

Masteroppgave

## Vestlandsrådet i eit post-nasjonalt styringsperspektiv?

Ein casestudie av Vestlandsrådet

av

Trond Ueland

## Føreord

Eg må først få takke for eit godt studium i moderne forvaltning ved Høgskulen i Lillehammer. Det har vore eit svært konstruktivt og nyttig studium for meg som har mitt daglege arbeid innanfor den regionale forvaltninga – først i fylkeskommunen og seinare som sekretariatsleiar i Vestlandsrådet.

Vestlandsrådet som styringskonsept har interessert meg lenge. No fekk eg høve til å studere dette meir inngåande – det har vore særst gjevande.

I all hovudsak har både studiet og arbeidet med masteroppgåva vore eit overskotsprosjekt og ei glede. Takk for særst god hjelp frå rettleiar Ulla Higdem!

Førde 15.februar 2011

## **Innhold**

### **1. Innleiing**

- 1.1. Det nye demokratiet – postnasjonal styring
- 1.2. Empirisk utgangspunkt, målsetting og problemstilling
- 1.3. Vestlandsrådet, Vestlandet og regionale samarbeidsråd
- 1.4. Oppgåva sin struktur og oppbygging

### **2. Perspektiv og teoretisk tilnærming**

- 2.1. Norsk distrikts- og regionalpolitikk, modellimport og europeisering
  - 2.1.1. Utvikling av regional- og distriktpolitikk i ein norsk kontekst
  - 2.1.2. Europeisering og modellimport
- 2.2. Teoriar om samstyring og partnerskap
  - 2.2.1. Samstyring og ”out-put” demokratiet
  - 2.2.2. Teoriar om partnerskap
- 2.3. Teoriar om institusjonell kapasitet og styrke
- 2.4. Statsteori for å forstå territorielle og regionale struktureringsprosessar

### **3. Metoderefleksjon og forskingsprosess**

- 3.1. Bakgrunn for studien – personleg interesse, nærleik og distanse
- 3.2. Bruk av case studiar og fasar i forskingsprosessen
- 3.3. Analyse av saksportefølje og offentlege dokument
- 3.4. Intervju med SNN (Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane)
- 3.5. Vurdering av pålitelegheit og relevans

### **4. Vestlandsrådet – ei drøfting av samstyring, partnerskap, institusjonell kapasitet og styrke.**

- 4.1. Presentasjon av empiri – saker i Vestlandsrådet frå 2003 til 2009
- 4.2. Samstyring og partnerskap
- 4.3. Institusjonell kapasitet og styrke – tre ulike analysesett
  - 4.3.1. Inkludering, ansvarlegheit, samanheng og regionalt handlingsrom
  - 4.3.2. Formell autoritet, avgjerdsrett, kunnskap, personell, budsjett
  - 4.3.3. Ei drøfting av ”exit”, ”loyalty” og ”voice”

## **5. Vestlandsrådet – ei drøfting av fleirnivåstyring og europeisering**

- 5.1. Tilhøvet mellom Vestlandsrådet og staten – ei form for fleirnivåstyring?
  - 5.1.1. Rolla som interessehevdar – “nedanfrå-og-opp” perspektiv
  - 5.1.2. Korleis ser staten på Vestlandsrådet – “ovanfrå-og-ned” perspektiv
    - 5.1.2.1. Korleis ser staten på staten sitt forhold til Vestlandsrådet?
    - 5.1.2.2. Vestlandsrådet om staten sitt forhold til Vestlandsrådet
  - 5.1.3. Forsøk på fleirnivåstyring?
- 5.2. Andre regionalpolitiske aktørar og Vestlandsrådet
- 5.3. Vestlandsrådet – modellimport og ”europeisering”?

## **6. Ein komparativ analyse av SNN (Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane) og Vestlandsrådet**

- 6.1. Styringsstruktur i Nederland og SNN
- 6.2. Vestlandsrådet og SNN – ein komparativ analyse
  - 6.2.1. Partnerskapskonseptet og fleirnivåstyring
  - 6.2.2. Institusjonell kapasitet og styrke – tre ulike analysesett
    - 6.2.2.1. Inkludering, ansvarlegheit, samanheng og regionalt handlingsrom
    - 6.2.2.2. Formell autoritet, avgjerdsrett, kunnskap, personell og budsjett
    - 6.2.2.3. Exit, lojalitet og stemme
- 6.3. Europeisering
- 6.4. Kva implikasjonar har dette for forståinga av Vestlandsrådet?

## **7. Vestlandsrådet i eit post-nasjonalt styringsperspektiv?**

## **8. Kjelder**

- 8.1. Intervju
- 8.2. Saksportefølje i Vestlandsrådet
- 8.3. Litteratur

Vedlegg 1. Intervjuguide

Vedlegg 2. Oversikt over saker i Vestlandsrådet frå 2003 til 2009 . Rapport til Vestlandsrådet 2010

Vedlegg 3. Liste over alle saker i Vestlandsrådet frå 2003 til 2009

Vedlegg 4: Vestlandsrådet – territorielt partnerskap i eit post-nasjonalt demokrati. Artikkel i Stat & Styring, nr 1.2010. Universitetsforlaget

## 1. Innleiing

### 1.1. Det nye demokratiet – post nasjonal styring

Dei siste 20 åra har nasjonalstaten si rolle blitt vesentleg endra. Styringsansvar er flytta dels opp på eit internasjonalt nivå, dels ned til lokalt og regionalt nivå, og dels utover til direktorat og fristilte organisasjonar. Samstundes har vi fått ein styringsstruktur med utgangspunkt i nettverksstyring basert på framforhandla avtalar inngått i partnerskap. Dette meiner Noralv Veggeland (2003) utfordrar vår oppfatning av demokratiet, og i boka “Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap”, argumenterer han for at dagens demokrati treng ny legitimitet. Veggeland meiner grunnleggande sett at vi går over frå tradisjonelle forvaltningshierarki, tufta på hierarkisk styring med folkevalde forsamlingar, parti, organisasjonar og val, og over til hetearki, forstått som ueinsarta maktsentra med basis i horisontale nettverk og partnerskap. Desse er igjen kjenneteikna ved nettverksstyring og avtalebasert makt der sjølvstendige partar forpliktar seg på ulike nivå (ibid.). Dei nye nettverksbaserte samhandlingsformene kjenner vi som ”governance” – eller samstyring - og framstår som alternativ til hierarkisk styring – “government” - og styring gjennom marknaden (Rhodes 1997, Veggeland 2003, Higdem 2009a). Tradisjonelle demokratiske styringsformer vert erstatta med opne og flytande nettverk der skiljet mellom offentlege, private og næringsaktørar blir meir diffuse og uklare (ibid.). Det er mange grunnar til denne endringa. Pierre og Peters (2000) meiner vestlege demokratiske statar i dag manglar evne til å leve opp til dei forventningar befolkninga har. Med det meiner dei at store sosiale endringar skapar auka kompleksitet. Dei peiker vidare m.a. på ideologiske skifte frå byråkrati til meir marknad, auka globalisering, og innføring av ”New Public Management” som andre grunnar for kvifor vi får auka fokus på nettverksbasert styring.

Meir konkret ser vi overgang til meir nettverksbasert styring t.d. i Frankrike der det skjer ein ”stille revolusjon” der svært mykje av oppgåvene til kommunane og fylkeskommunane har blitt ført over til interkommunale selskap – etter prinsippet om ”suprakommunalitet” (Lyngdal 2010). ”Suprakommunalitet” betyr at ein går saman i samarbeidskonstellasjonar på kommunenivå, og der kommunane sjølve tar initiativ for betre å kunne handtere krevjande og komplekse oppgåver (ibid.). Dette er i tråd med Veggeland (2004), som peiker på at det i Europa generelt går føre seg institusjonelle endringar som pregar nettopp nye territoriale og regionale strukturingsprosessar i Europa i dag.

Den siste maktutgreiinga stadfesta også ei endring der staten sine styringsorgan i aukande grad har blitt fragmentert som følge av at politisk makt blir flytta m.a. over til regionale aktørar, fristilte institusjonar og etatar som opererer på ein ”armlengds avstand” frå valde politikarar ( Kommunal- og regionaldepartementet 2003). Tidlegare har ein elles sett på personlege nettverk og partikanalar mellom lokale og nasjonale politikarar for å fremje lokale interesser som ein viktig del av styringsverket vårt, medan ein i seinare tid ser at lokalt forankra nettverk har teke over ein meir sentral plass for å fremje lokale og regionale interesser over nasjonalt styringsverk (ibid.). Veggeland (2003) er oppteken av kva for demokratiske implikasjonar denne overgangen frå forvaltningshierarki til hetearki får for det han omtalar som den post-nasjonale utviklinga. Han meiner at vi må skape ein ny demokratisk legitimitet som ikkje berre bør ha ei folkeleg forankring, men som også må ha evne til problemløysing og sikre rettsgarantiar. Med Veggeland kan vi seie vi endrar demokratisk legitimitet ved å gå frå ein form for ”in-put” demokrati basert på politiske institusjonar forankra i representative folkevalde forsamlingar, til eit ”out-put” demokrati. Dette er ein form for demokrati som i større grad må vise til resultat og styrast etter liberale openheits- og offentlighetsprinsipp (ibid.).

## **1.2. Empirisk utgangspunkt, målsetting og problemstilling**

Det overordna målet i denne oppgåva er å analysere Vestlandsrådet, som er eit formelt samarbeidsråd mellom fylkeskommunane Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, med utgangspunkt i eit post-nasjonal styringsperspektiv basert på nettverk og partnerskap. Eg er primært ute etter å forstå korleis dette perspektivet samsvarer med styring av Vestlandsrådet som eit samarbeidsråd. For å kunne svare på dette, ønskjer eg samstundes å analysere Vestlandsrådet ut frå kva for drivkrefter som konstituerer grunnlaget for rådet og korleis det agerer. I oppgåva legg eg til grunn at vi ser ei auka vektlegging på ”governance” modellar. Governance vert i ein norsk kontekst vanlegvis omsett med samstyring eller ”høpeshavspolitikk”<sup>1</sup>(Higdem 2009a). Ein meir spesifikk definisjon finn vi hos Asbjørn Røiseland og Sigré Irene Vabo som ser samstyring som ” *...en ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet, hvor deltagerne er gjensidig avhengige av hverandre og avgjørelser er basert på konsensus etter forutgående forhandlingar*” (Røiseland og Vabo 2008:92). Denne måten å

---

<sup>1</sup>Higdem (2009a) peiker på at vi aldri heilt har klart å lage eit tilsvarande norsk omgrep for governance. Nokre har likevel prøvd. Higdem viser m.a. til Harald Baldersheim som nytta omgrepet ”høpeshavspolitikk”, noko Higdem meiner meir rettar seg mot politikktviklingsdimensjonen, medan andre nyttar omgrepet samstyring, noko m.a. Røyseland og Vabo (2008) støttar. Dette omgrepet vektlegg likevel meir styringsdimensjonen.

forstå governance på, ligg tett opp til fleire forfattarar som t.d. Veggeland (2003), Pierre og Peters (2000), Rhodes (2003) sin vektlegging av ”governance som styring i nettverk”. I oppgåva vil eg bruke det norske omgrepet “samstyring”. Omgrepet partnerskap er tett kopla til konseptet om samstyring (Rhodes 1997, Pierre og Peters 2000, Veggeland 2003, Higdem 2009a). Dette omgrepet blir òg ei sentral analyseeining i min analyse. Partnerskap kan kort forståast som ein framforhandla avtale mellom to eller fleire partar i nettverk (ibid.).

I analysen legg eg til grunn fire perspektiv. Det første handlar om Vestlandsrådet som partnerskap. Kva for institusjonell kapasitet og styrke har Vestlandsrådet som partnerskap? Omgrepet institusjonell kapasitet og styrke er upresist og kan forståast på ulike måtar. Her presenterer eg tre ulike tilnærmingar. For det første identifiserer eg med utgangspunkt i Higdem (2009b) fire vilkår for analyse av kapasitet for regional utvikling, knytt til omgrepa inkludering (inclusivness), ansvarlegheit og evne til å stole på (accountability), samheng (coherence), og regionalt handlingsrom (institutional latitude). For det andre vil eg belyse sider ved den institusjonelle styrken ved å sjå på dimensjonar knytt til formell autoritet, inngåing av formelle avtalar, avgjerdsrett, personell, mengde partnarar, finansielle partnarar (ibid.). Eg finn for det tredje det òg relevant å sjå nærare på den institusjonelle endringa som pregar nye territorielle og regionale struktureringsprosessar i Europa som ei side ved den institusjonelle sida av partnerskap. Utgangspunktet mitt er ein tilsvarande analyse Veggeland (2004) har gjort av regionen Skåne. Her introduserte han omgrepa ”exit”, ”voice” og ”loyalty” som eit sentralt analysesett. Med omgrepet ”exit” meiner vi at eit medlem – ein partnar – ikkje utan vidare kan trekke seg ut. ”Lojalitet” referer seg til lojalitet til partnerskapen gjennom institusjonelle ordningar som t.d. kultur og identitet. Medan ”voice” handlar om å sikre demokratiske institusjonar ei ”stemme” for partnarane til å kunne adressere t.d. makteliten (Rokkan 1974, Veggeland 2004).

Eit anna viktig perspektiv er i kva grad samstyring i ein norsk kontekst er eit resultat av auka ”europeisering”. Dessutan er modellen for det nye demokratiet og bruk av partnerskap i stor grad er henta frå EU sin regionalpolitikk (Higdem 2009b). Derfor blir dette òg relevant for min analyse av Vestlandsrådet. Med europeisering her meiner eg kort korleis vi adopterer og omset måtar å arbeide på som er sentralt for EU, først og fremst gjennom måten ein arbeider på i samband med regionalpolitiske program (Veggeland 2003).



Eit tredje perspektiv ved min analyse legg vekt på relasjonen mellom forvaltningsnivå med særleg fokus på tilhøvet mellom staten og Vestlandsrådet. Vi kan elles forstå dette som ei form for fleirnivåstyring, eller ”multi level governance”. Med fleirnivåstyring forstår vi ”...at suverenitet er delt mellom ulike territorielle nivåer” (Veggeland 2003:21). Dette omgrepet referer seg altså til at ein kan sjå partnerskapskonseptet ikkje berre som horisontal partnerskap, men òg som vertikalt partnerskap, det vil seie partnerskap mellom ulike forvaltningsnivå, inkludert EU (Higdem 2009b). For Vestlandsrådet sin del er det relevant å spørje seg om det er mogeleg å identifisere ein medviten politikk frå sentrale styresmakter om å bruke slike regionale og strategiske råd i den nasjonale regionalpolitikken.

For å kunne gje ein ytterlegare dimensjon til analysen av Vestlandsrådet i eit styringsperspektiv, har eg i tillegg – som eit fjerde perspektiv - funne det tenleg å samanlikne Vestlandsrådet avslutningvis med eit tilsvarande regionalt samarbeidsråd i Europa. Og ettersom spørsmål om europeisering er eit av perspektiva i analysen, har eg valt Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), som er eit samarbeidsråd i Nederland mellom dei tre nordlegaste provinsane Drenthe, Frysland og Groningen. I resten av oppgåva vil dette samarbeidsrådet bli omtala som Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane og/eller SNN.

### **1.3. Vestlandsrådet, Vestlandet og regionale samarbeidsråd**

Vestlandsrådet består av dei fire fylkeskommunane, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Rådet er samansett av 20 representantar frå dei fire fylkeskommunane fordelt på fem medlemmer frå kvar av dei. I følgje vedtektene § 1 skal Vestlandsrådet vere utviklingsorientert, faglig og politisk fundert, og skal særleg arbeide med interessehevding og politikkdrøfting om viktige politiske saker for Vestlandet, med sikte på å påverke nasjonal og internasjonal politikk.

Vestlandet er ein av fire landsdelar i Noreg. Til saman 1.2 mill innbyggjarar høyrer heime i regionen og arealet utgjer nærare 60 000 kvadratkilometer (Vestlandsrådet 2010). Regionen står for nærare 70 % av verdiskapinga i Noreg i dag, noko som tilsvare ei verdiskaping på 404 mrd kroner årleg (ibid.). Hausting og foredling av naturressursar som olje og gass, vasskraft, stein og sand og fiske- og jordbruksprodukt står for det meste av eksporten (ibid.). I bokverket *Vestlandets historie* frå 2006 vert det i artikkelen ”*Næringsliv og sysselsetjing i vår tid*” vist til fleire utfordringar for Vestlandet (Helle 2006). M.a. peikar ein på at Vestlandet

har ei ujamn utvikling der sør, kyst og by vinn, medan nord, fjord og bygd stagnerer. Likevel, byane vert for små om ein skal konkurrere med Osloregionen og dei internasjonale storbyregionane. Svaret er å skape meir integrerte arbeidsmarkadar, nye næringsklyngjer og betre grunnlag for avansert tenesteyting (ibid.). Men skal ein få dette til, må det satsast endå meir på kommunikasjonar. Framleis er det langt enklare for nordvestlandet å reise til Oslo enn til Bergen, det same gjeld frå Stavanger og Haugesund til Molde.

Praktisk talt alle kommunar og fylkeskommunar deltek i dag i ulike former for interkommunalt samarbeid (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Deltakinga i slike råd har auka vesentleg sidan slutten av 90-talet. Den administrative ressursinnsatsen varierer svært mykje frå under eit årsverk til opp mot 18 – 20 årsverk (ibid.). Når det gjeld samarbeidsråd på regionalt nivå, finn vi ein uttømande rådsstruktur som dekker heile Noreg. Desse råda, som har ulike nemningar som m.a. landsdelsutval og samarbeidsråd, er lista opp slik i *St meld nr 25 (2004-2005 Om regionalpolitikken)* (ibid.)

- Landsdelsutvalet for Nord-Norge og Nord-Trøndelag
- Trøndelagsrådet
- Vestlandsrådet
- Agderfylka
- Østlandssamarbeidet
- Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold (BTV)

#### **1.4. Oppgåva sin struktur og oppbygging**

I kapittel 2 vil eg presentere dei sentrale teoriane og perspektiva eg legg til grunn for analysen. Ein sentral del av kapitlet vil rette seg mot styringsteoriar knytt til transformasjonen vi ser frå hierarkisk styring til nettverksbasert styring. Ikkje minst vil teoriar om partnerskap vere sentrale her inkludert korleis analysere partnerskap sin institusjonelle kapasitet og styrke. Her vil eg òg vise meir inngåande korleis norsk distrikts- og regionalpolitikk er påverka av EU og europeisk styring. For å kunne gje ein meir utfyllande forståing av Vestlandsrådet som partnerskap, har eg samstundes funne det nyttig å gjere bruk av tradisjonell statsteori der eg støttar meg til statsvitaren Stein Rokkan sin måte å analysere framveksten av nye grensedefinerte regionar.

I kapittel 3 presenterer eg metoderefleksjonar og forskingsprosessen. Eg drøftar m.a. kva metodar eg har nytta for å samle inn relevante empiri som grunnlag for å kunne drøfte dei problemstillingane eg har skissert innleiingsvis i oppgåva. Dette gjer eg ved først å presentere case-studien, deretter kva innsamlingsmetodar eg brukar og kva perspektiv eg legg til grunn for å kunne analysere Vestlandsrådet som nettverk og partnerskap. Den komparative delen av analysen og korleis eg reint analytisk har løyst dette, blir òg drøfta her. Avslutningsvis drøftar eg oppgåva sin pålitelegheit og validitet.

Kapitla 4, 5 og 6 rettar seg direkte mot analysen og empirien min. I kapittel 4 og 5 vil eg med utgangspunkt i teoriar om partnerskap og nettverksbasert styring og statsteori drøfte korleis Vestlandsrådet er konstituert og kva institusjonell styrke og kapasitet vi kan seie rådet har. Eg vil òg sjå nærare på Vestlandsrådet med omsyn til omgrepet ”europeisering” og på konseptet om fleirnivåstyring. Her vil særleg relasjonen mellom Vestlandsrådet og staten stå sentralt. I kapittel 6 presenterer eg eit tilsvarande samarbeidsråd i Nederland og analyserer sider ved dette samarbeidsrådet der eg på tilsvarande måte ser på partnerskapen sin kapasitet og institusjonelle styrke.

Avslutningsvis i kapittel 7 summerer eg opp analysen min. I tillegg reflekterer nærare omkring nokre av konklusjonane og drøftar kort implikasjonar ved desse.

## 2. Perspektiv og teoretisk tilnærming

### 2.1. Norsk distrikts- og regionalpolitikk, modellimport og europeisering

#### 2.1.1. Utvikling av regional- og distriktpolitikk i ein norsk kontekst

I følge Jan Erik Grindheim (2008) vil ulike statar typologisere sine regionar og sin regionalpolitikk ulikt alt ettersom staten vert rekna som einskapsstatar, desentraliserte statar, regionaliserte statar eller føderale statar. Noreg vert i ein slik kontekst vert rekna som ein einskapsstat (ibid.). Historikaren Yngve Flo stadfestar den sentralistiske statsdanninga som ligg i einskapsstaten gjennom sin analyse av tilhøvet mellom den norske stat og det lokale og regionale nivå frå 1900 talet og fram til i dag (i Higdem 2009a). Han hevdar at trass i at staten likevel har ønska eit lokalt og regionalt styringsverk basert på delegering av makt og verkemiddel, viser røyndomen at kommunar og fylkeskommunar aldri har fått adekvat verkemiddel for å skape seg det handlingsrommet som skal til for å utvikle ein lokal og regional tilpassa politikk (ibid.). Kva type regionar vi får, er altså avhengig av kva statsdanning vi har. Med region meiner eg ei politisk eining mellom kommune og nasjonalstat (Jervell 1998). Fylkeskommunar kan forståast som region. Men omgrepet region kan òg delast inn i funksjonelle (som t.d. arbeid, bustad og serviceregionar), homogene eller kulturelle regionar, og institusjonelle regionar (Higdem 2009b). ). I st meld nr 25 (2004-2005) vert omgrepet region nytta som funksjonelle område (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Meldinga deler regionomgrepet i to, ein for ein for bu- og arbeidsmarknadsregionar (161 regionar), og ein for økonomiske regionar (89 regionar) <sup>2</sup>.

Regionalpolitikk handlar om regionalisering. Med regionalisering meiner vi ein prosess mot at regionar sjølv ønskjer auka styring og ansvar i forhold til eiga utvikling (Grindheim 2008). Regionalisme kan forståast som drivkreftene bak regionalisering (ibid.). Eit uttrykk for regionalisme kan t.d. vere at ein meiner regionane var ei meir opphavleg eining enn t.d. nasjonalstatane, og at regionalisering djupast sett skapar større grunnlag for representativ og demokratisk styring fordi ein kjem nærare dei det gjeld <sup>3</sup>. Endringa mot auka regionalisering speglar samstundes ei stor og viktig hending i ein europeisk kontekst frå 1980 talet. Då vert omgrepet ”Regionane sitt Europa” introdusert, noko som òg har vore med å endra norsk

---

<sup>2</sup> Denne opplistinga er i følge *St meld nr 25 (2004-2005)* uttømande i ein norsk kontekst (Kommunal- og regionaldepartementet 2004).

<sup>3</sup> Spørsmål om regionalisering er betre eigna for representativ og demokratisk styring enn nasjonal styring, må forståast normativt og ikkje noko ein kan svare eintydig på.

regionalpolitikk (Veggeland 2003, Grindheim 2008, Higdem 2009b). Med det meiner vi at det skjer ei utvikling frå nasjonalt styrt omfordelingspolitikk til ein meir desentralisert politikk basert på regionalisering og fleirnivåstyring (Grindheim 2008). Denne utviklinga er ein generell tendens frå 1980-talet med vekt på debyråkratisering, desentralisering og demokratisering. Dette utfordrar den tradisjonelle nasjonalstaten på fleire måtar og set nasjonalstaten som politisk og administrativt system under press (ibid.).

Noreg har òg dei siste 15 åra utvikla seg frå fokus på distriktspolitikk til det vi kan omtale som regionalpolitikk kjenneteikna ved det eg over har omtala som ei regionalisering (Higdem 2009b). Medan staten konsentrerte seg om å ha ein klar politikk for utviklinga av distrikta, har dette endra seg og kome i bakgrunnen til fordel for ein meir vidare økonomisk utviklingspolitikk med fokus på regionar uavhengig av distrikts – by dimensjonen<sup>4</sup>. Fylkeskommunane skal no ha eit klarare ansvar for å etablere møtestader, leie den regionale partnerskapen, sette dagsorden og presentere problemstillingar retta mot regional utvikling i eigen region, og samstundes delta i nettverk og ha dialog med aktørar og brukargruppe (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Dette illustrerer samstundes skifte frå ein meir intervensjonistisk politikk og over på ei partnerskapstilnærming med fokus på intern verdiskaping og tru på eigne regionale ressursar. Med Higdem (2009b) kan vi seie at regionane går frå å vere tenesteleverandørar (i stor grad på vegne av staten for å følgje opp krava til velferdsstaten), til å bli regionale utviklingsaktørar og opptre som partnarar i nettverksbaserte partnerskap.

