

# Ny giv på tvers i Norden

Mulighetsstudie – etablering av EGTS mellom Österbotten, Västerbotten og Nordland



## Om rapporten

### Oppdragsgiver

Midtskandia v/ Rana Utviklingsselskap

### Prosjektleder

Jon P. Knudsen

### Prosjektressurs

Johan Løkken

### Prosjektperiode

Mars 2019 – Mai 2019

## Om Oxford Research

**Knowledge for a better society**

Oxford Research er et internasjonalt analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning, samt velferd og forvaltning..

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Latvia og Polen.

Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4623 Kristiansand  
Norge  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

## Forord

Vi lever i en tid av endring og omskiftelighet. Dette gjelder også for de politiske og administrative ordninger vi omgir oss med. To eksempler illustrerer dette med relevans for det prosjektet vi her har gjennomført. Lokalt og regionalt står norske kommuner og fylkeskommuner midt i en prosess der kommune- og fylkeskartet tegnes på nytt. Dette er prosesser som tilsynelatende så langt har berørt Nordland lite hva grenser angår, men som har satt sine spor på innholdssiden. Universitets- og høyskolestrukturen er inne i en kritisk omdanningsfase. Fylkeskommunen er lovet økt kompetanse, men har samtidig fått sine budsjetter for å drive sin regionale utviklerrolle sterkt beskåret. Samtidig kan kommunegeografien komme under nytt press gjennom kommunalministerens signaler om at hun ønsker en ny runde med kommunal nabopratt for endret kommunestruktur. I mellomtiden har kommuneloven blitt endret bl.a. for å støtte opp om økt interkommunalt samarbeid for politisk handling.

På den europeiske arena skjer det også store endringer med konsekvenser for den regionale dimensjonen i europeisk mellom- og grenseregionalt samarbeid. Den regionale dimensjonen har alltid vært en av bærebjelkene i EU-samarbeidet. Måten denne dimensjonen fanges opp på, har også nedfelt seg i Nordland. Fylket har lang tradisjon for ulike typer interreg-samarbeid over grensen mot øst, og fylket var også pioner i Norge med hensyn til å se Smart Spesialisering (RIS3) som et tjenlig redskap for å spisse regionale forsknings-, innovasjons- og næringsstrategier.

Det er slik sett ikke uventet at Nordland og kommuner i Nordland dermed også er først ute med å utforske potensialet i det som kan forstås som neste trinn i europeisk regionalpolitikk, et sterkere institusjonalisert samarbeid gjennom EGTS- (engelsk EGTC) ordningen. Sammen med den noe mer langtgående ECBM- ordningen (European Cross Border Mechanism), kan EGTS-instituttet sies å innebære en forsterking av de politiske, legale og innholdsmessige forpliktelser om regionenes grense- og mellomregionale samarbeid, strategisk som praktisk. I så måte representerer det et nytt trinn i slikt samarbeid. Hittil har dette samarbeidet også hatt en sterk ideologisk og økonomiske forankring i det nordisk samarbeidet, institusjonalisert gjennom Nordisk råd (NR) og Nordisk ministerråd (NMR). I en situasjon der NMRs budsjetter minsker, er det viktig at fornyelsen av de grense- og mellomregionale nordiske samarbeidene beholder sin ideologiske arv tuftet på en praktisk nordisme, samtidig som de søker nye institusjonelle løsninger for videre utvikling av disse samarbeidene. I dette arbeidet må også nasjonale myndigheter kunne se muligheter i de nye samarbeidsmodellene som utvikles europeisk og nedfelles i nye regionale løsninger.

## Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for foreningen MidtSkandia ved Rana Utviklingsselskap AS og drøfter muligheter og utfordringer for Nordland fylkeskommune, organisasjoner og kommuner på Helgeland som medlemmer av et EGTS mellom Finland, Sverige og Norge.

Det tverrgående samarbeidet mellom Finland, Sverige og Norge har lange tradisjoner i Nordland. Fort Helgelands del er dette samarbeidet i dag i hovedsak orientert mot foreningen MidtSkandia, som også er offisiell grenseforening koplet opp mot Nordisk ministerråd. I tillegg er mye av samarbeidet rundt E12-aksen fra Helgeland via Umeå og Vasa til Helsingfors organisert rundt foreningen Blå Vägen. Samarbeidet over Østersjøen har på sin side tradisjonelt vært institusjonalisert i Kvarkenrådet med sete i Vasa. I dette samme området er det også et livskraftig Interreg-samarbeid.

20. mai i år vedtok Kvarkenrådets årsmøte å omdanne Kvarkenrådet til et EGTS (europeisk gruppering for territorielt samarbeid). Samtidig er det formulert ønske fra Kvarkenrådets side om at andre samarbeidsaktører i de tre landene tiltrer dette EGTSet.

Omdanningen fra en nordisk institusjonalisert råds- og foreningsstruktur til et mer europeisk forankret grenseregionalt strategisk og tjenesteorientert samarbeid, innebærer en rekke utfordringer og kan også bety en sanering av antall samarbeidsorganisasjoner. Dette siste kan på noe sikt være fornuftig gitt at de økonomiske og menneskelige ressursene i regioner er begrenset. Det er likevel sannsynlig at en i en overgangsperiode vil oppleve dublering av arenaer og økte kostnader som følge av en inntreden i et EGTS. Det er derfor viktig at en eventuell omlegging av samarbeidsstrukturen ikke trekker ut på tid.

Fra norsk side er en lite forberedt på å tiltre et EGTS. Dette gjelder på alle forvaltningsnivåer. Det er derfor viktig at de som leder an i dette på Helgeland og i Nordland fylkeskommune, aktivt informerer og fremmer ideen for øvrige norske aktører. Dette gjelder også i forhold til nasjonale myndigheter. Det argumenteres også for at medlemskap i et EGTS krever noe mer ressurs enn de minste kommunene er i stand til å avse. Det anbefales derfor at medlemskap fra norsk side knyttes opp mot fylkeskommunen og de interkommunale samarbeidene på Helgeland.

Fra et europeisk perspektiv ser EGTS-modellen ut til å vinne terreng som en autoritativ og normgivende institusjonell ramme for grenseregionalt samarbeid. Valg av en EGTS-løsning kan dermed forventes å gi både politiske og økonomiske fortrinn for de regionene som velger dem, opp mot EUs regionalpolitiske ambisjoner for et bedre integrert Europa. Dette må også forventes å ha betydning for Norge som EØS-land. Dersom en fortsatt ønsker styrket samarbeid over grensen, strategisk som for tjenesteutviklingen, anbefales det derfor å gå inn i et EGTS-samarbeid. Det bør da snarest tas opp en dialog med Kvarken EGTS om betingelser for at dette kan skje ut fra en forventning om likeverd mellom aktører i de tre nordiske landene.

Avslutningsvis drøfter rapporten også kort om det er mulig å ta et nasjonalt initiativ for å bruke mer av norske EØS-midler inn mot den nordiske periferien.

Ny giv på tvers av Norden

## Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduksjon</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn for oppdraget	1
1.2 Om utredningen	2
1.3 Aspekter ved nordisk regionalisering	3
1.3.1 Nasjonale og regionale forutsetninger	6
1.3.2 Om EGTS-ordningen	9
1.3.3 Om Midtskandia	12
1.3.4 Om Blå Vägen	13
1.3.5 Om Kvarkenrådet	13
<b>2. Drøftingsdel</b>	<b>15</b>
2.1.1 Konsekvenser for foreningene MidtSkandia og Blå Vägen	15
2.1.2 Geografisk dekningsområde på norsk side	16
2.1.3 Konsekvenser for Nordland fylkeskommune	18
2.1.4 Konsekvenser for interkommunale samarbeidet på Helgeland	19
2.1.5 Valg av ansvars- og utviklingsområder for EGTS	20
2.1.6 Aktiv deltakelse i styringen av EGTS	20
2.1.7 Økonomi og medlemskap	21
2.1.8 Tjenester som EGTS skal tilby for kontingenten	22
2.1.9 Hva betyr et EGTS uten en norsk aktør på lang sikt?	23
<b>3. Rhine-Alpine Corridor EGTC</b>	<b>24</b>
3.1 Om EGTS	24
3.2 Suksesskriterier og utfordringer	25
3.3 Kanton Basel-Stadts medlemskap i EGTS	26
<b>4. Anbefalinger og veien videre</b>	<b>27</b>

# 1. Introduksjon

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

I 2018 fattet Kvarkenrådets styre en beslutning om å starte prosessen med å etablere et EGTS (Europeisk gruppering av territoriale samarbeid). Bakgrunnen for etableringen var at Kvarkenrådet i større grad ønsket å involvere medlemskommunene i arbeidet med oppgaver og prosjekter i regionen, og det ble oppfattet at en slik «bottom up approach» ville bidra til mer engasjement i den regionale utviklingen. I forkant av beslutningen hadde Kvarkenrådets styre og sekretariat utredet og presentert et informasjonsgrunnlag hvor blant annet medlemmenes behov og ønsker, samt organisering av samarbeidet, ble drøftet. Det ble dessuten belyst hvordan medlemskommunene kunne øke innflytelsen over det grenseoverskridende samarbeidet i regionen. Kvarkenrådet ønsket også at norske kommuner og Nordland fylkeskommune kunne delta i et EGTS, som da ville strekke seg fra Kvarken i øst til Helgeland i vest.

