representantplassane i fylkestinget vert fordelte på grunnlag av dei enkelte vallistene sine samla stemmetal i fylket.

Det vert ikkje berekna utjamningsmandat ved fylkestingsvala. Tal representantar i fylkestinget vert fastsett med heimel i kommunelova sin §7. Her får fylkestinget sjølv rett til å avgjere dette innanfor ei ramme basert på tal innbyggjarar i fylket. Lova har ingen bestemmelsar for maksimalt tal medlemmer.

I kommunelova sin paragraf 7-2 heiter det:

"Fylkestinget sitt medlemstal skal vere eit uliketal, fastsett slik for fylkeskommunar med:

a. ikkje over 150 000 innbyggjarar, minst 19

b. over 150 000, men ikkje over 200 000 innbyggjarar, minst 27
c. over 200 000, men ikkje over 300 000 innbyggjarar, minst 35
d. over 300 000 innbyggjarar, minst 43.

Utforminga av valordningane for stortingsvala og vala til nye regionting vil, i følge Meld. St. 22 (2015-16) «Nye folkevalde regionar – rolle, struktur og oppgåver», bli vurdert grundig i ein eigen utgreiingsprosess. Når det gjeld val til nytt regionalt folkevalt nivå – regionting – vil det vere naturleg at dette baserer seg på dei hovudprinsippa som i dag gjeld for fylkestingsval. Ein region og ein valkrins vil frå starten av gje gode mulegheit for å bygge ein ny region og ei ny felles regiontilhøyrse. Etter at dei nye regionane har gått seg til, vil det vere naturleg å ha ein ny grundig gjennomgang av valordninga til dei nye regiontinga, for å vurdere kva konkrete konsekvensar dei valde løysingane har fått. Slike gjennomgangar er vanlege å etter at regelverk har verka ein periode og etter at det er gjort større forvaltningspolitiske endringar.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil fram mot lokalvalet i 2019 gjennomføre eit utgreiingsarbeid i høve til kva for administrative og praktiske konsekvensar endringar i regionstrukturen har fått – og vil få – for valg gjennomføringa. Like eins skal ein vurdere korleis dette kan møtast på best muleg måte. Når det gjeld konsekvensane av endra regionstruktur for stortingsvala, må dette også gjerast grundige konsekvensutgreiingar for framover.

Dersom det skal gjennomførast endringar i Grunnlova, vil ei ny valordning til Stortinget kunne tre i kraft først i 2025. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil sjå nærare på korleis stortingsvalet i 2021 kan gjennomførast ved endringar i regionstrukturen i tråd med måla i Meld. St. 22 (2015-16). Departementet vil kome tilbake til Stortinget med presiseringar omkring dette temaet samtidig med forslag til ny regionstruktur våren 2017.

Her vil det også bli gjort nærare greie for mulegheita for å behalde dagens fylkesgrenser som valdistrikt til Stortinget. Ei slik løysing vil gjere at det ikkje blir like presserande med ei snarleg grunnlovsendring. Det vil likevel medføre ei rekkje betydelege problemstillingar knytt til dei politiske partia og andre ev. grupper sine listestillingar, manntalsføringa og godkjenning av framtidige val.

3.4 Politisk styringsform

Kommuneloven omtaler to alternative politiske styringsmodellar:

- Formannskapsmodellen, som er lovens normalordning.
- Den parlamentariske modellen iht kapittel 3 i Kommuneloven.

Dei tre vestlandsfylka praktiserer i dag formannskapsmodellen. Før valget i 2015 var det fire fylkeskommunar som har parlamentarisk styringsform. Dei tre vestlandsfylka nyttar formannskapsmodellen.

3.4.1 Formannskapsmodellen

Formannskapsmodellen er basert på konsensus og maktspredning. Politiske organer vert samansett forholdsmessig etter fylkestingets sammensetning. Det er eit tydelig skille mellom politikk og administrasjon, der administrasjonssjefen har eit sjølvstendig ansvar for ei forsvarlig sakshandsaming og som regel har innstillingsrett og – plikt i saker som skal fram til politisk handsaming. Administrasjonen er det utøvande ledd.

I formannskapsmodellen er fylkesutvalet det utøvande organet, valgt av fylkestinget. Fylkesutvalet er samansett forholdsmessig etter partia sin representasjon i fylkestinget (forholdstallsprinsippet).

Fylkesutvala fungerer som eit «driftsutvalg» og planutvalg. Saker som omhandlar budsjett, rekneskap og andre generelle økonomiske disposisjonar, samt plansaker, legges dermed fram for fylkesutvalet, som avgir innstilling til fylkestinget. Gjennom vedtekne delegasjonsreglement er fylkesutvalet gitt fullmakt fra fylkestinget til å fatte vedtak innen forholdsvis vide områder, så lenge det ikkje er snakk om saker av overordna eller prinsipiell karakter.

3.4.2 Den parlamentariske modellen (fylkesrådsmodellen)

Denne modellen bygger på det parlamentariske system slik vi kjenner tilhøvet mellom Storting og regjering. I den fylkeskommunale versjonen er det fylkesrådet som er fylkeskommunen sitt sentrale utøvande politiske organ, og som dessuten leier administrasjonen. Med parlamentarisme vert det utøvande organet (fylkesrådet) samansett gjennom majoritetsval, og partisamansetningen i det utøvande organ vert bestemt av fylkesrådet sine konstallasjonar i fylkestinget.

Samanlikna med den nasjonale ordninga har fylkesrådet rolla som fylkeskommunen si regjering. Fylkesrådet leier heile administrasjonen, og sørger for at sakene som vert lagt fram for politiske organer (fylkestinget/komiteane og evt. andre utval) er forsvarlig utreda, og i tillegg sørger for at politiske vedtak vert iverksett. Fylkesrådet kan kastast av eit fleirtal i fylkestinget eller sjølv velge å gå på eit kabinettsspørsmål.

3.4.3 Formannskapsmodellen vs parlamentarisk modell

Fordeler og ulemper med formannskapsmodellen eller parlamentarisk styringsmodell er nedanfor omtalt innanfor dei tema som i størst grad representerer skillelinjer mellom dei to styringsmodellane.

Politisk deltaking – forholdet mellom posisjon og opposisjon

Politisk deltaking er eit uttrykk for muligheten til å ta initiativ og ha medverknad i beslutningsprosessar. Opplevelse av

politisk deltaking har betydning for folkevalde sine preferansar knytt til politikarrolla, og m.a til det å stille til attvalg.

I ein parlamentarisk modell vil initiativ og politikkkutforming i hovudsak ligge i fylkesrådet. Dette er arenaen for politisk «verkstad», slik at representantane i fylkestinget sin rammevilkår for å vere aktive og å ha påverknad i utgangspunktet er dårlegare enn i ein formannskapsmodell.

Vilkåra for politisk deltaking vil vidare vere avhengig av forholdet mellom posisjon og opposisjon både innanfor formannskapsmodellen og parlamentarisk styringsmodell.

I ein formannskapsmodell er alle dei største partia representert i fylkeutvalet. Dette kan føre til at partia forhandlar relativt fritt fra sak til sak, men også at ein fast koalisjon av parti samarbeider og forhandler seg imellom for å sikre seg fleirtal for sine standpunkt. Ein fast koalisjon vil redusere mulighetene for gjennomslag for nye initiativ frå andre representantar i fylkesutvalet og fylkestinget.

Med parlamentarisk styring søker partia å danne fylkesråd med fleirtal. Dersom dette lykkast blir det etablert eit majoritetsstyre der opposisjonspartia har liten innflytelse på politikkkutforming og beslutningar. Det er likevel ikkje sikkert at det er mulig å finne fleirtalskoalisjonar. Med mindretalsparlamentarisme må rådet finne samarbeidspartnarar i fylkestinget. Dette betyr at dei folkevalde også fra opposisjonspartia får innflytelse på politikken, slik dei kan ha i formannskapsmodellen.

Politisk polarisering og ansvar

Den parlamentariske modellen vil kunne bidra til politisk polarisering og eit klarere skille mellom partia i posisjon og opposisjon. Med utgangspunkt i eit majoritetsprega ideal for demokrati er dette positivt. Med utgangspunkt i eit konsensusideal kan dette vere betenkeleg.

Med fleirtalsparlamentarisme, aukar mogleighetene for politisk polarisering. Samstundes vert det politiske ansvaret for prioriteringar og vedtak tydeliggjort. Med mindretalsparlamentarisme blir skillelinjene ikkje så klare, og politikkkutforming blir prega av forhandlingar på samme måte som i formannskapsmodellen. Formannskapsmodellen kan også bli prega av politisk polarisering, der en koalisjon av partier blir enige om standpunktene forut for handsaminga i fylkestinget. Det er altså ikkje noko i vegen for at også formannskapsmodellen kan bidra til politisk polarisering.

Saksutgreiing og innstillingsrett

Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet er hjemlet i kommunelovens § 23. Med formannskapsmodellen er det administrasjonssjefen som har det strategiske ansvaret for administrasjonen og som har utgreiingsansvar og innstillingsrett i politiske saker. I ein parlamentarisk modell bortfaller stillingen som administrasjonssjef, og eit fylkesråd overtek administrasjonssjefen sine funksjonar. Dermed er det rådet som i utgangspunktet har ansvar og myndighet over utgreiingane av saker som skal til politisk behandling. På denne måten vert det politiske ansvaret også i initiativ- og utgreiingsfasen for politiske saker tydeleggjort og fastslått.

Ein gjennomgående kritikk av den politiske innstillingsretten er at rådet sine innstillingar kan bidra til å låse sakene. Dette kan bidra til at det i liten grad er mulig å få gjennomslag for sjølv små endringer i rådet sine innstillingar.

3.4.4 Erfaringar med parlamentarisk styring i norske byar og fylkeskommunar

På oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjennomførte Universitetet i Nordland i 2014, ein studie om erfaringar med parlamentarisme i norske byar og fylkeskommunar. (Hans Petter Saxi, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsen og Arthur Langeland: Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv, Universitetet i Nordland, 2014)

I Norge har vi hatt erfaring med kommunal parlamentarisme frå Oslo i 1986 og med fylkeskommunal parlamentarisme frå Nordland innførte ordningen i 1999. Studien viser at parlamentarisme stort sett har fungert som føresettt i byane og fylkeskommunane som har parlamentarisk styringsmodell.

Studien peiker på at når eit politisk råd overtek administrasjonen si strategiske styring, det vil si innstillingsretten og ansvaret for iverksetting av dei politiske vedtaka, kan ein for det første hevde at den folkevalde styringa er styrka. For det andre blir ansvaret for vedtaka i fylkespolitikken tydeliggjort slik som forventta. Gjennom rådsstyret, er det blitt tydeligere kven som sitter ved rattet. For det tredje vert det vist til andre studiar om kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme at denne styringsordningen fører til klarere skillelinjer i politikken. Klarere politiske alternativ kan bidra til vitalisering av fylkespolitikken og kanskje også auka valdeltaking på sikt. Den klaraste indikasjonen på at den parlamentariske modellen har fungert som føresettt er at det er eit fleirtal av politikarar både i byane og i fylkeskommunane med parlamentarisme som ønsker å vidareføre parlamentarisme som styringsform. Dette kan tolkast slik at innføring av parlamentarisme langt på veg har vore ein suksess.

Studien viser likevel at ein stor andel av dei folkevalde som tilhører opposisjonspartia i flere av byane og fylkeskommunane med parlamentarisme opplever at rådet har fått for mykje makt og enkelte stader må opposisjonen karakteriserast som avmechtige. Så lenge eit politisk flertal makter å holde disiplin i egne rekker, må politikarar som tilhører parti i opposisjon finne seg i å "vandre i skyggenes dal". Dei kan arbeide for å påføre partia som støtter rådet større eller mindre "riper i lakken", og dermed håpe på å vinne neste valg. Ein annan ulempe med parlamentarisme er at systemet er meir lukka enn i eit formannskapsbasert system. Dette er i alle fall tilfelle så lenge Sivilombudsmannens pålegg om å åpne rådsmøtene og å praktisere dokumentoffentlighet ikkje vert etterfulgt. En tredje ulempe med å innføre parlamentarisme er at dette har vist seg flere steder å resultere i ein meir kostnadskrevande styringsmodell.

3.4.5 Beslutning om styringsform

I henhold til kommuneloven § 18 skal eventuelt vedtak om innføring av parlamentarisk styringsform vedtakast av fylkestinget, i to fylkestingsperiodar, for å vere gjeldande. Forslag om endring må vere framsett og votert over seinest innan 31. desember i nest siste år i valgperioden. Det er ikkje eit krav om at dette forslaget får flertall ved votering. Det er imidlertid eit krav om at det vert framsett eit konkret forslag om innføring av ny styringsform, ikkje kun ei anmodning om at spørsmålet skal utgreiast av fylkesrådmannen, jfr. Rundskriv H-13/98 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Dersom det er aktuelt å endre styringsform må det gjerast vedtak om dette i dei respektive fylkestinga i samband med handsaminga av intensjonsplanen for etableringa av Vestlandsregionen. Endring av styringsform for eit eventuelt Vestlandsting vert endeleg vedteke når det nye Vestlandstinget vert konstituert hausten 2019.

3.5 Lokalisering av regionens administrasjonssenter og politisk leing

I dette spørsmålet er det gjort ei samanlikning av tre alternative lokaliseringsoysingar, der administrasjonssenteret enten legges til Bergen, Stavanger eller Leikanger.