### **2.1.2. Europeisering og modellimport**

Inspirasjonen for den nye regionalpolitikken i norsk kontekst med vekt på avtalebasert partnerskap, skriv seg frå EU sine regionalprogram inkludert Interreg<sup>5</sup> og bruken av partnerskapskonseptet, den danske tilnærminga og dei svenske utviklingsavtalane (Higdem 2009b). Fleire omtalar dette som ei form for ”europeisering”. Omgrepet europeisering er nytta på ulike vis, men om vi legg Veggeland (2003) til grunn, peiker han på korleis politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle prosessar i EU til saman er med på verke inn på ulike nivå nasjonalt og i samfunnsutviklinga generelt.

---

<sup>4</sup> Dette ser vi t.d. i *St.meld.nr 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken* der det heiter at ”Regionalpolitikken omfattar heile landet, både storbyar og bygder...” (Kommunal- og regionaldepartementet 2004:7).

<sup>5</sup> Interreg er EU sitt program for å fremje sosial og økonomisk integrasjon over nasjonalgrensene gjennom regionalt samarbeid. Programmet starta i 1990. Noreg har delteke sidan 1996 (Interreg.no 2010).

Gjennom ulike former for internasjonale avtalar og forplikningar bind Noreg seg på ulike vis og på ulike samfunnsområde (t.d. WTO og EU). Veggeland peiker på at EU som regime påverkar medlemsland og EØS-land både nasjonalt, regionalt og kommunalt <sup>6</sup>. Veggeland viser til tre måtar europeisering kan skje på. Det ein er påverknad gjennom lovgiving og regelverk slik vi t.d. er forplikta til gjennom EØS-avtalen. Det andre er påverknad gjennom rasjonelle val med utgangspunkt i å optimalisere egne nasjonale interesser innanfor det rammeverket EU/EØS gir. Og det tredje handlar om påverknad gjennom læring og overføring av idear og modellar i eit samspel innanfor EU. Veggeland omtalar dette som ”etteraping” (ibid.). Modellimport, eller etteraping, er ei form for europeisering som følgje av at ein tileignar seg idear og modellar gjennom direkte og indirekte kontakt med EU, eventuelt òg ved studie av EU. Men ideane treng i følgje Veggeland ikkje alltid kome frå EU. Konseptet bak ”New Public Management” kan t.d. først attende til meir angloamerikansk opphav. Modellimport stemmer godt overeins med det Grindheim (2008) omtalar for europeisering av det regionale styringsnivået i medlemsstatane. Medan lovgiving og regulering handlar om det vi kan omtale som ”hard law”, vil ”soft law” handle om koordinering og harmonisering som ikkje er direkte legalt bindande. Ein kan altså tenkje seg at tiltak, prosjekt og program i form av ”...soft law etablerer et felles sett av målsettinger, indikatorer og selvalueringssprødsedyrer (benchmarking), som gradvis fører til en transstatlig problemforståelse, sammensmelting av problemdefinisjoner og interregional politikkutforming” (Grindheim 2008:20). Dette utgjer det Grindheim (2008) omtalar som europeisering av det regionale styringsnivået i medlemsstatane fordi regionane spelar ei sentral rolle innanfor EU. Grunnen til at vi meir og meir har sett mot EU for å utvikle vår eigen regionalpolitikk, skriv seg frå den suksessen EU i følgje Grindheim (2008) nettopp har hatt med sin integrasjonspolitikkk når det gjeld regionalisering, og at dette også har prega Noreg – først og fremst gjennom fylkeskommunane.

## **2.2. Teoriar om samstyring og partnerskap**

### **2.2.1. Samstyring og ”out-put” demokratiet**

Vi må vel kunne seie at ”governance” (samstyring) har blitt ein form for ”Catch-word” frå 1990 – talet og framover. Samstyring byggjer på ein ny form for legitimitet med vekt på resultat og transparens (openheit og offentlegheit). Veggeland (2003) omtalar dette som out-

---

<sup>6</sup> I ein studie frå NIBR på oppdrag frå KS om kommunesektoren og EØS-avtalen, blir det vist til heile 73% av sakene i kommune- og fylkeskommunemøte vert berørt av EU/EØS (Indset og Holvik 2008)

put demokrati i motsetnad til den meir tradisjonelle demokratiet, slik vi kjenner det frå nasjonalstaten, og som tradisjonelt byggjer på eit demokratisk styringssystem der folkevalde representerer oss på vegne av oss som veljarar. Veggeland (2003) omtalar dette som inputdemokrati og gir samstundes staten som institusjon legitimitet. Overfører vi dette til forholdet mellom tradisjonell politisk styring, også omtala som ”government”, ser vi at den demokratiske legitimiteten endrar seg frå fokus på folkevald politisk styring til styring og politikktutforming saman med andre aktørar t.d. frå næringsliv og det sivile samfunn – ”governance” – (Rhodes 1997, Veggeland 2003). Som Higdem (2009a) seier det flyttar vi makt frå kommunestyre, fylkesting og storting til eit nettverksbasert styringssystem. Higdem viser til Scharp når ho omtalar denne rørsla som ein prosess omkring styring og koordinering ”by the people” og til ”for the people” (ibid.).

I følgje kan Veggeland (2003) kan samstyring kunne føre til eit demokratisk underskot i den forstand at styring og koordinering vert flytta bort frå folkevalde organ. Men kan det samstundes bety demokratisk overskot? Ja, det vil vere mogeleg å tenkje seg dette som eit demokratisk overskot dersom ein ser deltaking av nye og andre aktørar som ein tilleggsverdi. For regionane kan ein tenkje seg at kommunestyre og fylkesting faktisk kan utvide sin styringskapasitet ved at andre regionale aktørar vert trekt inn, slik m.a. Higdem (2009) viser det i sin doktorgradavhandling. Slik sett vil samstyring òg kunne vere med å auke det regionapolitiske handlingsrommet både ved at ein aukar dei finansielle rammene gjennom partnerskapen, det politiske området vert større og ein kan i større grad designe eit verkemiddelapparat som fungerer adekvat til dei regional utfordringane.

### **2.2.2. Teoriar om partnerskap**

Grunnlaget for samstyring er i følgje Higdem (2009a) ulike former for partnerskap. Ho peiker på avtalar og kontraktar mellom medlemmer i eit nettverk som viktige dimensjonar ved partnerskap. Veggeland definerer partnerskap som *eit ”...forpliktande samarbeid mellom selvstendige parter i et forhandlet interessefelleskap”* (Veggeland 2003:15). Dette samsvarer òg med Pierre og Peters (2000), som også peiker på den langt meir utstrakte bruken av partnerskap innanfor offentleg forvaltning. I utgangspunktet nytta The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) omgrepet partnerskap som ein måte å mobilisere ressursar i lokale samfunn for å løfte seg frå auka arbeidsløyse og svak økonomisk utvikling (Higdem 2009b). Det er tett kopling mellom regional utvikling, regional planlegging, koordinering og ”partnerskap”, seier Higdem (ibid.). Higdem viser i sin

doktorgradsstudie til at ulike regjeringar har lagt ulikt innhald i omgrepet (ibid.). Medan regjeringa Bondevik II forsøkte å legge eit innhald som vektlegg eit reelt innhald i omgrepet partnerskap, det vil seie bygt på reelle forhandlingar mellom autonome partar, la regjeringa Stoltenberg I eit meir tydeleg politisk mandat til regionane slik at dei i realiteten var principal og leiande partner i den regionale partnerskapen (ibid.). Higdem viser vidare at det regionale partnerskapet går føre seg både vertikalt og horisontalt regionalt nivå, men at den vertikale partnerskapen ikkje er fullverdig. Grunnen er at staten ikkje vil vere partner. Der stoppar den vertikale partnerskapen. Fylkeskommunane er likevel partnerar innanfor EU prosjekt som t.d. Interreg. Her ser vi at partnerskapen er vertikal, men altså utan det nasjonale forvaltningsnivået. Horisontalt er det òg partnerskap mellom dei ulike fylkeskommunane (ibid.).

Det finst ulike former for partnerskap. Partnerskap som er retta mot styring og planlegging, må ha politiske aktørar som partnerar (Veggeland 2003). Desse partnerskapa kan vere meir eller mindre permanent og rettar seg mot tverrsektorielle oppgåver. Desse partnerskapa kan ein omtale som territorielle, men kan samstundes ha ulik geografiske område alt frå internasjonalt (stat til stat partnerskap), nasjonalt/interregionalt (region-stat, by-by, kommune-kommune som partnerskap) og transnasjonalt/interregionalt (region-region, by-by som partnerskap) (ibid.). Døme her er partnerskap mellom fylkeskommunar. Andre partnerskap kan vere meir funksjonelle og strategiske. Higdem (2009b) skil òg mellom ein EU-basert modell for partnerskap med vekt på regional utvikling, materialisert gjennom EU sine strukturprogram, og ein meir Anglo-Amerikansk variant der ein forsøker å reformere offentleg sektor gjennom "Public Private Partnership" (PPP). Higdem viser i sin doktorgradsstudie at regionale partnerskapet har ulike "tapningar", t.d. i Oppland der ein finn offentleg-offentleg partnerskap gjennom planlegging, Hedmark der ein har hatt prosjektstyring ved partnerskap, og Østfold der partnerskap er utvikla gjennom program (ibid.).

Ser vi på EU sin modell for partnerskap, er målet å skape regional utvikling ved bruk av regionen sine eigne ressursar ved å styrke regionen sin institusjonelle tettheit (thickness) og kapasitet (ibid.). Innanfor ein slik kontekst vil det i følgje Higdem vere rimeleg å mobilisere partnerar både frå offentleg sektor, næringslivet og frivillig sektor. Partnerskap kan vere både horisontale (regionalt nivå) og vertikale (fleirnivåstyring). Med vertikale partnerskap, omtala som fleirnivåstyring, forstår vi med dette "... at suverenitet er delt mellom ulike territorielle nivåer" (Veggeland 2003:21).



### **2.3. Teoriar om institusjonell kapasitet og styrke**

Korleis kan vi måle institusjonell kraft og kapasitet innanfor partnerskap? Det kan gjerast på fleire måtar. Eg vel å ta utgangspunkt i tre teoriar. Den eine tek utgangspunkt i Rhodes (1997) og Higdem (2009b) og identifiserer fire ulike dimensjonar. Rhodes presenterer inkludering (inclusivness), ansvarlegheit og evne til å stole på (accountability), og samanheng (coherence). Higdem meiner i tillegg at regionalt handlingsrom (institutional latitude) òg må reknast med her. Inkludering handlar om evna til å involvere aktørar, både private og offentlege. Tanken er at fleire private og offentlege aktørar vil involvere seg i felles regionale utfordringar dersom ein går bort frå den tradisjonelle og hierarkiske ”ovanfrå og ned” styring (government) og går over til meir nettverksbasert styring (samstyring). Ansvarlegheit handlar om evna eit nettverk av mange partnarar har til å gjere gode og ansvarlege avgjersle. Men omgrepet inkluderer òg spørsmål om mogeleg demokratisk underskot eller demokratiske gevinst (ibid.). Samanheng har med i kva grad partnerskapen evnar å etablere semje om felles strategiar og mobilisere felles ressursar for å iverksette felles politikk. Regional handlingsrom har med kva muligheter partnerskapen har til å handle utan å vere avgrensa av reglar og reguleringar. Higdem peiker òg både andre faktorar – eller ressursar - som sentrale for å forstå partnerskapen sin styrke til å regional utvikling (ibid.). Dette kan vere formell autoritet, avgjerdsamt, kunnskap, personell, nettverk, budsjett (finansielle ressursar) og kombinasjonar av dette. Det er med andre ord fleire faktorar som avgjer kva kraft og kapasitet eit partnerskap har

### **2.4. Statsteori for å forstå territorielle og regionale struktureringsprosessar**

I artikkelen ”Post-national governance and transboundary regionalization” viser Veggeland (2004) oss korleis ein kan gjere seg nytte av eit analysesett i forståinga av nasjonalstaten til å forstå nye grensedefinerte regionar. Utgangspunktet for Veggeland sin analyse er registreringa av at nasjonalstatar i ein Europeisk kontekst i dag framstår som svekka <sup>7</sup>. På den andre sida ser vi samstundes etablering av mange nye grensedefinerte regionar som t.d. Vestra Gøtalandregionen og Region Skåne som begge ligg i Sverige og som består av m.a. tidligare len <sup>8</sup>. Dette er regionale konstruksjonar som er tufta på forhandla og avtalebaserte partnerskap gjennom kanalar og arenaer for reelle forhandlingsprosessar.

---

<sup>7</sup> Veggeland (2004) viser til Rogers Brubaker som går eigentleg endå lengre. Ideologisk, seier Brubaker, symboliserer 1992 dødsåret for nasjonalstaten i Europa. Det var då vi fekk ”The Single market” ((ibid.).

<sup>8</sup> Både Vestra Gøtaland og Region Skåne er eit resultat av at Riksdagen i Sverige ønska å flytte ut ansvar for regional utvikling frå staten til noen forsøksregionar gjennom eit forsøksprosjekt gjeldande frå 1997 (Region Skåne 2011).

Rokkan (1974) byggjer forståinga av nasjonalstaten på to dimensjonar – ein territoriell dimensjon, og ein medlemskapsdimensjon, som igjen involverer kulturelle, økonomiske og politiske element (ibid.). Tilhøvet mellom desse to dimensjonane er dynamisk. For å forstå denne dynamikken og sette den inn i ein prosessuell samanheng – det vil seie skapinga av nasjonalstaten -, nyttar Rokkan seg av tre ulike omgrep – eller ”arrangement”. Og alle tre omgrepa spelar i følgje Rokkan ei særskild viktig rolle i stabiliseringa av nasjonalstaten som ein politisk, territoriell organisasjon (ibid.). Det er i denne samanheng omgrepa ”demokratisk exit”, ”lojalitet” og ”stemme” vert introdusert. Desse tre omgrepa har Rokkan lånt frå Albert O Hirschman<sup>9</sup>, som nytta omgrepa for å forklare prosessar innan politisk økonomi (ibid.). I ein statsdannande samanheng vil omgrepet ”exit” bety at ein som medlem i nasjonalstaten ikkje kan trekke eller melde seg ut (Veggeland 2004). Som medlem i ein territoriell organisasjon er ein ”innanfor” medan dei andre er ”utanfor”. Poenget er altså at grenser vert skapte og at dette er med å hindre utmelding. For å kunne melde seg ut, må ein samstundes vere medlem. I skapinga av nasjonalstaten, slik Rokkan såg det, var det òg viktig å skape ein nasjonal ”lojalitet”. Det måtte ein gjere gjennom sosiale institusjonar som òg sikra lojaliteten – ”system maintenance institutions”. Her vil i følgje Veggeland (2004) kultur og identitet spele ei viktig rolle<sup>10</sup>. ”Voice” handlar om å sikre demokratiske institusjonar som gjorde det mogeleg for innbyggjarane – medlemmene – å adressere makteliten (Rokkan 1974). I dag ser vi dette materialisert gjennom parlament – for oss Stortinget – og demokratisk styrande organ elles på lokalt, regional og nasjonalt nivå. I tråd med Rokkan sin teori, meiner Veggeland (2004) at vi òg kan registrere skaping av regionar med avgrensa territoriale grenser og som samstundes reduserer høve for partnarane og for ressursar i partnarskapet å melde seg ut, det vil seie høve for exit. Korleis ser vi samanhengen mellom nettopp ”demokratisk exit, lojalitet og stemme”? I følgje Veggeland ser vi dette best ved at ein inkluderer og beheld ressursar og aktørar innanfor eit definert territorielt område samstundes med at nye institusjonelle former for lojalitet vert skapt, og endeleg at arenaer for demokrati vert oppmuntra (ibid.).

---

<sup>9</sup> Boka til Hirschman (1970) “Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states” kom i 1970 og starta eigentleg ut som eit kapittel i ei tidlegare bok der han hadde reflektert over økonomiske prosessar som han også meinte kunne nyttast til å ”opplyse” (illuminate) ei rekkje sosiale, politiske og moralske fenomen.

<sup>10</sup> Filosofen og sosiologen Jurgen Habermas er for sin del oppteken av nettopp denne sida av territoriell institusjonsskaping ikkje blir for stor. Det er nettopp her – knytt til eit folk og folket sin kultur og identitet – som skapar nasjonalisme. Habermas vil heller at territoriell institusjonsbygging, som t.d. EU, byggjer på universelle verdiar framfor eit definert ”demos” og ”ethnos” (Veggeland 2004).

### 3. Metoderefleksjon og forskingsprosess

#### 3.1. Bakgrunn for studien – personleg interesse, nærleik og distanse

Bakgrunnen for denne studien skriv seg frå mi interesse om diskusjonar som lenge gjekk føre seg om å endre det regionale forvaltningsnivået frå fylkeskommunar til større og færre regionar. Slik vart det ikkje. Eg har erfaring frå fylkeskommunal forvaltning og følgde drøftingane om store regionar og seinare etablering av Vestlandsrådet tett, det siste året har eg vore tilsett for å ta ansvar for sekretariatsfunksjonar for Vestlandsrådet. Det betyr for det første at eg har ei spesiell interesse av studiefeltet mitt, det er langt frå tilfeldig valt. Det betyr samstundes at eg har erfaring og kunnskap om både regional forvaltning og om dei fire fylkeskommunane som har etablert Vestlandsrådet som partnerskap. Dette gir meg eit godt grunnlag for å studere Vestlandsrådet og kunne nytte meg av informantar eg kjenner gjennom mitt arbeid. Samstundes skapar denne nærleiken til studieobjektet vanskar med omsyn til dilemmaet mellom nærleik og distanse til forskingsfeltet, slik Pål Repstad (2007) presenterer og problematiserer det. Eg har vore sær medviten om dette dilemmaet, og eg vil i det følgjande skildre nærare korleis eg har gått fram i min studie m.a. for å handtere dette, samt skildre kva forskingsmetode eg har lagt til grunn, og peike på utfordringar studien har med omsyn til reliabilitet og validitet.

Val av metode handlar om kva for spørsmål ein ønskjer å stille i undersøkinga. I mi oppgåve stiller eg ulike spørsmål retta mot styringsstrukturen for Vestlandsrådet og korleis det samsvarer med ulike sider ved nettverksbasert styringsmodellar og partnerskap. Det overordna spørsmålet handlar om å studere nærare sider ved at forvaltningssystem endrar styringsform frå hierarkisk styring til nettverksebasert styring – (frå “government” til “governance”). I studien vel eg òg å samanlikne Vestlandsrådet med eit anna tilsvarende samarbeidsråd. I Noreg har vi fleire slike samarbeidsråd på regionalt nivå, men eg var ute etter å finne eit slikt råd innanfor EU ettersom eg forventa eit slikt råd måtte legge EU sitt partnerskapskonsept til grunn for sin regionalpolitikk. Det var ikkje så enkelt gjort. Eg fekk inntrykk av at det er få av slike samarbeidsråd. Men gjennom eigne kontaktar fann eg eit tilsvarende samarbeidsråd i Nord-Nederland mellom dei tre nordlegaste provinsane Drenthe, Frysland og Groningen - Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane (SNN).

Samla sett må min analyse meir forståast som fortolkande studie der eg ser på forståing av Vestlandsrådet, korleis det kan forståast og kva samanheng det kan forståast i, framfor å

forsøke å gi meir spesifikke og kausale forklaringar. Denne tilnærminga samsvarer òg med ein hermeneutisk tilnærming (Gilje og Grimen 1993). Slik sett reknar eg dette som ei kvalitativ studie basert på litteraturstudie, dokumentstudie og intervju, framfor ein meir naturvitskapleg tilnærming der kausale forklaringar er meir framtrèdande (ibid.).

### **3.2. Bruk av case studiar og fasar i forskingsprosessen**

Forsking er ein prosess i fleire fasar. Norman K Denzin og Yvonna S Lincoln (2008) deler forskingsprosessen inn i fem fasar; forskaren som multikulturelt subjekt, teoretiske paradigme og perspektiv, forskingsstrategiar eller -design, innsamlingsmetodar og analyse, og til slutt tolking og evaluering. Eg har valt å analysere Vestlandsrådet som eit case forstått som forskingsdesign og metode. Studien av SNN kan òg forståast som eit case, men i denne samanhengen fungerer SNN meir som ein måte å utfyllet analysen av Vestlandsrådet på enn omvendt. Med det meiner eg samstundes at analysen av SNN derfor ikkje vil vere så utfyllande som for Vestlandsrådet.

I følgje Robert K Yin (2009) er val av design avhengig av kva for spørsmål ein er ute etter å undersøke, kontrollen forskaren har over tilhøva ein vil forske i, og om du vil studere dagsaktuelle eller meir historiske tilhøve. Generelt kan ein seie at case studiar er nyttig å bruke når ein ønskjer å stille "korleis" og "kvifor" spørsmål. Yin seier case studiar går ut på å kunne studere dagsaktuelle sider i djupna og innanfor reell kontekst ("real life context"), og særleg når grensa mellom det du vil studere og konteksten den inngår i, er uklar (ibid.). Men definisjonen til Yin inkluderer òg datainnsamling og ulike tilnærmingar til analyse av data. Case studiar er nemleg i tillegg eigna til å handtere tekniske distinkte situasjonar der mange variablar og interesser er langt fleire enn dei data punkt ("data points") du sjølv har valt ut i studien. Dette igjen set krav til at du må nytte fleire kjelder i innsamlinga, det vil seie triangulering. Med triangulering meiner vi at ein gjer bruk av fleire tilnærmingar og metodar (ibid.) Noko av det same peiker Denzin og Lincoln (2008) på når dei meiner ein bør bruke fleire tilnærmingar og metodar for å forstå sosiale fenomen, som t.d. triangulering og som forfattarane skildrar som "bricoleur and quilt making". Dei peiker på at dei veldige raske sosiale endringane og diversifisering av livsverden som går føre seg i dag, fører til at forskarar i aukane grad vert møtt med nye sosiale kontekstar og perspektiv (ibid.), og at det derfor ofte er naudsynt å legge fleire tilnærmingar og metode til grunn. Frå mi side brukar eg både intervju og ulike former for dokumentanalyser. Fordi eg kjenner feltet, så vil også andre former for datakjelder vere med å forme både spørsmål og analyser. Det er alt frå samtalar

med politikarar, administrasjon, forskarar og departementstilsette, diskusjonar på Facebook, til lesing av saksdokument, heimesider, rapportar, ol., men som eg likevel ikkje reknar som hovuddatakjelde kvar for seg.

### **3.3. Analyse av saksportefølje og offentlege dokument.**

Dokumentanalysen er delt to. Det eine gjeld analyser av saker i Vestlandsrådet. Den andre kjelda til data, gjeld primært stortingsmeldingar og NOU`ar. Analyse av skriftlege kjelder høyrer vanlegvis til historiefaget og vert rekna som kvalitative data. Historikaren Knut Kjeldstadli (1997) skil mellom trykte og utrykte skriftlege kjelder. Dei trykte kjeldene skriv seg m.a. frå bøker, aviser, offentlege utgreiingar, medan brev, manuskript, interne register vert meir rekna som utrykte kjelder (ibid.). Dagens elektroniske skriftlege kjelder er nok elles med på gjere dette skiljet meir utydeleg. Kjeldstadli skil mellom kva dokumentet faktisk er, kva innhaldet i kjelda eigentleg er, og korleis kan ein bruke informasjonen. Vanlegvis er det ønskjeleg å kunne bruke fleire kjelder slik at ein kan få stadfesta innhaldet. Analytisk kan det òg vere lurt å skilje skriftlege kjelder ut frå ulike sjangrar. Sjølv om dette skapar lett stereotypar, vil det likevel vere med å stadfeste siktemålet med kjelda slik at ein ikkje misstyder (ibid.). T.d. vil offentlege dokument som NOU`ar og Stortingsmeldingar forståast ut frå sin sjanger som offentlege dokument og ikkje som t.d. personlege skildringar. Som sjanger vil offentlege dokument m.a. ha eit eige språk som er typiske for slike dokument. For å forstå eit slikt dokument må ein altså forstå det språket som er nytta i slike dokument (ibid.). Fordi eg har lang bakgrunn frå offentlig forvaltning, vil følgjeleg dokumenttekstar som sjanger vere godt kjent. Dei blir med andre ord meiningsfulle for meg fordi eg er kjend med sjangeren som gjeld dokumentanalyse.