20. mai 2019 ga så Kvarken-rådets årsmøte styret i organisasjonen grønt lys for å slutføre arbeidet med å opprette et EGTS med utgangspunkt Kvarken-samarbeidet og med sekretariat i Vasa. De nasjonale myndighetene i Finland og Sverige har så seks måneder på seg til å gi eventuelle merknader eller innsigelser til en slik etablering før den blir gyldig. Et EGTS-samarbeid i regionene må dermed anses som en faktisitet for de norske interessentene som vurderer å delta i et slikt samarbeid.

Vedtektene for Kvarken EGTS lister i sin §5 opp formålet med samarbeidet. Det skal fremme integrasjon innenfor samarbeidsregionen, fremme samarbeid mellom aktører i regionen, og det skal fremme den regionale utviklingen innenfor følgende definerte områder:

- Næring
- Kommunikasjoner og transportinfrastruktur
- FoU og undervisning
- Kultur
- Bærekraftige energiløsninger
- Miljø, avfallshåndtering og gjenvinning
- Turisme
- Idrett
- Barn og unge
- Helse- og sykehustjenester
- Redningstjeneste



Måten å gjøre dette på vil være å opprette 'utskott' (norsk: utvalg) om ivaretar sine sektorer innenfor samarbeidet. Disse vil da være knyttet mot ett eller flere av de ovennevnte samarbeidsområdene.

Flere av kommunene på Helgeland og Nordland fylkeskommune har gjennom lang tid hatt tette bånd til de eksisterende grenseorganene Kvarkenrådet, MidtSkandia og Blå Vägen. Gjennom grenseorganene, og gjennom tradisjonelle samarbeid mellom regionale og kommunale myndigheter, har det vokst fram et nordisk samarbeid som er viktig for den regionale utviklingen. Samarbeid i Interreg-programmer, i utviklingen av transportstrategier og for tilgangen på større markeder er eksempler på hvordan samarbeidet har blitt utviklet til en felles regional kraft som bidrar til økt næringsutvikling og utviklingen av transport- og logistikk-løsninger i regionen, rent spesifikt, og til økt forståelse for det som kalles 'nordisk nytte' i den fellesnordiske sjargong, her nedfelt i en konkret og regionalt definert kontekst av samhörighet på tvers av landegrenser.

Økte demografiske utfordringer, særlig i det norsk-svenske grenseområdet, kan i årene som kommer gi økt behov for å se på tvers av landegrensen også for å forsyne en stadig mer uttynnet befolkning med allmenne velferdstjenester. Dette gir nye utfordringer til det grenseregionale samarbeidet.

### 1.2 Om utredningen

MidtSkandia ønsker som premissgiver og kunnskapsbærer overfor beslutningstakere i Nordland fylkeskommune og kommunene på Helgeland, at utredningen skal belyse muligheter og utfordringer for Nordland fylkeskommune, organisasjoner og kommunene på Helgeland som mulige medlemmer av det nyetablerte EGTS mellom Finland, Sverige og Norge.

Oppdragsbeskrivelsen lister opp en rekke sentrale perspektiver med underpunkter som utredningen belyser:

- Konsekvenser for foreningene MidtSkandia og Blå Vägen
- Hvilket geografisk dekningsområde som kan/bør inngå på norsk side
- Konsekvenser for Nordland fylkeskommune
- Konsekvenser for det interkommunale samarbeidet på Helgeland
- Valg av ansvars- og utviklingsområder for EGTS
- Aktiv deltakelse i styringen av EGTS
- Økonomi og medlemskap
- Tjenester som EGTS skal tilby for kontingenten

Utredningens funn, analyser og konklusjoner bygger på empiri fra:



- Dokumentstudier
- Kvalitative intervjuer:
  - Politiske ledere og administrative ledere i Helgeland Regionråd, Indre Helgeland Regionråd og Sør-Helgeland Regionråd
  - Representant fra E12 AT
  - Representanter fra Blå Vägen
  - Representanter fra MidtSkandia
  - Representanter fra Kvarkenrådet
  - Ordførere og rådmenn på Helgeland
  - Representanter for næringslivet på Helgeland
  - Representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
  - Norges ECP- (ESPON) kontakt
  - Nordregio, Stockholm
  - Representant fra Rhine-Alpine-Corridor EGTC
- Møte og seminar med oppdragsgiver/MidtSkandia

Denne utredningen løfter fram og diskuterer ulike aspekter ved de spørsmål som reises. Innenfor rammen av et tross alt avgrenset prosjekt har det ikke vært mulig å gå dypere inn de ulike spørsmålene. Dette gjelder særlig for omfanget av alt det et EGTS potensielt kan tenkes å arbeide med. Dette er spørsmål en må ta etterhvert som arbeidet går seg til og oppgavene naturlig kan tilpasses de nye institusjonelle rammene. Det har heller ikke vært mulig å gi mer eksempelmateriale enn det som er tatt fram på vellykkede EGTS-modeller annensteds. Vi vil anbefale at slik kunnskap om ønskelig skaffes ved egne besøk hos slike EGTSer eller gjennom å leie inn tjenester fra fagmiljøer på kontinentet som opererer profesjonelt mot slike samarbeid.

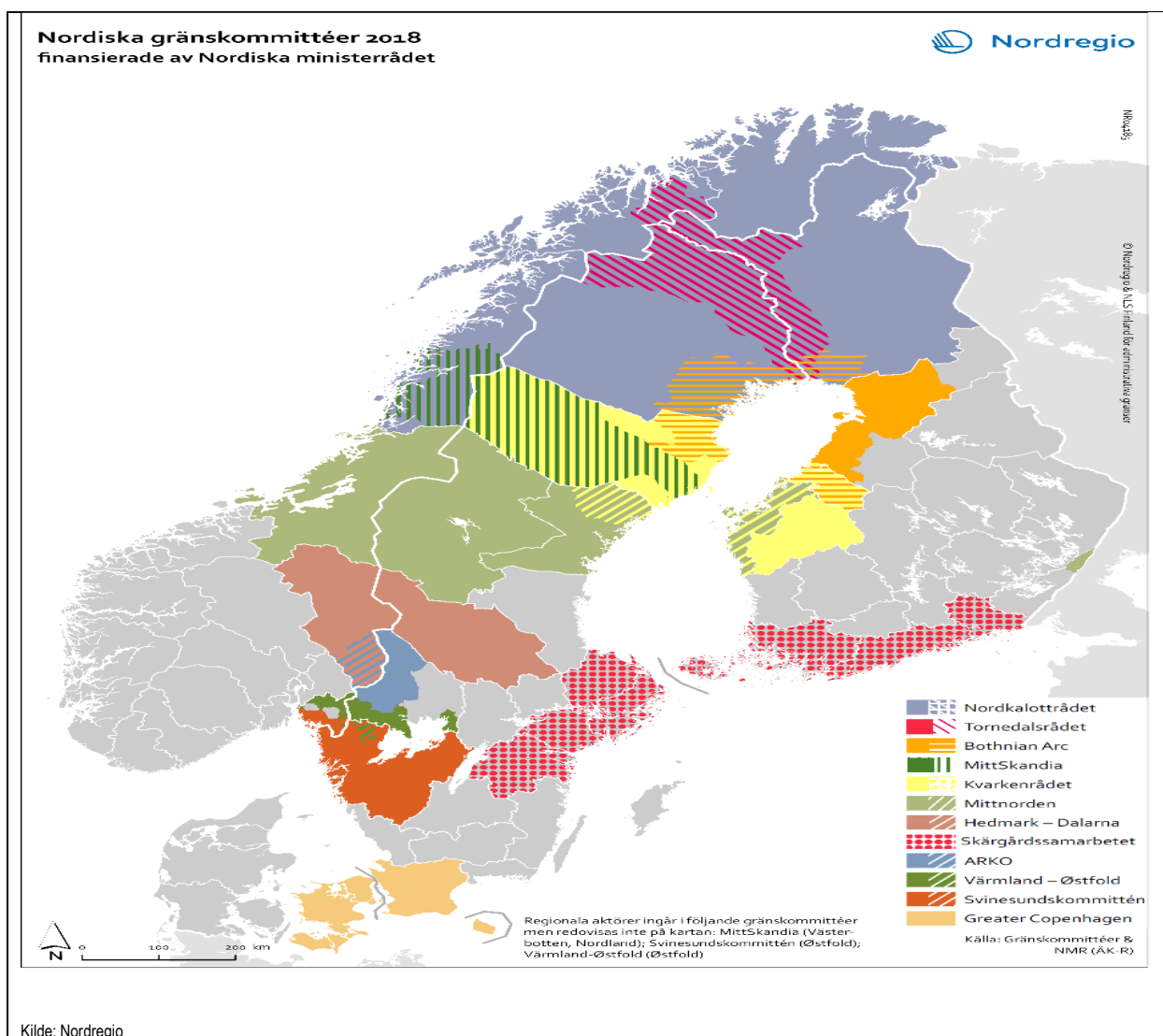
### 1.3 Aspekter ved nordisk regionalisering

Grenseoverskridende, nordisk regionalisering har en lang historikk. Går vi tilbake i tid, finner vi at økonomisk og kulturelt samkvem i Norden ofte har vært utviklet uten særlig hensyn til landegrenser. Felles språklige, familiære og næringsmessige bånd har tilpasset seg skiftende politiske grenser og regimer. Særlig gjelder dette i den nordlige delen av Norden, der det etniske mangfoldet også er tverrgående. Historisk var mye av det tverrgående samarbeidet spontant, selv om en del av det også fordret juridiske avtaler mellom landene. Et eksempel på det siste er nasjonale avtaler om beiterettigheter for rein.