Lokaliseringalternativa er vurdert i forhold til de oppgavene den nye Vestlandsregionen skal løse, innenfor tre kriterier:

- **Tjenesteproduksjon:** Evnen til å levere gode og effektive tjenester til innbyggerne
- **Samfunnsutvikling:** Evnen til å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk
- **Demokratisk arena:** Evnen til å forbedre de politiske prosessene i regionen

Administrasjonssenteret vil være hovedsetet for administrasjonssjefen og politisk ledelse med tilhørende stabsfunksjoner. Andre funksjoner i administrasjonssenteret vil være avhengig av valg av modell for administrativ organisering.

3.5.1 Tjenesteproduksjon

Bergen og Stavanger er store byer med et stort arbeidsmarked og mange viktige institusjoner innenfor forskning og utdanning. Dette er en viktig forutsetning for å få tak i spesialisert kompetanse til en ny Vestlandsregion.

Erfaringene med dagens fylkeskommune er at det er mulig å få tak i kvalifisert personale i alle tjenester i Leikanger. Bergen og Stavanger har likevel et større arbeidsmarked og flere

utdanningsinstitusjoner og vil sånn sett stå sterkere i konkurransen om å tiltrekke seg nødvendig kompetanse.

3.5.2 Samfunnsutvikling

Bergen stiller sterkest på dette kriteriet. Bergen er den største byen på Vestlandet. Bergen er den viktigste byen i regionen for regional stat og privat næringsliv. Stavanger er også en viktig by med mange viktige statlige etater og private bedrifter. Stavanger er oljehovedstaden.

Leikanger kommer bak Bergen og Stavanger på dette kriteriet. Det er færre statlige etater og viktige private bedrifter lokalisert i Leikanger.

Tabellen under viser hvordan 24 statlige etater har organisert seg i de tre fylkene i dag. 19 av etatene har regionalt hovedkontor i Bergen, 8 i Stavanger og 4 i Leikanger.

3.5.3 Demokratisk arena

Tilgjengelighet for de folkevalgte og media er viktig i denne sammenhengen. Det er god kommunikasjon og kort reisevei til Bergen og Stavanger for de fleste folkevalgte i regionen. Det tar lengre tid å reise til Leikanger.

3.6 Regiontinget sine samlinger og regionutvalet sine møter

Eit opplegg for regiontinget sine samlinger og regionutvalet sine møter er kort vurdert innanfor ein modell med fast sete og innanfor ei ambulerande ordning.

3.6.1 Modell 1: Fast sete

For å styrke dei institusjonelle rammene rundt regiontinget kan det vere aktuelt å etablere eit fast regiontingssete med moderne og tilpassa lokalitetar. Eit slikt fast regiontingssete vil vere aktuelt å legge til eit utpeikt administrasjonssenter der politisk og administrativ leiing er lokalisert. Lokalitetar med fast sete bør tilretteleggast i eige regionhus.

Tilsvarende vil det også vere mulig å sjå for seg eit fast sete for regionutvalet og andre politiske underutval sine møter i administrasjonssenteret.

Synfaringar og kommunebesøk kan gjennomførast av regionutvalet og politiske underutval. Formelle møter i regionutvalet og politiske underutval kan også avviklast på andre stader enn i det faste sete i regionsenteret.

Dette er i hovedsak modellen som i dag vert praktisert i dei tre vestlandsfylka.

3.6.2 Modell 2: Ambulerande ordning

I den grad regiontinget sine samlinger har betydning for oppslutning og forankring i regionen, kan det vere aktuelt å vurdere ei ambulerande ordning der regiontinget ikkje har eit fast sete, men der regiontingsamlingane går på omgang mellom Leikanger/Førde, Bergen og Stavanger.

Tilsvarende kan også regionutvalet og politiske underutval sine møter ambulere likt mellom Leikanger/Førde, Bergen og Stavanger, eller eventuelt lagt til andre stader i regionen.

Regional stat	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Kommentar
NAV	Stavanger	Bergen	Leikanger	
Fylkesmann	Stavanger	Bergen	Leikanger	
Fylkesnemnda for sosiale saker	Stavanger	Bergen		
Innovasjon Norge	Stavanger	Bergen	Leikanger og Førde	
Kartverket	Stavanger	Bergen		
IMDi	Bergen			
Forbrukerrådet	Stavanger	Bergen		
NVE	Tønsberg (Region Sør)	Førde		
Mattilsynet	Sandnes			Dekker også Aust-Agder og Vest-Agder
Fiskeridirektoratet	Egersund	Bergen		
Bufetat	Bergen			
Vegvesenet	Leikanger			
Kriminalomsorgen	Bergen			
Skatteetaten	Bergen			
Toll	Bergen			Omfatter også Møre og Romsdal
Statsbygg	Bergen			
Arbeidstilsynet	Bergen			
Husbanken	Bergen			
DSB/E-tilsyn	Bergen			
Statsarkivet	Stavanger	Bergen		
UDI	Bergen			
Kystverket	Haugesund			
Statped	Bergen			
Helseregion	Stavanger			

Tabell 4: 2 Lokalisering av hovedkontorer for 24 regionale statsetater i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane.

4 Ledelse, organisering og arbeidsdeling

4.1 Nåsituasjonen – politisk og administrativ organisering

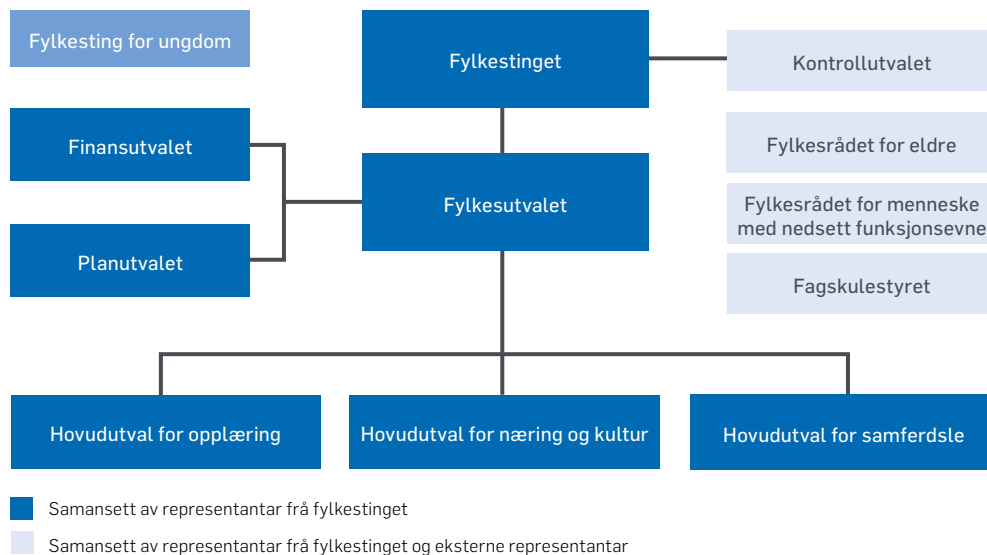
I dette kapitlet gis det en beskrivelse av fylkeskommunenes politiske og administrative organisering.

Organisasjonskartene er i stor grad selvforklarende med hensyn til hvilke oppgaver som er sortert inn under de ulike avdelingene.

De tre fylkeskommune har i dag om lag 8 420 årsverk, og vil ved en eventuell fusjon være en stor arbeidsgiver i norsk sammenheng.

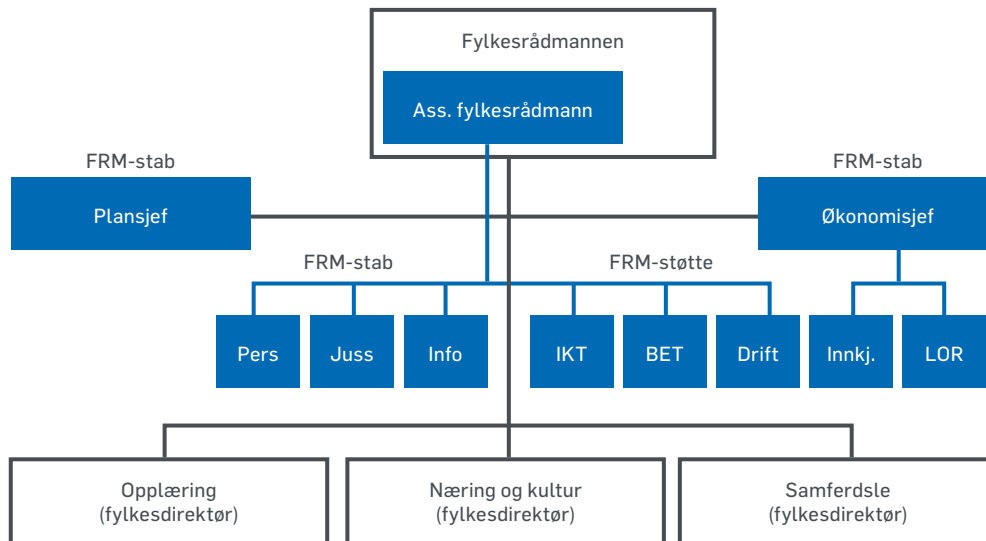
4.1.1 Sogn og Fjordane fylkeskommune

Politisk organisering



Figur 3: Organisasjonskart - politisk organisering av Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Administrativ organisering



Figur 4: Organisasjonskart – administrativ organisering av Sogn og Fjordane fylkeskommune

Fylkeskommunen har til sammen 12 videregående skoler som sorterer direkte under fylkesdirektør for opplæring.

Tannhelsetjenesten i Sogn og Fjordane er skilt ut som en egen institusjon med 24 tannklinikker. Fylkesdirektør for tannhelsen inngår ikke i fylkesrådmannens ledergruppe.

Oppgavene knyttet til regional utvikling og planlegging er delt mellom plansjef i fylkesrådmannens stab og avdeling for Næring og kultur. Hovedtyngden av oppgavene hører hjemme i avdeling for Næring og kultur.

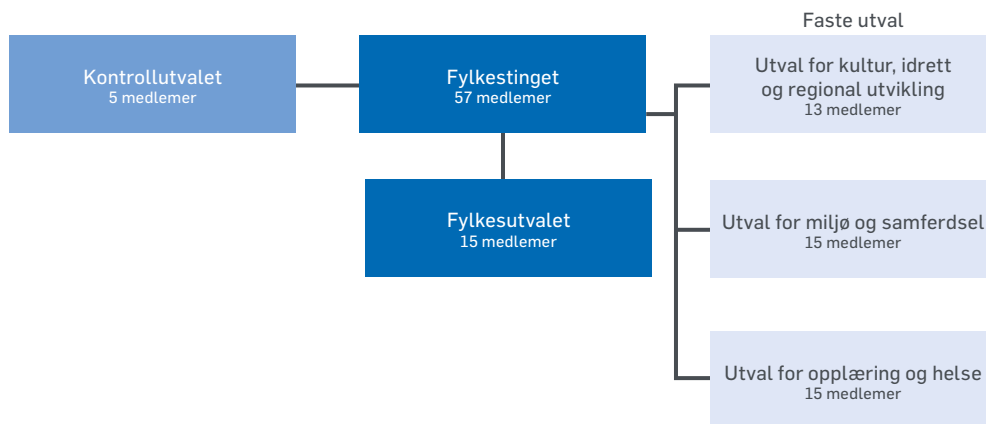
Sogn og Fjordane fylkeskommune har en samlet bemanning på 1 159 årsverk som fordeler seg slik etter sektorer og interne enheter i fylkesrådmannens stab.

Sektor	Årsverk
FRM-stab og tenesteeiningar	102,1
Næring og kultur	60,6
Opplæring	878,7
Samferdsel	14,5
Tannhelse	103,3
Sum	1 159,2

Tabell 5: Bemanning Sogn og Fjordane fylkeskommune. Årsverk

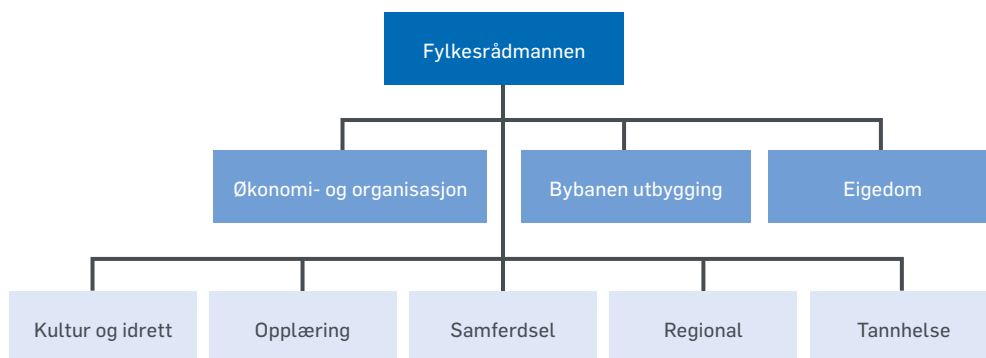
4.1.2 Hordaland fylkeskommune

Politisk organisering



Figur 5: Organisasjonskart - politisk organisering av Hordaland fylkeskommune.

Administrativ organisering



Figur 6: Organisasjonskart – administrativ organisering av Hordaland fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune har innført et eget organisasjonsnivå innenfor opplæring og tannhelse. Fylkeskommunens videregående skoler sorterer under tre regioner: Region Sør, Region Sentrum og Region Vest. Fylkets tannhelseklinikker er organisert inn under seks klinikkområder.

Hordaland fylkeskommune har til sammen 4 439 ansatte og 4 019 årsverk. Se tabell 6 nedenfor.