For det andre peiker Kjeldstadli på at ein også må kunne tolke kva som eigentleg står der. Til å gjere det kan det vere tenleg å legge til grunn kommunikasjonsanalyse basert på tilhøvet mellom sendar, budskap og mottakar. Ser vi på budskapen som tekst vil ein m.a. kunne skilje mellom ein ”konstruktiv” og positiv måte å forstå teksten på, og ein meir ”dekonstruktiv” tilnærming der vi er meir kritiske (ibid.). Eg les tekstane “konstruktivt” og positivt som meiningsfulle for meg som lesar. I tillegg les eg tekstane “dekonstruktivt” der eg òg er kritisk til teksten og innhaldet. M.a. ser eg òg etter kva som ikkje står i teksten, t.d. dersom Vestlandsrådet som samarbeidsorgan ikkje er nemnt i sentrale meldingar frå staten, så vil det også vere ein budskap.

Grunngevinga for å velje saksporteføljen for Vestlandsrådet, skriv seg frå at eg på denne måten kunne dekke heile perioden sidan starten på Vestlandsrådet i 2003. Det gav meg ein svært god oversikt over aktiviteten i rådet. Saksporteføljen for Vestlandsrådet som empiri i analysen, er følgeleg uttømande i den forstand at eg har teke for meg alle handsama saker i rådet sidan oppstarten i 2003 til og med 2009, til saman 218 saker. Fordi eg kjenner Vestlandsrådet også som sekretariatsleiar, veit eg at møte med andre partar t.d. sentrale styresmakter, andre former for rapportar, handsamingar av saker i dei andre fylkeskommunane som er partnarar i rådet, òg vil vere med å utfylle bilete av kva saker og aktivitet som pregar Vestlandsrådet og korleis det agerer. Eg har eit stykke på veg teke omsyn til dette. M.a. vil eg i kraft av min posisjon ha kunnskap til rådet sitt arbeid gjennom deltaking i møte, samtale med administrasjon og politikarar. I tillegg nyttar eg meg i studien av vedtektene for Vestlandsrådet for å klargjere betre mandatet rådet har, og ved å nytte meg av to rapportar i regi av rådet. Den eine er skriven for å greie ut grunnlaget for å etablere eit eige Vestlandsråd, og den andre rapporten vurderer grunnlaget for forvaltningsreforma med omsyn til å etablere større territoriale regionar. Når eg har valt særskild å nytte saksporteføljen i Vestlandsrådet, er det fordi dette vil gi meg ein heilskapleg oversikt over verksemda i Vestlandsrådet. Intervju med medlemmer i rådet ville vere eit alternativ, men ettersom deltakinga i rådet skiftar i tråd med kommune- og fylkestingvala, har eg likevel valt å bruke saker i rådet som mi primære datakjelde. Dette gjer at eg i tillegg har nytta meg av stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar elles for å forstå korleis staten ser på interkommunale samarbeidsråd som Vestlandsrådet.

Empirien som omhandlar stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar elles handlar om staten sin distrikts- og regionalpolitikk. Målet har vore å forsøke å identifisere korleis staten ser på Vestlandsrådet og landsdelsorganisasjonar generelt, men òg for å identifisere endringar innan distrikts- og regionalpolitikken. Eg har teke utgangspunkt i alle meldingane frå Kommunal- og regionaldepartementet sidan 1988 og fram til den siste stortingsmeldinga som kom i 2008. Det hadde vore relevant å supplere meldingane med intervju av nøkkelpersonell i Kommunal- og regionaldepartementet, men eg har vurdert det slik at eg likevel ville få dei meir prinsipielle sidene ved staten sin kommunal- og regionalpolitikk godt nok fram frå dokumenta. I tillegg kunne eg òg ha sjekka andre meldingar og dokument som til saman kanskje ville kunne utfylle bilete av staten sitt syn her, t.d. i miljøverndepartementet, som har ansvaret for regional planlegging, og utanriksdepartementet, som ansvaret for den norske territoriale tryggleikspolitikken, for å nemne dei viktigaste. Men mi vurdering er likevel at eg

får eit godt bilete av staten sitt syn ved å ta utgangspunkt i Kommunal- og regionaldepartementet sine meldingar. Eg har elles analysert desse offentlege dokumenta i tråd med sjangeren, det vil seie som legitime uttrykk for staten sitt syn.

### **3.4. Intervju med SNN (Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane)**

For å kunne gjere ein best mogeleg samanlinking med Vestlandsrådet, reiste eg til Groningen og Leeuwarden for å intervju fem nøkkelpersonar i SNN organisasjonen. Dette vart gjort i løpet av eit par dagar i slutten av september 2010. Val av intervju var gjort fordi eg sjølv av språkomsyn ikkje har tilgang til saksporteføljen til SNN ettersom dei aller fleste dokumenta er tilgjengeleg berre på nederlandsk. Då var intervju med mine nøkkelinformantar eit godt alternativ. Gjennom ein kollega i Nederland, fekk eg tilgang til sentrale informantar i SNN.

Intervju vert òg rekna som ein innsamlingsteknikk innanfor kvalitative metodeforskning. Djupast sett er intervju ein samtale og handlar om kunsten å stille spørsmål og å lytte (Denzin og Lincoln 2008). Omfanget av intervju er ifølgje Andrea Fontana og James H Frey (2008) så stor i dag at vi kan nærmast snakke om det ”intervjuande samfunn” – *”The use of interviewing is so extensive today that it has been said that we live in an ”interview society” (Fontana og Frey 2008:119)*. På grunn av den store mengda av intervju som vert formidla dagleg, kan vi ofte få vanskar med å forhalde oss kritiske til det, og vi endar i følgje forfattarane opp med ei innebygd tru på at intervju er til å stole på. Den nøytrale forskar eller intervjuar finst i følgje Fontana og Frey ikkje, og forfattarane argumenterer for ei reflektiv, kreativ og empatisk tilnærming til forskingsfeltet (ibid.). I tillegg til strukturerte intervju, finn vi òg meir semi-strukturerte og ustrukturerte intervju der ein i større grad legg vekt på ei open tilnærming (ibid.). Når det gjeld open og meir utstrukturert tilnærming, er det ei eiga utfordring i seg sjølv å få tilgang til feltet ein vil studere, ein må finne ein ”innsider”. På mange måtar kan intervjusituasjonen forståast som ein ”framforhandla arena” der to partar møtast og set premissa for samtalen (ibid.). Forfattarane omtalar dette som ein kontekstuell gjensidig binding mellom intervjuaren og den intervjuja.

I løpet av mitt to-dagarsopphald i Groningen og Leeuwarden i september 2010, gjennomførte eg intervju med Rob Engelsman, direktør for SNN, Jan Slijkhuis, direktør for “Kompass-programmet” (regionalfondprogrammet til SNN), Martijn Bijmans, koordinator for Westus programmet (Senter for excellence innan berekraftig vasssteknologi), Dick Michel, leiar av SNN sitt Brusselkontor, og Jelle Wiarda, ansvarleg for ERDF programmet (European

Regional Development Fund som er det generelle namnet for regionalfondprogramma i EU). Intervjua vart gjort på engelsk, og gjennomført i form av 1 til 2 timars samtalar med kvar einskild. På førehand hadde eg utarbeidd ein intervju-guide som reflekterer mine problemstillingar og operasjonalisering av desse. Alle informantane hadde fått intervjuguiden på førehand. Intervjua vart teke opp digitalt, og det vart gjort notat frå kvart einskild intervju i tillegg. Eg oppfatta mine fem nøkkelinformantar som særleg relevante for mine problemstillingar. Den viktigaste var nok likevel direktør Engelsman som hadde den beste overordna oversikten og kunne svare meir omkring styringsmodellar og erfaringar her.

Når det gjeld meir spesifikt analysen av SNN, har eg i tillegg til fem intervju òg til ein viss grad nytta dokument som bakgrunnsmateriale som eg har fått frå SNN og som eg har vore tilgjengeleg på engelsk på heimesida. Eg har òg nytta noe teori om Nederlandsk styring og regionalpolitikk. Dette er plassert i kapittel 6 for òg betre å gje ein kontekstuell presentasjon til SNN og som grunnlag for analysen der eg samanliknar dei to samarbeidsråda. Når det gjeld intervjua eg har gjort i Nederland, har det vore avgjerande å få relevante intervjuobjekt. Det meiner eg at eg har fått, takka vere gode kontaktar i organisasjonen. Eg har altså hatt ein “innsider” i organisasjonen som har sikra med tilgang med relevante informantar. Som ein ser er mine informantar i SNN administrativt personell. I ettertid ser eg det ville òg vore relevant å få gjennomført intervju med t.d. politikarar som sit i SNN. Av tidsmessige omsyn vart det ikkje høve til å gjennomføre nye intervju i Nederland. På den andre sida representerer dei fem eg intervjua ein kontinuitet og sikra derfor god og relevant informasjon for denne studien.

### **3.5. Vurdering av pålitelegheit og relevans**

I min analyse har eg brukt ulike insamlingsmetodar og datasett for å analysere Vestlandsrådet og SNN. Det skapar òg utfordringar med omsyn til komparasjon. Spørsmåla eg må stille meg er om vi stole på at dei data eg har nytta er gyldige og sikre, og om det er det mogeleg å samanlikne to ulike samarbeidsråd basert på to ulike metodiske tilnærmingar? Det er vanleg å vurdere slike spørsmål i forhold til omgrepa validitet og reliabilitet (Halvorsen 1993).

Validitet har med relevans å gjere, medan målingar av reliabilitet kan gjerast ved at uavhengige studiar kjem fram til tilnærma identiske resultat (ibid.). Det at eg har nytta meg av fleire innsamlingsmetodar – triangulering - , vil kunne vere med å styrke truverde og graden av overførbarheit analysen. Når det gjeld Vestlandsrådet som case, har eg både lagt til grunn saker handsama i rådet innanfor ein gitt periode og i tillegg sett på sentrale meldingar innanfor same periode. På det viset får eg fram ulike syn på Vestlandsrådet – det eine sett frå rådet



sjølv, det andre sett frå sentrale styresmakter. Dette styrker reliabiliteten. På den andre sida kunne det vore relevant å supplere dokumentstudia med utfyllande informasjon t.d. gjennom intervju med nøkkelpersonell i Vestlandsrådet. Dette vil igjen kunne vere med å styrke reliabiliteten. Når eg ikkje har gjort det, skuldast det at eg vurderer saksporteføljen i rådet og offentlege dokumenta både som tilfredsstillande og reint sjangermessig som data eg må kunne stole på og som relevante i forhold til mine problemstillingar.

Ei særleg viktig metodisk utfordring har vore måling av gyldigheiten av min studie og komparasjonen mellom Vestlandsrådet og SNN. Halvorsen (1993) peikar på at det òg er vanleg å bringe inn omgrepet definisjonsmessig validitet for å måle gyldigheit og relevans. Med definisjonsmessig validitet meiner han om det samsvar mellom teoretisk definisjon og operasjonell definisjon av den eigenskapen eller studie ein vil måle (ibid.). Eit kjernesporsmål her vil vere korleis eg har operasjonalisere problemstillinga mi. Dette handlar om det er god nok samanheng mellom det eg spør om og vil analysere, og dei omgrep og teoriar eg nyttar som analyseverktøy. Grunnlaget for mi operasjonalisering er den teoretiske tilnærminga eg har valt for analysen. Sentralt her har vore teori knytt til nye styringsformer. Ved systematisering av sakene i Vestlandsrådet har eg kategorisert og analysert sakene med omsyn til variablar eg har fokusert på i problemstillinga og som eg har gjort meir greie for i teorikapitlet. Dette handlar om i kva grad det er samsvar mellom Vestlandsrådet og ulike sider ved nettverksbasert styringsmodellar og partnerskap.

Operasjonalisering er samstundes grunnleggande for å kunne samanlikne mellom Vestlandsrådet og SNN. Det blir hevda at komparative studiar ligg implisitt i all samfunnsforskning, men at det ikkje alltid blir gjort greie for kva ein meiner (Hallvard Moe 2005). T.d. er det viktig å få fram forskjellen mellom implisitt og eksplisitt samanlikning. Ofte har ein i statsvitskapen konsentrert seg om komparative studiar mellom nasjonar. Moe meiner komparative studiar må vere eksplisitte samanlikningar av meningsfulle sosiale fenomen, og at dei kan gå føre seg på tvers av definerte sosiale system (ibid.). Eg meiner dette er ein relevant tilnærming til min analyse òg. Utfordringa i min studie var at eg måtte gjere ein komparativ studie med to datasett som var samla inn på ulike måtar. Mi vurdering er at dette var den einaste måten å gjennomføre ein komparasjon på ettersom det å samanlikne saksportefølje ikkje av språkomsyn var realistisk. Ei samanlikning av dei to samarbeidsråda basert på intervju var heller ikkje ønskjeleg ettersom eg var ute etter den ein meir generell oversikt som dekkja heile perioden til Vestlandsrådet frå starten og fram tal dags dato. Då var

bruk av saksporføljen det mest tenlege datasettet. Løysinga for ein best mogeleg komparasjon var å gjere ei god operasjonisering. Reint skjematisk kan mi operasjonisering og komparasjon sjå slik ut:

Operasjonisering	SNN	Vestlandsrådet
Governance –samstyring – i tråd med teoriar og definisjon		
Type partnerskap – i tråd med presenterte teoriar og definisjonar		
Institusjonell kapasitet og styrke i tråd med tre teoretiske tilnærmingar basert på følgjande omgrep <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkludering, stole på – demokratisk underskot, samanheng, handlingsrom</li> <li>• Formell autoritet (avtalar), avgjerdsrett, partnerarar (kven, kor mange, relasjonar, osv), administrativt og politisk kapasitet, midlar/ budsjett,</li> <li>• Exit, lojalitet, stemme</li> </ul>		
Relasjon til sentrale styresmakter: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentral initiert, regionalt initiert</li> <li>• Fleirnivåstyring,</li> </ul>		
Europeisering		

*Fig 1 overikt over operasjonisering og komparasjon*

Konkret viser dette òg igjen i intervjuguiden, som er lagt ved og som er vedlegg 1. Her er analysesettet operasjonisert og designa i tråd med analysen av Vestlandsrådet, men for SNN er dette likevel ikkje så omfattande som for analysen av Vestlandsrådet. Dette gjer det likevel mogeleg å gjennomføre ein komparasjon.

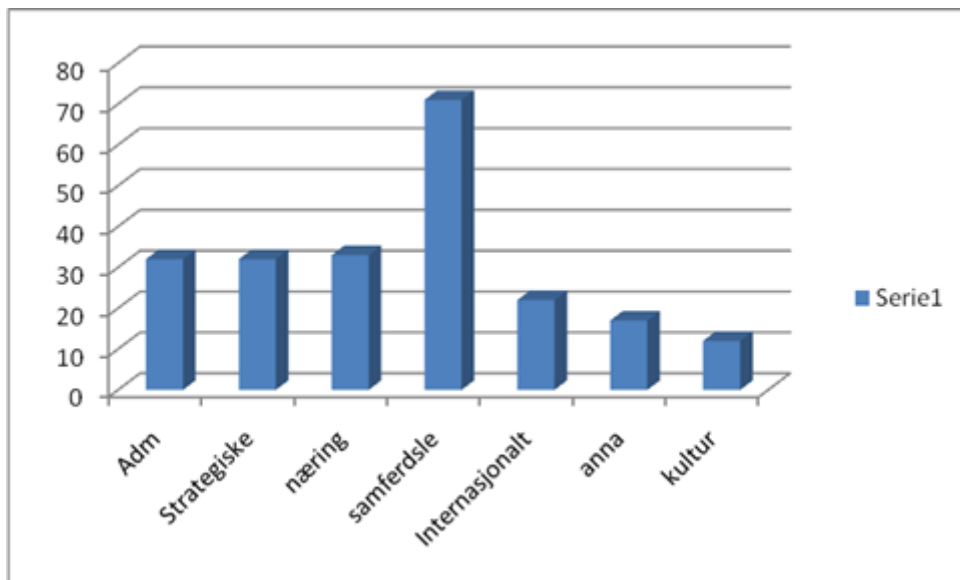
I ettertid ser eg det ville vore mogeleg å nærme seg denne studien ved å supplere datagrunnlaget t.d. ved fleire intervju med relevante informantar både frå Vestlandsrådet og frå SNN. Som ein likevel vil sjå av analysen i kapittel 6, ser vi at det er såpass distinkte likskapar og ulikskapar mellom Vestlandsrådet og SNN at det truleg ikkje ville endre nemneverdig ved dei vurderingar som er gjort. Derimot ville ein kunne fått meir fram fleire nyansar som vil kunne gjort analysen rikare.

#### 4. Vestlandsrådet – ei drøfting av samstyring, partnerskap, institusjonell kapasitet og styrke

##### 4.1. Presentasjon av empiri - saker i Vestlandsrådet frå 2003 til 2009

I det følgjande vil eg ta utgangspunkt i problemstillingane mine og analysere dei i forhold til empirien. Framstillinga er organisert i forhold til korleis eg med utgangspunkt i teori har operasjonalisering problemstillinga.

Empirien min her er saker i Vestlandsrådet frå 2003 til 2009. Basert på denne oversikten, har eg laga ein enkel presentasjon over type saker i perioden fordelt på ulike kategoriar. Eit notat der eg presenterer nærare saksmengde og type er lagt ved oppgåva som vedlegg 2. Denne oversikten er basert på kategoriar slik det blir nytta i sakshandsaminga til Vestlandsrådet og fordeler seg på nærings saker, samferdslesaker, internasjonale saker, kultursaker , administrative saker (møteplanar, budsjett og rekneskap, årsmeldingar, ekstramøte), andre strategiske saker (ulike planar og strategi for Vestlandsrådet, generelle innspel til statsbudsjett, saker om forvaltningsreforma), og “andre saker” (saker om funksjonshemma og universell utforming, redningshelikopter, forskingsmelding, BU-midlar, helseføretak, innspel til Stjernøyutvalet, studietur, nynorske læremiddel, EXPO, ) <sup>11</sup>.



Figur 2 Oversikt over mengde saker fordelt på sakskategoriar 2003 - 2009

<sup>11</sup> Sjå eige notat til Vestlandsrådet, lagt ved som vedlegg 2.

Som ein ser av figur 1, er det desidert flest samferdslesaker i Vestlandsrådet. Dette er truleg som venta, og dei første åra frå 2003 kan nok Vestlandsrådet langt på veg omtalast som eit partnerskap for samferdsle. Dei fleste sakene vart handsama i byrjinga av perioden medan dei tre siste åra har stabilisert seg på rundt knappe 25 saker pr år. Når eg refererer til konkrete saker i det følgjande, vil det bli gjort i form av saksnummer t.d. 15/03, som tyder sak nr 15 og handsama i Vestlandsrådet i 2003. Ei uttømmende liste over alle sakene med er lagt ved som vedlegg 3.

#### **4.2. Samstyring og partnerskap**

Er det mogeleg å forstå Vestlandsrådet sin styringsstruktur innanfor konseptet om samstyring? Svaret mitt er ja, om vi legg Røiseland og Vabo (2008) sin definisjon til grunn slik eg presenterte den i kapittel 2. Dei vektlegg at styringa ikkje skal vere hierarkisk, at den er målretta, at deltakarene er gjensidig avhengig av kvarandre, og at avgjersle er tufta på forhandlingar. Tar vi utgangspunkt i vedtektene til Vestlandsrådet og saksporteføljen framstår Vestlandsrådet som ein ikkje-hierarisk organisasjon der fylkeskommunane både er like for kvarandre og tilsvarande avhengige av kvarandre. Leiarskapen er eit godt døme. Denne er regulert i § 5 i vedtektene. Her går det fram at leiarskapen skal gå på omgang mellom fylkeskommunane med ein periode på eit år om gangen. I § 4 står det at rådet skal ha 5 medlemmer med varamedlemmer frå kvar fylkeskommune. Dei gjeldande vedtektene vart endeleg godkjende i sak 09/09 i Vestlandsrådet.

Det finst fleire typar av samstyring. Om vi ser på Røiseland og Vabo (2008) sine ulike typologiar over ulike former for samstyring, vil Vestlandsrådet kunne karakteriserast som eit partnerskap / interkommunalt samarbeid. Dette samsvarer òg med § 2 i vedtektene der det framgår at Vestlandsrådet er heimla i kommunelova § 27 om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. Det er altså eit samarbeid mellom offentlege partar i form av eit partnerskap, det som Higdem (2009b) omtalar som offentleg-offentleg partnerskap.

Uformell ← ----- → Formell					
<b>Type</b>	Samarbeid	Prosjekt	Partnerskap / interkommunalt samarbeid	Råd og utval	Aksjeselskap, stiftelser
			Vestlandsrådet		

*Figur 3. Modell basert på empirisk uttrykk for samstyring i Norge (Røiseland og Vabo 1993:93):*

Hovudprinsippet for partnerskap er basert på avtalar mellom sjølvstendige partar (Veggeland 2003, Higdem 2009a). For Vestlandsrådet sin del er dette regulert i vedtektene og fungerer som ein avtale og kontrakt mellom partane. Fylkeskommunane er å rekne som sjølvstendige partar med sjølvstendig avgjerdsmynde og framstår som eige rettssubjekt (kommunelova 1992). Vestlandsrådet er vidare etablert etter forhandling mellom partane med felles interesse om å auke den regionalpolitiske handlingsrommet på Vestlandet, sak 03/03 og sak 12/03. Det interessante er at Vestlandsrådet sjølv likevel ikkje opplever seg som eit partnerskap. Tvert om. Særleg er dette eksplisitt sagt i slutten av perioden mellom 2003 og 2009 og som eg har sett på. Medan ein i starten av perioden var opptekne av å invitere med seg ”strategiske vener” (i sak 24/03 siktar ein her til kommunane og byane) og samarbeid med andre aktørar er spørsmålet om partnerskap tona tydleg ned. Døme på dette finn vi i sak om handlingsplan for Vestlandsrådet (sak 03/03), sak om hovudutfordringar og strategi (sak 04/03), og om informasjonsstrategiar i rådet (04/04). Det ser vi særleg i sak 04/08 og sak 14/8 at det blir presisert at Vestlandsrådet skal vere eit samarbeidsråd, ikkje eit partnerskap. Slik eg tolkar det, ønskjer ikkje Vestlandsrådet å omtale seg sjølv som partnerskap, dei vil primært ha fokus på politikk, og ikkje på prosjekt eller tenesteproduksjon, dette er det kvar fylkeskommune som skal ha ansvaret for. I sak 04/08 og sak 14/08 går det òg tydleg fram at Vestlandsrådet skal vere mindre operative og meir samarbeidsretta – som organ og samarbeidsråd. For ordens skuld oppfattar eg ikkje typologien ”samarbeid” i figuren til Røiseland og Vabo (2008) som relevant for Vestlandsrådet sjølv om rådet presiserer at det er eit samarbeidsråd og ikkje eit partnerskap. Grunnen til det er avtalen mellom partane i Vestlandsrådet er formelle og bind forholdet mellom partane langt sterkare enn eit uformelt samarbeid vil gjere etter Røiseland og Vabo (2008) sin kategori om samarbeid. Eg tolkar òg Vestlandsrådet som eit geografisk definert – territorielt - partnerskap retta mot styring og planlegging, i tråd med den tydinga Veggeland (2003) legg til grunn. Slike partnerskap må ha politiske aktørar som partnarar og kan i følgje Veggeland vere meir eller mindre permanente (ibid.).

Dette står i motsetnad til ein EU-basert modell for partnerskap og som legg meir vekt på å mobilisere partnarar både frå offentleg sektor, næringsliv og frivillig sektor som grunnlag for regionalt partnerskap (Higdem 2009b). EU sin modell og forståing av regionalpolitisk partnerskap stemmer elles òg overeins med fylkeskommunen sin nye rolle som regional utviklingsaktør. Vestlandsrådet samsvarer altså ikkje med denne modellen. For Vestlandsrådet sin del, er det som kjent berre dei fire fylkeskommunane som er medlemmer. Sjølv om dei særleg innleiingsvis i perioden har vore opptekne av å invitere med seg inn samarbeidsaktørar – både byane og kommunar, så har dei altså ikkje gjort dette – anten fordi dei likevel ikkje ville eller fordi dei ikkje har klart det. Eg forstår det følgjeleg slik at det med utgangspunkt i tradisjonell forståing av omgrepet partnerskap, er grunnlag for å karakterisere Vestlandsrådet som eit territorielt og politisk partnerskap i tråd med konseptet om samstyring. Det er likevel ikkje i samsvar med EU sin forståing av partnerskap i ein regionalpolitisk forstand. Vestlandsrådet kan derfor ikkje omtalast som eit regional politisk partnerskap. Dette har konsekvensar for det eg tidlegare har omtala som institusjonell styrke og kapasitet. I denne analysen er dette som eg vil vise eit viktig aspekt.

### **4.3. Institusjonell kapasitet og styrke - tre ulike analysesett**

#### **4.3.1. Inkludering, ansvarlegheit, samanheng og regionalt handlingsrom**

I kapittel 2.2. introduserte eg omgrepa inkludering (inclusivness), ansvarlegheit og evne til å stole på (accountability), samanheng (coherence), og regional handlingsrom (institutional latitude) (Higdem 2009b).