Med økt industrialisering og moderne transportteknologi økte også behovet for å formalisere rammene om det grenseregionale samarbeidet. Det fremste eksemplet er kanskje den svenske malmbrytingen og behovet for å skipe malmen ut over norsk havn gjennom anlegg av Ofotbanen. I nyere tid

er rammen om transportsamarbeidet utvidet ytterligere, særlig nedfelt i samarbeid om utvikling av europaveiene E10, E12 (Blå Vägen) og E14.

Etter annen verdenskrig dannet opprettelsen av Nordisk råd og Nordisk ministerråd ramme om en mer formaliserte grenseregional samarbeidsstruktur. De politiske oppspillene ble fremmet gjennom Nordisk råd og søkt delfinansiert gjennom Nordisk ministerråd. De eksisterende samarbeidsorganisasjonene i Nord- og Midt-Norden er formet innenfor denne rammen, men utfordres nå av at de nordiske budsjettene stagnerer nominelt og reduseres reelt. Skal en komme videre i det regionalt orienterte inter-nordiske samarbeidet, må en se annensteds enn til NMR for politisk og finansiell støtte.



Fra midten av 1990-tallet av har derfor EU blitt en alt viktige arena for å drive de regionale samarbeidsbestrebelsene i Norden videre. Svensk og finsk EU-medlemskap og norsk tilslutning til EU gjennom EØS-avtalen danner her den institusjonelle rammen. EU-orienteringen har to forankringspunkter:

- EUs politiske agenda og institusjoner for (grense-)regionalt samarbeid
- EUs regionalpolitiske budsjetter

EUs regionalpolitiske agenda ble særlig tydelig fra midten av 1980-tallet gjennom skapingen av begrepet regionenes Europa (Borrás-Alomar, Christiansen & Rodríguez-Pose (1994))<sup>1</sup>. Dette begrepet var dels uttrykk for en fornyet interesse for regionenes rolle som økonomiske motorer for videre økonomisk og sosial utvikling (Porter 1990)<sup>2</sup>, men speilet også en bevisst interesse fra EU-kommisjonens side for å myndiggjøre regionene som politiske aktører for å utjevne forskjeller internt i EU, og for å skaffe seg allierte i dragkampen med medlemsstatenes regjeringer om politisk innflytelse.

Som følge av dette arbeidet vokste det fram egne institusjonelle ordninger for ulike typer (grense-)regionalt samarbeid, hvor særlig Interreg-ordningene ble nye knagger for utvikling av slikt samarbeid i Norden. Det er naturlig å se den nye EGTS-ordningen (Zillmer et al. (2018))<sup>3</sup> og de videre foreslåtte modellene for det forsterkede ECBM-samarbeidet<sup>4 5</sup> som videreføring på den historiske Interreg-plattformen.

Økonomisk henger EUs interesse for regionene sammen med at regionalpolitisk satsing utgjør ett av EUs to største økonomiske innsatsområder; det andre er landbrukspolitik. EU-landenes regioner kan altså hente midler til egne prosjekter gjennom EUs regionale satsinger under forutsetning av at regionene har gjennomført en RIS3 (Smart spesialisering)-prosess som grunnlag for egne politiske prioriteringer. Det er sannsynlig at den politiske så vel som den økonomiske prioriteringen av regionale satsinger innenfor EU vil fortsette, også for budsjettperioden 2021-27. EU-parlamentets første lesning av budsjettforslaget fra Kommisjonen i mars 2019 resulterte til og med i en forsterking av den regionalpolitiske satsingen i forhold til det opprinnelige forslaget (Lorenzten 2019)<sup>6</sup>.

For Norges del er situasjonen en annen. Norske aktører kan ikke hente inn EU-midler direkte. De må i stedet bruke egne midler eller få midler gjennom å søke Kommunal- og moderniserings-

---

<sup>1</sup> Borrás-Alomar, S., Christiansen, T., and Rodríguez-Pose, A. (1994), 'Towards a 'Europe of the regions'? Visions and reality from a critical perspective', *Regional & Federal Studies*, 4 (2), 1-27.

<sup>2</sup> Porter, M.E. (1990), *The competitive advantage of nations* (New York: The Free Press)

<sup>3</sup> Zillmer, S., Hans, S., Lüer, C. And Montán, A. (2018), *Assessment of the application of EGTC regulation*. Final report 20.04.2018. 2017CE160AT116. Brussel: EU/Spatial Foresight.

<sup>4</sup> European Commission: Boosting growth and cohesion in EU border regions. *Communication from the commission to the council and the European Parliament*. SWD (2017) 307 final. Brussel: EU.

<sup>5</sup> Proposal for a *REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL* on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context. 2018/0198 (COD). Strasbourg: EU.

<sup>6</sup> Lorentzen, E. (2019). *Rapport - Europaparlamentet stemte onsdag 16. januar for å videreføre Det europeiske territoriale samarbeidet (Interreg) i perioden 2021-27*. E-post fra Eivind.Lorentzen@mfa.no 18.01.2019 14:29

departementet. Nedtrappingen av de regionalpolitiske satsingene de siste årene har gjort dette til et trangere nåløye enn det var tidligere. Dette blir nærmere kommentert i neste avsnitt.

### 1.3.1 Nasjonale og regionale forutsetninger

De grenseregionale samarbeidene har, som berørt overfor, også kopling til de deltakende landenes nasjonale politikk. Disse koplingene berører særlig nasjonal regionalpolitikk, men også nasjonal Norden- og Europa-politikk og de sektorpolitikker som til enhver tid blir berørt av samarbeidet. I denne konkrete sammenhengen betyr det siste særlig nærings- og samferdselspolitikk, men kan i forhold til de samarbeidsområdene som er løftet fram som aktuelle sektorområder for det nettopp etablerte Kvarken EGTS, også omfatte en lang rekke andre sektorer, jfr. vedtektenes §5.

For å ta regionalpolitikken mer spesifikt. Svensk og finsk regionalpolitikk atskiller seg en god del fra norsk regional- og distriktpolitikk ved at den er tettere integrert med EUs regionalpolitikk. Selv om spredtbygdkriteriet ble forhandlet inn som målområde for EUs strukturfondssatsing, har finsk og svensk regionalpolitikk vært klart mindre utkantorientert enn den norske (Gløersen 2013)<sup>7</sup>. Skillet mellom regionalpolitikk og distriktpolitikk, slik vi kjenner det i Norge, finnes ikke hos våre nordiske naboer. Man opererer historisk i stedet, særlig i svensk politikk, med et skille mellom *regional utviklingspolitikk*, myntet på områder der man tror det finnes muligheter for vekst, og *glänsbygdspolitik*, for områder der det ikke finnes videre håp om endring. Både i Finland og Sverige er regionalpolitikken tungt koplet til at regionene bruker midlene til å utvikle sine komparative fortrinn slik at den regionale satsingen bidrar til et større samlet BNP for landene som helhet. I Finland har dette gjerne vært utformet som politikk for å stimulere fram globalt konkurransedyktige *centers of expertise/excellence*, mens det i Sverige har dannet fundament for ulike generasjoner av *samarbeidsavtaler/vekstavtaler* mellom nasjonale og regionale myndigheter.

I Norge har regionalpolitikken de siste årene endret seg mye. Politikkområdet har generelt gått fra en tradisjonell distriktspolitisk orientering, der det grovt sett har vært slik at innsatsen har økt med graden av perferialitet, til en situasjon der vekstpotensialet har blitt sterkere vektlagt. Samtidig har politikkområdet blitt sterkere sammenvevet med miljøpolitikken, og i den senere tid også beveget seg mer bort fra det vi kan kalle myke virkemidler over til harde virkemidler. Denne utviklingen har skjedd i ulike faser. Nyorienteringen begynner tidlig på 1990-tallet med innfasingen av Distriktenes utbyggingsfond (DU) i SND, senere Innovasjon Norge, og fortsetter fra 2013 av med en rask nedskalering av

---

<sup>7</sup> Gløersen, E (2013), *La Finlande, la Norvège, la Suède face au projet d'une Europe polycentrique. La centralité à la marge de l'Europe*. Espace et Territoires. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

relevante budsjettposter og sanering av 'myke' virkemidler. Noen organer, som Distriktssenteret, får også nye oppgaver som følge av politisk nyorientering (Knudsen 2018)<sup>8</sup>.