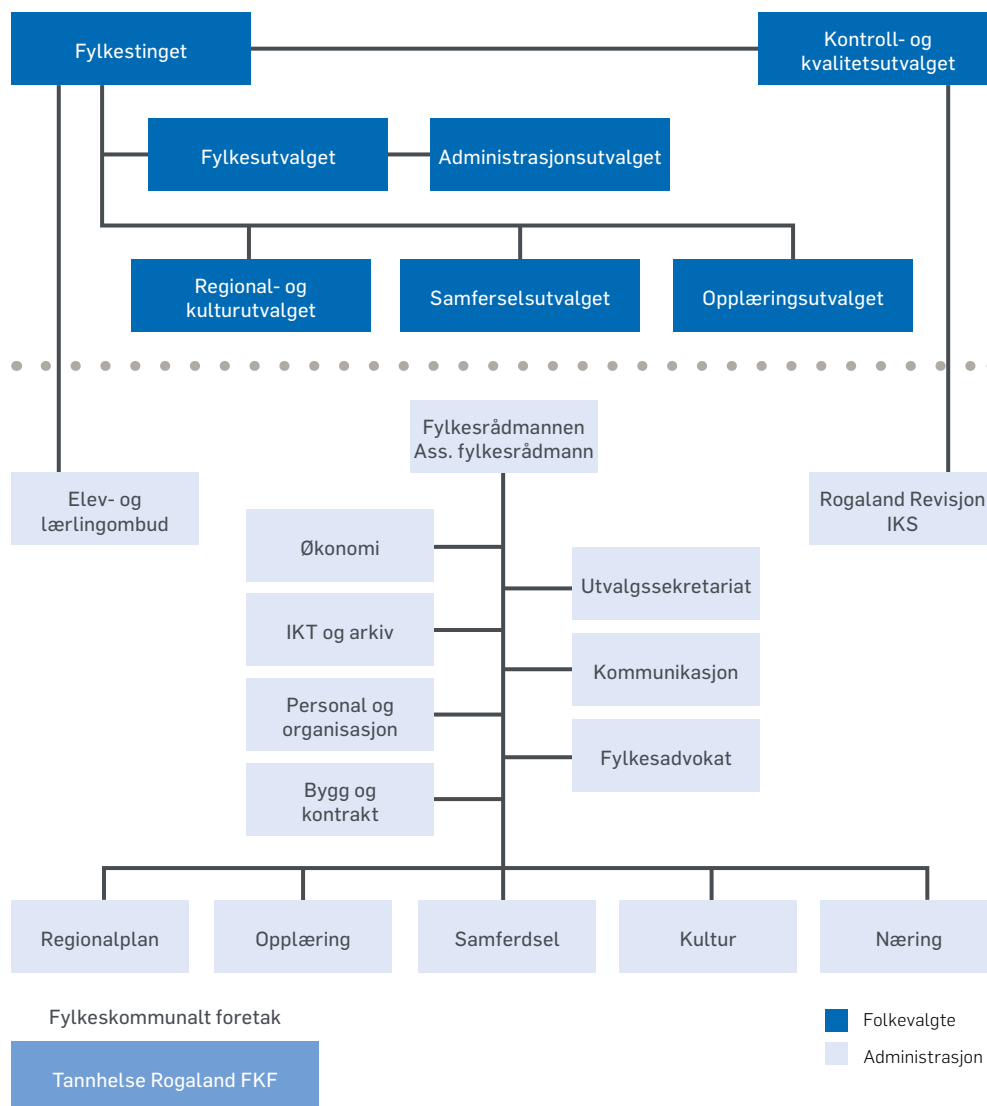
	Årsverk
Fylkesting	2,00
Fylkesrådmann	4 013,47
Eigedomsavdelinga	102,20
Økonomi- og organisasjonsavdelinga	119,06
Regionalavdelinga	58,80
Samferdselsavdelinga	97,44
Bybanen utbygging	33,30
Kultur og idrettsavdelinga	78,00
Tannhelseavdelinga	337,29
Opplæringsavdelinga	3 186,39
Sekretariat for kontrollutvalget	3,80
Sum	4 019,27

Tabell 6: Bemanning – Hordaland fylkeskommune

4.1.3 Rogaland fylkeskommune

Politisk og administrativ organisering

Som det fremgår av organisasjonskartet, er tannhelsetjenesten i Rogaland organisert som et fylkeskommunalt foretak.



Figur 7: Organisasjonskart – politisk og administrativ organisering av Rogaland fylkeskommune

Dagens bemanning i Rogaland fylkeskommune er slik som vist i tabell 7.

Årsverk	
Fylkesrådmann med staber	182,2
Regional plan	27,2
Opplæring	2 948,7
Samferdsel	16,7
Kultur	54,4
Næring	11,5
Sum	3 240,7

Tabell 7: Bemanning – Rogaland fylkeskommune

Tannhelse Rogaland FKF har til sammen 324 årsverk.

4.2 Politisk organisering i ein Vestlandsregion

Den politiske organiseringen og styringsstrukturen må innrettast slik at den tek omsyn til styringsbehov og demokratiske verdiar i ein vestlandsregion. Dei tre fylkeskommunane har i dag formannskapsmodellen som styringssystem. Dersom dette styringssystemet skal vidareførast i ein vestlandsregion må det under regiontinget etablerast ein utvalsstruktur. Eit regionutval tilsvarande dagens fylkesutval må velgast jfr. §8 i Kommuneloven. I tillegg skal det også velgast eit kontrollutval til å forestå løpande tilsyn med den fylkeskommunale forvaltning på sine vegne, jfr. §77 i Kommunelova

Under regionutvalet kan det tenkast utval og regionpolitiske organ som reflekterer prioriterte saksfelt i den nye regionen. Dette kan organiserast som sektorutval etter saksfelt som for eksempel, samferdselsutval, opplæringsutval, kultur- og idrettsutval osv. I kva grad desse sektorutvala skal vere beslutningsorgan eller innstillingsorgan må nedfellast i regiontinget sitt delegasjonsreglement.

Det kan og vere aktuelt med politiske utval som er knytt til geografiske område, og som har som hovedoppgave å tilpasse iverksettingen av sektorpolitikken etter særtrekk og spesielle utfordringer i det aktuelle geografiske området. Dette kan f.eks vere innan vidaregående opplæring, kultur, samferdsel osv. Slike utval må vere underutvalg under sektorutvala, og for å unngå fragmentert ansvar for politikktutforming er det nødvendig å avgrense slike utval sine oppgaver til iverksetting.

Eit alternativ kan vere å opprette geografiske selskap/foretak med politisk styre som f. eks. utviklingsselskap for næringsutvikling, museumsdrift, kollektivtrafikkelskap, og tannhelseforetak.

4.3 Administrative organisasjonsmodeller

I dette kapitlet er det beskrevet fire prinsipielt forskjellige organisasjonsmodeller for en Vestlandsregion, samt kriterier for å sammenligne dem med hverandre.

- 1. Sentralisering:** Samle all administrasjon i den nye regionen på ett sted.
- 2. Spesialisering:** Fordele sektoransvar mellom dagens tre administrasjonssteder.
- 3. Desentralisering:** La administrasjonen være organisert mest mulig som nå.
- 4. Blandingsmodell:** Fordele tjenesteområder/sektorer mellom dagens tre administrasjonssteder, men samtidig sørge for at alle tjenesteområdene også blir administrert og utført i hvert av dagens fylker.

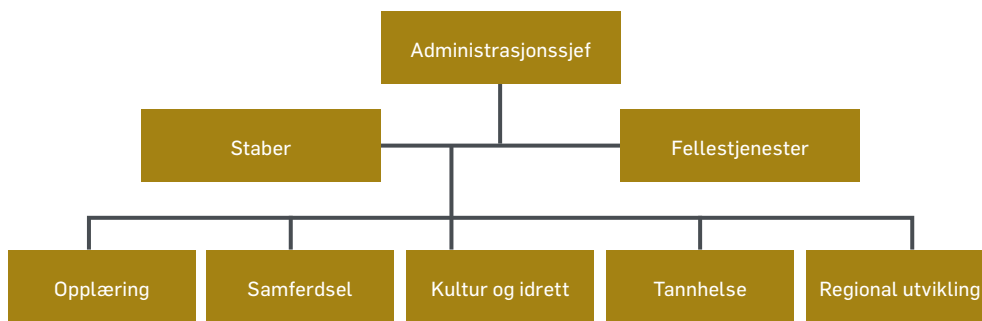
Diskusjonen om organisering gjelder sentraladministrasjonen i fylkeskommunene. I alle fire modellene forutsetter vi at tjenesteproduksjonen i førstelinjen fortsetter som før. Det gjelder vidaregående skole, annen opplæringsvirksomhet, tannhelse-tjenesten, kulturinstitusjoner osv.

4.3.1 Modell 1: Sentralisering

I dag er det tre fylkeskommuner med et fullt sett av tjenester og administrative funksjoner. I den sentraliserte modellen får vi en ny fylkeskommune som er relativt lik den vi kjenner i dag, bare to–tre ganger så stor. Alle sentrale staber og avdelinger er samlokalisert på samme sted.

Det vil antakelig være nødvendig å gjøre enkelte justeringer på grunn av at den nye organisasjonen blir mye større enn dagens fylkeskommuner:

- **Behov for et nivå med ledere mellom direktøren for opplæring og rektorene ved de vidaregående skolene.** Regionen får 76 vidaregående skoler. Antallet vidaregående skoler i den nye regionen blir for stort for en leder. Hordaland har et slikt regionalt ledernivå i vidaregående skole i dag. Vidaregående skoler er delt i tre geografiske regioner. Dette ledernivået har ikke Rogaland og Sogn og Fjordane, som har færre vidaregående skoler.



Figur 8: Sentralisert modell for organisering av Vestlandsregionen

- Det vil antakelig bli behov for et nivå med ledere mellom direktør for tannhelse og de enkelte tannhelseklinikkene. Slik er det i dag i Hordaland og Rogaland fylkeskommune.

Den sentraliserte modellen oppfattes som en standardmodell for organisering av tjenesteytende virksomheter. Alt som kan sentraliseres blir sentralisert, for å oppnå stordriftsfordeler og slagkraftige fagmiljøer.

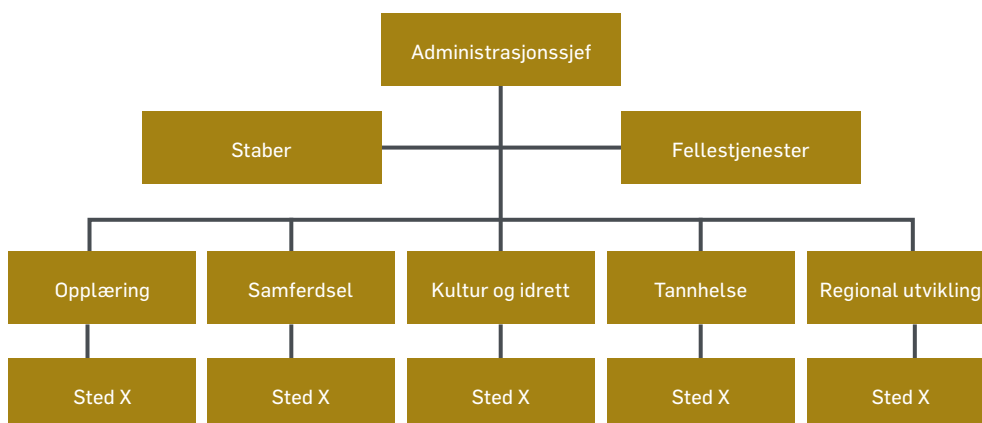
4.3.2 Modell 2: Spesialisering

I den spesialiserte modellen fordeles fylkeskommunale sektoroppgaver fullt ut mellom dagens administrasjonssteder

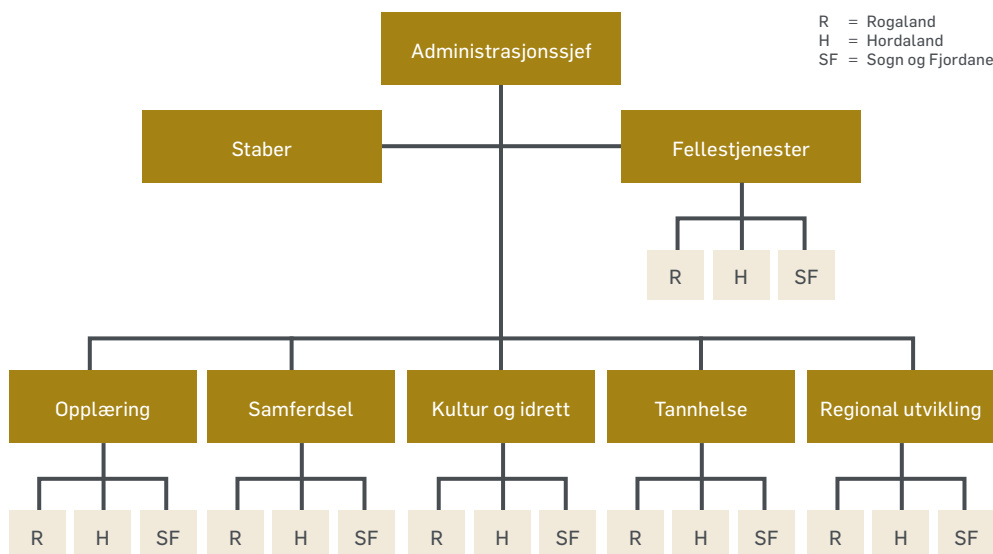
i Bergen, Stavanger og Leikanger. Fellestjenester kan også fordeles mellom dagens fylkeskommunale administrasjonssteder (regnskap/lønn, IKT, arkiv mv.).

Også i denne modellen vil det være nødvendig med et ekstra nivå ledere mellom fylkesdirektørene og den enkelte rektor og leder for tannklinikkk.