Når det gjeld dimensjonen knytt til inkludering ser vi allereie at det faktum at Vestlandsrådet ikkje kan forståast som eit regionalpolitiske partnerskap, skaper utfordringar. Dette følgjer av at andre partar innan t.d. næringsliv, sivile samfunn, forskings og utviklingssektoren ikkje er partnarar i partnerskapet og heller ikkje er inviterte. Dermed kan vi heller ikkje sjå Vestlandsrådet som eit inkluderande partnerskap, i ein regional politisk forstand. Den form for inkludering som Vestlandsrådet representerer, er avgrensa til fylkeskommunale partnarar.

”Accountability” handlar om ansvarlegheit og det å kunne stole på kvarandre gjennom dei tradisjonelle styringsorgana, det vil seie fylkestinga. I vedtektene for Vestlandsrådet, § 4, går det fram at både fylkesordførar og fylkesvaraordførar frå alle dei fire fylkestinga er medlemmer i Vestlandsrådet. Med tre andre medlemmer - til saman 5 medlemmer frå kvart

fylkesting – gir det inntrykk av ein god politisk forankring. I tillegg regulerer § 3 i vedtektene tilhøvet mellom rådet og fylkeskommunane. Her går det fram at fylkestinga skal vere godt orientert om arbeidet i Vestlandsrådet inkludert få årsmelding og budsjett til orientering. Til saman støttar dette eit stykke på veg det eg meiner ligg innanfor dimensjonen ”accountability”. Denne dimensjonen finn eg likevel ikkje eksplisitt omtala i saksporteføljen. Ei anna side ved ansvarlegheit kan knyttast til spørsmålet om demokratisk underskot. Med demokratisk underskot her meiner eg der makt er overført frå fylkesting til Vestlandsrådet. Sjølv om det er grunnlag for å tolke det slik at Vestlandsrådet politisk er godt forankra i kvart fylkesting, er medlemene i Vestlandsrådet på den andre sida indirekte valde. Det er derfor ei problemstilling å kunne vurdere om Vestlandsrådet representerer ei god politisk forankring eller om dette kan vere eit uttrykk for demokratisk underskot. Eg har ikkje ut frå mitt materiale grunnlag for å hevde at dette er ei problemstilling eller representerer eit problem. Vestlandsrådet representerer ein form for demokratisk underskot. Eg grunngir dette med at dette ikkje er eit tema som er eksplisitt omtala i sakene eg har analysert. Det er heller ikkje sider ved sakene som skulle antyde at det er ein ubalanse mellom Vestlandsrådet og fylkestinga. Når dette likevel er regulert eksplisitt i § 3 i vedtektene, er det rimeleg å tolke det slik at ein er medviten om spørsmålet om politisk forankring frå fylkestinget til Vestlandsrådet må ha særskild merksemd.

Den tredje dimensjonen referer seg til samanheng – ”coherence” - forstått som samarbeid og vilje til å legge inn ressursar i ein felles pott. Fordi rådet ikkje ønskjer formaliserte eksterne partnarar, snakkar vi altså her om felles ressursar og samarbeid innanfor eksisterande medlemmer – det vil seie dei fire fylkeskommunane. Her må det knytast to kommentarar. Det eine er at ressursar og samarbeid er regulert i vedtektene og viser at dei fire fylkeskommunane svarar likt overfor kvarandre. Dette er den formelle sida av partnarskapen. Gjennom saksporteføljen har det likevel vist seg at partnarskapen i røynda har hatt nokre utfordringar. Konkret gjeld dette i følgje saksporteføljen Møre og Romsdal som i enkelte høve har spelt ei avventande rolle i partnarskapen m.a. ved at ikkje har delteke i alle oppgåvene i Vestlandsrådet. Eit sentralt døme gjeld samferdslesatsing der Møre og Romsdal fylkeskommune valde å stå utanfor eit pilotprosjekt innan samferdsle – ”Vestlandsforsøket” - mellom Vestlandsrådet og staten ved samferdsledepartementet, sak 19/03. Saka gjaldt overtaking – eller delegasjon - av ansvar og midlar innanfor transportsektoren frå staten og over til Vestlandsrådet. Eit anna døme var utgreiinga i regi av Vestlandsrådet om etablering av ein eigen Vestlandsregion. Saka er omtala som “utgreiing av eit eventuelt nytt folkevald

nivå på Vestlandet”, sak 03/05. Grunnen til at Møre og Romsdal ikkje deltok like aktivt som dei andre, var at dei på den tida hadde status som einskapsfylke og ikkje ønska å delta i ein stor Vestlandsregion dersom dei kunne få fortsette som einskapsfylke<sup>12</sup>. I dag er dette avklara etter at Møre og Romsdal ikkje lenger fekk status som einskapsfylke. I ei eiga sak om “Distriktskommisjonen”, sak 07/03, valde òg Møre og Romsdal å stå utanfor. I dag er Møre og Romsdal fylkeskommune ein ansvarleg partner i partnerskapen på tilsvarande nivå som dei tre andre og står samla bak den politiske plattformen til Vestlandsrådet.

Den fjerde dimensjonen er knytt til spørsmålet om institusjonell ramme eller regionalt handlingsrom – det Higdem (2009b) omtalar som ”institutional latitude”. Med det forstår vi om det finst sider ved partnerskapen som set grenser for politikk og handling, primært i form av regelverk og lover. Eg kan ikkje ut frå saksporteføljen sjå at dette er drøfta eksplisitt i rådet. Men fordi Vestlandsrådet ser seg sjølv primært som eit politisk samarbeidsråd, blir naturleg nok lobby arbeid og hevdning av felles interesser inn mot m.a. staten og EU, ein hovudaktivitet - på eit vis ”utan avgrensingar”. Det politisk handlingsrommet er slik sett opent og ”grenselaust”. T.d. uttaler rådet seg om ubåten som ligg utanfor Fedje (sak 43/05) og fødeavdeling i Lærdal (fråsegn i 2003). På den andre sida set lovar og reglar openberre grenser for handlingsrommet, og saksporteføljen viser at Vestlandsrådet held seg stort sett til dei saker som fylkeskommunane har råderett over. Døme her er nærings saker, samferdsle, vidaregåande skule, kultur. Men det er ikkje berre nasjonal lovgiving som set grenser, men òg internasjonale reguleringar – og først fremst frå EU. Granskingar viser nemleg m.a. at store deler av kommunal verksemd er regulert gjennom EØS avtalen (Indset og Hovik 2008). Dette vil òg gjelde Vestlandsrådet. Ei anna side ved eit regionalt handlingsrom kan òg knyttast til omgrepet regionalpolitisk partnerskap. Langt på veg kan vi nok seie at mangelen på regionalpolitisk deltaking i partnerskapen – eller inkludering – set grenser for det regionalpolitiske handlingsrommet. Og motsett, om Vestlandsrådet var eit regionalpolitisk partnerskap, ville det truleg skapt langt større regionalpolitisk handlingsrom.

#### **4.3.2. Formell autoritet, avgjerds makt, kunnskap, personell, budsjett**

I kapittel 2.2. peikte eg med referanse til Higdem (2009b) på fleire faktorar som formell autoritet, avgjerds makt, kunnskap, personell, budsjett (finansielle ressursar) og kombinasjonar av dette for å kunne seie noko om Vestlandsrådet sin institusjonell kraft og kapasitet.

---

<sup>12</sup> Modellen om einskapsfylke er nærare presentert i St meld 12 om regionale fortrinn og regional framtid (Kommunal- og regionaldepartementet 2006)



Formell autoritet handlar om kva legal status partnerskapen har. Formelt er Vestlandsrådet i følgje vedtektene § 2 eit samarbeidsråd heimla i kommunelova § 27 i kommunelova om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. Den inneberer for fylkeskommunane si side at dei gjennom vedtektene til Vestlandsrådet har delegert noe mynde til Vestlandsrådet gjennom § 1 om kva mål Vestlandsrådet skal ha. Avgjerdsmynde er elles regulert i vedtektene § 7. Det er knytt opp mot mål slik det er regulert i §1 som seier at Vestlandsrådet skal styrke landsdelen, koordinere den politiske innsatsen, fremje felles politiske saker, for å nemne nokre - , elles kan rådet fordele midlar i tråd med budsjett, iverksette planarbeid etter behov og gjennomføre utviklingsprosjekt etter ønskje. Vanleg fleirtalsavgjersle gjeld. For Vestlandsrådet sin del opnar i følgje Søvig og Strandberg (udatert) kommunelova § 27 likevel opp for fleire organisasjonsmodellar som m.a. stifting, aksjeselskap, interkommunalt selskap og interkommunale styre. Samarbeidsrådsmodellen står òg som eit alternativ til ein regionmodell, som inneber at ein etablerer ein eigen region – Vestlandsregionen – og som vil kunne erstatte dagens fylkeskommunar. I dette tilfelle får vi direkte folkevalde organ (ibid.). Ein regionmodell var særleg aktuell i samband med forvaltningsreforma. Forvaltningsreforma resulterte i at det ikkje vart etablert regionar, men at ein oppretthaldt dei noverande fylkeskommunane (Kommunal- og regionaldepartementet 2008b). Kva for formell status har då Vestlandsrådet til å inngå eigne avtalar? I lovteksten § 27 står det at interkommunale styre løyser oppgåver ”til løysing av felles oppgaver” og som vedkjem ”virksomhetens drift og organisering” (Søvik og Strandberg, udatert). Bakgrunnen for etablering av interkommunale styre var i stor grad retta mot oppgåver som drift av vannverk, e-verk og liknande, det vil seie saker av økonomisk karakter (ibid.). Det vert derfor eit spørsmål om ikkje Vestlandsrådet likevel kan fatte enkeltvedtak og opptre meir sjølvstendig enn det rådet gjer i dag. Då er det òg truleg slik at Vestlandsrådet som samarbeidsrådet etter § 27 i kommunelova kan forståast som eige rettssubjekt. Dette samsvarer ikkje med vedtektene i Vestlandsrådet der det eksplisitt § 2 står at Vestlandsrådet ikkje er eige rettssubjekt. Men i følgje Søvik og Strandberg vil slike styre likevel lett få eit omfang som gjer dei til eigne rettssubjekt (ibid.). Dette bør Vestlandsrådet sjå nærare på fordi rådet ikkje opptre i dag som ein sjølvstendig organisasjon, men som eit råd på vegne av fylkeskommunane. På den andre sida skal ein vere varsam. Eit meir friare og handlande organ vil truleg kunne opptre meir sjølvstendig og skape grobotn for auka demokratisk underskot.

Organisatorisk er Vestlandsrådet som eit politisk partnerskap i form av eit råd på 20 medlemmer. Frå 2009 har rådet fått eit eige arbeidsutval, § 5. Administrativt hadde ikkje Vestlandsrådet opphavleg eit eige sekretariatet, men skulle i tråd med saksporteføljen og vedtektene basere seg på eksisterande administrative ressursar i dei fire fylkeskommunane. Dette kjem til uttrykk m.a. ved at ansvaret går på omgang mellom fylkeskommunane, jamfør § 5 i vedtektene. I røynda betyr det at sekretæransvaret for rådet har gått på omgang mellom fylkeskommunane. Følgjeleg må også kompetansen hentast frå dei fire eksisterande organisasjonane. Organisatorisk kan ein omtale dette som ein form for nettverksbasert sekretariat som må basere seg på personell- og kompetansemessige ressursar frå dei fire fylkeskommunane. I sak 09/09 har ein likevel vedteke at det skal etablerast eit eige sekretariat. Det vil seie at reint administrativt er det tilsett ein person i Vestlandsrådet, men modellen byggjer på at ein nyttar seg elles av dei personalressursar som finst i dei fire fylkeskommunane. Slik sett har òg Vestlandsrådet tilgang på den same kompetansen som fylkeskommunane samla har. Utfordringane er likevel at grensene mellom organisasjonane kan bli uklare med tilhøyrande vanskar med å spesifisere klare mål og identifisere resultat. Budsjettmessig har Vestlandsrådet hatt etter måten lite budsjett, tilsvarande 1 mill pr år, jamfør sak 09/09. Frå 2010 er budsjettet dobla til 2 mill for å kunne ta på seg ansvaret for ein tilsett sekretariatsleiar. Vil Vestlandsrådet initiere større utviklingstiltak, må dette gjerast gjennom fylkeskommunane.

Så langt viser min analyse viser at Vestlandsrådet ikkje har noko sterk institusjonell kapasitet og kraft med omsyn til dei analyseverktøyet eg har lagt til grunn. Det betyr m.a. at Vestlandsrådet i røynda m.a. ikkje har eigne finansielle krefter til å vere ein tung handlande aktør. Grunna avgrensa regionalpolitisk partnerskap, gir det òg lite regionalpolitisk handlingsrom.

### **4.3.3. Ei drøfting “exit”, “loyalty” og ”voice”<sup>13</sup>**

Ei tredje side ved den institusjonelle krafta og kapasiteten tar utgangspunkt i framveksten av nye grensedefinerte regionar – det vi kan omtale som den territorielle sida ved Vestlandsrådet. Her gjer eg meg nytte av eit analysesett i forståinga av nasjonalstaten til å forstå nye grensedefinerte regionar (Veggeland (2004). Sentralt her står omgrepa ”exit”, ”loyalty” og ”voice”. I ein statsdannande samanheng vil omgrepet ”exit” bety at ein som medlem i

---

<sup>13</sup> Deler av denne analysen er tidlegare gjengitt i artikkelen ”Vestlandsrådet – territorielt partnerskap i eit post-nasjonalt demokrati”, som stod i Stat & Styring 3/2010 (Vedlegg 4).

nasjonalstaten ikkje kan trekke eller melde seg ut. Som medlem i ein territoriell organisasjon er ein ”innanfor” medan dei andre er ”utanfor”. Poenget er altså at territoriale grenser vert skapte og at dette er med å hindre utmelding. For å kunne melde seg ut, må ein samstundes vere medlem. Deltaking i Vestlandsrådet er regulert i vedtektene for Vestlandsrådet. Vedtektene kan ein samstundes sjå på som partnarane – det vil seie fylkeskommunane – sitt mandat til Vestlandsrådet.

To dimensjonar som statsvitaren Stein Rokkan har utvikla i arbeidet med å analysere nasjonalstaten, er sentrale her, nemleg ein territoriell dimensjon og ein medlemskapsdimensjon (ibid.). Begge dimensjonane er regulert i vedtektene for Vestlandsrådet. I § 2 i vedtektene regulerer det territoriale grunnlaget der det går fram at rådet er ”...drive av Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal fylkeskommunar ” Paragrafane 12, 13 og 14 regulerer medlemskapsdimensjonen. I siste paragraf, § 14, går det eksplisitt fram at eit av fylkestinga kan gå ut av avtalen med eit års oppseiingsfrist. Er det mogeleg å trekke seg ut av partnarskapen? Reint formelt er det sjølvsagt det, det går fram av § 14. Men med utgangspunkt i saksporteføljen har ikkje saker om oppseiing eller utviding av medlemskap eksplisitt vore til drøfting i Vestlandsrådet. Men som eg allereie har vist, har det vore ein viss ubalanse i partnarskapen i form av at ein av partane har valt å stå utanfor fleire sentrale saker som har vore til handsaming i rådet. Det er først og fremst Møre og Romsdal fylkeskommune som ikkje har delteke i nokre av rådet sine strategiske prosessar og prosjekt. Dei valde m.a. å stå utanfor ”Vestlandsforsøket” som gjaldt delegasjon av statlege oppgåver på samferdslesektoren til fylkeskommunane, og det gjaldt arbeidet med å greie ut ein felles Vestlandsregion, sak 07/03. Denne disharmonien som vanlegvis ville true eit medlemskap, har likevel ikkje ført til utmelding frå Vestlandsrådet. Min påstand er at vi her ser døme på ”exit” funksjonen – det blir vanskeleg å melde seg ut og ein kan til og med risikere å oppleve ulike former for sanksjonar. Døme på sanksjon kan vere at den partnaren som melder seg ut ikkje lenger får delta samla om felles utfordringar t.d. innan samferdslesektoren og at viktige utfordringar hos den eine partnaren ikkje lenger kan rekne med drahjelp frå andre.

I skapinga av nasjonalstaten, slik Rokkan såg det, var det òg viktig å skape ein nasjonal ”lojalitet” (Veggeland 2003). Det måtte ein gjere gjennom sosiale institusjonar som òg sikra lojaliteten – ”system maintenance institutions”. Her vil i følgje Veggeland kultur og identitet

spele ei viktig rolle<sup>14</sup>. Finst det døme påbygging av ”system maintenance institutions” i Vestlandsrådet? Dei formaliserte avtalane mellom partane i form av vedtekter vil i seg sjølv kunne reknast som ”system maintenance institutions”. Dette samsvarer med Veggeland (2004) som meiner at det avtalebaserte partnerskapet motiverer for lojalitet. På den andre sida viser mi føregåande analyse at institusjonaliseringsgraden ikkje har særleg kraft og den administrative kapasiteten er svak. Det kan tale for svekka lojalitet. Veggeland (2004) peiker òg på at kulturelle og identitesmessige faktorar som ei regionalisering vil kunne vere – det vil seie ei vektlegging på røter og historie – vil vere med å skape lojalitet. Det er rimeleg å tolke det slik at Vestlandet sin kulturelle og historiske identitet har vore eit viktig grunnlag for etablering av Vestlandsrådet og for oppslutnad og lojalitet til regionen. Som del av denne identitetsbygginga har ein m.a. utarbeidd eit eige historieverk for Vestlandet, m.a. finansiert av ein av dei største bankane på Vestlandet (Helle 2002) . Med andre ord det som Jurgen Habermas omtalar som ”ethos”, og som han fryktar dersom den blir tillagt for stor verdi, har nok vore ein viktig dimensjon for Vestlandsrådet. Omgrepet ”demos” – det vil seie eit felles folk – har òg vore nytta i retorikken. Begge desse dimensjonane er godt drøfta i Vestlandsets Historie (ibid.). Spørsmål om lojalitet knytt til Vestlandsrådet vil òg kunne relaterast til både konseptet om ”Regionenes Europa” og regionale suksesshistorier som t.d. Skåne Region, og som Veggeland (2004) analyserer i sin artikkel. Truleg vil òg Veggeland sitt argument om at Vestlandsrådet betre vil kunne fange opp mangfaldet og presentere ein arena og ei stemme til eit større spekter av stemmer vere sentralt for å skape lojalitet både fordi ein får lettare vise seg fram til t.d. i internasjonal samanheng som EU og fordi det skapar felles styrke.

Eit særleg interessant trekk ved Vestlandsrådet må relaterast til Rokkan sin ”voice” dimensjon. ”Voice” handlar om å sikre demokratiske institusjonar som gjorde det mogeleg for innbyggjarane innanfor nasjonalstaten – medlemmene – å adressere makteliten . Veggeland gjer eit poeng av at ”voice” dimensjonen i det post-nasjonale demokratiet vil vere annleis enn i den tradisjonelle governmentmodellen, der statsstyringa er tufta på eit parlament (ibid). Dette stemmer òg for Vestlandsrådet. Saksporføljen og vedtektene viser at rådet ikkje er etablert primært for å kome saman for å ta avgjersle i tråd med ei demokratisk forsamling, slik som Stortinget, men for å gje Vestlandet ei ”stemme”. Vestlandsrådet driv som eg har vist til tidlegare heller ikkje forvaltning, i tradisjonell forstand. Med utgangspunkt i formålet med

---

<sup>14</sup> Filosofen og sosiologen Jurgen Habermas er for sin del oppteken av nettopp denne sida av territoriell institusjonsskaping ikkje blir for stor. Det er nettopp her – knytt til eit folk og folket sin kultur og identitet – som skapar nasjonalisme. Habermas vil heller at territoriell institusjonsbygging, som t.d EU, byggjer på universelle verdiar framfor eit definert ”demos” og ”ethnos” (Veggeland 2004).

både vedtektene og samarbeidsavtalen, så vil altså politisk interessehevding og –påverknad gjennom deltaking i Vestlandsrådet vere sær s viktig – både nasjonalt og internasjonalt. Ser vi på saksporteføljen i Vestlandsrådet blir dette stadefesta. Den nasjonale dimensjonen har naturleg nok vore den viktigaste for Vestlandsrådet der ein særleg har vore oppteken av å kunne etablere ein regional strategi med tyngde mot sentrale styresmakter m.a. for å hevde interesser om auka regionalt sjølvstyre. Vestlandsrådet har òg engasjert seg aktivt overfor EU i samband med enkeltsaker (sak 21/09 reform av EUs fiskeripolitikk, sak 21/08 EUs cohesionpolitikk, sak 15/08 EUs maritime politikk, )<sup>15</sup>.

Samla sett må vi kunne seie at trass i svak institusjonell kraft og kapasitet, samlar likevel Vestlandsrådet ressursar og aktørar innanfor eit definert territorielt område samstundes som at nye institusjonelle former for lojalitet vert skapt og offentleg arena for demokrati vert oppmuntra.

---

<sup>15</sup> At ein her nyttar seg av ein direkte kanal inn mot EU i tillegg til eigne korportaive kanalar gjennom medlemskap dei ulike fylkeskommunane deltek i Europa, og ikkje berre gjennom Regjeringa ved KRD, er interessant i seg sjølv, men kan av plassomsyn ikkje problematiserast vidare her.

## 5. Vestlandsrådet – ei drøfting av fleirnivåstyring og europeisering

### 5.1. Tilhøvet mellom Vestlandsrådet og staten – ei form for fleirnivåstyring?

#### 5.1.1. Rolla som interessehevdar – “nedanfrå-og-opp” perspektiv

Ei særleg viktig side ved analysen, er tilhøvet mellom Vestlandsrådet og staten. Dette vil ha hovudfokus i det følgjande. Eg nyttar meg av to vinklingar. Det eine er retta mot korleis staten ser sitt forhold til Vestlandsrådet, det vil seie sett frå staten sitt perspektiv. Det andre ser på staten sitt forhold til Vestlandsrådet, sett frå Vestlandsrådet. Men eg vil òg sjå på relasjonen mellom Vestlandsrådet og andre regionale aktørar. I tillegg vil forholdet til EU òg bli kommentert. Dette vil igjen naturleg leie over til spørsmålet om ”europeisering”, som vil avslutte kapitlet. Utgangspunktet vil vere konseptet omkring fleirnivåstyring. Som vist tidlegare, kan partnerskap vere både horisontale (t.d. regionale) og vertikale (fleirnivåstyring). Med fleirnivåstyring forstår eg at suverenitet vert delt mellom ulike forvaltningsnivå – det vil seie mellom lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale nivå (Veggeland 2003).

Tilhøvet mellom staten og Vestlandsrådet handlar djupast sett om Vestlandsrådet si rolle fordi dei fleste av sakene i rådet i tråd med vedtektene handlar om interessehevding mot statlege styresmakter. Med rolle meiner omgrepet brukt i sosiologisk forstand, det vil seie som eit sett av normer og forventningar til atferd (Repstad 2004). Kva forventar Vestlandsrådet sjølv om sin relasjon til staten? Langt på veg finn vi dette regulert i vedtektene. I føremålet med Vestlandsrådet, §1, går det m.a. fram at rådet skal “*aktivt påverke rammevilkår for landsdelen og medlemsfylka*”. Det betyr at ein aktivt må forhandle med staten. Vi kan kort og godt seie at hovudrolle til Vestlandsrådet er å vere interessehevdar. Vi kan òg omtale dette som eit ”nedanfrå-og-opp” perspektiv. Dette går ikkje berre fram av vedtektene, men syner også att i saksporteføljen. Mest eksplisitt går dette fram av t.d. sak 14/08 om utarbeiding av nytt strategidokument for Vestlandsrådet. Her står det att Vestlandsrådet heile tida har vore eit organ for interessehevding og politikkkutforming av viktige saker. Det same kjem klart til uttrykk i andre enkeltsaker, t.d. sak om Nasjonal Transportplan der rådet set krav til staten som t.d. sak 18/03 om uttale til NTP 2006 - 2015, saker om E39 Kyststamvegen, t.d. sak 25/03. Samla sett vil eg med bakgrunn i saksporteføljen hevde at den viktigaste rolla som interessehevdar, nok har vore innan samferdsle (Vedlegg 2). Her har Vestlandsrådet vore ei ”stemme” på vegne av fylkeskommunane t.d. i samband med høyringar og møter med Stortingets transport- og kommunikasjonskomite. Men òg på høyringsssvar på ulike meldingar,

ikkje minst knytt til Nasjonal Transportplan (NTP). Rolla som interessehevdar er altså Vestlandsrådet si rolle *per se*, og treng følgjeleg ikkje analyserast nærare her.