Noen forhold skal spesielt bemerkes for denne utredningens formål. For det første er det lokale/regionale friområdet for å skape politikk regionalt på en del måter blitt forsterket etter regjeringsskiftet i 2013 ved at regjeringen har lagt svært få føringer på fylkeskommunenes utforming av rollen som regional utviklingsaktør (Fleischer 2015)<sup>9</sup>. For det andre er det økonomiske handlingsrommet til å utøve denne frie rollen blitt sterkt beskåret gjennom nedgang i bevilgningene til fylkeskommunens pott til regionale utviklingsformål. Figuren nedenfor viser utviklingen fra 2013-2018 (Ekspertutvalget for regionreformen 2018).

	Fylkesfordeling 2013 (saldert)	Fylkesfordeling 2018 (saldert)
	2013	2018
Østfold	24,55	23,13
Akershus	17,44	12,49
Oslo	11,50	7,95
Hedmark	80,22	62,06
Oppland***	84,25	52,44
Buskerud	34,93	24,67
Vestfold	11,50	8,95
Telemark	60,42	49,04
Aust-Agder	34,04	23,98
Vest-Agder	35,75	24,02
Rogaland	34,66	25,29
Hordaland	72,72	46,89
Sogn og Fjordane	96,54	53,91
Møre og Romsdal	125,96	58,73
Trøndelag	193,50	100,43
Nordland	253,76	154,89
Troms	172,77	89,08
Finnmark	128,44	63,26
Innovasjon Norge *	53,00	66,21
<b>SUM**</b>	<b>1 525,95</b>	<b>947,43</b>

Konkret fører dette til at fylkeskommunene må prioritere strengere mellom utviklingsprosjekter enn før, og at det også kan være vanskeligere for fylkeskommunene å fungere som nasjonal medfinansierer i internasjonale prosjekter der EU-land kan bruke strukturfondsmidler eller annen type finansiering inn i samarbeidet.

To viktige reformer har også bidratt til å styrke fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Dette gjelder Regionreformen og Reformen for sams vegadministrasjon.

<sup>8</sup> Knudsen, J.P. (2018), Towards a new spatial perspective – Norwegian politics at the crossroads. *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, 72:2, 67-81.

<sup>9</sup> Fleischer, V. 2015. Sannhetens øyeblikk. Regional utvikling på prøve. *Presentasjon på workshop om Smart Spesialisering*. Bodo 1 oktober 2015.

Regionreformen er en tverrsektoriell reform som omfatter to forhold. Antall fylkeskommuner bringes ned fra 19 til 11, og de 11 nye fylkeskommunene foreslås tilført oppgaver som blant annet skal styrke dem som utviklingsaktører. Disse oppgavene skal hentes fra statlig sektor, og ikke fra kommunene. Nordland holdes i reformen samlet som fylke med noen mindre grensejusteringer. Forslagene til hvilke oppgaver som bør legges i potten er skissert gjennom en egen rapport fra et ekspertutvalg nedsatt av regjeringen.<sup>10</sup> Noen av oppgavene som skal overføres er allerede klarert, men det er så langt uvisst hvilke oppgaver som endelig vil bli tilført fylkeskommunen. Slik det ser ut nå, vil oppgavene bli langt færre og mindre enn dem som er foreslått av ekspertutvalget.

Sams vegadministrasjon innebærer at ansvaret for administrasjon og drift av fylkesveiene overføres fra staten til de nye regionene sammen med innføringen av regionreformen fra 1. januar 2020.<sup>11</sup> Fra tidligere av (2010) er det som før var definert som det sekundære riksveinettet, omklassifisert til fylkesveier. Fylkeskommunen får dermed en langt større strategisk rolle i samferdselspolitikken enn før. Denne ansvarsoverføringen innebærer også at ressursene, på samme måte som for Regionreformen, følger oppgavene.

Sammen vil de to reformene styrke fylkeskommunens kompetanse som regional utviklingsaktør knyttet til de oppgavene og sektorene som berøres av reformene. Hvordan disse styrkingstiltakene balanserer mot den svekkelsen som fylkeskommunen opplever med hensyn til frie midler, er så langt ikke klarlagt.

Et siste aspekt ved nasjonal politikks betydning er at den spenningen som kan merkes i Brussel gjennom at regionene på mange vis oppfattes som EUs allierte mot (nasjonal-)statene i kampen for politisk innflytelse, motsvares av en viss skepsis hos nasjonale beslutningstakere mot for sterke regionale politikkinisiativ. Gjennom intervjuene vi har gjennomført, skinner det gjennom at holdningene til å utøke rommet for grenseregionalt samarbeid i Norden både i volum, kompetanse og m h p juridiske føringer er 'skeptisk avventende'. Denne holdningen er gjengs for embetsverkene i Helsingfors, Stockholm og Oslo og nyanserer altså bildet av et norsk styringsverk som slipper regionene fri til å forfølge egne politiske mål. Det skal legges til at KMDs kompetanse på EGTS, som ansvarlig fagdepartement, så langt er lav, og at departementet ønsker å se nærmere på ordningens tillem্পning i Norge før det flagger et offisielt syn på en eventuell norsk deltakelse i et EGTS-samarbeid.

De regionale forutsetningene for å delta inn i et forsterket regionalt samarbeid over grensen ligger i de ressurser og virkemidler ulike aktører i regionen rår over og i den historikken som finnes for slikt samarbeid. Det er ikke mulig å gå i detalj her, men om en ser til fylkesnivået, er det lang historie i Nordland for å drive en offensiv utviklingspolitikk. Fylkeskommunen er blant de norske fylkene som stadig har størst budsjett og bemanning, både absolutt og relativt, for å betjene dette politikkområdet,

---

<sup>10</sup>[www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommune/id2588648/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommune/id2588648/)

<sup>11</sup> [www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/sams+vegadministrasjon](http://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/sams+vegadministrasjon)



og fylkeskommunen har lenge også utmerket seg ved å følge godt med i hva som rører seg på feltet innenfor EU.

Gjeldende fylkesplan har tre målområder og rammes inn av en tekst om ”Nordland i dag, og Nordland i verden”.<sup>12</sup> Målområdene er 1: livskvalitet, 2: livskraftige lokalsamfunn og regioner, 3: verdiskaping og kompetanse. Under mål 2 er det spesielt omtalt at regionsentrene må spille en lokomotivrolle dersom det skal skapes vekst og trivsel i fylket. Helgeland har fire av disse sentraene: Brønnøysund, Mo, Mosjøen og Sandnessjøen. Dette poenget er også godt belagt gjennom en egen rapport fra NIBR om byenes betydning for den regionale innovasjonsevnen og om behovet for en bypolitikk i fylket.<sup>13</sup> Det er i forlengelsen av dette vedtatt en egen plan for by- og regionsenterpolitikk i fylket.<sup>14</sup>

En slik plan kan ikke alene endre byene den omfatter. Slik endring må skje gjennom samhandling med kommuner, næringsliv, kunnskapsinstitusjoner og organisasjoner for øvrig. Kopling til internasjonale miljøer med erfaring og felles interesser i å utvikle akser for samarbeid er her helt vesentlig for å lykkes. E12-geografien danner ramme for en slik akse. Her faller regionale mål og historisk erfaring sammen. I så måte kan et EGTS-prosjekt gi en forsterket ramme om de ambisjoner den regionale bypolitikken for Nordland setter.

### 1.3.2 Om EGTS-ordningen

Det finnes en rekke ulike måter å organisere et regionalt samarbeid over landegrensene på. En kort og instruktiv oversikt er utarbeidet for E12 Atlantica transport innenfor Interreg Botnia-Atlantica. Vi skal se nærmere på EGTS-ordningen.<sup>15</sup>

Et EGTS (Europeisk gruppering for territorialt samarbeid) er et juridisk instrument etablert av EU for å lette og fremme grenseoverskridende, trans- og internasjonalt samarbeid. Et EGTS kan bestå av EUs medlemsstater, nasjonale, regionale og/eller lokale myndigheter samt andre offentligrettslige organer og ideelle foreninger som yter støttefunksjoner til myndigheter. Regelverket som regulerer EGTS åpner også – etter endringen i EGTS-forskriften i 2013 – for at ikke-medlemmer (av EU) kan delta som fullverdige medlemmer. Dersom ikke-medlemmer skal delta, må landet enten være nabo til en av de involverte medlemsstatene, eller være en del av et felles grenseoverskridende, transnasjonalt eller oversjøisk program. I alle tilfeller må minst ett medlem av EGTS være lokalisert innenfor en EU-medlemsstat.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> [www.nfk.no/byromseminar-nordland/\\_f/p35/i9863e590-ca39-486f-bcd0-da0e1eff366b/fylkesplan\\_for\\_nordland\\_2013\\_2025.pdf](http://www.nfk.no/byromseminar-nordland/_f/p35/i9863e590-ca39-486f-bcd0-da0e1eff366b/fylkesplan_for_nordland_2013_2025.pdf)

<sup>13</sup> Vestby, G.M., Bergsli, M., Langset, B. Og Nygaard, M.O. (2016), Byene i Nordland som innovasjonssentra. Kunnskapsgrunnlag for bypolitikk. NIBR-rapport 2016:2. Oslo: NIBR.