Plasseringen av lederteamet settes på dagsorden i denne modellen. Fagavdelingene og felles-tjenester spres på tre steder i den nye regionen. Skal fylkesdirektørene sitte i administrasjonssenteret sammen med administrasjonssjefen, eller skal de spres på flere steder for å sitte sammen med sine fagavdelinger?



Figur 9: Spesialisert organisering av Vestlandsregionen.



Figur 10: Organisering av Vestlandsregionen etter en desentralisert modell.

4.3.3 Modell 3: Desentralisering

I den desentraliserte modellen drives hvert fylke som et geografisk område med samme oppgaver som før.

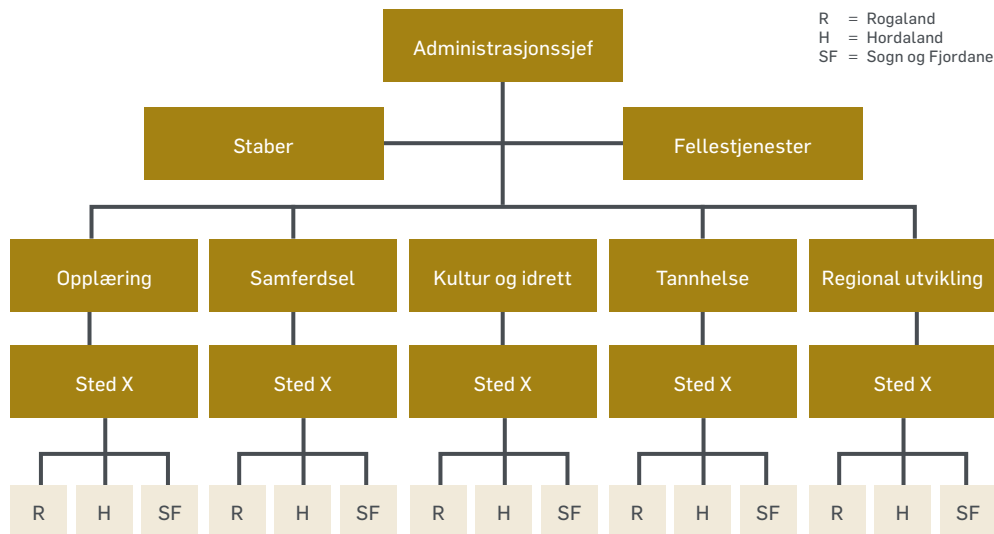
I denne modellen vil det være naturlig at topplerne for hvert tjenesteområde/sector sitter sammen med administrasjonssjefen og staben. Det samme gjelder leder for fellestjenestene. I denne modellen kan det tenkes at desentraliserte ledere for hvert tjenesteområde/sector rapporterer direkte til toppledelsen for det enkelte område i administrasjonssenteret. Alternativt kan det og tenkes å innføre et nytt ledernivå som «plassjef» på de ulike administrasjonsstedene med områdeansvar innenfor dagens fylkesgrenser, og at desentraliserte ledere for hvert enkelt tjenesteområde/sector rapporterer til «plassjefen». Disse plassjefene kan eventuelt inngå i topplergruppen som assisterende administrasjonssjefer.

4.3.4 Modell 4: Blandingsmodellen

Denne modellen er en kombinasjon av den desentraliserte modellen og den spesialiserte.

Dette er gjort ved å fordele ansvar for tjenesteområder/sectorer slik som i den spesialiserte modellen, men samtidig opprettholde et desentralisert områdeansvar for alle tjenesteområder/sectorer med utgangspunkt i dagens administrasjonssteder. Dette medfører at fordelingen av ansvar for tjenesteområder/sectorer i all hovedsak kun vil omfatte strategiske ledelse med stab.

I denne modellen kan det tenkes at nytt ledernivå som regionale topplerne for hvert tjenesteområde/sector sitter desentralisert i de ulike administrasjonsstedene. Dagens fylkesdirektørnivå innenfor hvert tjenesteområde/sector rapporterer direkte til toppledelsen lokalisert i de ulike administrasjonsstedene. Alternativt kan det også i denne modellen innføres et nytt ledernivå som «plassjef» på de ulike administrasjonsstedene med områdeansvar innenfor dagens fylkesgrenser, og at dagens fylkesdirektørnivå rapporterer til «plassjefen» og ikke direkte til den regionale toppledelsen for hvert tjenesteområde/sector.



Figur 11: Blandingsmodell for organisering av en Vestlandsregion

4.4 Vurderingskriterier

Modellene er sammenlignet etter følgende kriterier:

- Administrative kostnader
- Bedre ledelse: Utvikling og samordning
- Regional balanse: Spredning av aktivitet i hele regionen
- Tilgjengelighet

4.4.1 Administrative kostnader

Det er klare forventninger i Meld. St. 22 (2015-2016) om økt produktivitet i de administrative oppgavene ved sammenslåing av fylkeskommuner: «Fylkessammenslåing vil også innebære reduserte utgifter til administrasjon. Det kan frigjøres ressurser som for eksempel kan brukes til å styrke tjenestetilbudet

til innbyggerne». Dette beskrives som en av seks fordeler ved sammenslåing.

4.4.2 Bedre ledelse: evne til strategisk utvikling og samordning

Større evne til strategisk utvikling er et hovedmål med regionreformen. Det gjelder både tjenesteproduksjonen, oppgaven som samfunnsutvikler og rollen som demokratisk arena. Strategisk ledelse har betydning for omstillingsevne, analyse, utvikling av tiltak og gjennomføringskraft. Samordning vil si evnen til å få hele organisasjonen til å dra i samme retning mot definerte mål og helhetlige løsninger.

4.4.3 Regional balanse

Erfaringsmessig vil spørsmålet om regional balanse komme opp i sammenslåingsprosesser. Det er interessant for partene hvordan aktivitet og arbeidsplasser vil fordele seg geografisk etter sammenslåing.

4.4.4 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet for kommuner og samarbeidspartnere er et relevant kriterium for å sammenligne ulike organisasjonsmodeller for Vestlandsregionen. I dag er det omtrent 30 kommuner pr. fylke. Det blir 85 kommuner i den nye regionen.

Mye av kommunikasjonen internt og eksternt vil selvsagt skje ved hjelp av IKT-teknologi. Telefon, mail og videomøter er vanlige i dag, og vil bli enda mer vanlige i årene som kommer. Likevel er det mange saker som må håndteres ved personlig kontakt og fysiske møter.

4.5 Vurdering av organisasjonsmodeller

4.5.1 Administrative kostnader

Den **sentraliserte** modellen er bare en vanlig kommune/fylkeskommune som har vokst. Det er ingen unødvendige ledernivåer. Stab/støtte kan dimensjoneres etter volumet på den samlede virksomheten på en mest mulig forretningsmessig måte. Med den sentraliserte modellen skal det være mulig å redusere årsverk og dagens administrative lønnskostnader.

I den **spesialiserte** modellen utnytter man også de stordriftsfordelene som ligger i sammenslåingen. I dette tilfellet vil flere oppgaver legges mindre sentralt i regionen. Det vil si at flere vil jobbe på distanse fra hovedkontoret for «sin» tjeneste. Dette er i utgangspunktet ingen ekstra lønnskostnad. Det kan føre til noen ekstra kostnader til drift av datasystemer og lokaler rundt om i regionen. Spesialisering og samling av fellestjenestene i denne modellen vil kunne gi muligheter for administrative besparelser.

I den **desentraliserte** modellen beholdes dagens lokale organisering mer eller mindre. Det vil innebære en oppsplitting av de administrative oppgavene. Det gir mindre muligheter til å tilpasse det samlede volumet av administrative tjenester til behovet. Det blir et ekstra lag med regional toppledelse over dagens toppledelse i fylkene. Dette er en ekstra utgift på mange millioner kroner. Samlet sett vil den desentraliserte modellen bety små eller ingen administrative besparelser.

Blandingsmodellen vil gi mindre administrative besparelser i form av at fordeling av ansvar for tjenesteområder/sektorer kun vil omfatte strategisk ledelse og stab, og at store deler av det administrative apparatet og fagmiljøene skal ligge igjen i en desentralisert struktur i dagens administrasjonssteder. Dersom en velger å samle fellestjenestene i denne modellen i administrasjonssenteret eller på andre steder vil det være mulig å oppnå besparelser.

4.5.2 Ledelse: Evne til strategisk utvikling og samordning

Evnen til utvikling og samordning er svært avhengig av samspillet i den overordnede ledelsen i organisasjonen. Det vil ikke bare si den politiske og administrative toppledelsen, men også avdelingsledelsen og fagstabene der. Det kan være en fordel for evnen til strategisk utvikling og samordning om disse er samlokalisert. Da er sjansen mindre for at det utvikler seg subkulturer og sektortenkning. Samlokalisering er ikke noen vaksine mot slike problemer, men det bidrar antakelig til å redusere risikoen. Derfor vil den **sentraliserte** modellen gi de største gevinstene.

I den **spesialiserte** modellen vil fagmiljøene utvikle seg positivt, men lever hvert sitt liv rundt om i regionen slik at samspillet mellom tjenesteområdene/sektorene ikke blir stimulert.

Den **desentraliserte** modellen innebærer at fagmiljøene innenfor hvert tjenesteområde blir like oppsplittet som de er i dag. En slik organisasjon vil være helt avhengig av dyktige toppledere, som kan samle de ansatte til utviklingsarbeid på tvers av deres kontorsted. Det er en krevende oppgave, og vil sannsynligvis være den løsningen med minst potensiale for strategisk utvikling i den nye regionen. Vestlandsregionen har behov for å løse en rekke problemer på tvers i organisasjonen. Denne modellen vil ivareta samordningsutfordringer innenfor et avgrenset geografisk område, men vil i mindre grad ivareta samordning på tvers i hele regionen. Slike oppgaver må tildeles et nytt regionalt ledernivå innenfor de ulike tjenesteområdene/sektorene. Dette kan føre til uoversiktlige og uklare ansvarsforhold. Det vil bli vanskelig for publikum og samarbeidspartnere å vite hvor ansvar er plassert i organisasjonen.

Blandingsmodellen vil bidra til utviklingsevne i organisasjonen, omtrent på samme måte som den spesialiserte modellen med en tydelig regional ledelse. Samordningsutfordringene vil som i den desentraliserte modellen bli ivaretatt på et lavere og begrenset geografisk nivå i organisasjonen, men også på et regionalt nivå slik som beskrevet i den spesialiserte modellen.

4.5.3 Regional balanse

Den **sentraliserte** modellen vil bety stor regional ubalanse, sammenlignet med i dag. Alle sentralt plasserte stillinger i dagens fylkeskommuner vil i prinsippet bli flyttet til det nye administrasjonssenteret.

Den **spesialiserte** modellen trenger ikke føre til regional ubalanse, dersom det blir gjort en fordeling av oppgaver mellom

dagens administrasjonssteder. Mange av dagens ansatte vil måtte bytte oppgaver, flytte eller jobbe på distanse.

Den **desentraliserte** modellen vil heller ikke føre til regional ubalanse. I denne modellen fortsetter det meste som før i en fylkesfordelt organisasjon.

Blandingsmodellen kan brukes for å få til en regional balanse med utgangspunkt i fordeling av ansvar for tjenesteområder/sectorer mellom administrasjonsstedene, men ikke minst gjennom at administrasjonsstedene også får et samlet og helhetlig områdeansvar innenfor alle tjenesteområder/sectorer som er tillagt regionen.

4.5.4 Tilgjengelighet

Den **sentraliserte** modellen gir mye dårligere tilgjengelighet enn i dag. Reisetiden vil økte betraktelig i forhold til dagens situasjon for kommuneansatte og innbyggere ellers, selv om administrasjonssenteret legges til Bergen, Stavanger eller

Leikanger. Reisetiden vil seksdobles hvis administrasjonssenteret legges til Leikanger, se kapittel 6.5.

Den **spesialiserte** modellen gir omtrent samme resultat som den sentraliserte. I denne modellen vil sentraladministrasjonen spres på flere byer, men den vil fremdeles være lokalisert ett sted i regionen. Noe flere reiser vil måtte skje til Leikanger, siden noen tjenester/etater vil legges dit. Det øker gjennomsnittlig reisetid.

Den **desentraliserte** modellen vil gi minst økning i reisetiden. I den desentraliserte modellen skal de fleste administrative oppgaver løses der de løses i dag, altså i dagens fylkeskommunale hovedsteder. Antakelig vil det bli noe økt reisevirksomhet også i denne modellen, ettersom en del beslutninger vil måtte tas på sentralt hold.

Blandingsmodellen vil gi omtrent samme resultat som den desentraliserte modellen. I denne modellen vil mange kontaktpunkter for kommunene være på samme sted som i dag. Noen vil være sentralisert. Det vil bety lavere tilgjengelighet enn i dag, men bedre enn i den sentraliserte modellen.

5 Framtidig tenesteyting i Vestlandsregionen

5.1 Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklinga legg premisser for fylkeskommunens disponering av økonomiske ressurser og er med på å sette rammene for regionalt utviklingsarbeid og tenestetilbod. Tabell 8 viser befolkninga i dei tre fylka per 01.1 2016 og estimert befolkning i 2040. Tala for Hordaland og Rogaland er berekna av fylkeskommunane sjølv, og avvik dermed frå berekningane gjort av Statistisk sentralbyrå. Ved inngangen til 2016 var befolkninga i fylka 1 096 172 personar. I 2040 er det estimert at befolkninga veks til 1 443 274 personar. Dette er ein vekst på 32 prosent. Innanfor Vestlandsregionen. Den største andelen av veksten i befolkninga er i aldersgruppa 67+.