### **5.1.2. Korleis ser staten på Vestlandsrådet – “ovanfrå-og-ned” perspektiv**

Samla sett er min konklusjon at staten ikkje har noko forventingar til Vestlandsrådet. Dette er hovudbilete. Sett ut frå stortingsmeldingane om distrikts- og regionalpolitikken, er det nesten ikkje mogeleg å finne spor etter Vestlandsrådet. Dette er likevel ikkje spesielt for Vestlandsrådet som regional samarbeidsråd, det gjeld òg med litt variasjonar for andre landsdelsorganisasjonar. Men som eg skal vise, er bilete likevel samansett. Sett frå Vestlandsrådet si side, er det heller ikkje her noko som tyder på at staten adresserer Vestlandsrådet. Men det finst unntak. Etableringa av eit ”Vestlandsprogram” for samferdsle, og invitasjon til Vestlandsrådet (og samarbeidsråd) til å delta i regjeringa sitt Europapolitisk Forum <sup>16</sup>, er nettopp slike unntak. Eg vil ta for føre meg staten sitt perspektiv først.

#### **5.1.2.1. Korleis ser staten på staten sitt forhold til Vestlandsrådet?**

I utgangspunktet er verken landsdelsorganisasjonar eller Vestlandsrådet spesifikt nemnt i nokon av distrikts- og regionalmeldingane. Unntaket er vedlegga i *St meld nr 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid* (Kommunal- og regionaldepartementet 2006) og *St meld nr 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken* (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). I vedlegg 3 til *St meld nr 12* presenterer ein forsøk med oppgåvedifferensiering (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). I *St meld nr 25* blir det vist til at Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommunar (BTV) har forsøk med oppgåver innan samferdsle og næringsutvikling. I den same meldinga kan vi òg lese at for ”...perioden 2004-2007 pågår det blant annet forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid om samferdsel i Vestlandsrådet (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane)” (Kommunal- og regionaldepartementet 2004: 125). I *St meld nr 25* blir det vidare peika på at fleire fylkeskommunar har etablert regionråd gjennom at staten gir økonomisk støtte og er med og sikrar drift. I tillegg deltek òg nokre fylkeskommunar i ulike styringsorgan her (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Meir interessant i denne samanheng er òg at meldinga orienterer om at det finst fleire politiske samarbeidskonstellasjonar mellom fylkeskommunane. Her vert dei ulike konstellasjonane

---

<sup>16</sup> Europapolitisk Forum er ein møteplass for departement, kommunar, fylkeskommunar og Sametinget. Føremålet er utveksling og drøfting av europapolitiske saker og problemstillingar - [http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional- og\\_distriktpolitikk/internasjonalt-samarbeid-om-distrikts-og-europapolitisk-forum.html?id=528603](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional- og_distriktpolitikk/internasjonalt-samarbeid-om-distrikts-og-europapolitisk-forum.html?id=528603) – 11.02.2011

presenterte. Vestlandsrådet er eit av desse. Også her er omtalen av politiske samarbeidsorgan mellom kommunar og fylke presentert som ein del av vedlegget til meldinga (ibid.). Noko meir om verdien og målsettingane til desse organa, t.d. i kva grad dei representerer ein viktig regional politisk ”stemme” og ivaretek fylkeskommunane si rolle som regionalpolitisk aktør, vert ikkje drøfta.

Landsdelsutvalet for Nord-Noreg er likevel spesiell. Nord-Noreg som landsdel og territorielt område er nemleg nemnt særskild i fleire av meldingane. Grunngevinga er både reint distriktpolitisk, det vil seie at Nord-Noreg har særlege utfordringar, og tryggingpolitisk ved norsk hevdning av suverenitet i regionen. Eit døme er *St meld nr 33 (1992-93) By og land hand i hand* (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993). Her er det sett av eit heilt kapittel om statleg politikk overfor Nord-Norge. I kapitlet er ein særleg ute etter å drøfte verdiskaping i næringslivspolitikken i nord. I *St meld nr 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken* er den såkalla ”Nordområdestrategien” langt meir tydeleg (Kommunal- og regionaldepartementet 2008). Noko som betyr auka vekt på dei meir geopolitiske aspekta ved nordområda<sup>17</sup>. Her vektlegg ein utfordringar i nordområda innan klima og miljø, hevdning av norsk suverenitet, og berekraftig forvaltning av fornybar og ikkje-fornybare ressursar som viktige faktorar. Eg tolkar det slik at distrikts- og regionalpolitiske områdesatsinga i Nord-Noreg i dag i røynda vert forvalta av Utanriksdepartementet og ikkje kommunal- og regionaldepartementet. Det kan vel kanskje vere dekkande å seie at landsdelen har gått frå å ha eit statleg fokus på distrikts- og regionalpolitisk (jamfør *St meld nr 33 (1992-93) By og land hand i hand* (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993)) til å ha eit langt meir uttalt trygging- og utanrikspolitisk fokus (jamfør *St meld nr 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken* (Kommunal- og regionaldepartementet 2008)). I tillegg prioriterer òg *St meld nr 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru* ein eigen fjellregionstrategi, noko som vi også kan omtale som ein form for områdeinnsats – eller territoriell innsats, om ein vil (ibid.). Her er òg den distriktpolitiske profilen mest tydeleg. Samstundes peiker den på muligheiter som ligg i fjellregionane for betre utnytting av ressursane i fjellområde for verdiskaping og næringsutvikling gjennom betre samarbeid mellom lokale, regional og statlege styresmakter.

---

<sup>17</sup> I Soria Mora – erklæringa frå Regjeringa Stoltenberg II går det fram at nordområda er eit av dei viktigaste strategiske satsingsområda i Noreg og at det er Utanriksdepartementet, og ikkje Kommunal- og regionaldepartementet, som har ansvaret (Kommunal- og regionaldepartementet 2008)



### 5.1.2.2. Vestlandsrådet om staten sitt forhold til Vestlandsrådet

Saksporteføljen til Vestlandsrådet reflekterer langt på veg det same inntrykket som vi får i staten sine eigne distrikts- og regionalmeldingar, det vil seie langt på veg eit ikkje-eksisterande forhold. Det er likevel eit par unntak. Det eine gjeld samferdslesektoren. Her inviterer Vestlandsrådet staten til å inngå i eit vertikalt partnerskap – innanfor konseptet fleirnivåstyring - ved at staten delegerer noko ansvar til fylkeskommunane på Vestlandet. Saken gjeld eit pilotprosjekt som i saksporteføljen vert omtala som “Vestlandsforsøket”, jamfør sak 19/03. Her inngår ein ei avtale om at staten overfører – eller delegerer – ansvar og midlar til Vestlandsrådet for å løyse samferdslepolitiske utfordringar på Vestlandet. I følgje sak 19/03 går det fram frå kommunal- og regionaldepartementet at statlege planressursar med dette vert underlagt regionapolitisk styring, men at sjølv planlegginga likevel skal gjerast av Statens Vegvesen. Det betyr at Vestlandsrådet får ei bestillarrolle overfor Statens Vegvesen og at dei får ansvar for å prioritere investeringar på det øvrige riksvegnettet samt ansvar for å inngå bindande avtalar. Intensjonen frå staten er også i følgje sak 19/03 at det skal synleggjerast ei eiga “Vestlandsramme” på statsbudsjettet. I følgje sak 19/03 blir det vist til fleire møter mellom Vestlandsrådet, Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdsledepartementet der ein drøfta dette pilotprosjektet nærare. I utgangspunktet ville det vere rimeleg å tolke dette slik at ein her gjennomførte forhandlingar mellom likeverdige parter, det vil seie innanfor eit fleirnivåbasert partnerskap. I følgje sak 38/05 om ”Vestlandsforsøket” vert det peika på at forsøket likevel ikkje vart slik som først venta. Det skuldast i følgje saksutgreiinga at staten i for stor grad detaljstyrte bruken av midlane og at dei følgjeleg ikkje i følgje sak 38/05 følgde ”spelereglane” i den framforhandla avtalen mellom staten og Vestlandsrådet. I sak 25/07 om mogeleg forlenging av forsøket vert det peika på at “Vestlandssamarbeidet” har hatt positive effektar, men at Statens Vegvesen i liten grad opna opp for at ein administrativt og politisk kom tidleg nok inn i prosessen. Samla sett må vi kunne konkludere med at ”Vestlandsforsøket” faktisk var eit forsøk på fleirnivåstyring, men at staten spelte ei for sentral rolle som prinsippal og at det truleg ikkje var eit likeverdig partnerskap.

Det må òg nemnast at det finst døme på at Vestlandsrådet framstår eksplisitt med namns nemning i andre statlege meldingar og planar enn stortingsmeldingar. I sak 02/07 blir det vist til at Vestlandet sine merknader til NTP 2010 – 2019 går eksplisitt fram i framlegget. Eit anna døme finn eg i samband med sak 11/08 i Vestlandsrådet om forvaltningsreforma. Her framstår derimot Landsdelsutvalet for Nord-Noreg som ein adressat i høyringslista, men ikkje

Vestlandsrådet. I mitt materiale finn eg likevel eitt døme der staten vender seg til Vestlandsrådet og eksplisitt uttrykker ei forventning om deltaking. Det gjeld deltaking i Europapolitisk Forum og som er etablert av regjeringa. Reint formelt kjem det til uttrykk i to saker til Vestlandsrådet om oppnemning av medlem frå Vestlandsrådet til Europapolitisk Forum, sak 31/03 og sak 10/05 <sup>18</sup>.

### 5.1.3. Forsøk på fleirnivåstyring?

Dei beste døma på konkret fleirnivåbasert styring der Vestlandsrådet inviterer staten med, er som vist over knytt til samferdsle. Allereie i starten av Vestlandsrådet la ein opp til ein prosess der ein ba staten om å få overta statlege oppgåver innan transportsektoren, sak 07/03, og fekk det. Eit anna døme er prosjektet ”Reis i Vest”, sak 20/3, som var eit forsøk på å etablere eit felles elektronisk billettsystem for kollektivtransport. Eit anna gjaldt eit forsøkt på å opprette eit felles program om nye oppdrettsartar på Vestlandet, sak 05/05. Eit seinare prosjekt er omtala som ”Ekspressbuss Vestlandet”, sak 12/06, eit høgfrekvent ekspressbusstilbod basert på eit ”Intercitybuss” tilbod som går frå Kristiansand til Trondheim. Desse var konkrete og operative prosjekt som klar fell innanfor det vi kan forstå som eit invitasjon til tettare partnerskap, sak 27/4. Vestlandsrådet handsama i tillegg fleire statlege initierte utgreiingar knytt til ny regionalpolitikk og til utgreiing om nye regionar. Eit døme er uttale om den såkalla distriktskommisjonen <sup>19</sup>. I denne saka, 07/04, seier Vestlandsrådet m.a. noko om den fragmenterte stat og inviterer staten til eksplisitt å delta i ein styringsmodell basert på samstyring ved at kommunar og fylkeskommunar forhandlar direkte med staten. I same saka skisserer Vestlandsrådet elles eit mål om å utforme ein heilskapleg regional- og næringspolitikk for Vestlandet, men er ikkje eksplisitte på korleis dette skulle gjerast. Det er openbart at dette ikkje ville vere mogeleg med den styringsramme Vestlandsrådet då hadde, men kanskje tenkte ein seg fram i tid mot autonome og større regionar i Noreg der Vestlandet var ein av dei? I alle høve synleggjer det ein ambisjon for Vestlandsrådet.

Samla sett må vi kunne konkludere med at det ikkje i nemneverdig grad går føre seg noko form for fleirnivåstyring – eller samarbeid – mellom staten og Vestlandsrådet. Vestlandsrådet forsøker, men staten viser ingen interesse. Unnataket er Regjeringa sitt oppnemnde

---

<sup>18</sup> Når eg ikkje finn at tilsvarende saker om Europapolitisk Forum seinare, skuldast det truleg at ein har tatt for gitt at leiaren i Vestlandsrådet til einkvar tid deltek i her og derfor ikkje adresserer Vestlandsrådet om dette i form av saker.

<sup>19</sup> Distriktskommisjonen skulle foreta ein gjennomgang av heilskapen i distrikts- og regionalpolitikken, både ”brei” og ”smal” statleg politikk (Kommunal- og regional departementet 2004b).

Europapolitisk Forum. Her vender staten seg til Vestlandsrådet. Her kan det elles vere verdt med ein eigen merknad om EU program som t.d. Interregprogramma. Her det nemleg langt på veg fylkeskommunane som er dei aktive aktørane saman med tilsvarande regionar elles innanfor EU. Slik sett kan ein òg tolke det sånn at fylkeskommunane med dette oppfyller staten sine forpliktingar om deltaking i samarbeidsprosjekt i Europa. Nokre av landsdelsorganisasjonane er òg dels aktive her, på vegne av fylkeskommunane, som t.d. Landsdelsutvalet for Nord-Norge (2011). Dette er ikkje tilfelle for Vestlandsrådet. Her er det fylkeskommunane som er partnarar, ikkje Vestlandsrådet. Men Vestlandsrådet er ein aktiv aktør i forhold til NORA (Nordatlantisk samarbeidsråd), eit samarbeidsråd i regi av Nordisk Ministerråd<sup>20</sup>. Her er Vestlandsrådet medlem i styret, men deltek ikkje som prosjektpartnar (sak 18/06, 07/09 og 10/09). Eit litt underleg utslag er likevel at staten gjennom “Europaprogrammet” søker Vestlandsrådet om kr 150.000 til prosjektet ”Norge Havdomene”. Her blir Vestlandsrådet bedt om å spele ei rolle som finansiell bidragsytar, sak 20/04. I den grad Europaprogrammet er statleg initiert og finansiert, er det underleg at eit av dei aktive trekka Vestlandsrådet opplever frå staten er å vere med å finansiere eit statleg initiert prosjekt. Det er ingen gode grunnar for at Vestlandsrådet skal vere med å finansiere dette, slik eg les det ut frå saksframstillinga. Men forklaringa er kanskje den statlege fragmenterte situasjonen vi har i Noreg i dag, det vil seie at den statlege forvaltninga opptre utan god koordinering og kunnskap om kvarandre?

## **5.2. Andre regionalpolitiske aktørar og Vestlandsrådet**

Har andre aktørar forventningar til Vestlandsrådet? I liten grad, om vi skal dømme etter sakene Vestlandsrådet har hatt til handsaming. Men heller ikkje her er biletet eintydig. M.a. registrerer eg at Nord-Trøndelag fylkeskommune inviterer Vestlandsrådet til å delta i eit prosjekt om ”Kystskogbruket”, sak 16/06. I ei anna sak samarbeider Landsdelsutvalet for Nord-Norge med Vestlandsrådet om høyring til samferdsledepartementet sitt nye anbod om ”Kystruta Bergen – Kirkenes”<sup>21</sup>, sak 04/09. Vestlandsrådet omtalar elles ønskje om å etablere partnarskap eller samarbeide med viktige aktørar som t.d. kommunane. Dette finn vi mest skildra i strategidokument for Vestlandsrådet. I praksis finn vi òg saker til Vestlandsrådet der ein handsamar saker om å samarbeide med byane på Vestlandet (sak 3/03). Her gir Vestlandsrådet eksplisitt uttrykk for at dei vil invitere til regionalt partnarskap. Motsett veg er det få saker som syner at t.d. kommunar, næringsliv, organisasjonar, inviterer Vestlandsrådet

---

<sup>20</sup> NORA – [www.nora.no](http://www.nora.no)

<sup>21</sup> ”Kystruta Bergen – Kirkenes” blir i dag operert av Hurtigruten ASA.

til konkrete tiltak eller samarbeid. Årsmeldingar viser likevel at representantar frå Vestlandsrådet, primært leiaren, vert invitert til å halde innlegg, delta i debattar og elles vere med i ulike arenaer. Grunnen til at det er heller lite forventingar til Vestlandsrådet, skriv seg truleg frå at få kjenner til rådet som aktiv og handlande aktør og organisasjon.

### **5.3. Vestlandsrådet – modellimport og ”europeisering”?**

Med ”europeisering” forstår eg korleis vi adopterer og omset måtar å arbeide på som er sentralt for EU, først og fremst gjennom måten ein arbeider på i samband med regionalpolitiske program. I følgje Veggeland (2004) handlar ”europeisering” om korleis sosiale, politiske, økonomiske, og kulturelle prosessar i EU påverkar ulike nivå nasjonalt og samfunnet elles. Han listar opp tre viktige faktorar. Det eine er påverknad gjennom lovgiving og regelverk, det andre handlar om rasjonelle val for å optimalisere nasjonale interesser, og det tredje rettar seg mot ”etteraping” eller modelladopsjon. Eg skal ta særleg for meg det sist, modelladopsjon, ettersom eg ser det som mest relevant her. Som eg har peika på tidlegare er deler norsk regionalpolitikk, og særleg partnerskapskonseptet, eit produkt av EU sin regionalpolitikk slik den vert nytta av medlemslanda (Veggeland 2003, Grindheim 2008, Higdem 2009b). Eg har òg drøfta omgrepet samstyring og partnerskap på meir generelt nivå og konkludert med at Vestlandsrådet som råd kan forståast som ein form for territorielt politisk partnerskap mellom fire partnarar, men i mindre grad som eit regionalt politisk partnerskap slik EU legg til grunn. Det er òg rimeleg å tolke Vestlandsrådet sitt internasjonale engasjement som uttrykk for ei form for europeisering. Sjølv om Vestlandsrådet har som mål å arbeide internasjonalt, så kan vi ikkje seie at partnerskapskonseptet til Vestlandsrådet stettar EU sitt partnerskapskonsept. Det reduserer noko av modelladopsjonen til Vestlandet. Det er likevel interessant å sjå at mengde internasjonale saker har gått opp dei siste åra (vedlegg 2). Eg skal gje nokre døme på dette i det følgjande.

I oppstarten ser vi at Vestlandsrådet ønska å delta som partnar i Interregprosjektet ”Safety at Sea”, sak 15/03. Dette ville openbart ikkje vere mogeleg ettersom Vestlandsrådet i følgje vedtektene ikkje er ei offentleg juridisk eining, men fylkeskommunane som partnarar i Vestlandsrådet kan kvar for seg delta. Og det var nok det som var intensjonen. Vestlandsrådet handsama elles støtte til European Information Centre (EIC), sak 16/03, dei er som tidlegare nemnt medlem i Europapolitisk Forum, sak 31/3, dei uttalte seg om nye Interreg program, sak 4/06, handsama ein eigen Nordsjøstrategi, sak 18/07, og hadde innspel på høyringar til EUs maritime politikk – både ”blåboka” og ”grønboka”, sak 09/08 og sak 11/09, og om EU sin

samhøringspolitikk (regionalpolitikk). I tillegg har Vestlandsrådet arrangert seminar om EU sin framtidige regionalpolitikk, sak 34/04 og delteke på studietur til Gøteborg og Stockholm for å lære av velluka regionbygging, sak 12/08. Og endeleg er Vestlandsrådet medlem av NORA – Nordatlantisk samarbeidsråd. Kanskje særleg gjennom arbeidet med EUs maritime politikk, der Vestlandsrådet har identifisert kva for handlingspunkt frå EUs ”blåbok” er særleg relevant for Vestlandet, og følgjer dette opp i eige handlingsprogram, viser eit overnasjonalt og europeisk engasjement.

Vi må altså kunne konkludere med at Vestlandsrådet er ein aktør som handlar innanfor ein europeisk kontekst og som kjenner prinsippet for så vel EU sin regionalpolitikk som EU sin reguleringspolitikk. For det andre må vi kunne tolke det slik at Vestlandsrådet tar rasjonelle val for å optimalisere eigne interesser gjennom å opptre som politisk aktør og agere over for EU sine framlegg til politikktutforming, for å bruke eit av Veggeland (2003) sine kriterium for ”europeisering”. Eg tolkar begge aspekta som klare uttrykk for modellimport frå EU. Det faktum at Vestlandsrådet også meir legalt er påverka av EØS avtalen og dermed også av store deler av EU si lovgiving, er òg ein sentral faktor for ”europeisering”. Eg skal utdjupe Vestlandsrådet sin relevans her nærare. Som det har vore peika på tidlegare har EØS-avtalen og implementering av EØS-relevant regulering store konsekvensar for kommunane og fylkeskommunane (Indset og Hovik 2008). For Vestlandsrådet sin del, betyr ikkje dette så mykje all den tid Vestlandsrådet i mindre grad er ein handlande aktør og meir ein politisk aktør. Men det er naturlegvis likevel relevant t.d. når ein på initiativ av Vestlandsrådet må be om anbod for utgreiingar, tilsette prosjektmedarbeidarar, osb, sjølv om dette i praksis vert gjort gjennom fylkeskommunane. Det beste dømet er likevel prosjektet ”Ekspressbuss Vestlandet” som Vestlandsrådet initierte (sak 12/06) og har følggt opp, seinast med ein eigen rapport om grunnlaget for å etablere ei slik teneste og ein eigen presentasjon for samferdsleministeren juni 2010. Konkurranselova og reguleringar i EU set nemleg klare avgrensingar for handlingsrommet til Vestlandsrådet og fylkeskommunane med omsyn til å etablere ei slik teneste. Vestlandsrådet har også i eiga sak uttalt seg til forskrift om konkurranselova § 10 om fylkeskryssande ekspressbusstilbod, sak 17/08. I tillegg har Vestlandsrådet både uttala seg om EUs tunneldirektiv, sak 14/06, og eurovignett direktivet, sak 08/0/. EUs maritime strategi, som Vestlandsrådet har handsama nokså inngåande, er vel òg eit døme på eit politikkområde som vil ha konsekvensar for Vestlandet, t.d. innan fiskeri, klima og miljø, oppdrett, havbasert fornybar energi, for å nemne noko.

Vi må kunne seie at Vestlandsrådet handlar innanfor ein Europeisk kontekst og spelar m.a. inn høyringsfråsegn til EU reguleringar først og fremst om regionalpolitikk. Slik sett har rådet eit til dels aktivt forhold til EU. Men Vestlandsrådet opptretr ikkje som partnar i prosjektinitiativ i regi av EU slik t.d. Landsdelutvalet for Nord-Norge gjer. På Vestlandet er fylkeskommunane som tek denne rolla kvar for seg.

## **6. Ein komparativ analyse av SNN (Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane) og Vestlandsrådet**

Eg vel innleiingsvis å gi ein kontekstuell framstilling av styringsstruktur i Nederland før eg går over til å vurdere SNN i forhold til partnerskapskonsept, ulike sider ved institusjonell kapasitet og styrke, europeisering og fleirnivåstyring. Dette dannar grunnlaget for komparasjonen mellom Vestlandsrådet og SNN. Komparasjonen har som mål å gje eit betre grunnlag for å analysere Vestlandsrådet.

### **6.1. Styringsstruktur i Nederland og SNN**

Nederland er eit særst folkerikt, målt etter kor mange som bur her pr. kvadratmeter. Med ei folkemengde på over 16 millionar er det eit "lite land" med ei "stor befolkning" (Andeweg and Rudy 2009). Som Noreg er Nederland ein einskapsstat med eit konstitusjonelt monarki og parlamentarisk regjeringssystem. Og på tilsvarande vis som i Noreg, byggjer Nederland òg på eit trenivå system med kommunar, regionar og ei sentral statseining (ibid.). Mellomnivået, eller det subnasjonale nivået, blir omtala som provinsar, og Nederland har i dag 12 slike. Sidan 1982 har det vore ein utalt politikk å delegere oppgåver frå sentralnivået til provinsane (ibid.). Samstundes har Nederland ei sterk tilknytting til EU sin integrasjonspolitik, inkludert ein preferanse mot overnasjonal arrangementet innanfor EU (ibid.). Dette skil seg naturleg nok i forhold til Noreg, sjølv om EØS avtalen på ei rekkje område likevel sikrar Noreg eit etter måten sterk forhold til EU (Claes og Førland 2004). Framfor alt har provinsane ein noko anna historie enn det våre fylkeskommunar har. Langt på veg kan nemleg Nederland historisk sett forståast som ein konføderal republikk med svært sterke provinsar (Andeweg and Rudy 2009). Dette vart avskaffa tidleg på 1800 talet. Anderweg og Irwin ser det derfor som noko ironisk at provinsane i dag framstår som det minst kraftfulle av dei tre nasjonale nivåa (ibid.).