<sup>14</sup> [www.nfk.no/\\_f/p34/i0ff37c0b-d5d4-4bcd-9160-4b1be4ab3c02/regional-plan-for-by-og-regionsenterpolitikk-i-nordland-2017-2025.pdf](http://www.nfk.no/_f/p34/i0ff37c0b-d5d4-4bcd-9160-4b1be4ab3c02/regional-plan-for-by-og-regionsenterpolitikk-i-nordland-2017-2025.pdf)

<sup>15</sup> Samverkansformer E12 Atlantica Transport. Information hämtad bl.a. från workshop 12-13 januar i Umeå med WP3 (Samverkansstrukturer), E12 Atlantica Transport. Oktober 2017.

<sup>16</sup> Fact Sheet; EGTC – European Grouping of Territorial Cooperation. Hentet på siden: [www.interact-eu.net/download/file/3777](http://www.interact-eu.net/download/file/3777)



Den sentrale lovbestemmelsen for EGTS-ordningen er EGTC Regulation 1082/20061. Lovbestemmelsen ble endret noe etter at følgende reguleringer tredde i kraft i 2014: Regulation 1302/20132 og noen artikler fra ETC Regulation (EC) No 1299/2013. I saker som ikke er regulert i EGTS-forskriften, gjelder den nasjonale lovgivningen i medlemsstaten hvor det offisielle EGTS-hovedkvarteret ligger. I dette ligger visse juridiske implikasjoner, og ifølge EGTS-forskriften skal etableringen av et EGTS godkjennes av sentrale myndigheter, i forkant av opprettelsen, for alle parter som ønsker å inngå i et EGTS.

Et EGTS kan ha som funksjon å være tjenesteleverandør for visse tjenester det kan være gunstig å koordinere og samarbeide om internt mellom EGTS-er medlemmer. Som medlem av et EGTS frasier en seg ikke kompetanser, myndighet og ansvarsområder knyttet til ytelse av tjenester. EGTS-er står kun for koordinering og utføringen av tjenesten eller oppgaven. En rapport påpeker at få EGTS i særlig grad gjør dette, ettersom de juridiske prosessene og avklaring med nasjonale, regionale og lokale myndigheter ofte er svært tidkrevende<sup>17</sup>. Det er i dag etablert 70 EGTS, de fleste EGTS-er har en funksjon som verktøy for strategisk samarbeid og påvirkning mot regionale, nasjonale og internasjonale myndigheter<sup>18</sup>.

I en evaluering fra 2018 av hvordan EGTS-instrumentet og den nye EGTS-forskriften fungerer, fremgår det at mange av dem er involvert i europeiske samarbeidsprogrammer (ETC-programmer). I tillegg implementerer flere av EGTS-ene annen EU-politikk og programmer som Erasmus, European Social Fund og European Agricultural Fund for Rural Development<sup>19</sup>.

Videre konkluderer evalueringen med at EGTS-ordningen i stor grad kan sies å gi merverdi for de involverte. Gjennom samarbeid med medlemmer fra både EU-medlemsland og ikke-medlemmer tilrettelegges beslutningsprosesser, felles mål og strategier utvikles over landegrensene, uavhengighet fra enhetlige politiske beslutninger opprettholdes, og instrumentet har høy synlighet i Europa.

Evalueringen rapporterer også at ordningen resulterer i at regioner i økt grad planlegger og implementerer strategier i fellesskap, noe som setter regionenes felles interesser foran de nasjonale interessene. Dette inkluderer bedret servicetilbud i grenseregionene. Videre erfarer man at EGTS-ene får lettere tilgang til EU-støtte, samt at det at EGTS-ene er grenseoverskridende, gjør at det er lettere å kommunisere at samarbeidet har merverdi på europeisk plan.

En annen fordel med EGTS-ordningen er at det er et ferdig konsept. Gjennom EGTS-forskriften påpekes det hvilke formaliteter og avklaringer som må på plass i forkant av etableringen. Det

---

<sup>17</sup> Spatial foresight brief 2014: 5, *Potential and limits of the EGTC instrument for enhancing integration across borders*. Hentet fra: [http://www.spatialforesight.eu/tl\\_files/files/editors/dokumente/Brief-2014-5-141111.pdf](http://www.spatialforesight.eu/tl_files/files/editors/dokumente/Brief-2014-5-141111.pdf)

<sup>18</sup> <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx>

<sup>19</sup> Assessment of the application of EGTC regulation, Final report – 20.04.2018. Hentet på siden: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess\\_egtc\\_applic\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_egtc_applic_en.pdf)

spesifiseres også hvilke juridiske avklaringer som må gjøres. Videre defineres hvilke myndighetsorganer (generalforsamling, formannskap og direktør) som må etableres, og oppgavene EGTS kan håndtere avgrenses. I forskriften spesifiseres det også hvilke vedtekter og statutter som må etableres<sup>20 21</sup>.

Utfordringer som ofte trekkes fram ved etableringen av et EGTS er den tidkrevende etableringsfasen, godkjenning fra nasjonale myndigheter og liten kjennskap til EGTS-ordningen blant de ulike aktørene som involveres i prosessen. Etableringsfasen tar tid ettersom potensielle medlemsorganisasjoner i et EGTS må gjøre seg kjent med ordningen, hva den innebærer og hvilke implikasjoner et medlemskap gir. Videre er det ofte en lang og kompleks prosess knyttet til enighet omkring oppgaver, vedtekter, strategi og roller i organisasjonen. Dette er noe vi kjenner igjen fra den diskusjonen som nå går rundt hvordan en skal håndtere et EGTS i de tre interessentlandene, og ikke minst knyttet til hvordan en eventuell oppgaveoverføring mellom etablerte organisasjoner og EGTS skal håndteres. Nasjonale myndigheter må også godkjenne lokale og regionale organisasjoners deltakelse i et EGTS. Mangel på kunnskap om hva deltakelse i et EGTS innebærer og hvilke følger det får kan erfaringsmessig virke bremsende på etableringsprosessen.

I noen tilfeller er det utfordringer knyttet til at land har ulik nasjonal forvaltningspraksis og holdning til regionale initiativ for grenseregionalt samarbeid. Mens f.eks. Tyskland har en føderal struktur som forutsetter stor grad av regionale politiske initiativ, har Frankrike en sterk sentralistisk tradisjon for utforming av politikk. På samme måte skaper det problemer for konkrete samarbeid der noen land har innarbeidet EGTS-instituttet i nasjonal lovgivning, mens andre land enten ikke har gjort dette, eller bare gjort det delvis.<sup>22</sup> Dette er utfordringer som så langt ikke kan løses av andre enn de deltakende landene selv. Det finnes ingen overnasjonale instrumenter for å løse dette dersom landene selv ikke finner gode nasjonale former for implementering av EGTS-ordningen.<sup>23</sup>

I nordisk sammenheng burde slike utfordringer kunne overkommes. Så ulike er tross alt ikke våre forvaltningstradisjoner. Det vil i prosessen videre være nyttig for norske aktører som vil inn i et EGTS å lære av finske og svenske erfaringer for sin egen kontakt med nasjonale myndigheter. På nasjonalt hold vil det trolig skje økt læring de nordiske hovedstedene imellom gjennom det regionalpolitiske

---

<sup>20</sup> Comitee of Regions - EGTC Regulation 1082/20061 Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1082-20140622&from=EN>

<sup>21</sup> For mer detaljert informasjon om de ulike stegene i etableringen av et EGTS se: [http://www.huro-cbc.eu/uploads/editors/file/INTERACT\\_Handbook\\_on\\_the\\_EGTC\\_November\\_2008.pdf](http://www.huro-cbc.eu/uploads/editors/file/INTERACT_Handbook_on_the_EGTC_November_2008.pdf) og Spatial foresight brief 2014: 5, *Potential and limits of the EGTC instrument for enhancing integration across borders*: [http://www.spatialforesight.eu/tl\\_files/files/editors/dokumente/Brief-2014-5-141111.pdf](http://www.spatialforesight.eu/tl_files/files/editors/dokumente/Brief-2014-5-141111.pdf)

<sup>22</sup> Ulrich, P. (2019): Territorial cooperation, supraregionalist institution-building and national boundaries: the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the eastern and western German borders, *European Planning Studies*, DOI: [10.1080/09654313.2019.1623974](https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623974).