Befolkningsveksten er sterk i sentrale strøk, mens meir enn ein fjerdedel av kommunane i Norge får befolkningsnedgang. Sentraliseringa fører til sterk aldring i distriktskommunane frå eit allereie høgt nivå (SSB). Fleire kommunar i dei tre fylka har dei seinare åra hatt reduksjon i busettinga. Tenesteproduksjon må innrettast etter dei utviklingstrekk som gjer seg gjeldande åra framover, med sterk grad av urbanisering og stagnasjon i befolkningsutviklinga i distriktskommunane.

5.2 Tenesteområde

Tilbod og kvalitet på framtidig tenesteyting vil påverke attraktiviteten til Vestlandsregionen. Attraktivitet er det som kan ein kan påverka lokalt, eller som er unikt ved den enkelte stad, og som påverkar flyttestraumen til eller frå. I Vestlandsregionen er det ei målsetting at hovudtrekka i busetnadsmønsteret skal oppretthaldast. Dette krev eit tenestetilbod som er slik at det forhindrar fråflytting i distrikta og samstundes ivaretek utfordringane med urbanisering og auka befolkningsvekst i byområda og dei større tettstadene. Vestlandsregionen har verkemidlar som kan auka både besøks-, bedrifts- og bustad-sattraktivitet innanfor ulike områder som omtalt under.

5.2.1 Kollektivtransport

Befolkningsveksten i dei store byane i Vestlandsregionen må føregå på ein berekraftig måte, der disponering av areal, knutepunktsutvikling og transportløysingar må sjåast i samanheng. Gjennom eit attraktivt og framtidretta kollektivtransporttilbod kan Vestlandsregionen bidra til målet om 0-vekst i privat bilbruk i byar og tettstader.

Fylke	Befolkning 1.1.2016	Befolkning 2040	Endring %
Sogn og Fjordane	109 500	118 274 [*]	8
Hordaland	516 497	700 000 ^{**}	36
Rogaland	470 175	625 000 ^{***}	33
Totalt	1 096 172	1 443 274	32

Tabell 8.

^{*}Kilde: SSB. ^{**}Kilde: Hordaland fylkeskommune. ^{***}Kilde: Rogaland fylkeskommune

5.2.2 Kultur

Kultur- og idrettstilbud vil være ein attraktivitetsfaktor i Vestlandsregionen, og omhandlar å legge til rette for innbyggjarane slik at kultur og idrett er tilgjengeleg for alle. Sjølv om tilskot til aktivitetar og bygg ikkje er store, har dei stor verknad på lokalmiljøa. Difor er gevinsten stor spesielt for lokalsamfunna og distrikta av dei verkemidla fylkeskommunane i dag rår over.

5.2.3 Næringsutvikling

Vekst i arbeidsplassar og næringar krev eit innovativt næringsliv. Innovasjonsmiljø ein viktig faktor for attraktivitet, og Vestlandsregionen kan påverke FoU-aktiviteten ved til dømes tilskott og å legge til rette for møteplassar for næringslivet. Regionale verkemidlar kan virke til at regionen får tilført kompetent arbeidskraft både frå Norge og utlandet. Høg livskvalitet og trivsel vil då være ein attraktivitetsfaktor for at folk skal flytte til regionen.

5.2.4 Kompetanse

Tilgang på nok og relevant kompetanse i alle deler av fylket er en viktig føresetnad for god samfunnsutvikling. Kompetanseprofilen skal være i samsvar med behova til næringslivet. Fullført vidaregåande opplæring er eit krav for opptak til høgare utdanning, og det er i dag for få som gjennomfører vidaregåande opplæring i løpet av fem år.

5.2.5 Veg

Kvaliteten på fylkesvegnettet og ferjetilbodet er ein viktig attraktivitetsfaktor i Vestlandsregionen. Det blir stilt krav til god framkomst og regularitet på vegnettet og i ferjedrifta både frå næringsliv og innbyggjarar. God standard på vegnettet har betydning for næringslivet sine transportkostnader og innbyggjarane sine vilkår for trafikkssikker mobilitet og pendling.

5.3 Levekår, livskvalitet og folkehelse

Arbeid retta mot gode levekår, høg livskvalitet og god folkehelse inneber både regional tenesteyting og tilrettelegging for ei framtidretta samfunnsutvikling på Vestlandet. Ein framtidig Vestlandsregion bør ta ei aktiv og tverrsektoriell rolle for å halde oversikta over levekår, livskvalitet og folkehelse oppdatert. Ei god oversikt over befolkningsutvikling, helsetilstanden og faktorar som påverkar helsa er avgjerande for å synleggjere lokale og regionale folkehelseutfordringar. Ved å ha ei god oversikt kan folkehelsearbeidet vere målretta, treffsikkert og effektivt. Kommunane får gjennom tydelege oversikter eit

betre grunnlag for avgjerder retta mot det daglege folkehelsearbeidet og eit betre grunnlag for avgjerder i samband med langsiktig planlegging knytt opp mot prosessane i plan- og bygningslova. Kartleggingsarbeidet for slike oversikter vil omfatte fleire sentrale spørsmål:

- **Folkesetnad (demografi, flytting, etnisitet)**
- **Oppvekst og levekår (arbeid, inntekt, utdanning, butilhøve)**
- **Miljø (fysisk, kjemisk, biologisk, sosialt)**
- **Helserelatert åtferd (levevanar)**
- **Helsetilstand (sjukdommar, risikofaktorar, trivsel)**

Den framtidige Vestlandsregionen vil ha ei sentral rolle for å skissere risikofaktorar, og gjere breie analyser, knytt til desse spørsmåla i kartleggingsarbeidet. Den løpande oversikta skal dokumenterast som ein del av regionen si ordinære verksemd, og i tillegg inngå som ein del av grunnlaget for arbeidet med den regionale planstrategien. Den regionale planstrategien skal identifisere folkehelseutfordringane i stort, her under innehalde faglege vurderingar av årsaksforhold og konsekvensar, og identifisere ressursar som kan settast inn i arbeidet.

Regional planstrategi vart innført i den regionale planlegginga gjennom endring av plan- og bygningsloven i 2008, og er nå einaste lovpålagte elementet i planprosessen på regionalt nivå. Planstrategien skal gjere greie for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringar, vurdere langsiktige utviklingsmuligheiter og ta stilling til kva for spørsmål som skal takast opp gjennom vidare regional planlegging. Dei strategiske satsingane for m.a tenesteyting er i dag nedfelt i dei respektive fylka sine regionale planstrategiar.

Vestlandsregionen sine strategiske satsingar på framtidig tenesteyting må innrettast etter både felles utfordringar, og utfordringar som er spesielle for Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland i ein ny samla planstrategi for den nye regionen.

6 Tilsette

6.1 Prosess og involvering

6.1.1 Omstillingsavtale som formell ramme i bygginga av ein ny organisasjon

I kommunal- og moderniseringsdepartementet sin rettleiar «Formelle rammer i bygginga av nye kommunar», vert det særleg halde fram at det bør forhandlast fram ein omstillingsavtale med dei tilsette i samband med kommune- og fylkeskommunesamanslåing. Omstillingsavtalen vil kunne regulere ei rekkje arbeidsgjevarpolitiske forhold samt involveringa av dei tillitsvalde i prosessen.

Samanslåing av kommunar og fylkeskommunar er omfatta av arbeidsmiljølova sine reglar om verksemdsoverdraging (jf. kap. 16). Dette inneber m.a. at tillitsvalde skal inkluderast i heile samanslåingsprosessen.

Dersom det er etablert eit eller fleire partssamansette utval, bør desse ha ei sentral rolle i utarbeidinga av ein omstillingsavtale. I avtalen kan ein omtale medverknad og medbestemming for dei tilsette, korleis og når i prosessen dei tilsette skal informerast, identifisering av tilsette som vert råka, organisasjons- og bemanningsplan for den nye organisasjonen, innplasing i ny organisasjon, omstillingstiltak m.m.

Omstillingsavtalen kan vedtakast av fellesnemnda, og slik gje overordna føringar for korleis dei folkevalde og rådmennene skal handtere sitt arbeidsgjevaransvar i omstillings-/gjennomføringsfasen. Tydeleg rollefordeling og stor grad av openheit og involvering er viktige føresetnader for ein vellukka prosess. I rapporten «Arbeidsgjevarpolitikk i kommunesamanslåingar» systematiserer Deloitte kunnskap og erfaringar i eit arbeidsgjevarpolitisk perspektiv. Dette kan også vere nyttig å legge til grunn i gjennomføringa av ei regiondanning.

6.1.2 Informasjonsplan retta mot tilsette og innbyggjarar

Erfaringane som kommunal- og moderniseringsdepartementet legg til grunn tilseier eit stort informasjonsbehov ved kommune- og fylkessamanslåingar, både blant innbyggjarar og dei tilsette. I tillegg til eit omstillingsdokument (omstillingsavtalen), vil det vere nyttig å også ha informasjonsplanar.

Enkelte tilsette vil vere meir direkte berørte av samanslåinga enn andre. Desse vil kunne ha behov for meir og hyppigare informasjon enn tilsette som er berørte i mindre grad. Det kan difor vere føremålstenleg å raskt identifisere i kva grad ulike grupper av tilsette vil bli særleg råka av samanslåinga, og utarbeide litt ulike løp for informasjon tilpassa dei ulike gruppene sine behov. Det er viktig at både politisk og administrativ leiing greier å formidle ei sams forståing av kva som er målet for samanslåinga både til medarbeidarar og innbyggjarar.

6.2 Vern mot oppseiing

Dei tre fylkeskommunane ønskjer at det framtidige regionale folkevalde nivået får eit tungt ansvar for oppgåver som er både utviklingsorienterte og innretta mot tenesteyting overfor eit stort tal innbyggjarar. Vestlandsregionen skal utøve ei styrkt regionalpolitisk rolle som samfunnsutviklar og tenesteleverandør. Regionen vil innebere ein større organisasjon og langt fleire tilsette enn det dei tre fylkeskommunane kvar for seg har erfaring med å handtere per i dag.

Eit viktig mål med samanslåinga er å skape endå betre føresetnader for ein kompetent og effektiv administrasjon og tenesteproduksjon, med attraktive og utviklande arbeidsplassar. Ingen som er tilsette i dei tre fylkeskommunane på samanslåingstidspunktet skal kunne seiast opp som følge av samanslåinga. Endringar i stilling og arbeidsoppgåver må likevel kunne reknast med. Medarbeidarar som eventuelt vert overtalige som følge av «dublering» eller behov for ny organisering m.m., vil få tilbod om annan høveleg stilling etter drøftingar i samsvar med lov og avtaleverk.

Vernet mot oppseiing av medarbeidarar som eventuelt blir overtalige som følge av samanslåinga, kan vare i t.d. tre eller fem år frå samanslåingsdato (jf. Trøndelagsfylka si vedtekne ordning). Det går tydeleg fram gjennom arbeidsmiljølova sin §16-4 at overdraging av verksemd til anna arbeidsgjevar i seg sjølv ikkje er grunn for oppseiing eller avskjed frå tidlegare eller ny arbeidsgjevar.

Dersom lokalisering av administrative funksjonar medfører endra arbeidsstad for noverande tilsette, skal det leggjast til rette for fleksible overgangsordningar slik at den tilsette får ei moglegheit til å halde fram med å jobbe i den nye regionen. Perioden for slike overgangsordningar skal ha t.d. tre eller fem års varigheit frå samanslåingsdato. Generelle og spesielle overgangsordningar vert fastsette etter nærare drøftingar med dei som vert berørte og med deira tillitsvalde (t.d. definering av arbeidsstad, kompensasjon for ev. hybelutgifter, reisekostnader, fleksible avspaseringsordningar m.m.).

6.3 Arbeidsrettsleg verktøy til gjennomføringsfasen

KS Advokatene har utarbeidd eit verktøy for arbeidsrettslege spørsmål som oppstår der det vert gjort vedtak om kommune-/fylkessamanslåing. Rettleiaren omfattar eit oversyn over alt relevant lov- og avtaleverk. Erfaringa viser at eit kriterium for å lukkast med store omstillingsprosessar er involvering av dei tillitsvalde så tidleg som mogleg. I tillegg er det viktig å informere dei tilsette direkte gjennom heile prosessen. Arbeidsmiljølova og Hovudavtalen har bestemmelsar om informasjon og drøfting som må følgjast. Hovudavtalen syner ramma for korleis samhandlinga mellom arbeidsgjevar og tillitsvalde skal vere gjennom denne prosessen. Dei lokale partane må innanfor denne ramma definere korleis samhandlinga og medbestemming skal praktiserast.

Ei kommune-/fylkessamanslåing inneber ei verksemdsoverdraging frå alle dei opphavlege kommunar/ fylkeskommunar til den nye kommunen. Arbeidsforholdet til dei tilsette i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane, blir overført til

den nye kommunen som blir ny arbeidsgjevar. Dette reiser fleire rettslege spørsmål knytt til kva for endringar ein ny arbeidsgjevar kan gjennomføre i dei tilsette sine arbeidsvilkår, m.a. med sikte på samordning av dei ulike tilsette sine løns- og arbeidsvilkår. I tillegg utløyser dette særskilde krav til informasjon og drøfting. Verksemdsoverdraging inneber at rettigheter og plikter i arbeidsforhold skal overførast til den nye kommunen som arbeidsgjevar.

Ei kommune-/fylkessamanslåing vil truleg på sikt kunne utløse overtaligheit som tilseier at vi kan få behov for endringar i dei tilsette sine arbeidsoppgåver. Vi kan også kome i ein situasjon der det vert aktuelt med nedbemanning. I tillegg vil ny arbeidsgjevar kunne ha eit behov for å harmonisere dei ulike tilsette sine løns- og arbeidsvilkår. Særskilde spørsmål knytt til omorganisering og nedbemanning ved kommune-/fylkessamanslåing, m.a. spørsmålet om stillingsgarantiar, vert også behandla i rettleiaren.