### **6.2. Vestlandsrådet og SNN – ein komparativ analyse**

#### **6.2.1. Partnerskapskonseptet og fleirnivåstyring**

Dei tre nordlegaste provinsane Drenthe, Fryslan og Groningen har sidan 1992 gått inn med ressursar for å etablere ein felles politikk og for å stå sterkare i forhandlingar overfor sentrale styresmakter for å betre tilhøva i Nord Nederland (SNN 2010). Dette dannar grunnlaget for å

etablere Samarbeidsrådet for dei Nord Nederlandske provinsane (SNN). Bakgrunnen for å etablere SNN, var i følgje Jan Slijkhuis at provinsane vart for små og utan særleg tyngde til å stå fram med sine krav m.a. mot staten. For perioden 2000 til 2007 fekk SNN ein milliard euro til co-finansiering av felles prosjekt saman med provinsane, kommunane, sosiale organisasjonar og næringslivet, opplyser Slijkhuis. Han har vore direktør for det første “Kompas” programmet og som gjaldt implementering av dei regionale strukturfondmidlane SNN fekk frå EU og frå staten. Direktør Rob Engelsman seier at det nok likevel ikkje berre var provinsane som tok initiativ til partnerskapen. Det interessante var at staten og EU samla vende seg mot dei tre provinsane og sa dei ville gå inn med betydelege midlar mot at dei tre provinsane etablerte eit felles samarbeidsråde – SNN – slik at dei kunne forhalde seg til berre ein part og ei “stemme”. Bakgrunnen for det var at Nord-Nederland vart sett på som eit lite utvikla økonomisk område i Nederland, og ein ønska å få til ei utvikling som gjorde det mogeleg å etablere fleire jobbar og meir verdiskaping i regionen. Det var altså langt på veg staten og EU som initierte partnerskapen og etableringa av SNN. Frå 2007 og fram til 2013 er det utarbeidd ein eigen strategi – ”Strategic Agenda 2007-2013” (SNN 2010). Her skal SNN følgje opp rolla som koordinator og motivere for utvikling av desse prosjekta, som m.a. skal vere med å styrke den økonomiske utviklinga for Nord-Nederland

Som regionalt partnerskap er SNN etablert som ei juridisk og sjølvstendig eining, seier Jelle Wiarda. Wiarda har ansvaret for SNN sine generelle strukturfondmidlar frå EU. Regionale partnerskap som SNN kan i følgje mine informantar likevel berre etablerast som ein legal organisasjon på regionalt nivå, det vil seie mellom to eller fleire provinsar. Partnerar frå t.d. kommunenivå inkludert byane, kan derfor ikkje vere legale partnerar i SNN. Derimot kan byar og kommunar etablere eigne partnerskap på lokalt nivå. På den andre sida seier Wiarda at SNN likevel har ønska å ha med dei fire største byane i partnerskapen for SNN, og har invitert dei med. SNN oppfattar dei fire byane derfor som reelle partnerar sjølv om dei formelt ikkje kan vere med og følgjeleg heller ikkje kan delta i hovudstyret. Derimot kan representantar frå byane delta i monitoring komiteen, tematiske komitear og i arbeidsgrupper. Det same gjeld representantar frå næringslivet og universiteta.

SNN er i følgje mine informantar nokså operativt retta med eit særleg strategisk fokus på fem prosjektområde – landbruksnæringar, energi, helse og aldring, sensorteknologi og vannteknologi. Desse er igjen basert på SNN sin overordna strategi fram mot 2013 og har hovudfokus på innovasjon og overgang til kunnskapsøkonomi. Dei meir prosjektretta



satsingane er altså sterke og involverer ei rekkje partnarar frå næringslivet og kunnskapsfeltet. Ein av mine informantar, Martijn Bijmas, som er koordinator for programmet ”Wetsus”, Centre of Excellence for Sustainable Water Technology, illustrere dette godt overfor meg. Han seier at for tida har “Wetsus” 60 prosjekt gåande parallelt, og med ei rekkje regionale, nasjonale og internasjonale partnarar som deltakarar. Eg forstår på Bijmas at SNN spelar ei rolle som principal for satsinga på “Wetsus” som partnarskap. Som vi forstår er sjølve samarbeidsrådet formelt sett etablert som eit offentleg – offentleg partnarskap der provinsane er dei formelle partnarane, medan byane òg deltek i samarbeidsrådet, om enn ikkje formelt, men reelt. I tillegg ser vi at næringslivet og forskingsinstitusjonar spelar ei rolle m.a. ved at dei er medlemmer i monitoring komiteen. På eit vis er derfor SNN som samarbeidsråd i røynda òg eit offentleg – privat partnarskap. Den offentleg – private dimensjonen ved partnarskapen vert forsterka gjennom SNN sin store prosjektaktivitet. Samla sett samsvarer derfor SNN sitt partnarskapskonseptet med modellen om regionale partnarskap slik EU legg til grunn med partnarar frå både offentleg sektor, næringsliv, kompetanse og forskning og det sivile samfunn.

Om vi ser SNN i forhold til Vestlandsrådet, ser vi at det er etter måten store ulikskapar med omsyn til partnarskapskonseptet. Vestlandsrådet er basert på offentleg – offentleg partnarskap og utan deltaking frå andre offentlege partnarar utover dei fire fylkeskommunane. Partnarskapen i Vestlandsrådet er med andre ord liten og etter måten lukka, medan SNN er langt meir open og stor. Med utgangspunkt i styringsstrukturen i SNN, slik eg har presentert den over, må vi samstundes kunne forstå SNN som både eit horisontalt og vertikalt partnarskap. Dette ser vi skil seg frå Vestlandsrådet, som i stor grad er eit horisontalt partnarskap, og i liten grad eit vertikalt partnarskap. Eit vertikalt partnarskap impliserer samstundes ein form for fleirnivåstyring. Det eine er sjølve partnarskapen for SNN, der vi registrerer at “Queens Commissioner”, det vil seie fylkesmannen (den regionale stat) deltek gjennom provinsrådet i SNN – ein frå kva provins. Det andre er tilhøvet mellom staten og EU. Den sentrale stat og EU deltek ikkje direkte i partnarskapen, men SNN har forhandla seg fram til klare avtalar mellom stat, EU og SNN. Det impliserer ein form for vertikalt partnarskap. Dette ser vi samsvarer lite med Vestlandsrådet, der vi registrerer at staten i all hovudsak ikkje forhold seg til Vestlandsrådet eller ser som relevant å etablere relasjonar til rådet. I Noreg forhold staten seg primært til fylkeskommunane som regionalpolitisk aktør. Som eg har vist i min analyse m.a. med referanse til vedtektene, er Vestlandsrådet eit sjølvhevdane samarbeidsråd som langt på veg er etablert for å kunne rette ei felles “stemme” mot staten.

## **6.2.2. Institusjonell kapasitet og styrke – tre ulike analysesett**

### **6.2.2.1. Inkludering, ansvarlegheit, samanheng og regionalt handlingsrom**

Både SNN sett i eit styringsperspektiv og i forhold til den prosjektaktiviteten som går føre seg, viser stor grad av inkludering. Det er eit etter måten stort partnerskap med representantar frå både den regionale partnerskapen (horisontale partnerskapen) og med tett samarbeid med stat og EU gjennom avatlar, det vil seie den vertikale partnerskapen. Slik sett må vi kunne tolke SNN som ein inkluderande organisasjon både med omsyn til å byggje strategisk partnerskap og drive konkrete prosjekt. Det at byane, næringsliv og forskingsinstitusjonar er ein del av den strategiske partnerskapen, rett nok ikkje som medlem i hovudstyret, er òg er med på å gi styrke til partnerskapen. I forhold til dei programma som SNN har vedteke, må vi derfor òg kunne seie at den horisontale og regionale partnerskapen synest å vere sterk . Medan SNN er eit inkluderande partnerskap, må vi kunne seie Vestlandsrådet er eit ikkje-inkluderande og derfor eit avgrensa partnerskap. Som eg har tidligare vist, kan vi heller ikkje rekne Vestlandsrådet som eit regionalpolitisk partnerskap, slik vi kan for SNN.

Omgrepet ansvarleggjering – accountability – handlar m.a. om tilhøvet mellom SNN og provinsane. Direktøren for SNN, Engelsmann, seier han ikkje opplever vanskar i forholdet mellom provinsane og SNN. Samarbeidet er godt, men det kan vere ein viss sjalusi mellom provinsane, meiner han. Slikhuis meiner likevel å registrere “visse friksjonar” mellom provinsane og SNN. Engelsmann peiker på at SNN likevel handterer samarbeidet godt m.a. ved at representantar frå provinsane er godt representerte i styringsstrukturen samt at administrativt og politisk nivå også deltek i ulike former for arbeidsgrupper. Det må òg nemnast at styreleiarvervet går på omgang mellom provinsane med ein syklus på 2 år. Eg tolkar det samstundes slik at dette er med på å styrke tilhøvet mellom provinsane og SNN. Prinsippet om accountability dekkjer òg problemstillingar knytt til mogeleg demokratisk underskot. Dette er ei problemstilling som har høg fokus i EU og medlemslanda. På direkte spørsmål, seier mine informantar at dei ikkje opplever noko demokratisk underskot med omsyn til tilhøve mellom provinsane og SNN. Dei grunngir dette med at forholdet mellom SNN og dei tre provinsane er svært gode og at dei ikkje har oppfatta at dei handlar i motsetnad til mandatet sitt. Reint organisatorisk praktiserer òg direktøren for SNN det slik at han har kontor i to ulike provinsar, eit kontor i SNN sin eigen administrasjon og eit i ein av provinsadministrasjonane. Dette seier han er med å sikre samarbeid mellom provinsane og mellom provinsane og SNN. Når det gjeld spørsmål om mogeleg demokratisk underskot,

synest det å vere eit fellestrekk at både Vestlandsrådet og SNN ikkje ser dette som noko utfordring eller problem. Kan dette stemme eller er det uttrykk for at eit ønskje frå Vestlandsrådet og SNN at det skal vere slik? Dette kunne vore interessant å sjå nærare på, men då måtte ein spurt kvar ein skild provins og fylkeskommune. Samstundes ser vi at det er ein viss ulikskap med omsyn til korleis begge samarbeidsråda involverer høvesvis provinsane og fylkeskommunane. Medan representantar frå provinsane har høve til å delta i fleire styrer, utval, komite og råd innan SNN, er dette ikkje mogeleg i Vestlandsrådet ettersom det berre består av eit hovudstyre og eit arbeidsutval. Det betyr nok at graden av involvering og eigarskap har ulike vilkår.

Innanfor det vi kan omtale som samanheng – eller “coherence” – det vil seie kort det å slå saman ressursar for å auke handlingsrommet, følgjer det i stor grad av den vide og store partnerskapen som SNN har – både strategisk og i forhold til det som er retta inn mot program og prosjekt – at det er betydelege ressursar som blir aktivert gjennom partnerskapen. Slik er det ikkje i Vestlandsrådet. Vestlandsrådet har fokus på politikk, og ikkje på aktivitet knytt til prosjekt og tenesteyting. Det tilseier eit etter måten lite budsjett for Vestlandsrådet. Det vil òg seie at bruken av ressursar i form av kompetanse, personkapasitet og heller ikkje er så naudsynt for Vestlandsrådet. Partnerskapen i Vestlandsrådet er lite og det derfor ikkje lagt opp til å kunne løyse ut ressursar gjennom partnerskapen heller, med unnatak av fylkeskommunale midlar frå kvar ein skild fylkeskommune.

Direktøren for SNN meiner handlingsrommet for SNN er stort og lite avgrensa fordi han meiner å sjå at SNN blir lytta til og at samarbeidsrådet har ei sterk “stemme”. Slikhuis meiner tvert om at det er lite handlingsrom og at ein i stor grad er styrt av EU og sentrale styresmakter. Det er rimeleg å tolke det slik at begge på eit vis har rett, forskjellen er vektlegginga av nettopp kva handlingsrom ein har. Direktør Engelsman seier m.a. at han må arbeide pro-aktivt, i motsett fall misser han jobben. Då er det nok viktig å presentere det slik at handlingsrommet er stort og at det gir rom for nettopp å agere pro-aktivt.

Vi kan vel seie det slik at ideen bak etableringa av Vestlandsrådet var basert på opptre som eit sjølvhevdande råd og skape seg eit auka handlingsrom, eit rom ein ikkje vil kunne ha om ein står aleine. Det same synest å gjelde for SNN. Her blir det også presisert eksplisitt at provinsane i nord utan SNN vil vere for små. Ulikskapen er likevel at SNN har ein langt

sterkere binding og styring gjennom overføring av midlar frå EU og staten, det har ikkje Vestlandsrådet.

#### **6.2.2.2. Formell autoritet, avgjerdsrett, kunnskap, personell og budsjett**

I følgje Slijkhuis og Bijmas er partnerskapen i SNN bunde saman gjennom sterke og framforhandla avtalar mellom partane. Det gjeld både avtalar mellom partnerane i samarbeidsrådet, SNN, staten og EU og mellom partnerane i utviklingsprosjekt i regi av SNN. Bijmas peiker på at avtalane mellom partane i forhold til prosjekt er konkrete og regulerer både finansiering og innhald i prosjekta.

SNN synest elles å vere ein stor organisasjon både administrativt og politisk. Den politiske organiseringa består av eit styre som møter tre gonger i året. Her deltek tre valte politikarar frå kvar provins (SNN 2010). I tillegg har SNN eit meir operativt styre som vedtek og føl opp program og prosjekt, er kontakt for regjeringa og EU, og opptre i samband med strategiske avgjersle. Her sit tre kommisjonærar, ein frå kvar provinsstyre. Alle desse tre opptre som staten sin representant i provinsstyret (fylkestinget), nærmast som ein "fylkesmann" i norsk kontekst - i Nederland vert dei omtala som "Queens Commisioners". I tillegg deltek sekretær for kvar provins, som her kan tolkast som vår fylkesrådmann. Og til slutt deltek også ein politisk representant frå kvar av dei fire største byane, som også er sjølvstendige kommunar. Under hovudstyret er det etablert ein monitoring komite som skal overvake dei ulike programma og prosjekta. Direkte under hovudstyret og det daglege styret, er det vidare etablert tre styrekomitear fordelt på områda økonomisk utvikling, urban utvikling og transport, og ein internasjonal komitee. Også desse tre komiteane har politiske deltakarar frå provinsane og dei fire byane. I tillegg til den formelle styringsstrukturen i SNN med deltaking frå provinsane og frå dei fire største byane i dei tre provinsane, har SNN i følgje direktør Engelsman 60 tilsette. Organisasjonen er i hovudsak samla i eit administrasjonsbygg. Her sit den kompetansen som SNN ser som naudsynt for å handtere sine oppgåver. Budsjettmessig har òg SNN etter måten store midlar. For perioden 2000 til 2007 hadde SNN ein milliard Euro frå EU og den sentrale staten. Desse skulle igjen vere med å løyse ut midlar frå provinsane, kommunane og næringslivet gjennom partnerskap.

SNN synest heilt klart å ha ein meir sjølvstendig rolle og kan handle som juridisk organisasjon utan å avklare dette formelt med provinsane. Den formelle autoriteten er openbart annleis og langt meir sjølvstendig enn i Vestlandsrådet. Det betyr òg at

avgjerdsmakta synet å vere meir avklara og tydlegare enn i Vestlandsrådet – i alle høve formelt sett. Politisk har SNN også ein annan forankring i den regionalpolitiske partnerskapen som Vestlandsrådet ikkje har ettersom både byane, næringslivet og forskingsorganisasjonane òg deltek innanfor den styringsmessige delen av SNN. Tilsvarande ser vi det innanfor administrasjon. Medan SNN har ein administrasjon på over 60 tilsette, har Vestlandsrådet ein tilsett. Dette gir ein svært skeivt symmetri i forholdet mellom SNN og Vestlandsrådet. For Vestlandsrådet sin del, må det likevel nemnast at den administrative organiseringa er basert på at fylkeskommunane sine fagadministrasjonar gir tilbod om administrative støtte til Vestlandsrådet, og sjølv om det no er tilsett ein eigen sekretariatsleiar for rådet, vil fylkeskommunane framleis ha ein administrativ støttefunksjon. Kor godt dette fungerer eller ikkje, kjem ikkje eksplisitt til uttrykk i saksporteføljen. Det at ein likevel har valt å tilsette ein fast sekretariatsleiar, må truleg tolkast som eit ønskje om å styrke den administrative kapasiteten og skape auka handlingsrom hos Vestlandsrådet.

Ser vi på den budsjettmessige kapasiteten, har SNN har 150 millionar EURO til rådvelde frå staten og EU årleg, i tillegg kjem eigne midlar frå provinsane og partnerskapen, medan Vestlandsrådet 2 million norske kroner. For Vestlandsrådet er det likevel mogeleg å be fylkeskommunane om noko støtte dersom det er trong for det – utover dei budsjetterte 2 mill kroner årleg. Saksporteføljen i Vestlandsrådet viser at dette likevel ikkje har blitt gjort. Den store diskrepansen budsjettmessig mellom SNN og Vestlandsrådet viser såleis at desse to partnerskapa vert drive nokså ulikt. Medan SNN ser utviklingsprosjekt gjennom partnerskap som særskild viktig, er dette ikkje ein del av Vestlandsrådet sitt ansvar. Det betyr at det ikkje er teke høgde for særleg aktivitet i regi av Vestlandsrådet, aktiviteten skal i følgje saksporteføljen vere eit ansvar for fylkeskommunane.

### **6.2.2.3. Stemme, lojalitet og exit**

Når vi tar utgangspunkt i framveksten av nye grensedefinerte regionar – altså den territorielle sida ved partnerskapane – er nok likskapen større mellom Vestlandsrådet og SNN. Eit unnatak er likevel grunngevinga for at exit ikkje er ein særleg aktuell strategi. For SNN er det nemleg utenkjeleg at ein bli oppløyst eller at ein av partane vel å gå ut av partnerskapen, seier Engelsman. Grunnen er at då vil ein misse midlane ein har fått frå EU og frå staten. Det blir presisert at ein eventuell ”exit” òg vil vere ein måte å isolere seg sjølv på og følgeleg uklokt. Derfor er det heilt uaktuelt å gå ut av partnerskapen. Når eg likevel spør om kva som kan vere ein kritisk faktor i framtida, svarer Engelsman at lobbyverksemd frå ein av provinsane overfor

nasjonalt nivå eller EU vil kunne sette partnerskapen i fare. Han peiker på at det er midlane primært som held partnerskapen saman, partnerskapen meiner han er ikkje nødvendigvis er bunde av lojalitetsomsyn. For begge råd tolkar eg derfor ein ”exit” utgang som lite sannsynleg. Men det interessante er nok at SNN si grunngeving eit stykke på veg er ulik Vestlandsrådet. I følgje Engelsmann har partnarane i SNN kort og godt ikkje råd til å gå ut av partnerskapen, då misser dei midlane frå EU og staten. Dette er diametralt motsett il Vestlandsrådet som ikkje har noko løyving frå staten eller EU, og følgjeleg kan heller ikkje staten styre Vestlandsrådet gjennom løyvingar. Vestlandsrådet held nok saman på grunn av dei muligheiter ein har for m.a. å stå samlea bak krav til staten og på den andre sida ved risikoen for å bli sanksjonert dersom ein vel å gå ut og fordi ein då vil måtte stå aleine.

Fleire av informantane peiker på at det å adressere ein bodskap – ”voice” – er svært viktig for SNN. SNN har ei sterk stemme, seier Engelsmann, og det går begge vegar. ”We are the body to be addressed”, seier han. ”Voice” dimensjonen synest òg å vere framtrédande hos begge. Som eg har vist til over er det å framstå med ei ”stemme” viktig for SNN. Dette er òg med på å skape eit regional handlingsrom, blir det peika på. Det same gjeld for Vestlandsrådet. Men medan lojalitet ikkje synest å spele ei nemneverdig rolle i SNN, har eg vist at dette truleg er nokså grunnleggande for Vestlandsrådet. Det er mogeleg at nettopp den territorielle kultur og identitetskapinga er betyr meir på Vestlandet enn i Nord-Nederland?

### **6.3. Europeisering**

Som eg har vist ovanfor, er måten SNN praktiserer den regionale partnerskapen på, i samsvar med EU sin partnerskapsmodell slik eg tidlegare har skissert den i kapittel 2. SNN er elles knytt tett opp til EU sine program. Dick Michel, som leier SNN sitt Brusselkontor, peiker på at SNN er ansvarleg for dei EU midlane som òg gjeld provinsane sitt internasjonale arbeid. Meir konkret handterer SNN provinsane sitt arbeid innanfor strategisk planlegging, engasjementet mot EU sitt strategiske arbeid omtala som ”EU 2020”, landbrukspolitikken, regionalpolitikk, klima og energi. SNN er også i følgje Michel ansvarleg for programarbeidet mot EU på vegne av dei tre provinsane. Det same gjeld medlemskap i ulike internasjonale organisasjonar. Her er det igjen SNN som representerer provinsane t.d. i Nordsjøkommisjonen og CPMR <sup>22</sup>. Slik er det ikkje for Vestlandsrådet. Vestlandsrådet

---

<sup>22</sup> Begge desse – Nordsjøkommisjonen - <http://www.northseacommission.info/> - 13.02.2011 og Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe - <http://www.crpm.org/> - 13.02.2011 - er kvar for seg medlemsorganisasjonar for regionar i Europa.

handlar som hovudregel ikkje på vegne av fylkeskommunane verken i konkrete prosjektsamarbeid eller som representantar for fylkeskommunane t.d. i Nordsjøkommisjonen og CPMR. Det siste kunne vore mogeleg ettersom alle dei fire fylkeskommunane er medlemmer i begge organisasjonane. Også ut frå ønskje om at Vestlandsrådet skal ha fokus på den politiske sida ved partnerskapen kunne det vore aktuelt ettersom Nordsjøkommisjonen og CPMR må reknast som utprega politiske arenaer og organisasjonar. Men fordi Vestlandsrådet i følgje vedtektene ikkje vert rekna som ein juridisk person, kan dei heller ikkje inngå medlemskap eller formelt presenterer fylkeskommunane.

Eit anna moment handlar om finansiering. Som direktør Engelsman seier det, så vil ein oppføre seg i samsvar med EU sitt regelverk og tenkjemåte når ein som SNN får nærare 150 mill Euro frå staten og EU i året. Dette er ikkje ei aktuell problemstilling for Vestlandsrådet, heller ikkje med omsyn til prosjektdeltaking gjennom t.d. Interreg der prosjektmidlar frå EU kunne vore med å styrka tilknytninga til Europa, ettersom det er fylkeskommunane som handtere dette. Det er òg interessant at SNN i følgje Slijkhuis synest å rette seg meir mot EU enn mot staten, medan staten i større grad møter provinsane og i mindre grad SNN. Dette siste kan, slik eg tolkar det, t.d. vere styrt ut frå forvaltningstradisjon der provinsane tidlegare har spelt ei langt meir viktig rolle enn i dag. Samstundes har eg vist til at etableringa av SNN nettopp langt på veg var styrt av at EU ønska seg ein større region å rette seg mot framfor fleire små provinsar. Igjen, her er ulikskapane store mellom Vestlandsrådet og SNN.

Det ville derfor vere rimeleg å tru at det vil vere ulik grad av modelladopsjon med omsyn til i kva grad ein nyttar seg av EU sin regionale partnerskapskonsept og tenkjemåte. Og slik har eg vist at det òg er i røynda. For Vestlandsrådet sin del har eg peika på at ein eit stykke på veg har adoptert EU sit partnerskapsmodell. Men ein rettar seg likevel langt meir mot nasjonalstaten enn mot EU. Både partnerskap, fleirnivåstyring og europeisering opplever eg som tre sentrale trekk ved SNN. Dette er ikkje urimeleg all den tid såpass mykje regionale utviklingsmidlar blir kanalisert gjennom EU og staten og at dette igjen set krav til å opptre i tråd med EU sin regionalpolitiske arbeidsrammer.

#### **6.4. Kva implikasjonar har dette for forståinga av Vestlandsrådet?**

Samanlikninga med SNN har hatt som mål å supplere analysen av Vestlandsrådet, å kunne gje eit endå betre bilete av rådet. Kva kan ein seie sameinar SNN og Vestlandsrådet? Det ein er naturleg nok det faktum at begge er regionale samarbeidsråd. Både fylkeskommunane på

Vestlandet og provinsane i Nord Nederland har gått saman innanfor ein geografisk avgrensa territorium for å etablere ein strategisk samarbeidsarena for m.a. å styrke sin posisjon overfor sentrale styresmakter. Men her sluttar likskapen og ulikskapen blir meir framtrudande. Langt på veg framstår dei etter måten nokså forskjellig med omsyn til det analysesettet eg har lagt til grunn - type partnerskap, tilhøvet til staten og EU, institusjonell styrke og kapasitet, europeisering og fleirnivåstyring. Den strategiske satsinga frå SNN er basert både på ein politisk dimensjon og ein utviklings- og prosjektretta satsing. For Vestlandsrådet er strategien å arbeide politisk. Det at SNN må reknast som eit regionalpolitisk råd, noko Vestlandsrådet gjennom sin lukka politisk partnerskap ikkje er, er òg ein stor skilnad. Vi ser òg at SNN er ein viktig reiskap for staten og EU til å løfte Nord-Nederland med omsyn til sentrale regionalpolitiske utfordringar knytt til verdiskaping og sysselsetting. Dette er diametralt motsett til Vestlandsrådet. Vestlandsrådet framstår slett ikkje som noko strategisk verktøy for staten. Framfor alt viser samanlikninga med SNN at den institusjonelle kapasiteten og styrken i Vestlandsrådet er svak, langt svakare enn SNN. Her er det store skilnader. Det er òg grunn til å tru at samarbeidsråda skil seg med omsyn til kva rolle og oppgåve dei tek på seg i forhold til høvesvis provinsane og fylkeskommunane. Medan SNN synest å ta over ei rekkje oppgåver innan strategisk planlegging, internasjonalt programarbeid retta mot EU og strategiske utviklingsoppgåver elles, har ikkje Vestlandsrådet tatt ei slik viktig rolle. Vestlandsrådet har ikkje teke over oppgåver frå fylkeskommunane, men meir teke på seg ei ny rolle ved å samle den politiske makta.