<sup>23</sup> Evrard, E. (2016): The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux? *Geopolitics* 21(3): 513-537.

samarbeidet i NMR. Det burde derfor være rimelig å forvente at de nordiske landene hadde en felles holdning til hvordan en skulle forholde seg til EGTS som institusjonell samarbeidsform.

I det konkrete tilfelle en nå står overfor, der det eksisterer en rekke etablerte samarbeidsorganer og prosjekter for grense- og mellomregionalt samarbeid, kan en fra norsk side være tjent med å føle seg fram i forhold til hvilke oppgaver det vil være naturlig å trekke inn i EGTS. Rent formelt synes det ikke å være noen hindre mot å la EGTS omfatte de fleste av de samarbeidsoppgavene som i dag utføres over grensen, enten disse er av politisk-strategisk eller tjenesteytende art. Det vil likevel avhenge av to forhold om en slik oppgaveoverføring lykkes: 1) at en slik overføring er ønsket av dem oppgaven berører, og 2) at det er politisk enighet blant deltakende parter i samarbeidet om overføring. Det kan dermed være at en i en kortere eller lengre overgangsperiode vil leve med et EGTS samtidig som en del av den nedarvede organisasjonsfloraen består. Det er selvfølgelig noe som må veies opp mot de kostnader det innebærer å holde seg med parallelle organisasjoner, om enn bare som en midlertidig løsning.

### 1.3.3 Om Midtskandia

MidtSkandia er i dag tatt opp som offisielt grenseorgan av NMR, og er det grenseorganet som jobber for å fjerne grensehinder mellom Nordland og Västerbotten. Spesielt Helgeland som region er aktiv i å utvikle lokalt næringsliv over landegrensen, nettopp på grunn av den nærhet og de tette båndene som alltid har eksistert over grensen.

Overordnet er målsettingene til MidtSkandia å være premissleverandør og kunnskapsbærer overfor beslutningstakere i grenseoverskridende spørsmål. Dette gjør organisasjonen ved å være initiativtaker og pådriver, samt gjennom å gi bistand til prosjekter og medvirke til å løse oppgaver som samsvarer med organisasjonens målsettinger. MidtSkandia skal være bidragsyter i spørsmål knyttet til service for bofaste og arbeide for å både forhindre fraflytting og øke innflytting til regionen. Nordregio presenterte nylig en rapport som viser at de demografiske utfordringene stadig blir større i de svensk-norske grenseområdene.<sup>24</sup> Særlig på svensk side av grensen er følgene av uttynningssamfunnet stadig mer merkbare. Dette betyr at behovet for å finne nye og kreative løsninger på velferdsforsyning i grenseområdet øker. I så måte er det snarere behov for mer enn mindre fokus på den oppgaven MidtSkandia så langt er satt til å løse. Organisasjonen har to spesifikke satsningsområder: utviklingsarbeid over landegrensen og forbedring av transport og logistikk-løsninger. Under hvert av satsningsområdene er det definert mer spesifikke målsettinger. MidtSkandia har også et nært samarbeid med Kvarkenrådet, blant annet om en felles transportstrategi for E12-regionen mellom Finland og Helgeland.

---

<sup>24</sup> Wang, S.; Turunen, E.; Roto, J.; Thunell, PA, Nilsson, K (2019): Demografisk sårbarhet. En gemensam utmaning för kommunerna längs riksgrensens mellan Norge och Sverige. *Nordregio WP 2019:1*. Stockholm:Nordregio.

MidtSkandia er en ideell organisasjon, hvor det øverste beslutningsorganet er årsmøtet. Organisasjonen har et styre bestående av seks norske og seks svenske medlemmer, i tillegg til et arbeidsutvalg og et eget sekretariat. Region Västerbotten og 9 av de 15 kommunene i Västerbotten er medlemmer. På norsk side er Nordland fylkeskommune og 10 av Helgelands 18 kommuner medlemmer. I tillegg kommer Sør-Helgeland og Indre Helgeland regionråd og tre bedrifter.

### 1.3.4 Om Blå Vägen

Tanken om å binde sammen E4 i Sverige med E6 i Norge oppstod på midten av 1950-tallet. Noen ildsjeler bestemte seg for å gå sammen om dette prosjektet – og de lyktes. Den blå veggen er i dag en stadig viktigere trafikkvei og et bevis på et unikt internasjonalt samarbeid. På 1960-tallet ble den «blå linjen» trukket gjennom Finland til den russiske grensen. I 1990 ble grensen krysset, og i dag går veien helt til Pudosh i den russiske republikken Karelen. Derfor kan Blå Vägen i dag tilby en mer enn 200 kilometer lang reise over fjell, gjennom skoger, byer og levende landskap.

Organisasjonen Blå Vägen er en ideell organisasjon som sammen med andre aktører vil skape en sterk vekstkorridor rundt Blå Vägen/E12 i Västerbotten, Sverige. Organisasjonen vil fremme vekst og utvikling langs hele den svenske delen av vegen. Organisasjonen samarbeider med de svenske kommunene Storuman, Lycksele, Vindeln, Vännäs og Umeå. Organisasjonen har de siste årene hatt tre prosjekter gående: Tvärinfra, E12 Atlantica Transport og NLC Corridor Cooperation & Investments. Spesielt innenfor E12 Atlantica Transport er det arbeidet fram mye underlagsmateriale som vil være nyttig inn i en videre EGTS-sammenheng.

Ser en på E12-aksen i dag, er den delen av veien som går fra Helsingfors via Vasa til Umeå, en av de sterkest voksende nordiske regionene nærings- og befolkningsmessig. Dette gir en god prognose for årene fremover.<sup>25</sup> Fra et norsk-svensk perspektiv vil det være en utfordring å skape de samme sterke vekstimpulsene fra Umeå til Helgeland.

### 1.3.5 Om Kvarkenrådet

Kvarkenrådet har som mål å utvikle regionen ved å støtte samarbeid mellom ulike aktører, redusere og eliminere grensehindringer, øke regionens synlighet på nasjonalt og europeisk nivå og ved å jobbe aktivt i flere europeiske nettverk. I praksis betyr dette at Kvarkenrådet blant annet arbeider med å sikre og utvikle trafikken over Kvarken (gjennom for eksempel Midway Alignment og MABA II), utvikle infrastrukturen i regionen, utvide og utdype samarbeid mellom universiteter, fremme grenseoverskridende næringssamarbeid og med å utvikle turisme og kulturliv i Kvarken-regionen. Dette gjøres for eksempel gjennom å starte opp samarbeidsstrukturer eller -prosjekter, ved å leie ut

---

<sup>25</sup> Wang, S.; Turunen, E.; Roto, J.; Thunell, PA, Nilsson, K (2019): Demografisk sårbarhet. En gemensam utmaning för kommunerna längs riksgrensen mellan Norge och Sverige. *Nordregio WP 2019:1*. Stockholm:Nordregio. (S.8)

simultantolkningsanlegg og gjennom informasjonsvirksomhet. Siden 1972 har Kvarkenrådet bidratt i over hundre grenseoverskridende prosjekter.

I likhet med MidtSkandia er Kvarkenrådet en ideell organisasjon, hvor den øverste beslutningsmyndigheten ligger hos årsmøtet. Organisasjonen ledes av et styre, og disponerer 2,6 årsverk, i tillegg til prosjektansatte. Kvarkenrådets hovedmedlemmer i Sverige er Örnsköldsvik kommune og region Västerbotten. De finske hovedmedlemmene er kommunene Vasa, Seinäjoki, Karleby og Jakobstad, samt de tre landskapsforbundene/samkommunene i Österbotten - Österbotten, Mellersta Österbotten og Södra Österbotten. Gjennom vedtak i årsmøtet 20. mai 2019 ble Kvarkenrådet formelt vedtatt omdannet til EGTS.

## 2. Drøftingsdel

Denne delen av rapportene summerer opp og drøfter de ulike aspektene som prosjektet er bedt om å behandle. Disse er spesifisert slik:

- Konsekvenser for foreningene MidtSkandia og Blå Vägen
- Geografisk dekningsområde på norsk side
- Konsekvenser for Nordland fylkeskommune
- Konsekvenser for det interkommunale samarbeider på Helgeland
- Valg av ansvars-, og utviklingsområder for EGTSet
- Aktiv deltakelse i styringen av EGTSet
- Økonomi og medlemskap
- Tjenester som EGTSet skal tilby for kontingenten

Ved drøftingen av disse punktene trekker vi på de samtaler vi har hatt med aktører i og rundt prosjektet, gjennomførte intervjuer og de rapporter og dokumenter som er stilt til rådighet for utredningen eller som vi har funnet relevante under prosjektperioden. Vurderingene munner ut i et sett anbefalinger for hvordan prosessen rundt en eventuell deltakelse i et EGTS kan håndteres videre.