7 Økonomi

7.1 Finansielle nøkkeltal og økonomioversyn – overordna tal

Dette kapitlet gjennomgår aktuelle økonomiske nøkkeltal til bruk i den fylkeskommunale økonomistyringa. Vi ser nærare på nøkkeltal som vert nytta også på nasjonalt nivå, og på nøkkeltal som vert nytta i dei tre fylkeskommunane sine sentrale økonomidokument.

Netto driftsresultat vert gjennomgåande sett på som det viktigaste måltallet for den fylkeskommunale økonomien. Dette nøkkeltalet måler om fylkeskommunen si drift går i balanse, dvs. tilhøvet mellom inntekter og utgifter. Det er generell semje om at dette måltallet bør vere minst 1,75% for kommunar og minst 4% for fylkeskommunar (teknisk berekningsutval). Ut over dette mål-/nøkkeltalet er det vanskeleg å peike på kva for nøkkeltal som er dei viktigaste.

Fylkeskommunane har relativt store lån, og gjeldsbelastning og konsekvensar som låneopptaka har for drifta er sentralt for den økonomiske styringa. I det vidare arbeidet bør vi difor greie nærare ut kva for indikatorar knytt til finansieringsstruktur og rente- og avdragsbelastning vi bør innarbeide for å få eit best muleg samla bilete av den økonomiske situasjonen.

Ved val av økonomiske nøkkeltal har vi også lagt vekt på at dei tala skal vere tenlege å forstå og enkle å nytte i den praktiske økonomistyringa av fylkeskommunane. For å oppnå dette er det viktig at dei økonomiske nøkkeltala ikkje er for mange, eller for kompliserte å berekne. Det er også ein føremøn om nøkkeltala er enkle å samanlikne på tvers av fylkeskommunane.

7.1.1 Inntekter

Kartlegging og kort omtale av status i høve fylkeskommunale inntekter: Tabell 9

Kommentar til tabellen:

Pkt. 2: Driftsinntekter inkluderer alle fylkeskommunen sine inntekter (skatt, rammetilskot og andre inntekter). Sogn og Fjordane fylkeskommune har relativt høge lokale inntekter per innbyggjar (konsesjonskraftinntekter, utbyte frå selskap m.m.). Nivået av lokale inntekter frå tildøme sal av konsesjonskraft, vil variere betydeleg over år.

Pkt. 3: Skilnadane i frie inntekter skuldast mellom anna ulike utgiftsbehov som er tekne omsyn til i inntektssystemet. Frie inntekter i Sogn og Fjordane fylkeskommune inkluderer regionale utviklingsmidlar (kap 551 post 60 og 61 – ulike føringsmåte mellom fylka).

Andre tal knytt til fylkeskommunale inntekter (korreksjonar): Tabell 10.

Kommentar til tabellen:

Pkt. 6: Attståande overgangsordning (4/5) er delt på tal innbyggjarar 1.1.16 (som over, i rad 3). Den særskilde kompensasjonen for endringar i inntektssystemet (år 1) – tabell C-fk, er ikkje fråtrekt. Denne er sagt å ligge fast til neste revisjon av inntektssystemet.

	Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Driftsinntekter (mill.kr.)	KS	3032	8315	6058	
2.	Driftsinntekt. (kr. per innb.)	KS	27665	16084	12877	15866
3.	Frie inntekter (kr. per innb.)	KOSTRA	21085	11628	10667	
4.	Utbyte og eigaruttak (mill.kr.)	KS	37,3	0,5	0	
5.	Inntekter frå sal av konsesjonskraft (mill.kr.)	RK15	58,2	67,6	17,8	

Tabell 9

Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
6.	Overgangsordning til ny kostnadsnøkkel, nivåendring frå 2015–19.	Grønt hefte (tabell B-fk)	- 2037	- 87	591
7.	Frie inntekter per innbyggjar utan overgangsordning (2015-kroner).	Sum av linje 3 og 6	19048	11541	11258
8.	Korreksjon for utgiftsutjamning (neg. = tillegg, pos. = trekk).	Grønt hefte (tabell A-fk)	- 5296	- 145	51
9.	Nettoverknad statlege /private skular (neg. = tillegg, pos. = trekk).	Grønt hefte (tabell A-fk)	- 216	197	90
10.	Frie inntekter per innbyggjar utan overgangsordning, korrigert for variasjonar i utgiftsbehov.	Sum av linje 7, 8 og 9.	13536	11593	11399

Tabell 10

Pkt. 7: Frie inntekter per innbyggjar fråtrekt rest av fem-årig overgangsordning (4/5) som er knytt til omleggingar i inntektssystemet fra 2015. Kompensasjonen (år 1) er ikkje fråtrekt.

Pkt. 8: Samla utgiftsutjamning delt på tal innbyggjarar 1.1.16, fråtrekt nettoverknad av statlege/private skular.

Pkt. 9: Nettoverknad av statlege/private skular delt på tal innbyggjarar 1.1.16 (forholdsmessig trekk versus tilbakeføring etter andel av utgiftsbehov).

Pkt.10: Frie inntekter korrigert for variasjonar i utgiftsbehov (kostnadsnøkkel) og overgangsordning. Kompensasjonen for endringar i inntektssystemet (år) er ikkje fråtrekt. Andre forhold som ikkje er korrigert for, er variasjonar i skatteinntekter etter skatteutjamning, skjønnsstilskot og saker med særskild fordeling (opprusting og fornying av fylkesvegnettet, kompensasjon forskrift om tunneltryggleik og fagskular).

7.1.2 Resultat

Kartlegging og kort omtale av status i høve fylkeskommunane sine resultat: Tabell 11.

Kommentar til tabellen:

Pkt. 2: Det er føresett her inndecking av faktiske pensjonspremier istadenfor inndecking av berekna kostnad i regnskapsåret og inndecking av tidligare års differansar mellom faktisk premie og kostnad. Med andre ord, berekna kostnader vert erstatta av faktisk utbetaling (pensjonspremiar).

Pkt. 3: Bokførte avdrag er erstatta av avskrivningar, som er eit mål på kapitalslit. For å sikre formuesbevaring, må i prinsippet avskrivningar dekkast inn utan at netto driftsresultat blir negativt. Poenget med korreksjonen er og at fylkeskommunar har ein svært varierende praksis når det gjeld fastsetting av avdragsnivå.

Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Netto driftsresultat i % av driftsinntekt.	KS	5,4%	2,1%	5,0%
2.	Netto driftsresultat i % ved dekking av pensjonspremiar framføre kostnad og amortisering.	Rekneskap 2015	4,9%	1,9%	4,5%
3.	Netto driftsresultat i % ved dekking av avskrivningar framføre avdrag.	Rekneskap 2015	3,8%	- 1,0%	1,5%
4.	Netto driftsresultat i % ved begge ovannemnde korreksjonar.	Rekneskap 2015	3,4%	- 1,3 %	1,0%

Tabell 11

Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1. Langsiktig gjeld (mill.kr.).	PSFF	2216	9120	5696	
2. Lånegjeld kr. per innbyggjar.	PSFF	20216	17640	12107	15525
3. Gjeldsbelastning (ekskl. pensjonsmidlar) i % av brutto driftsinntekter.	PSFF	73,1%	109,7%	94,0%	
4. Avvik: Betalte avdrag - minimumsavdrag (mill.kr.).	RK15	48,7	38,6	0,0	
5. Avvik: Avskrivninger - betalte avdrag (mill.kr.).		46,6	258,1	209,2	
6. Akkumulert premieavvik.	RK15	14,4	383,8	337,0	
7. Amortiseringstid premieavvik (1, 7, 10, 15 år).		1 år	Standard (kombinasjon av 7,10,15 år)	Standard (kombinasjon av 7,10,15 år)	

Tabell 12

7.1.3 Gjeld

Kartlegging og kort omtale av status i høve fylkeskommunane si gjeld: Tabell 12

Kommentar til tabellen:

Pkt. 4: Fylkeskommunane har ulike tilnærmingar til nedbetaling av lånegjeld, jf. tabell i pkt. 2.3 (avskrivningar versus avdrag)

Pkt. 6: Vert forklart gjennom pkt. 7.

7.1.4 Likviditet og fond

Kartlegging og kort omtale av status i høve fylkeskommunal likviditet og fond: Tabell 13

Kommentar til tabellen:

Pkt. 2: Disposisjonsfond omfattar fleire fond (m.a. premieavviksfond).

Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1. Likviditet (arbeidskapital delt på brutto driftsinntekter)	PSFF	22,3%	11,3%	8,8%	
2. Disposisjonsfond (mill.kr.).	KS	484	234	402	
3. Fylkeskommunale utlån til andre (mill.kr.).	KS	8	437	90	

Tabell 13

	Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Brutto investeringar inkl. aksjar, utlån og andelar (mill.kr.).	PSFF	276	4343	1465	
2.	Brutto investeringar inkl. aksjar, utlån og andelar per innbyggjar.	PSFF	2521	8401	3115	5547

Tabell 14

7.1.5 Investering

Kartlegging og kort omtale av status i høve fylkeskommunale investeringar: Tabell 14

Generell kommentar: Nivå av investeringar fram til og med 2019 vil påverke netto rentebærande gjeld. Det er store skilnader i nivå av investeringar i perioden 2010-2015 mellom de tre fylkeskommunane. Mellom anna pga. overtaking av vegansvar frå staten i 2010.

7.2. Finansielle nøkkeltal på sektor- og tenestenivå

7.2.1 Vidaregåande opplæring

Kartlegging og kort omtale av status innan vidaregåande opplæring: Tabell 15

Kommentar til tabellen:

Pkt. 1: Jf. fylkeskommunal prioritering.

	Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Netto driftsutgifter til vidaregåande opplæring i prosent av samla netto driftsutgifter.	KOSTRA	36,8 %	50,7%	57,9%	
2.	Netto driftsutgifter til vidaregåande opplæring per innbyggjar 16-18 år.	KOSTRA	184314	157049	147 122	155516
3.	Brutto investeringsutgifter til vidaregåande opplæring per innbyggjar (kr).	KOSTRA	802	1332	897	1093
4.	Tal fylkeskommunale vidaregåande skular.		12	44	27	
5.	Elevar per fylkeskommunale skule.	KOSTRA	351	403	675	514
6.	Del elevar og lærlingar som har bestått vidaregåande opplæring i løpet av fem år.	KOSTRA	77,2%	73,3%	74,0%	

Tabell 15

Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1. Netto driftsutgifter til samferdsle i prosent av samla netto driftsutgifter.	KOSTRA	42,9%	37,7%	30,4%	
2. Netto driftsutgifter til samferdsle per innbygger.	KOSTRA	8979	4341	3115	4279
3. Netto driftsutgifter per reise (bil/buss).	KOSTRA	70	22	21	26
4. Bompenginntekt i investering i % av bruttoinvesteringar til fylkesveg.	KOSTRA	2,8%	28,8%	47,5%	
5. Tal km fylkesveg.	KOSTRA	2600	2935	2496	
6. Del km fylkesveg med dårleg eller svært dårleg dekketilstand.	KOSTRA	55,0%	51,3%	40,5%	
7. Del skulereiser av alle reiser (bil/buss).	KOSTRA	50,5%	9,5%	30,1%	
8. Del av skulereiser av alle reiser (båt).	KOSTRA	7,9%	1,6%	14,8%	

Tabell 16

7.2.2 Samferdsle

Kartlegging og kort omtale av status innan samferdsle:
Tabell 16

Kommentar til tabellen:

Pkt. 1: Jf. fylkeskommunal prioritering.

7.2.3 Kultur

Kartlegging og kort omtale av status innan kultur:
Tabell 17

Kommentar til tabellen:

Pkt. 1: Jf. fylkeskommunal prioritering.

Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1. Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av samla netto driftsutgifter.	KOSTRA	2,9%	3,1%	2,4%	
2. Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger.	KOSTRA	601	354	245	

Tabell 17

	Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Regionale utviklingsmidlar (mill.kr.).	RK15	130,895	88,805	41,004	
2.	Herav kap. 551 post 60.		73,695	56,784	22,059	
3.	Herav kap. 551 post 61.		41,200	28,700	15,000	
4.	Herav egne midlar avsette til næringsutvikling.		16,000	3,321	3,945	

Tabell 18

7.2.4 Næring

Kartlegging og kort omtale av status innan næring:
Tabell 18

Kommentar til tabellen:

Pkt. 2: Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling.

Pkt. 3: Næringsretta midlar til regional utvikling, kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift.

Pkt. 4: Sogn og Fjordane fylkeskommune: inkl. administrasjonsutgifter (næringsavdelinga).

7.2.5 Forvaltning

Kartlegging og kort omtale av status innan forvaltning:
Tabell 19

7.2.6 Tannhelse

Kartlegging og kort omtale av status innan tannhelse:
Tabell 20

Kommentar til tabellen:

Sogn og Fjordane fylkeskommune gjorde i juni 2016 vedtak om ny klinikk- og tenestestruktur.

	Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbyggjar (kr).	KOSTRA	1111	520	467	556

Tabell 19

	Nøkkeltal	Kjelde	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Samla
1.	Netto driftsutgifter til tannhelse i prosent av samla netto driftsutgifter.	KOSTRA	3,7%	3,7%	4,4%	
2.	Netto driftsutgifter til tannhelse per innbyggjar (kr).	KOSTRA	776	428	455	

Tabell 20

7.2.7 Fylkeskommunal bygningsmasse – oversyn og areal

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune forvaltar totalt 166 995 m² bygningsmasse, derav 135 470 m² eigd og 31 525 m² leigd/delt eigarskap. Bygningsmassen består i hovudsak av skulebygg og fylkeshus. Mykje av eigedomsmassen er på eigen grunn (dei som er på festa grunn: Flora, Dale, og leilegheiter i Vokeldvegen). Ca 896 300 m² av eigedomane er eigde, og ca.