## 7. Vestlandsrådet i eit post-nasjonalt styringsperspektiv?

Mi hovudtese var at Vestlandsrådet kan forståast som uttrykk for ein transformasjon frå hiarkisk styring – government – til nye former for styring og koordinering i tråd med importerte modellar frå EU sitt tankegods om partnerskap og regional utvikling og i samsvar med den norske regionalpolitik. Stemmer tesen med analysen? Og kan Vestlandsrådet i tråd med tittelen forståast som eit uttrykk for ”post-nasjonalt styring”? Ut frå konseptet om samstyring forstått som nettverksstyring basert på framforhandla avtalar inngått i partnerskap, og det faktum at ein har flytta styringsansvar over til eit framforhandla territorielt og politisk partnerskap, er svaret ja. Som eg har vist i analysen er det rimeleg å tolke det slik at fylkeskommunane har funne det tenleg å gå saman i eit slikt territorielt politisk partnerskap med dei andre fylkeskommunane på Vestlandet for å løyse utfordringar som ville vere vanskelegare å løyse kvar for seg. Dette løyser ut ressursar og skapar auka politisk kapasitet. Det samsvarer såleis med definisjonane for både samstyring.

Men fordi dette partnerskapet ikkje kan reknast som eit regionalpolitisk partnerskap slik EU legg til grunn for sitt partnerskapskonsept og som eg har vist samstundes er ein idealmodell for norsk regionalpolitikk i dag, kan vi vanskeleg omtale denne flyttinga av styringsansvar som eit regionalpolitisk partnerskap. Hovudgrunnen er at ein ikkje har med seg partnarar frå næringslov, kommunar, kompetansemiljø eller sivile samfunn i Vestlandsrådet. På den eine sida stemmer dette likevel med vedtektene i Vestlandet – Vestlandsrådet er eit politisk samarbeidsorgan, og implisitt ikkje eit regionapolitisk partnerskap. På den andre sida meiner eg dette er underleg. Det ville nemleg vere rimeleg å forvente at fylkeskommunane etter 2002 nettopp nytta skipinga av Vestlandsrådet som eit verkemiddel for betre å handtere oppgåva med den nye rolla som regional utviklingsaktør. Dette er jo ei av dei fremste oppgåvene til dagens fylkeskommune og det dei i framtida skal ”målsette på” (Kommunal- og regionaldepartementet 2001). Når evalueringar av nettopp rolla som motor og tilretteleggar for regionalt utviklingsarbeid og rolla som regional utviklingsaktør ikkje har vore ein suksess i fleirtalet av norske fylkeskommunar (Kommunal- og regionaldepartementet 2006), forsterkar det grunnlaget for at Vestlandsrådet vart etablert som eit regionalt partnerskap. Slik eg ser det, kan mykje derfor tyde på at Vestlandsrådet framleis heng att i ein in-put demokratisk legitimitet og ikkje heilt har våga seg over på ein legitimitet meir basert på forhandling, regionalpolitisk nettverk, og tufta på resultat og openheit – det vil seie ein out-put demokratisk legitimitet. Ein har verken teke den europeiske eller den norske

regionalpolitikken heilt på alvor. Samanlikninga med SNN (Samarbeidsrådet for dei nord-nederlandske provinsane) forsterkar dette inntrykket. Den institusjonelle kapasiteten og styrken er svak, og potensialet for å framstå langt sterkare i form av eit regionalpolitisk partnerskap med partnerar frå næringsliv, kommunar, byar, kompetansemiljø, og organisasjonar er langt større enn det Vestlandsrådet i dag framstår som.

Eit sentral tema har vore forholdet mellom Vestlandsrådet og staten. Dette er som eg har vist eit einseitig forhold. Det går stort sett berre ein veg, frå Vestlandsrådet til staten, og så godt som aldri motsett veg, om vi ser på saksporføljen og stortingsmeldingar om distrikts- og regionalpolitikken frå midten av 90-talet og fram til i dag. På den andre sida er det nettopp mot staten Vestlandsrådet oftast rettar seg. Forholdet mellom Vestlandsrådet og staten er med andre ord eit umake par. Hadde staten vendt seg meir aktivt mot Vestlandsrådet dersom det hadde blitt etablert som eit regionapolitisk partnerskap? Ut frå at det er nettopp staten som no utfordrar fylkeskommunen på nettopp rolla som regionalutviklingsaktør, ville det vore ei plausibel tese. Eg er redd det likevel ikkje ville endra staten sitt forhold til Vestlandsrådet.

Vil vi sjå meir av slike samarbeidsråd som Vestlandsrådet t.d. ved at kommunar og fylkeskommunar får fleire og meir kompliserte oppgåver i framtida? Vil det i så fall vere meir effektivt, mindre krevjande og like demokratisk som å endre kommunestrukturen? Eller vil vi få endra kommunestruktur og avslutting av regionalnivået? Min analyse seier ikkje noko om dette. Men om ein skal likevel våge å vere litt fri, treng ikkje strukturelle endringar innan kommunesektoren bety at interkommunalitet med dette vil vere borte. På regionalt nivå er det ingen ting i vegen for at det blir etablert reelle regionalpolitiske partnerskap sjølv om kommunestrukturen endrar seg – inkludert det regionale kommunenivået. På den andre sida, kanskje Vestlandsrådet slik det i dag framstår, må forståas dynamisk, at det berre er ein start mot større grad av eit regionalpolitisk partnerskap, i tråd med primæroppgåva fylkeskommunane fekk etter 2002? I så fall vil vi kunne sjå ei endå tydeligare endring mot at vi grunnleggande sett går over frå tradisjonelle forvaltningshierarki, tufta på hierarkisk styring med folkevalde forsamlingar, parti, organisasjonar og val, og over til hetearki, forstått som ueinsarta maktsentra med basis i horisontale nettverk og partnerskap.

## **8. Kjelder**

### **8.1. Intervju**

Jan Slijkhuis, Directør Kompas-programmet og ansvarleg for “Strategic Agenda 2007 – 2013”, 28.09.2010

Martijn Bijmans, koordinator, Wetsus, 28.09.2010

Rob Engelsman, Direktør SNN, 28.09.2010

Dick Michel, SNN, leiar av SNN sitt Brusselkontor/lobbyist i Brussel, 28.09.2010

Jelle Wiarda, ERDF-Programmet. 29.09.2010

### **8.2. Saksporfølje i Vestlandsrådet**

Saksporføljen i Vestlandsrådet for perioden 2003 – 2009, ligg ute på Vestlandsrådet sine heimesider - [http://www.vestlandsraadet.no/politiske\\_saker](http://www.vestlandsraadet.no/politiske_saker) - 10.02.2011

Det same gjeld vedtektene for Vestlandsrådet -

[http://www.vestlandsraadet.no/om\\_vestlandsraadet](http://www.vestlandsraadet.no/om_vestlandsraadet) - 10.02.2011

### **8.3. Litteratur**

Andeweg, Rudy B and Galen A. Irwin (2009): “Governance and Politics of the Netherlands”. Palgrave Macmillan.

Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2004): “Europeisk integrasjon”. Gyldendal

Denzin, Norman K and Yvonna S. Lincoln (2008): “Collecting and Interpreting Qualitative Materials”. Sage Publications

Farsund, Arild Aurvåg, Einar Leknes og Torbjørn Årethun (2002): ”Vestlandsutredningen”. Rapport Rogalandsforskning 2002/004.

Fontana, Andrea and James H. Frey (2008): “The Interview. Neutral Stance to Political Involment”. In Denzin, Norman K and Yvonna S. Lincoln (2008): “Collecting and Interpreting Qualitative Materials”. Sage Publications

Gilje, Nils og Harald Grimen (1993): “Samfunnsvitenskapenes forutsetninger”. Universitetsforlaget

Grindheim, Jan Erik (2009): “Stat, region, union. Flernivåstyre i Den Europeiske Union.” Universitetet I Bergen.

Halvorsen, Knut (1993): “Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskaplig metode”. Bedriftsøkonomens Forlag.

Helle, Knut (red) (2006:”Vestlandets historie”. Bind 1, 2 og 3. Vigmostad Bjørke.

- Higdem, Ulla (2009a): "Governance og partnerskap i offentlig forvaltning og planlegging i Norge". Artikkel i tidsskriftet "Kart og plan. Fagbokforlaget.
- Higdem, Ulla (2009b): "Regional Partnerships and their Constructions and Implementations. A case study of three Norwegian Counties". VDM Verlag.
- Hirschman, Albert O (1970): "Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states". Harvard University Press.
- Indset, Marthe og Sissel Hovik (2008): "Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunektoren og EØS-avtalen". NIBR.
- Interreg.no (2010): Artikkel om EUs Interreg program.  
<http://www.interreg.no/IREG/Web.nsf/FirstPage?OpenForm>, 30.11.2010
- Kjeldstadli, Knut (1997): "Å analysere skriftlige kilder". I Erik Fossaskaret, Otto Laurits Fuglestad og Tor Halfdan Aase (red): "Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data". Universitetsforlaget.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1988): St meld nr 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1992): St meld nr 33 (1992-93) By og land hand i hand. Om regional utvikling
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996): St meld nr 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2000): NOU 2000:22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): St meld nr 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003): NOU 2003:19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): St meld nr 25 (2004-2005) Om Regionalpolitikken
- Kommunal- og regional departementet (2004b): NOU 2004:19. Livskraftige distrikter og regioner
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): St meld nr 21 (2005-2006) Hjerte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006): St meld nr 12 (2006-2007) Regional fortrinn – regional framtid.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008a): St meld nr 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft

- og framtidstru. Om distrikts- og Regionalpolitikken  
Kommunal- og regionaldepartementet (2008 b): Ot prp nr 10 (2008-2009). Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen).  
Landsdelsutvalet for Nord-Norge (2011): <http://www.lu.no/content/blogcategory/0/189/> 04.02.2011.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (1992):  
<http://www.lovdatabank.no/all/nl-19920925-107.html>. 11.02.2011.
- Lyngdal, Lars Erik (2010): "Interkommunal samarbeid – kan vi vente franske tilstander?" Stat & Styling. Tidsskrift for politikk og forvaltning. Nr 2/2010. Universitetsforlaget.
- Moe, Hallvard (2005): "Komparativ samfunnsforskning – om kunnskapsinteresser og holdninger til teori". Universitetet i Bergen. <http://bit.ly/fP8U9C>
- Pierre, J and B G Peters (2000): "Governance, Politics and the State". St Martins Press Inc, New York
- Region Skåne (2011): "Så bildades Region Skåne".  
<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=1988> 22.01.2011.
- Repstad, Pål (2004): "Sosiologiske perspektiver for helse- og sosialarbeiderer". Universitetsforlaget.
- Repstad, Pål (2009): "Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag". Universitetsforlaget.
- Rhodes, R A W (2003): "Understanding governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability". Open University Press, Berkshire
- Rokkan, Stein (1974): "Entries, coices, exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model". Social Science Information. 13,39. <http://sss.sagepub.com/>
- Røvik, Kjell Arne (2007): "Trender og translasjoner". Oslo. Universitetsforlaget
- Røyseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008): "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og – analytisk fenomen". Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 2008, nr 01-02
- SNN (2010): Heimeside for SNN  
(<http://www.snn.eu> 21.11.2010).
- Søvig, Karl Harald og Magne Strandberg (udatert): "Juridisk utredning om Vestlandsrådet". Utarbeidd på oppdrag frå Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland fylkeskommunar.
- Veggeland, Noralv (2003): "Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap". Høyskoleforlaget 2003
- Veggeland, Noralv (2004): "Post-national governance and transboundary regionalization".

Spatial partnerships formation as democratic exit, loyalty and voice options? I Kramch (ed) (2004): Cross-Border Governance in the European Union. London. Routledge.

Vestlandsrådet (2005): "Vestlandsregion eller vidare samarbeid? Utgreiing i samband med forvaltningsreforma, 12 januar 2005.

Vestlandsrådet (2010): Ny platform. Brosjyre om Vestlandsrådet.

## **Vedlegg 1. Interview guide – Northern Netherland Provinces.**

The interview guide is based on an ambition to compare The Regional Council of Western Norway with Northern Netherland Provinces (SNN).

The issues specified and questions raised and presented in this interview guide needs to be specified in order to give the right and agreed meaning. I will therefore give a more precise understanding of some of the issues, questions and concepts that are presented.

The key issue is related to the partnership concept. Partnership in this context means in short a formal agreement between two or more partners that have agreed to work together in the pursuit of common goals. Partnership is here understood as part of the governance concept where partnership is seen as network based steering through agreement and contracts between autonomous partners.

The questions I would like to explore in my thesis, is first of all how SNN practice the partnership concept. In order to do so, I would like to analyze partnership related to four necessary conditions for regional partnership to receive some capacity for regional development, meaning inclusiveness, accountability, coherence, and institutional latitude. The meaning of each condition will be given later.

Included in my analyses of partnership concept, I would also like to look into the strength of institutional partnership. By institutional strength I mean partnership agreements, number of partners in the region, what kind of actors, how many actors, relations between the actors within a given geographical area, capacity, funding, etc. but it also includes unwritten agreements, sub-texts, etc. Here I also introduce a theoretical concept related to three dimensions – “exit”, “voice” and “loyalty”. The theory of “exit” means to withdraw from the relationship, for instance a partnership agreement. By “voice” I mean to address a problem through to someone and to repair or improve the relationship through communication. Voice is often political and sometimes confrontational.

Secondly I would like to know whether SNN is a result of an explicit wish from central government to establish such partnerships or if SNN is primarily a result of a strategic approach from the three provinces and in this way establish a regional “voice” towards central government and the EU. The concept of multi-level governance also has to be address here.

Thirdly I would like to analyze whether SNN is a result of decreased national governing and increased “europeazation”? By europeazation I mean to what degree is the partnership off SNN an adoption of the partnership concept of EU

### **Background**

What position do you have in SNN? Can you be more specific about your role? How long have you been working for SNN?

## **Partnership and network based governance**

Can you describe SNN as a regional partnership? What kind of agreements constitutes the partnership? Do you have partnership without agreements?

Is SNN a political partnership or/and a project partnership? Would you regard SNN as an active and pro-active partner more than an inactive partner? Does SNN always act within a partnership context? Describe SNN as a network based governance concept.

Does SNN have a capacity to include a range of actors in the process of regional development? What kind of actors is involved? Are they geographical bound?

Accountability is an important aspect of regional policy. How would you regard the relationship between the provinces as councils and elected bodies and the partnership system when it comes to steering or governing? Accountability is also about democratic deficit and democratic gain. How do you regard SNN be in this picture?

Does SNN as leader of the partnership have the ability of the partnership to establish common strategies of development and the ability to mobilize and pool commons resources for implementation – what we also call coherence ? Does SNN experience what is named as the “too-many-actors-syndrom”?

What autonomy – og institutional latitude - does SNN has in regard to the framework for SNNs work, the possibilities that rules, regulating, and legislation for the development of a more genuine regional policy?

## **Partnership and Institutional strength**

How do you understand the institutional strength of SNN? What do you see as the strengths, weakness, opportunities and threats of SNN?

In your opinion, would it be possible for partners to exit the partnership? Do you have any examples? What happens if one or several partners do not perform according to the agreement – or jeopardize – the agreements? What are the possibilities to “exit” from the partnership? Does it happen? If so, can you give some examples?

What kind of partnership agreements do you have in SNN related to number of staff, what kind of actors, how many actors, relations between the actors within a given geographical area, regular meetings, capacity, funding, etc. but it also includes unwritten agreements, sub-texts, etc

Who does SNN address strategic and political issues? Do you regard SNN as an important “voice”? How does SNN address its voice? And to whom?

## **The relationship between SNN and central government – multilevel governance.**



In what way does SNN interact with the central government? Would you describe SNN as an active partner within a multilevel governance context? Who is the major player within a regional – central government context? How can actors within a regional partnership address their interests towards the central government and EU?

Is SNN a result of an explicit wish from central government to establish such partnerships? Or is SNN primarily a result of a strategic approach from the three provinces and in this way establish a regional “voice” towards central government and the EU?

Elaborate the role SNN play within a multilevel governance concept. Include also EU as a part of multilevel governance.

### **Europeazation**

Would you regard the partnership concept of SNN as an adoption of the EU based partnership? Are there any differences between SNN and EU partnership concept? What role does EU play for SNN?

### **The future of SNN**

Elaborate on the role of SNN from the perspective of five and ten years ahead. How do you see the concept of multilevel governance in the future? Will there be any changes in the relationship between SNN as a regional partner and central government? Why will there be changes/ not changes? Elaborate on the differences between SNN as a political partnership and SNN as a more project based partnership in the future.

## Vedlegg 2: Oversikt over saker i Vestlandsrådet frå 2003 til 2009. Rapport til Vestlandsrådet 2010.



vestlandsrådet

[www.vestlandsraadet.no](http://www.vestlandsraadet.no)

### NOTAT - OVERSIKT OVER SAKER I VESTLANDSRÅDET FRÅ 2003 TIL 2009 – GROV OVERSIKT

Eg har gjennomgått alle sakene til Vestlandsrådet frå starten i 2003 til og med 2009<sup>23</sup>. Basert på denne oversikten, har eg forsøkt å lage ein enkel presentasjon over type saker i perioden fordelt på ulike kategoriar:

- Næringssaker
- Samferdslesaker
- Internasjonale saker
- Kultursaker
- Administrative saker (møteplanar, budsjett og rekneskap, årsmeldingar, ekstramøte, osv<sup>24</sup>)
- Strategiske saker (ulike planar og strategi for Vestlandsrådet, generelle innspel til statsbudsjett, saker om forvaltningsreforma, osv)
- Andre saker (saker om funksjonshemma og universell utforming, redningshelikopter, forskingsmelding, BU-midlar, helseføretak, innspel til Stjernøyutvalet, studietur, nynorske læremiddel, EXPO, osv)

Eg har ikkje sett på saker som har vore oppe til drøfting i "open time", meldingar og skriv, møter Vestlandsrådet har hatt med sentrale styresmakter, kommunar og byane, for å nemne det viktigaste. Det betyr at saksporteføljen aleine ikkje gir noko eksakt og fullgodt bilete av aktiviteten i Vestlandsrådet, verken fordelt på mengde eller type saker. Men eg trur likevel den gir eit visst bilete og ei retning som det kan vere verdt å sjå litt på.

Eg legg i dette notatet fram først og fremst nokre diagram basert på enkle tabellar eg har laga. I den grad eg tolkar det som kjem fram, er det personlege tolkingar. Eg vil tru

---

<sup>23</sup> Grunnen er at eg likevel går gjennom sakene i samband med at eg i ein studiesamheng likevel ønskjer å sjå på Vestlandsrådet som nettverksbasert styring. Eg er særleg ute etter å sjå om denne styringsmodellen er i tråd med EU sin styringsmodell som elles blir brukt innanfor EU sin regionalpolitikk, i kva grad staten er medviten om Vestlandsrådet som landsdelsorganisasjon og inviterer til fleimivåbasert partnerskap, eller om Vestlandsrådet i all hovudsak er tufta på strategisk sjølvheving. Når eg først skulle gjere ein gjennomgang av sakene i Vestlandsrådet, var det naturleg også å registrere ulike former for kategoriar av saker.

<sup>24</sup> Budsjett kunne vore kategorisert som strategiske saker, men så langt har ikkje budsjettsakene i Vestlandsrådet framstått som strategiske

medlemmane i rådet og administrasjonen elles heilt sikkert kan lese andre ting ut av oversikten – m.a. fordi ein i motsetnad til meg har følgd rådet over tid.

### **Generelt inntrykk**

Det som slår meg først, er det store engasjementet og mengde saker til handsaming tidleg i starten av starten av Vestlandsrådet. Eg tolkar det slik at her vil ein bygge partnerskapen<sup>25</sup>, og samferdslesakene får stor vekt. Det er eigentleg ein imponerande start noko som kanskje m.a. kan forklarast ved at Vestlandsrådet byggjer på ei vidareføring av ein allereie eksisterande landsdelsorganisasjon – SAVOS.

Ser vi på utvikling av type saker, får næring – og først og fremst marin sektor – meir fokus etter kvart i den tidlege perioden av Vestlandsrådet. På slutten av perioden jamnar type saker seg ut og det blir m.a. fleire internasjonale saker til handsaming.

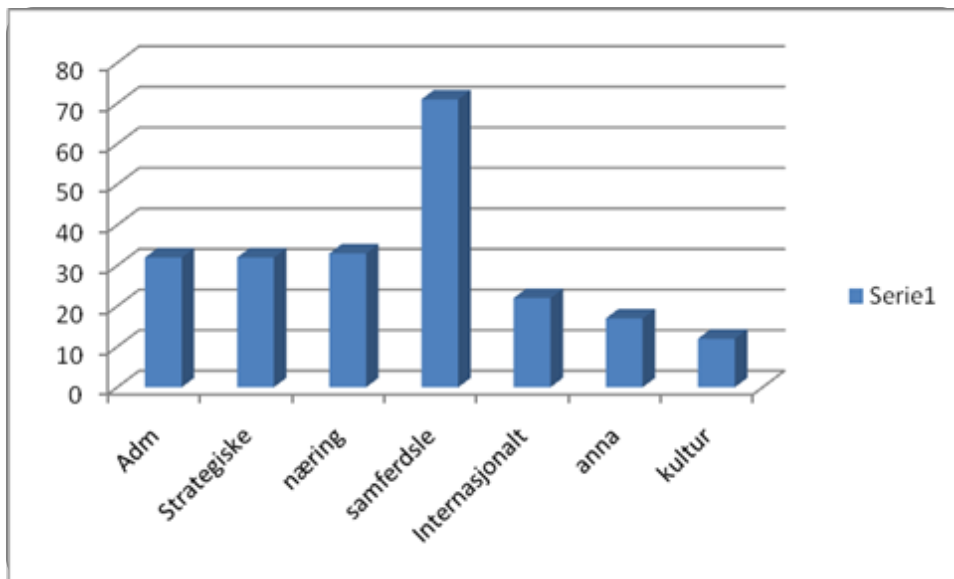
Ein får seinare eit regimeskrifte, først og fremst som følgje av forvaltningsreforma vil eg tru, som startar i 2008 og der ein både ser føre seg at måten Vestlandsrådet arbeider på og type saker skiftar noko karakter – først og fremst med omsyn til på fordeling av saker. Kultursaker er likevel rimeleg usynleg som kategori over heile perioden, og særleg mot 2008 og 2009.

### **Fordeling av saker 2003 til 2009.**

Det er desidert flest samferdslesaker i Vestlandsrådet. Dette er truleg som venta og dei første åra kan nok Vestlandsrådet langt på veg omtalast som eit partnerskap for samferdsle. Sjølv hadde eg forven tingar om fleire nærings saker. I tillegg er det vel eit tankekors at internasjonale og kultursaker samla sett er færre enn administrative saker (møteplan, årsmeldingar, meldingar om nye møter, osv) og strategiske saker (strategiar for Vestlandsrådet)? Vi skal likevel sjå at det er ei viss endring av type saker frå starten av Vestlandsrådet og fram til i dag.

---

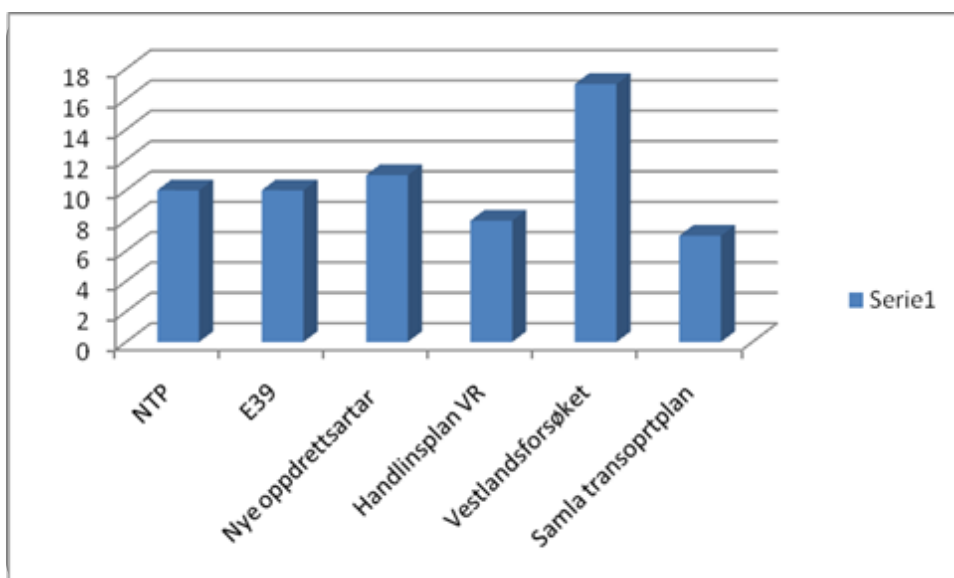
<sup>25</sup> Eg brukar omgrepet partnerskapen om Vestlandsrådet vel vitande om at ein ønskjer å tone ned omgrepet partnerskap i Vestlandsrådet. Eg meiner likevel det kan vere grunnlag for å omtale Vestlandsrådet som eit politisk territorielt partnerskap.