### 2.1.1 Konsekvenser for foreningene MidtSkandia og Blå Vägen

Initiativet til dannelsen av EGTS innenfor det geografiske området som berøres av prosjektet kommer fra Kvarken-samarbeidet, mens nærværende prosjekt gjennomføres på oppdrag fra MidtSkandia ved Rana Utviklingsselskap AS (RU). Formelt dannes et nytt EGTS med utgangspunkt i Kvarkenrådet. Vedtektene for det nye EGTSet har også dette som forutsetning. Kvarkenrådet EGTS blir dermed i utgangspunktet et finsk-svensk samarbeid. MidtSkandia-samarbeidet er et norsk-svensk samarbeid, mens Blå Vägen-samarbeidet i utgangspunktet representerer et svensk initiativ med aktivitet inn både Norge og Finland. MidtSkandia og Kvarken EGTS har begge et bredt sikte for sitt arbeid, mens Blå Vägen-samarbeidet primært arbeider med transport-korridoren E12.

Hvis MidtSkandia – særlig tilskyndet fra norsk side – ønsker å gå inn i EGTSet, vil det være naturlig at hele MidtSkandia-samarbeidet blir med inn. Dette kan skje på to måter, enten ved at MidtSkandia-samarbeidet oppløses parallelt med eller etter at aktørene går inn i Kvarken EGTS, eller ved at Kvarken EGTS skifter navn til MidtSkandia EGTS ved opptak av norske og ytterligere svenske interessenter. I begge tilfeller vil en oppnå en sanering av antall samarbeidende organisasjoner i regionen. Denne prosessen kan en se ytterligere drevet dersom Blå Vägen-samarbeidet også skulle tilordnes et nytt EGTS og for eksempel defineres inn som en del av et utskott for transport/samferdsel i dette. Som vi har argumentert ovenfor, kan det være fornuftig å lytte seg fram til progresjonen i en slik prosess for å beholde et godt samarbeidsklima i regionen.

Et scenario kan altså være at etableringen av et EGTS innebærer at antall grenseregionale samarbeid i regionen på noe sikt reduseres fra tre til ett. Det kan anføres flere argumenter for en slik løsning:

- Arbeidet får tydeligere og strammere konsentrasjon og institusjonell status.
- Vi finner ingen formelle hindre i EGTS-instituttet som sådan for å ta opp seg i de oppgaver som i dag løses grenseregionalt, og heller ikke i forhold til de fremtidige oppgaver som er oppe til diskusjon.
- Den finansielle situasjonen kan bli bedre, noe som særlig vil avhjelpe den historiske koplingen til NMR og deres budsjetter, som ikke kan forventes å øke framover.
- Nasjonale myndigheter vil med sannsynlighet stille seg mer positive ved en opprydding i den regionale samarbeidsfloraen en uten.
- Det vil bli lettere å mobilisere lokale aktører fra et, tross alt, begrenset tilfang av interessenter og ildsjeler.
- Samarbeidet vil oppgraderes i tråd med EUs anbefalte rammeverk for grenseregionalt samarbeid. Dette vil i seg selv gi økt legitimitet og tyngde til samarbeidet. Veksten i antall EGTS i Europa over tid taler i seg selv for en slik utvikling.

På minussiden kan en kanskje trekke fram at etablerte samarbeid har sine tilvante mønstre og føringer. Disse kan deaktiveres og aktørene demotiveres gjennom avvikling med den følge at oppnådde resultater går til spille og at etablerte aktører ikke blir med videre. Det kan også medføre økt sårbarhet å legge alt samarbeid til én organisasjon. En er da kritisk avhengig av at denne fungerer.

Dersom løsningen skulle bli å samordne alt samarbeid innenfor én organisasjon gjennom malen av det etablerte EGTSet, må vedtektene for dette EGTSet endres for å tilpasse seg en slik situasjon. Dette kan innebære navneendring og endring av vedtekter knyttet til medlemskap og språk for å fange opp et bredere geografisk nedslag. Fra Kvarkenrådets side er det vårt inntrykk at man ønsker å være så fleksible som mulig for å møte norske behov ved en tilslutning til EGTSet.

Det vil også være naturlig at skapes balanse rent innflytelsesmessig mellom de tre landene så vel økonomisk som politisk og administrativt. Det er viktig for å sikre forankring i alle medlemslandene og rett fortolkning av behov og stemninger at det er administrativt tilsatte i alle de tre deltakende regionene.

### 2.1.2 Geografisk dekningsområde på norsk side

Det geografiske dekningsområdet for det grenseregionale samarbeidet som berøres av denne utredningen er Helgeland, men oppslutningen om dette samarbeidet er svært ujevnt forankret i kommunene og blant andre aktører i regionen. Sterkest står samarbeidet i Rana og i Indre Helgeland, mens det er svakere forankret i de andre delene av regionen. En særlig utfordring er det at Vefsn som den nest største kommunen i regionen, og med sitt industrielle tyngdepunkt og en viktig havn, ikke deltar i



MidtSkandia-samarbeidet. Underlagsmaterialet vårt viser at det her er svak institusjonell og opplevd tilhørighet til MidtSkandia, men at det på samme tid er betydelig interesse for de muligheter som et samarbeid over mot finsk og svensk side kan innebære for kommunen og regionen, dersom et slikt samarbeid gis en ny start. Et nytt eller forsterket samarbeidsorgan som et EGTS-samarbeid vil innebære, må ta dette på alvor og sørge for at det er en representativ deltakelse inn i samarbeidet fra norsk side.

En må da også være forberedt på at kunnskapen om det historiske og aktuelle grenseregionale samarbeidet er svært ujevnt fordelt, også blant nøkkelpersoner på Helgeland, og at kjennskapet til EGTS-instituttet så godt som mangler. Det må derfor gjøres et arbeid, både for å informere og for å motivere potensielle aktører i forkant av en eventuell tilslutning. Et unntak her er Indre Helgeland regionråd, der det allerede er fattet vedtak om å arbeide for å bli med i et grenseoverskridende EGTS.

Samarbeidet fremstår som naturlig avgrenset til Helgeland og E12-aksen med dennes innflytelsessfære. Dette gir en avgrensning mot tilgrensende samarbeid langs E14 mot Trøndelag i sør og mot E10 og Ofoten i nord. Disse tre øst/vest-korridorene har sine respektive agendaer, og det synes ikke å være noen videre konflikt mellom dem i forhold til geografisk influensområde. Slik sett er grunnlaget godt for å videreføre de geografiske rammene for samarbeidet etter dagens arbeidsdeling.

Denne geografiske teigdelingen gjør det også enkelt for Nordland fylkeskommune å delta inn i samarbeidet i forhold til fylkets definerte subregioner og deres ulike grenseregionale behov. Vi merker oss at det fra fylkeskommunens side er en positiv holdning til slikt arbeid, men at det særlig på samferdselsiden savnes et engasjement fra fylkeskommunen som kan matche engasjementet fra finsk og svensk side og fra kommunalt og interkommunalt nivå på norsk side, samt fra lokalt næringsliv. Samferdselsagendaen nord-sør ser i Nordland ut til å ha større oppmerksomhet enn den tilsvarende agendaen øst-vest.

Mye av det nordiske samarbeidsmønsteret i Norge, Sverige og Finland er basert på at enkeltkommuner og fylkeskommuner/landsting utgjør medlemsmassen. Særlig i Norge er dette et problem ved at mange kommuner er små og dermed ikke har tilstrekkelige kapasitet til å delta med ønsket styrke og kompetanse i slike samarbeid. Det ser ikke ut til at prosessen med kommunereformer i Norge kommer til å endre på dette i overskuelig fremtid. Det vil derfor trolig være mest fornuftig å basere et medlemskap på norsk side på at dette forankres i de interkommunale regionsamarbeidene på Helgeland samt i Nordland fylkeskommune.

Status i dag er at det er tre interkommunale samarbeid på Helgeland. Allerede i løpet av sommeren 2019 kan disse være redusert til to. I så fall skulle disse to være store nok til å ha tilstrekkelig nedslag til at de kunne være kompetente aktører inn i et EGTS-samarbeid. Slik vedtektene er for det EGTSset som nå etableres i Kvarken, vil det være nødvendig å få forståelse for at interkommunale organer kan forstås som kommunemedlemmer i henhold til vedtektene. En bør ta opp med EGTSset om ikke dette

kan være en tjenlig modell for norsk medlemskap, særlig etter at kommuneloven er endret fra 2019 av for å åpne for at interkommunale politiske samarbeidsorganer skal kunne spille en viktigere rolle enn før. Det skulle, slik vi ser det, ikke være noe til hinder i selve EGTS-ordningen for at det kan organiseres slik.