50 000 m² er festa. Det har vore stor byggeaktivitet dei siste åra, og mange skular er bygde nye eller totalrenoverte. Total forsikringsverdi bygningsmasse er omlag 3,1 mrd. kr. Om lag 30% av bygningsmassen vert vurdert som 15 år eller yngre.

Det har også blitt investert mykje i energiøkonomiserande tiltak på enkelte skular, og energiforbruket totalt sett har gått ned med om lag 11% sidan 2007. Gjennomsnittleg forbruk i 2015 var 159 kWh/m², og målsettinga er å koma ned i 130 kWh/m² i 2020.

Vidaregåande skular:

Bygg

1. Dale vidaregåande skule
2. Eid vidaregåande skule
3. Firda vidaregåande skule (inkl. idrettshall)
4. Flora vidaregåande skule
5. Hafstad vidaregåande skule
6. Høyanger vidaregåande skule
7. Mo og Øyrane vidaregåande skule (inkl. internat)
8. Måløy vidaregåande skule
9. Sogndal vidaregåande skule (inkl. idrettshall)
10. Sogn jord- og hagebruksskule (landsline) (inkl. internat)
11. Stryn vidaregåande skule
12. Årdal vidaregåande skule

Annan bygningsmasse:

Bygg

1. Fylkeshuset, Leikanger
2. Fylkeskommunale bustader (Sogn, Sunnfjord, Nordfjord)
3. Sogn og Fjordane kunstmuseum
4. Høyanger tannklinikk (Høyanger vgs.)
5. Fagskulen i Sogn og Fjordane
6. Storehagen Atrium, Førde (delt administrasjon)

Hordaland fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune forvaltar om lag 510.000 m² bygningsmasse. Av dette er om lag 470.000 m² eigd bygningsmasse og 40.000 m² leig bygningsmasse. Om lag 20.000 m² av den leigde bygningsmassen er avhenda bygningar som vil bli erstatta av nybygg. Omlag 85% av bygningsmassen er vidaregåande skular. Resterande del er kollektivanlegg og administrasjonsbygg. Det har dei siste åra 5-10 år vore store investeringar i skulebygg og kollektivanlegg. Gjennomsnittleg har investeringane innan skulesektoren har vore meir enn 600 mill. kr dei siste 5 år. I tillegg har det vore investeringar knytt til kollektivanlegg gjennom Bergensprogrammet/Bybanen.

Vidaregåande skular:

Bygg

1. Arna vidaregåande skule
2. Askøy vidaregåande skule
3. Austrheim vidaregåande skule
4. Bergen katedralskole
5. Bergen maritime vidaregåande skule
6. Bergen tekniske fagskole
7. Bjørgvin vidaregåande skule
8. Bømlo vidaregåande skule
9. Etne vidaregåande skule
10. Fana Gymnas
11. Austevoll vidaregåande skule
12. Fitjar vidaregåande skule
13. Fløksand vidaregåande skule
14. Fyllingsdalen vidaregåande skule
15. Hjeltnes vidaregåande skule
16. Knarvik vidaregåande skule
17. Kvinnherad vidaregåande skule
18. Laksevåg vidaregåande skule
19. Langhaugen vidaregåande skule
20. Lønborg vidaregåande skule
21. Manger folkehøgskule
22. Nordahl Grieg vidaregåande skule
23. Norheimsund vidaregåande skule
24. Nye Voss vidaregåande skule
25. Odda vidaregåande skule
26. Olsvikåsen vidaregåande skule
27. Os Gymnas
28. Osterøy vidaregåande skule
29. Rogne vidaregåande skule
30. Rubbestadneset vidaregåande skule
31. Sandsli vidaregåande skule
32. Slåtthaug vidaregåande skule
33. Sotra vidaregåande skule
34. Stend vidaregåande skule
35. Stord vidaregåande skule
36. Tertnes vidaregåande skule
37. U. Pihl vidaregåande skule
38. Voss vidaregåande skule
39. Voss Gymnas
40. Voss Husflidskule
41. Øystese Gymnas
42. Årstad vidaregåande skule
43. Åsane vidaregåande skule

Annan bygningsmasse:

Bygg

1. Fylkeshuset, Bergen
2. Sørås Tannklinikk (tannklinikkar)
3. Kleppstø tannklinikk (tannklinikkar)
4. Vågetunet tannklinikk (tannklinikkar)
5. Hesjaholtet (sjåførfasilitetar)
6. Storavatnet (sjåførfasilitetar)
7. Vadmyra (sjåførfasilitetar)
8. Lagunen (sjåførfasilitetar)
9. Flesland kai (sjåførfasilitetar)

10. Bystasjonen (terminalar)
11. Loddefjord (terminalar)
12. Åsane (terminalar)
13. Lagunen (terminalar)
14. Skysstasjon Knarvik (terminalar)
15. Mannsverk (bussanlegg)
16. Fana (bussanlegg)
17. Askøy (tomt) (bussanlegg)
18. Lonevåg (bussanlegg)
19. Haukås (bussanlegg)
20. Nesttun (parkeringsanlegg)
21. Birkelandskiftet (parkeringsanlegg)
22. Bybanen depot (administr.bygg, verkstad, vognhall)
23. Bybanen depot (Kronstad)
24. Leirvik Gard

Diverse andre bygg:

25. FSH Voss - Gjennomg. Bustad
26. Monr. Mjeldesv. - Verkstedbygg
27. Vestlandsheimen - Bygg T tomannsbolig
28. Vestlandsheimen - Bygg V daghjem
29. Strandgaten 196
30. Salhus fabrikk - magasin-kulturseksj.
31. Kunsthuset Kabuso - Årsstad, Øystese
32. Skarholmen Askøy Enebolig 1.risiko(leigd ut)
33. Skarholmen Askøy Naust / eldhus
34. Lager i Monrad Mjeldesvei
35. Villa (undervisning/kontor) i Ibsensgate 118
36. Hagavik - Gardsbygningar
37. St. Jakobshjemmet
38. NSB velferdsbygg
39. Befalsmessen, Melkeplassen

Rogaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune forvaltar totalt 436 976 m² bygningsmasse, derav 411 702 m² eigd og 28 936 m² leid. Bygningsmassen består i hovudsak av skulebygg og fylkeshus. Mykje av eigedomsmassen er festa. 457 421 m² av eigedomane er eigde, og 756 130 m² er festa. Det har vore stor byggeaktivitet dei siste åra, og mange skular er bygde nye eller totalrenoverte. Total forsikringsverdi bygningsmasse er i underkant av 9 MRD. Om lag 60% av bygningsmassen vert vurdert som 10 år eller yngre.

Det har også blitt investert mykje i energiøkonomiserande tiltak, og energiforbruket totalt sett har gått ned med om lag 20% sidan 2009. Gjennomsnittleg forbruk i 2015 var 124 kWh/m². Bygningar/eigedomar i Stavanger med stor verdi er fylkeshuset, Hetland vidaregåande skole, St. Olavs vidaregåande skole, Stavanger katedralskole, St. Svithun, Bergeland vidaregåande skole, Godalen vidaregåande skole, Jåttå vidaregåande skole og Stavanger offshore tekniske skole. Rogaland fylkeskommune driv i alt 25 vidaregåande skular og 2 skulesentra. Skulesentra er lokaliserte i leigde bygg, medan annan bygningsmasse i all hovudsak er eigd. Rogaland fylkeskommune driv ikkje kulturinstitusjonar, og forvaltar ingen bygnings- eller eigdomsmasse tilknytt dette føremålet.

Tannhelse Rogaland er organisert som eit kommunalt føretak, og er ikkje organisert under fylkesrådmannen. Rogaland

fylkeskommune driftar og forvaltar også fylkeshuset, totalt 19 487 m² eigd bygningsmasse og 27 078 m² eigd eigedom. I tillegg eig Rogaland fylkeskommune nokre mindre bygningar som vert leigde ut til privatpersonar.

Vidaregåande skular:

Bygg

1. Bryne vidaregåande skole
2. Bergeland vidaregåande skole
3. Dalane vidaregåande skole
4. Gand vidaregåande skole
5. Godalen vidaregåande skole
6. Haugaland vidaregåande skole
7. Hetland vidaregåande skole
8. Jåttå vidaregåande skole
9. Karmsund vidaregåande skole
10. Kopervik vidaregåande skole
11. Randaberg vidaregåande skole
12. Sandnes vidaregåande skole
13. Sauda vidaregåande skole
14. Skeisvang vidaregåande skole
15. Sola vidaregåande skole
16. St. Olav vidaregåande skole
17. St. Svithun vidaregåande skole
18. Stavanger katedralskole
19. Stavanger tekniske skole (SOTS)
20. Strand vidaregåande skole
21. Vardafjell vidaregåande skole
22. Vågen vidaregåande skole
23. Øksnevad vidaregåande skole
24. Ølen vidaregåande skole
25. Åkrehamn vidaregåande skole

Annan bygningsmasse:

Bygg

1. Fylkeshuset, Stavanger
2. Hollenderhaugen
3. Møllehaugen

7.2.8 Fylkeskommunale vegar – kilometer og status

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune har ansvar for om lag 2.600 km veg. Det blir brukt omlag 1 milliardar kroner (2016) årleg fordelt på drift, vedlikehald, investeringar, skredsikring, ferjer og miljøtiltak. Det er eitt bompengeprojekt i Sogn og Fjordane - Førdepakken. Bompengerevvinga skal startast opp hausten 2016 og vare i 12 år. Det er lagt opp til at prosjektet skal finansierast med omlag 1 mrd. kr. i bompengar. I tillegg til fylkesvegane har Sogn og Fjordane fylkeskommune ansvaret for ferjesamband. Totalt er det 11 ferjesamband i fylket. Fylkeskommunen driftar 6 av desse. Det er 3 statlege samband og 2 kommunal/private samband.

Registrert forfall (Statens vegvesens rapport nr. 183) på fylkesvegnettet i 2013 viser eit samla behov i Sogn og Fjordane

på 4 mrd. kr for å fjerne etterslepet. Av dette er om lag 2,6 mrd. kr knytt til tunnellar, om lag 520 mill. kr gjeld vegbygginga (vegfundament og vegdekke), om lag 460 mill. kr gjeld vegutstyr og miljøtiltak og om lag 190 mill. kr. gjeld dreng- og avløpsanlegg.

Hordaland fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune har ansvar for om lag 3.000 km veg. Hordaland er det fylket i landet som brukar mest pengar på vegane. Det blir brukt omlag 1,8 milliardar kroner årleg fordelt på drift, vedlikehald, investeringar, skredsikring, ferjer og miljøtiltak. Hordaland er også det største bompengedykket i landet. Bilistane betalar i underkant av to milliardar kroner årleg. I tillegg til fylkesvegane har Hordaland fylkeskommune ansvar for ferjesamband.

Totalt er det 18 ferjesamband i fylket. Fylkeskommunen driftar 16 av desse. (Halhjem-Sandvikvåg er staten sitt ansvar og Breistein-Valestrandsfossen er i privat regi).

Registrert forfall (Statens vegvesens rapporter nr. 183) på fylkesvegnettet i 2013 viser eit samla behov i Hordaland på 6,5 mrd. kr for å fjerne etterslepet. Av dette er om lag 2,5 mrd. kr knytt til tunnellar, om lag 610 mill. kr gjeld vegbygginga (vegfundament og vegdekke), om lag 1,2 mrd. kr gjeld vegutstyr og miljøtiltak og om lag 560 mill. kr. gjeld dreng- og avløpsanlegg.

Rogaland fylkeskommune

Fylkesvegnettet i Rogaland omfattar om lag 2.500 km veg og 6 ferjesamband. Fylket har rolla som vegeigar og bestillar, medan det daglege operative ansvaret med planlegging, bygging, drift og vedlikehald er gitt til Statens vegvesen. Statens vegvesen har også ansvaret for 4 ferjesamband (tidlegare riksvegsamband). Det er starta ein prosess der ein vil overføre ein større del av fylkesvegnettet til kommunane og samtidig rydde opp i ansvarsforholda vedr. gang- og sykkelveggar langs fylkesvegane.

Registrert forfall (Statens vegvesens rapporter nr. 183) på fylkesvegnettet i 2013 for Rogaland vart det registrert eit samla behov på om lag 2,4 mrd. kroner for å fjerne forfall og gjere tilhøyrande nødvendige oppgraderingar av fylkesvegnettet i Rogaland. Av dette er om lag 700 mill. kr knytt til tunnellar, om lag 560 mill. kroner gjeld vegbygginga (vegfundament og vegdekke), om lag 370 mill. kroner gjeld vegutstyr og miljøtiltak og om lag 170 mill. kroner gjeld dreng- og avløpsanlegg.

7.3 Verdier, ressursar og eigarskap i selskap og stiftingar

7.3.1 Innleiing

Fylkeskommunane har ei rekkje engasjement, eigarskap, interesser og deltaking i ulike selskap og stiftingar. Her har vi kartlagt eit førebels oversyn over dette:

7.3.2 Eigarskap i selskap og stiftingar – Sogn og Fjordane fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune har eigarskap i følgjande selskap:

1. F1 Holding AS
2. Fjord1 AS (gjennom eigarskapen i F1 Holding AS)
3. Sogn og Fjordane Energi AS
4. Sogn og Fjordane Holding AS
5. Fjord Invest Såkorn AS
6. Fjord Norge AS
7. Framtidsfylket AS
8. Gulen og Masfjorden AS
9. Innovasjon Norge
10. Kunnskapsparken i Sogn og Fjordane AS
11. Lutelandet Utvikling
12. Opplæringsfartøy AS
13. Kommunekraft AS
14. Interoperabilitetstjenester AS
15. Sogn og Fjordane Teater L/L
16. Trivselshagen IKS
17. Sogn og Fjordane Revisjon IKS
18. Vigo IKS
- 19.