Figur 1 Oversikt over mengde saker fordelt på kategoriar 2003 - 2009

### Einskildsaker som går igjen

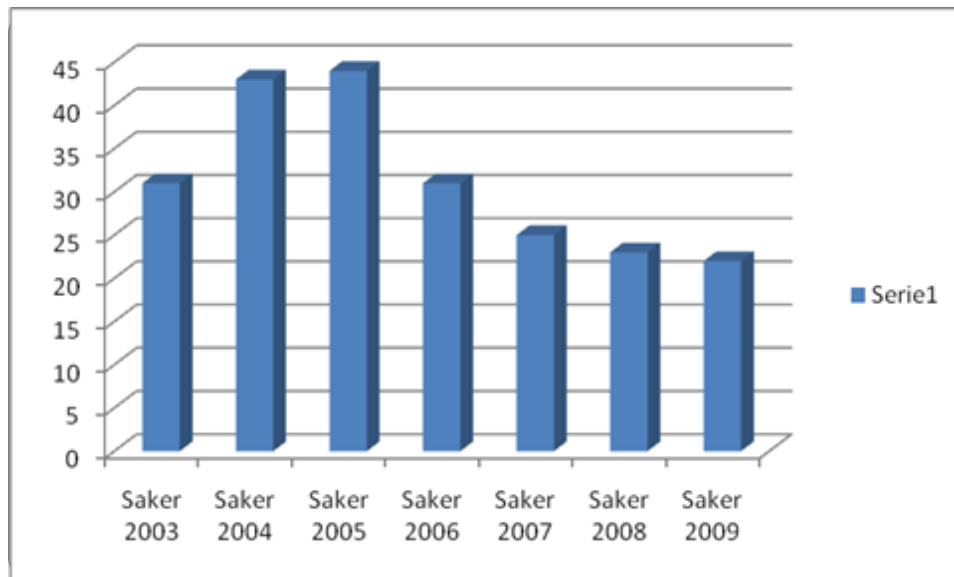
Seks av sakene i Vestlandsrådet går att fleire gonger og utgjer faktisk over ein tredjepart av samla saksportefølje for heile perioden. Det gjeld saker om NTP, E39, nye oppdretsartar på Vestlandet, handlingsplan for Vestlandsrådet, Vestlandsforsøket (pilotprosjekt samferdsle) og samla transport plan. Saksmengda fordelte seg slik på desse sakene:



Figur 2 Fordeling av enkelt saker som går att fleire gonger

### Utvikling av mengde saker frå 2003 til 2009.

Dei fleste sakene vart handsama i byrjinga av perioden medan dei tre siste åra har stabilisert seg på rundt knappe 25 saker pr år. Det er heilt sikkert fleire grunnar til denne reduksjonen i mengde saker, men arbeidet med forvaltningsreforma og retninga den tok, må vel ta mykje av skulda her.



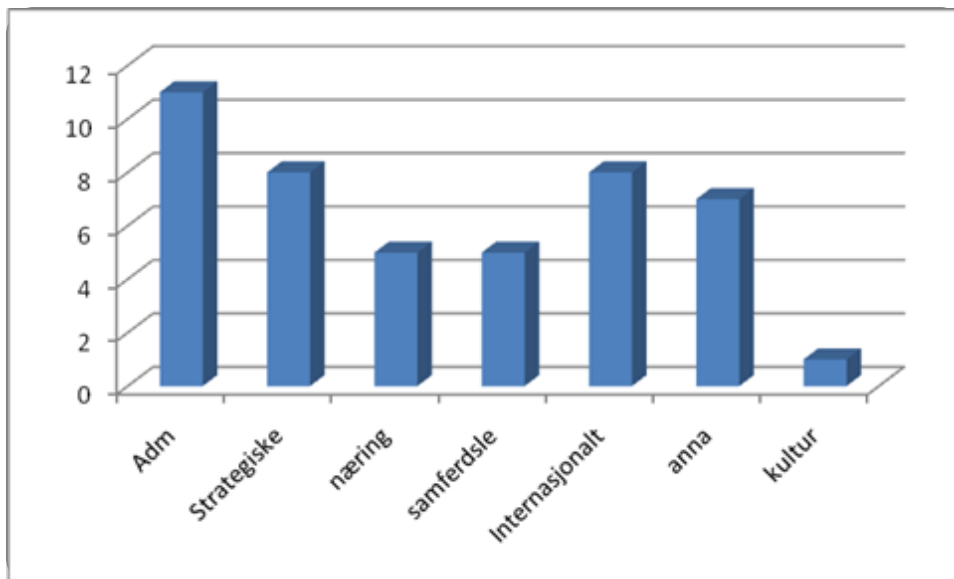
Figur 3 Utvikling av mengde saker frå 2003 til 2009

### Endringar av mengde saker fordelt på type gjennom perioden

Fordeling på type saker endrar seg og flatar ut ettersom vi nærmar oss 2009. Ser vi på sakene for 2008 og 2009, er det fleire internasjonale saker enn samferdsle saker. Næringssakene er rimeleg stabilt og ligg her likt med mengde samferdslesaker.

Det interessante er at vi får fleire "andre" saker – saker som gjeld m.a. funksjonshemma og universell utforming, redningshelikopter, forskingsmelding, BU-midlar, helseføretak, innspel til Stjernøutvalet, studietur, nynorske læremiddel, EXPO, osv. Dette er eit interessant trekk m.a. fordi dei strengt teke ikkje samsvarer med kategorien for satsingsområda. På den andre sida må vi kunne omtale dei som utprega regionalpolitisk relevante, og den nye strategien har jo nettopp dette med rom for politikktutforming utover satsingsområda som særleg viktig.

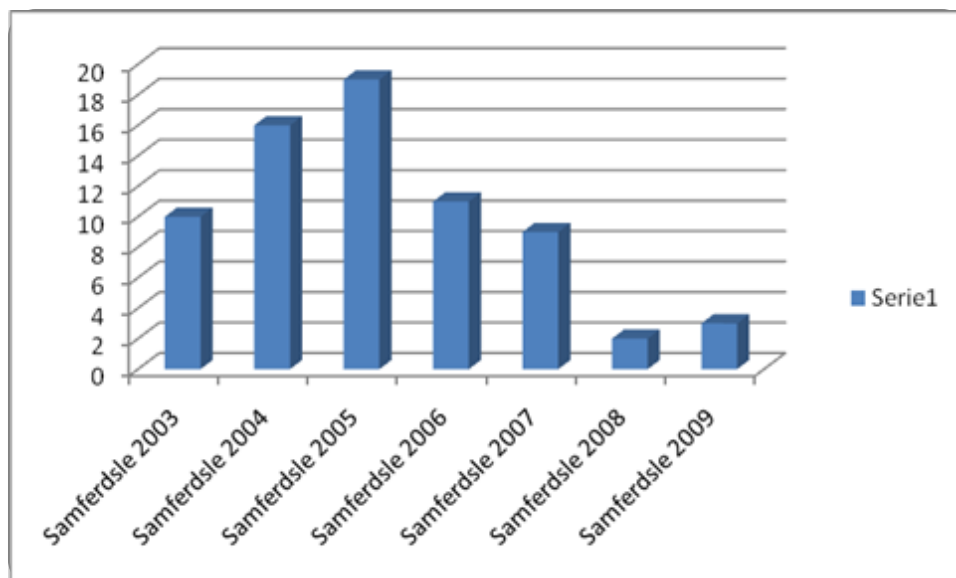
Det underlege er likevel toppen og botnen på diagrammet, sjå under. Administrative saker toppar (møteplanar, budsjett og rekneskap, årsmeldingar, ekstramøte, osv) saman med strategiske saker (saker om Vestlandsrådet sin strategi), medan kultursaker glimrar med sitt fråvær (1 sak i perioden 2008 og 2009). At det er såpass mange strategiske saker, skriv seg nok frå arbeidet med forvaltningsreforma og arbeidet med å finne ein ny strategi for Vestlandsrådet.



Figur 4 Oversikt over mengde saker fordelt på kategoriar 2008 og 2009

### Endringar av type saker – døme samferdsle

Det er interessante å sjå kva som skjer med samferdslesakene ettersom det er særleg desse som har hatt hovudfokus i Vestlandsrådet, slik eg tolkar det. Som ein vil sjå under, er det ein nokså dramatisk endring frå starten og konsolideringa av Vestlandsrådet, med mange samferdslesaker – og ein topp i 2005 –, til etter måten få saker i 2008 og 2009. Igjen er det truleg fleire forklaringar på dette. Eit umiddelbart spørsmål er sjølvst om dette er eit uttrykk for ei ønska utvikling? Samferdslesakene har jo i starten av perioden vore prega av nye og spennande tiltak. Den nye strategien for Vestlandsrådet peiker på mindre prosjekt- og programretta arbeid og meir samarbeidsretta tiltak. Prosjekt- og programretta tiltak krev meir avklaringar og drøftingar i partnerskapen. Når ein endrar kurs mot meir samarbeidssaker og mindre operative saker, vert det samstundes mindre behov for å "sjekke ut" i partnerskapen – og følgjeleg færre saker.



Figur 5 Fordeling av mengde samferdslesaker frå 2003 til 2009

### Avsluttande merknader

Men den seier kanskje litt om retningar og tendensar. At kultursatsinga er såpass usynleg, er jo noko ein raskt bør kunne gjere noko med – dersom det er ønskeleg. Kanskje er det også fleire ting som peiker på at det er grunnlag for korrigere kursen noko?

Men framfor alt bør det kanskje vere ein ide at ein tar ein litt meir grundigare analyse t.d. når ein nærmar seg ti-års markeringa for Vestlandsrådet, eventuelt i samband med nye medlemmer i Vestlandsrådet frå byrjinga av 2012?

Førde 26 april 2010

Trond Ueland, sekretariatsleiar

### Vedlegg 3 – Liste over alle saker i Vestlandsrådet

#### SKJEMATISK OPPSETT –SAKER I VESTLANDSRÅDET

Saks nr	Saker
1/03	Opning
2/03	Konstituering
3/03	Innspel til handlingsplan
4/03	Informasjonsstrategi
5/03	Budsjett
7/03	Søknad overtaking statlege oppgåver innan transportsektoren
8/03	Statleg eigarskap og forvaltning av friluftsområde på Vestlandskysten – uttale
9/03	Utlokalisering av statlege tilsyn
10/03	Tannlegeutdanning på Vestlandet
11/03	Handlingsplan for VR
12/03	VR- arbeidsformer for rådet, prosess med samarbeidspartnerer og adm organisering
13/03	Overtaking av statlege transportoppgåver
14/03	VR – ”Norges havdomene” – deltaking og støtte til prosjektet
15/03	Safety at Sea
16/03	Tilskott til EIC Vest - støtterklæring
17/03	Møteplan
18/03	Nasjonal transportplan 2006 – 2015 - uttale
19/03	Forsøk om overføring av statlege taransportopp g til regional nivå – avklaring av probl st – jusering av vedtekter
20/03	Reis i vest – nytt felles elektronisk billetteringssystem for kollektivtrafikken
21/03	Fjordbussen – vart utsett
22/03	PR-opplegg for VR sine synspunkt om NTP og plan- og budsjettprogram for 2004
23/03	Utgreiing om luftfart på Vestlandet
24/03	Hovudutfordringar og strategiar i 2004
25/03	Samla finansieringspakke for E39 Kyststamvegen
26/03	Statsbudsjettet – langsiktig og forutsigbar satsing innan maritime artar og skjell
27/03	Statsbudsjettet – tilskot til musea
28/03	Statsbudsjettet – maritime næringar
29/03	Utgreiing om luftfart
30/03	Møteplan
31/03	Val av medl til Europapolitisk Forum
1/04	Handlingsplan for Vestlandsrådet
2/04	Prinsipp for samla finansieringspakke for E39 Kyststamvegen
3/04	Forsøk Vestlandsrådet – Plan og budsjettprogram for 2004
4/04	Uttale til kulturmeldinga – st meld nr 48 ”Kulturpolitikk fram mot 2014”
5/04	Mobilisering og informasjonsarbeid i samband med slutthandsaming av NTP 2006 – 2015
6/04	Oppheving av drosjeløyvegrense i samband med sjuketransport
7/04	Distriktskommisjonen – uttale
8/04	Budsjett 2004
9/04	VR – engelsk betegnelse
10/04	Vest39 – samla finansieringspakke for E39 kyststamvegen
11/04	Prinsipp for kommunikasjonsstrategi for VR
12/04	Innspel til distriktskommisjonen – verkemidlar i distrikts- og regionalpolitikken



13/04	Oljevernberedskap
14/04	Vestlandsforsøket – planprogram 2004
15/04	Vestlandsforsøket – plan- og budsjettprogram 2005
16/04	Skipsfartmeldinga – fullmakt til leiar av VR
17/04	Oppheving av drosjeløyvegrensene i samband med sjuketransport
18/04	Årsmelding 2003
19/04	Evaluering av verkemiddelapparatet for kommers av nye artar oppdrett. Finansiering av kartlegging
20/04	Europaprogrammet: Prosjekt "Norges Havdomene – utfordringar og strategiar", søknad om kr 150.000 i 2004.
21/04	Økonomireglement for midla til VR
22/04	Fellestenester for musea – regional løysingar med behov for statlege løyvingar
23/04	Satsing på regionale jazzsentra og festivalar
24/04	Stiftinga Vestform si rolle i Vestlandssamarbeidet
25/04	Nasjonal transportplan 2006-2015. Samordna opplegg til høyringsmøte med samferdslekomiteen på Stortinget
26/04	Det regionale handlingsrommet på kulturområdet
27/04	VR – samarbeid med byane – møte med byane
28/04	Handlingsplan for Vestlandsrådet – utviding innanfor landbruk, reiseliv og prosessindustri
29/04	Forskningsprosjekt om årsaker til sentralisering av statlege arbeidsplassar
30/04	Regjeringa plan for innovasjonspolitikkk treng ei betre regional forankring
31/04	Luftfart
32/04	Vestlandsforsøket – planprogram 2004
33/04	Vestlandsforsøket – delegering av øk fullmakter
34/04	Internt seminar om regional politikk i EU
35/04	Meldingar
36/04	Statsbudsjettet 2005 – regionalpolitisk mobilisering på samferdsleområdet
37/04	Prosess med storbyane og andre byar og kommunar
38/04	Vegen vidare -Handlingsplan for VR
39/04	Etablering av eit politisk fundament for Vestlandsregionen
40/04	Budsjettsituasejonen for 2004 – løyving til finansieringspakke for E39 Kyststamvegen
41/04	Finansiering av nye oppdrettsartar på vestlandet – fullmakt til leiar av VR
42/04	Samla transportplan for Vestlandet
43/04	Tilgjenge for funksjonshemma
01/05	Vestlandsforsøket – Planprogram 2005
2/05	Hovudprosjekt for luftfart på Vestlandet
3/05	Utgreiing om eit event nytt folkevald nivå på Vestlandet
4/05	Møte med byane og kommunane på Vestlandet
5/05	Strategi for nye oppdrettsartar på Vestlandet
6/05	Handlingsplan for VR – utviding innan områda landbruk, reiseliv og prosessindustri
7/05	Skottlandsstrategi for Vestlandet – framlegg for opplegg for framdrift
8/05	Budsjett 2005
9/10	Møteplan 2005
10/05	Europapolitiske lokal-regionalforum – val av medlemmer
11/05	Høyring av forslag til edrning av verneforskrifter i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Fj, Hordaland og Rogaland fylker - opning for hausting av tare innanfor eksisterande sjøfuglreservater
12/05	St.meld.nr 47 Innovasjonsverksemda for miljøvennlege gasskraftteknologiar
13/05	Vestlandsforsøket – planprogram 2005
14/05	Transportplan for Vestlandet

15/05	Universell utforming – event tildeling av pris for spesiell innsats
16/05	Framtida for Kyststamvegutvalet
17/05	NTP 2005-2015 Handlingsprogrammet
18/05	Årsmelding og rekneskap 2004
19/05	Revidert Vestlandsrådet 39 – samla finansiering og utbyggingsplan for E-39
20/05	St meld nr 14 – Sjøtryggleik og oljevernberedskap
21/05	Revidert Vestlandsrådet 39 – Samla finansierings- og utbyggingsplan for E 39
22/05	Strategi for nye oppdrettsartar på vestlandet. Innspel til st meld nr 19 marin næringsutvikling
23/05	Lokalisering av vindkraftanlegg – trong for regionale planar
24/05	St meld nr 16 Lever med kulturminner
25/05	Vestlandsforsøket – årsrapport 2004
26/05	NTP 2006 – 2011 – Handlingsprogrammet
27/05	Revidert Vestlandsrådet 39 – Samla finansiering- og utbyggingsplan for E 39 Kyststamvegen. Ny handsaming i VR
28/05	Handlingsplan – rapprt 1 halvår/prioframlegg 2 år.
29/05	Forprosjekt – Vestlandsprogrammet for nye oppdrettsartar
30/05	Forskingmeldinga
31/05	Luftfart på vestlandet – rapp frå Rogalandsforskning
32/05	Riksregulativet for ferjetakster – høyring
33/05	Reis i Vestlandsrådet / nasjonal standard for el billettering
34/05	Vestlandsforsøket – omdisp
35/05	NTP 2006 – 2015 – Handlingsprogrammet. Marginalvurderingar innanfor post rassikring
36/05	Utgreiing om event nytt folkevald nivå på vestlandet
37/05	Marint innovasjonsprogram – felles uttale frå LU og vestlandsrådet
38/05	Vestlandsforsøket
39/05	Luftfart på Vestlandet. Rutetilbod / rutestruktur og avgiftspolitik
40/05	Finansiering av utviding av skulekonsertar
41/05	Resursbasert opplevingsnæringar i Vestlandsbygdene
42/05	Auka oljepris og økonomiske konsekvensar for fylkeskommunane – fråsegn
43/05	Kvikksøvlasta må fjernast – fråsegn
44/05	Ressursøydande djupvassfisk med garn må stoppast – fråsegn
1/06	VR – budsjett 2006
2/06	Redningshelikopter på Nordvestlandet
3/06	Nordsjøstrategi for Vestlandet – oppstart
4/06	Nye program for regionsamarbeid i Europa.
5/06	Planprogram Vestlandsforsøket transport
6/06	Vestlandsforsøket Transport. Riksvegubudsjett og byggeprogram 2006
7/06	Ny kriteriebasert fordeling av fylkesvise BU-midlar
8/06	Kyststamvegen – statsurapport
9/06	St meld om forvaltningsreform – VR s rolle
10/06	Inntektsføring av midlar etter avvikling av kyststamvegutvalet
11/06	Ferjestrategi
12/06	Ekspressbuss Vestlandet
13/06	Transportplan for Vestlandet
14/06	Forskrift om EUs tunneldirektiv – Høyring
15/06	Opplevingsnæringar i Vestlandsbygdene
16/06	Utarbeiding av ei kystskogbrukmelding
17/06	Vestlandsprogrammet for nye oppdrettsartar. Orientering om status
18/06	NORA søknad

19/06	Framlegg til årsmelding og rekneskap 2005
20/06	Endring av møtedato i desember
21/06	Innføring av CO2 avgift på bruk av naturgass
22/06	Planprogram Vestlandsforsøket transport
23/06	Vestlandsforsøket, framlegg til byggeprogram 2007
24/06	Justering av handlingsprogrammet post 31 – rassikring
25/06	Vindkraftanlegg på Vestlandet
26/06	Nordsjøstrategi
27/06	Vestlandsprogrammet for nye oppdrettsartar. Organisering og programområde. Finansiering
28/06	Innføring av NOX avgift – framlegg til uttale
29/06	Deltaking – Aqua Nor 2007
30/06	Kultursamarbeid og tverrsektorielt samarbeid mellom kultur og næring
31/06	Møteplan 2007
01/07	Transportplan for Vestlandsrådet 2007 - 2019
2/07	NTP 2010 – 2019 Stamnettutgreiingane
3/07	Drøfting av st.meld.nr 12 Regionale fortrinn – regional framtid
4/07	VR – årsmelding og rekneskap
5/06	VR budsjett for 2007
6/07	Vestlandsandsprogrammet for nye oppdrettsartar – handlingsplan
7/07	Suppleringsval til styringsgruppa i prosjektet Kystskogbruket
8/07	Revisjon av eurovignett direktivet – høyring
9/07	Kultursamarbeid og tverrsektorielt samarbeid mellom kultur, næring og internasjonalt arbeid
10/07	Ekspressbuss Vestland – igangsetting av fase 1
11/07	Høyringsinnspel til EUs grønnbok om maritim politikk
12/07	Transportplan for Vestlandet – oppfølging
13/07	Effektiviseringsgevinstar ved konkurranseutsetjing av ferjesektoren
14/07	Vestlandsprogrammet for nye oppdrettsartar – programområde finansieringsordningar
15/07	Vestlandsforsøket – omdisponeringar på budsjettet for 2007
16/07	Vestlandsforsøket – eventuell forlenging
17/07	Framlegg til riksveg budsjett 2008
18/07	Strategi for samarbeid Nordsjøregionen 2007 – 2011 for Vestlandsrådet
19/07	Vidare satsing på gass
20/07	VR – kultursamarbeid og tverrsektorielt samarbeid mellom kultur, næring og internasjonalt arbeid
21/07	Transportplan for Vestlandet – handlingsprogram
22/07	Vestlandsprogrammet for nye oppdrettsartar – mandat for gruppe som skal arbeide for betre finansieringsordningar for marint oppdrett
23/07	Møteplan
24/07	Investeringsbehov ved vidaregåande skular på Vestlandet
25/07	Vestlandsforsøket – eventuell forlenging
1/08	VR – årsmelding 2007
2/08	Budsjett 2008
3/08	NOU 2008:2 Fordeling av inntekter mellom regional helseforetak – høyring
4/08	Funksjons og rolle for VR
5/08	Melding om Kystskogsbruket
6/08	Stjernøutvalet si innstilling om ny struktur i høgare utdanning
7/08	Ekstramøte i VR i samband med statsbudsjettet 2008
8/08	Innspel til arbeidet med Statsbudsjettet for 2009

9/08	Handlingsplan for ein integrert maritim politikk i EU
10/08	Uttale til planframlegg til NTP 2010 – 2019.
11/08	Forvaltningsreforma – høyring
12/08	Framlegg til studietur for medlemmene av VR til Stockholm og Gøteborg
13/08	EU son sameiningspolitikk – orientering – vegen vidare
14/08	Strategidokument for VR
15/08	EUs maritime politikk – direktiv om sams marin miljøpolitikk – ttale
16/08	Tildeling av nye lakse- og aurekonsesjonar i 2009
17/08	Høyringsuttale – gjeldande forskrift om unntak frå konkurranselova §10 – fylkeskryssane ekspressbusar
18/08	Forskningsprosjekt om kulturpolitikk mellom region og stat
19/08	Strateginotat for VR
20/08	Vidare samarbeid mellom fylkeskommunane på Vestlandet med tanke på å fremje nynorske læremiddel
21/08	EUs samhøyringspolitikk – høyring
22/08	Forvaltningsplanar for havområda
23/08	Organisering av VR
01/09	Felles fylkesutvalsmøte i Bergen
2/09	Vr – budsjett 2009
3/09	VR – årsmelding og rekneskap 2008
4/09	Høyring – kystruta Bergen – Kirkenes
5/09	Skriv og meldingar
6/09	Sak og meldingar
7/09	Nasjonal medfinansiering NORA – Nordatlantisk samarbeid i regi av Nordisk Minsiterråd
8/09	Skriv og meldingar
9/09	Framlegg til samarbeidsavtale og reviderte vedtekter for VR
10/09	Medfinansiering NORA
11/09	Eus sin integrerte maritime politikk på Vstlandet
12/09	Oppfølging av medling om kystskogbruket
13/09	Skriv og meldingar
14/09	Ekspressbuss Vestlandet
15/09	Orientering og status – Vestlandsprogrammet for nye oppdrettsartar
16/09	Båtruta frå England
17/09	EXPO 2010 og samareidsrelasjonar med Kina
18/09	Verftsnæringa og finanskrisa
19/09	Møteplan 2010
20/09	Oppdrettskonsesjonar på Vestlandet
21/09	Reform av EU sin felles fiskeripolitikk
22/09	Skriv og meldingar

**Vedlegg 4. Vestlandsrådet – territorielt partnerskap i eit post-nasjonalt demokrati.  
Artikkel i Stat & Styring, nr 1.2010. Universitetsforlaget.**