Fire arbeidsmarknadsbedrifter:

Mentro AS
Origod AS
In Via AS
Sogneprodukt AS

7.3.3 Eigarskap i selskap og stiftingar – Hordaland fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune har eigarskap i følgjande selskap:

1. Strandgaten 195 AS (100 %)
2. Grieghallen IKS (50 %)
3. Strandgaten 196 AS (33,3 %)
4. Valen kraftverk (100 %)
5. Kommunekraft AS (0,3 %)
6. Hordaland Teater L/L (60 %)
7. Vestnorsk Filmsenter AS (50 %)
8. Moster Amfi- og kyrkjehistorisk senter AS (50 %)
9. Den Nationale Scene AS (16,7 %)
10. Carte Blanche AS (15 %)
11. Biblioteksentralen SA (0,8 %)
12. Business Region Bergen AS (35 %)
13. Sunnhordaland Lufthavn A/S (21 %)
14. Bergen Vitensenter AS (19 %)
15. Gulen og Masfjorden Utvikling AS (9,7 %)
16. Fjord Norge AS (8,9 %)
17. Atheno AS (3,1 %)

18. Innovasjon Norge, hovudkontor (2,6 %)
19. Sarsia Development AS (1,6 %)
20. Bergen Bompengeselskap AS (100 %)
21. Askøy Bompengeselskap (60 %)
22. Voss og omland bompengeselskap AS (57,1 %)
23. Bømlo Vegselskap AS (53,3 %)
24. Hardangerbrua AS (53,3 %)
25. Kvam Bompengeselskap AS (53,3 %)
26. Fastlandssamband Halsnøy AS (52,6 %)
27. Jondalstunnelen AS (52 %)
28. AS Austevoll Bruselskap (51 %)
29. Osterøy Bruselskap A/S (14,3 %)
30. Odda Vegfinans AS (52 %)
31. Bergen-Os bompengeselskap AS (52 %)
32. Norhordalandspakken AS (40 %)
33. Vikafjellsvegen SA (20 %)
34. Haukelivegen AS (3 %)
35. Bybanen AS (100 %)
36. HFK Bussanlegg AS (100 %)
37. Bystasjonen AS (100 %)

Arbeidsmarknadsbedrifter:

- Beredt AS (100 %)
Hardanger AKS (38,7 %)
Kveik AS (23,3 %)
Norhordaland Industriservice AS (17,7 %)
Opero AS (16,6 %)

7.3.4 Eigarskap i selskap og stiftingar – Rogaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune har eigarskap i følgjande selskap og stiftingar. Eigarskapsdelen er vist i prosent.

Aksjeselskap:

1. Blue Planet AS (2,56%)
2. Biogass Konsortium AS(34%)
3. Den norske Filmfestivalen AS (20 %)
4. Filmkraft Rogaland AS (50%)
5. Finnfast AS (33,3%)
6. Fjord Norge (8,9%)
7. Gastronomisk Institutt AS (29%)
8. Gjesdal bompengeselskap AS (15%)
9. Glåd Mat AS (8,2%)
10. Haugalandspakken (12,5%)
11. Haukelivegen AS (3,03 %)
12. Høgskolen for landbruk og bygdenæringar BA

13. Interoperabilitetstjenester AS (3,67%)
14. Ipark AS (33,4%)
15. Jæren kompetansesenter (66,66%)
16. Kolumbus AS (100%)
17. Marin Energi testsenter AS (35,7%)
18. Museum Stavanger (50%)
19. Lysefjorden Utvikling AS (40%)
20. Magma Geopark AS (40,24%)
21. Måltidets hus AS (2,99%)
22. Nord-Jæren Bompengeselskap (16,67 %)
23. Norsk Bane AS (4,92%)
24. Rogaland forsknings- og nyskapingfond AS (36,5%)
25. Rogaland kunnskapsinvest AS (29,41%)
26. Rogaland teater AS (7,8%)
27. Sauda Vekst AS (5,46%)
28. Simsea AS (14,06%)
29. Stavanger Forum AS (33%)
30. Universitetsfondet for Rogaland (37,37%)
31. Rogfast AS (100%)
32. Ryfast AS (57,14 %)
33. Energy Innovation AS

Arbeidsmarkedsbedrifter:

1. Allservice AS (29,6%)
2. Aski AS (18,6%)
3. Attende (17,52%)
4. Haugaland Industri AS (28,2%)

IKS:

1. Haugaland Vekst IKS
2. Rogaland revisjon IKS
3. Stavanger konserthus IKS
4. Vigo IKS

IS:

1. Fjordvegen IS

Særlovselskap:

1. Innovasjon Norge

Stiftingar:

1. Stiftelsen RKK (Rogaland kurs og kompetansesenter)
2. Stiftelsen Jærtek
3. Stiftelsen Preikestolen
4. Stiftelsen Rogaland kunnskapspark
5. Stiftelsen Polytec
6. Stiftelsen Rogalandsforskning
7. Stiftelsen Det norske utvandrersenter
8. Stiftelsen Utstein kloster

7.4 Referansar/kjelder

1. Årsrapportar 2015:
 - Rogaland fylkeskommune
 - Hordaland fylkeskommune
 - Sogn og Fjordane fylkeskommune
2. Rekneskap 2015:
 - Rogaland fylkeskommune
 - Hordaland fylkeskommune
 - Sogn og Fjordane fylkeskommune
3. Budsjett 2016:
 - Rogaland fylkeskommune
 - Hordaland fylkeskommune
 - Sogn og Fjordane fylkeskommune
4. KOSTRA: I hovudsak 2015-tal «konsern» frå SSB KOSTRA (henta ut i juni/juli 2016).
5. SSB: Generelle data frå Statistisk Sentralbyrå (næringsammansetting m.m.).
6. PSFF: Prosjekt «Styringsdata for fylkeskommunane». Nordland fylkeskommune (2015).
7. RK15: Talmateriale henta ut frå eigne rekneskap i fylkeskommunane.
8. KS: «Rekneskapsundersøkinga 2015»

8 Samansetjing av fellesnemnd

8.1 Fellesnemnd i Inndelingslova

Etablering av ein vestlandsregion inneberer at dei tre fylka og tilhøyrande fylkeskommunar rettsleg sett opphøyrer, samtidig som det vert etablert en ny region og et nytt folkevalt nivå. Prosessen fram til nytt fylke og ny fylkeskommune er regulert i Inndelingslova (Lov av 15.06.2001 om fastsetjing og endring i av kommune- og fylkesgrenser. I § 26 i Inndelingslova er det nedfelt følgjande bestemmelsar om ei fellesnemnd som skal samordne og ta seg av samanslåingsprosessen:

“Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar og ved deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga. Nemnda bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarande.

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

Fellesnemnda skal ta hand om det førebuaende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i verk. Nemnda skal i sin verkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta og økonomiplanen for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.

Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga. Kvar av kommunane eller fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje.

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor. Tilsvarande gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter innstilling frå kontrollutvala.

Fellesnemnda kan gi eit arbeidsutval myndigheit til å gjere vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.»

Reglane i kommunelova om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og tilsette gjeld tilsvarande for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarande for avgjerder fellesnemnda tek.

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglane i § 27.”

8.2 Fellesnemnda – etablering og organisering

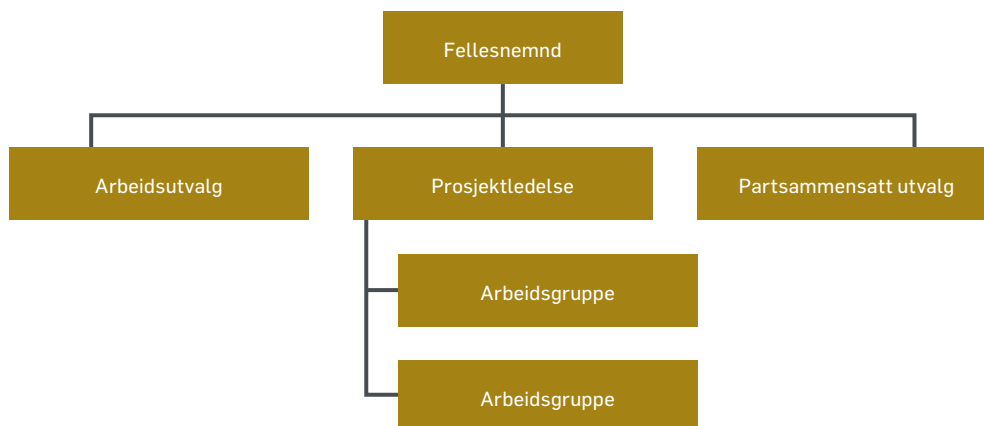
Ved sammenslåing skal det for ein avgrensa periode opprettast ei fellesnemnd som omtalt ovanfor. Fellesnemnda kan vidare opprette eit arbeidsutval og eit felles partssamansett utval etter mønster av Kommunelovens § 25 for handsaming av saker som gjelder forholdet mellom den nye arbeidsgiveren og de ansatte.

KS (Kommunenes sentralforbund) har skissert prosjektorganisering som ein modell for gjennomføring av arbeidet i fellesnemnda. Dette kan illustrerast på følgjande måte: sjå neste side.

Regjeringa vil legge fram ein proposisjon med forslag til ny regional struktur våren 2017. Dersom det her blir gjort vedtak om samanslåing med iverksetjing frå 1.1.2020, vil departementet kalle respektive fylkesting saman til eit møte for å drøfte følgjande spørsmål hausten 2017:

- a) Forslag til namn på det nye fylket
- b) Antall medlemmer i det nye regiontinget
- c) Kriterier for samansetting av og funksjoner for ei fellesnemnd
- d) Valg av revisor for fellesnemnda si verksemd
- e) Oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføring av samanslåinga

Opplegg for etablering og gjennomføring av arbeidet i fellesnemnda blir med dette eit sentralt tema ganske raskt etter vedtak om ny regionstruktur og sammenslåing i Stortinget. Spørsmålet om oppretting av andre fellesorgan for å sikre gjennomføring av samanslåinga må også avklarast. Vidare vil det vere behov for å etablere eit administrativ apparat som



Figur 12: Prosjektorganisering som ein modell for gjennomføring av arbeidet i fellesnemnda

skal bidra til å legge til rette for fellesnemnda sitt arbeid med å få på plass den nye regionen. Det vil vere aktuelt å rekruttere inn ein administrasjonssjef for dette arbeidet som også kan tenkast å bli rådmannen for den nye regionen.

Eit opplegg for organisering av arbeidet i fellesnemnda, med fullmakter og funksjonar, andre underliggande fellesorgan, og tilhøyrande administrativt apparat, kan leggast fram for fylkestinga i desember 2016, samstundes med sak om samanslåing og etablering av ein vestlandsregion.

8.2.1 Kort om oppgåver og ansvar i fellesnemnda

I Inndelingslova § 26 heiter det at Fellesnemnda skal ta hand om det førebuaende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i verk. Det inneberer at budsjettgrunnlaget for 2020 vil bli utarbeidd i regi av Fellesnemnda, og lagt fram for vedtak så snart det nye regiontinget vert konstituert.

Etter vedtak om samanslåing i Stortinget vil økonomiplanar og budsjett for 2018 og 2019 bli handsama på ordinær måte av dei valgte fylkestinga. Fellesnemnda skal orientere departementet om årsbudsjetta og økonomiplanen for dei aktuelle fylkeskommunane fram mot iverksetting 1.1.2020.

Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga. Kvar av fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje.

Nemnda kan få fullmakt til å fastsette ny administrativ struktur og tilsetje personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor. Tilsvarande gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter innstilling frå kontrollutvala.

8.2.2 Samansetjing av fellesnemnda

I Inndelingslova §26 er det peikt på at nemnda bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarande.

Innbyggjartalet i fylkeskommunane fordeler seg på følgjande måte:

	Folketal pr. 12.05.16	% folketal
Sogn og Fjordane	109623	10%
Hordaland	517601	47%
Rogaland	470907	43%
Sum	1098131	100%

Tabell 21

Dette vil kunne gi følgjande representasjon frå dei respektive fylkestinga, alt etter det samla talet på medlemmer i fellesnemnda.

	Alt 1 50 medl.	Alt 2 40 medl.	Alt 3 30 medl.
Sogn og Fjordane	5	4	3
Hordaland	24	19	14
Rogaland	21	17	13
Sum	50	40	30

Tabell 22

Denne representative fordelinga mellom vestlandsfylka vert også reflektert i innvalde representantar til Stortinget for perioden 2013-2017.

Sogn og Fjordane	4	12%
Hordaland	16	47%
Rogaland	14	41%
Sum	34	100%

Tabell 23

I ein prosess med framtidig ny regionstruktur vil det vere behov for å sikre breiast mogleg deltaking og partirepresentasjon frå dei ulike fylkeskommunane. Dette må vurderast særskilt i høve til talet på medlemmer frå Sogn og Fjordane i fellesnemnda. Dersom det vert lagt til grunn ei fellesnemnd med 30 medlemmer vil ei samansetjing med styrka representasjon frå Sogn og Fjordane kunne sjå slik ut:

	Alt 3 30 medlemmer
Sogn og Fjordane	7
Hordaland	12
Rogaland	11
Sum	30

Tabell 24



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE



SOGN OG FJORDANE
FYLKESKOMMUNE