Det kan også vurderes om ikke byene på Helgeland, og særlig Mosjøen gjennom Vefsn kommune og Mo gjennom Rana kommune, bør være direktemedlemmer inn i et EGTS. Det tenkes her særlig på de sterke nærings-, kunnskaps- og samferdselsinteressene som er knyttet til disse byene, og til at disse byene dermed også blir viktige partnere for de større sentraene på finsk og svensk side i samarbeidsregionen. Mo og Mosjøen er begge tegnet inn som endepunkter for EI2-visjonen slik den er nedfelt i dokumenter for E12 Atlantica Transport.<sup>26</sup> Dette vil være viktig for å matche innflytelsen fra store byer som Vasa og Umeå. Det er slik vi ser det viktig at en slik løsning omfatter både Mo og Mosjøen, og ikke bare én av byene, for å skape legitimitet inn i EGTS-samarbeidet. Det skal ikke stikkes under stol at det fra Vefsn side vil være et problem dersom det ikke er balanse i innflytelse inn i samarbeidet mellom Vefsn og Rana. En slik balanse, tuftet på en omforent forståelse av forutsetninger for og roller i et forsterket EGTS fra norsk side kan f.eks. starte med at det tas kontakt på ordfører-/rådmannsnivå de to kommunene imellom for å finne grunn i det videre arbeidet. Det er likevel viktig ikke å miste tempo i arbeidet gjennom dette forankringsarbeidet.

### 2.1.3 Konsekvenser for Nordland fylkeskommune

Nordland fylkeskommune er i likhet med andre norske fylkeskommuner regional utviklingsaktør. Dette innebærer at fylkeskommunen disponerer regionale utviklingsmidler og utformer og iverksetter politikk innenfor sitt kompetanseområde. Dette omfatter også deltakelse i ulike former for internasjonalt samarbeid. Nordland har tradisjon for drive slikt arbeid, både gjennom deltakelse i Interreg-samarbeid og gjennom å følge aktivt med i forhold til hva som rører seg på EUs ulike regionalpolitiske arenaer. Nordland var f.eks. en av de første fylkeskommunene til å skaffe seg innsikt i og selv utvikle en egen innovasjonspolitik og senere også en egen politikk for Smart spesialisering (RIS3).

Fra fylkeskommunens side vil det være viktig å skaffe seg egenforståelse av hva slags grensesnitt som skal legges mellom fylkeskommunens utviklerrolle, det interkommunale politiske samarbeidet og et EGTS-samarbeid. Slik det fremstår i dag, vil et EGTS ikke ha utviklingspolitiske fullmakter eller kompetanser som kommer i konflikt med eller avkorter fylkeskommunens rolle, særlig ikke for et EØS-land som Norge. Det vil heller være snakk om å finne ut av hvordan de ulike aktørene kan spille sammen for forsterket måloppnåelse på definerte områder, og da særlig innenfor næring, samferdsel og FoU. Dette er områder der Nordland fylkeskommunen allerede opptrer som en sterk, regional aktør. Vi vil likevel anbefale at fylkeskommunen går nøye gjennom de føringer og muligheter som

---

<sup>26</sup> Samverkansformer E12 Atlantica Transport. Information hämtad bl.a. från workshop 12-13 januar i Umeå med WP3 (Samverkansstrukturer), E12 Atlantica Transport. Oktober 2017.

ligger til EGTS-instituttet slik at det skapes politisk legitimitet i forhold norsk deltakelse, ikke minst som et ledd i kommunikasjonen med nasjonale myndigheter.

Det må her også tas utgangspunkt i at Regjeringen så langt ikke har noe ståsted i forhold hvordan Norge som EØS-land skal forholde seg til EGTS-ordningen og eventuelt også den foreslåtte, og juridisk mer omfattende, ECBM-ordningen. Dette er et arbeid som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) nå må forventes å påbegynne i og med at EGTS-ordningen vurderes i Nordland, og det fra Hedmarks side er snust på om ECBM-ordningen kan være tjenlig for å institusjonalisere det grenseregionale samarbeidet over grensen mot Sverige derfra.

Et spørsmål som det vil være interesser knyttet til, vil være om et EGTS kan brukes som operativt organ for å lede fremtidige interreg-samarbeid. Dette er et spørsmål som vi må forvente at det er knyttet nasjonale interesser til, uten at vi nå kan gi bud på hvordan de nordiske hovedstedene stiller seg. Vi registrerer at Nordland fylkeskommune allerede nå gjør det klart at det ikke vil være aktuell politikk å la et EGTS ha ansvar for fremtidig interreg-samarbeid. Det er verd å merke seg at de respektive politiske ledelsene på regionalt nivå i Nordland, Österbotten og Västerbotten nylig formulerte et brev inn mot forhandlingene om en ny interreg-periode 2021-27 der de ga sterkt uttrykk for at eget geografisk område ble prioritert. En annen dimensjon i forlengelsen av dette er at de institusjonelle endringene som følger av at internasjonalt samarbeid orienterer seg mot EGTS- og ECBM-ordningene, vil ha konsekvenser for de grense- og mellomregionale samarbeidenes tradisjonelle oppkopling mot NMR. Dette vil formodentlig også bli gjenstand for diskusjon de nordiske samarbeidsministrene imellom. Vi gjentar vår forståelse fra tidligere om at det, knyttet til EGTS-instituttet som sådant, ikke er noe til hinder for at det kan ta slike roller. Derimot varierer de nasjonale praksisene på feltet en del innenfor EU.<sup>27</sup>

### 2.1.4 Konsekvenser for interkommunale samarbeidet på Helgeland

Et EGTS-samarbeid vil i seg selv ikke ha noen føring for hvordan et interkommunalt samarbeid skal organiseres, verken på Helgeland eller andre steder. Det er heller omvendt. Et forsterket og legitimt samarbeid kommunene imellom vil ha som konsekvens at det blir lettere å delta med kraft inn i et EGTS. Men dette fordrer to ting: at det interkommunale samarbeidet ønsker å ta en slik rolle, og at vedtektene i EGTSet åpner for slikt eierskap. Som beskrevet over, er det på dette siste punktet at det nå må gjøres en innsats mot de finske og svenske aktørene i EGTSet for eventuelt å presisere de norske behovene for justering i vedtektene.

---

<sup>27</sup> Zillmer, S., Hans, S., Lüer, C. And Montán, A. (2018), *Assessment of the application of EGTC regulation*. Final report 20.04.2018. 2017CE160AT116. Brussel: EU/Spatial Foresight.

### 2.1.5 Valg av ansvars- og utviklingsområder for EGTSet

Innledningsvis i denne rapporten (kap. 1.1) vises med referanse til Kvarkenrådets vedtekter hvilke samarbeidsområder som vil være aktuelle for EGTSet arbeid. Det er lett å kjenne igjen disse samarbeidsområdene fra de historiske føringer som ligger på eksisterende samarbeid. Her er sektorer som omfatter aktivitetsområder som berører fylkeskommunen, store og små kommuner, regional stat (eksempel redningstjeneste), frivillig sektor (eksempel idrett) og næringsliv.

Likevel vil det være slik at det også må være dynamikk knyttet til hva slags temaer og felt det skal samarbeides innenfor. Her må en fra norsk side bidra slik at samarbeidet kjennes nyttig utfra de behov som særlig opptar norske aktører. De ulike prosessene som over tid har gått på norsk side knyttet til lokale og regionale behov for politikktutvikling lokalt, på Helgeland og i Nordland fylkeskommunene, skulle danne godt tilfang til å formulere slike behov. Sammenliknet med andre norske fylker, er inntrykket at det politiske utrednings- og avklaringstempoet i Nordland er høyt. Vi merker oss ellers utfra de samtaler og intervjuer vi har gjennomført, at interessen for andre enn kommuner/fylkeskommune for å kople seg opp mot et EGTS-samarbeid, synes sterkest utviklet i deler av det organiserte nærings-samarbeidet i regionen.

Som vi allerede har vært inne på, kan behovet for å styrke tjenestesamarbeidet innenfor et EGTS-samarbeid vise seg å bli større enn en kanskje i utgangspunktet har antatt. Det følger av den demografiske sårbarheten som særlig de svenske kommunene på grensen mot Norge opplever. Bosettingen er mange steder kritisk lav i forhold til å opprettholde tilstrekkelig skala for produksjon av velferdstjenester, samtidig som særlig ungdomsarbeidsmarkedet i disse kommunen også er for tynt til å sikre bærekraftig etablering av ny hushold.<sup>28</sup>

Dersom EGTSet blir bestående av aktører for alle de tre landene, må det også lages en omforent handlingsplan. Denne må angi de politiske satsingene og prioriteringene for arbeidet både på utviklings- og tjenestesiden.

### 2.1.6 Aktiv deltakelse i styringen av EGTSet

Vedtektene for Kvarken EGTS beskriver en modell der aktørene har innflytelse etter medlemskategori og demografi. Fra norsk side må en vurdere om denne ordningen er dekkende for egne behov. Utfordringen her er at den norske delen av samarbeidet vil være den demografisk svakeste delen. Det vil være naturlig at Nordland fylkeskommune går inn som hovedmedlem under kategorien 'regioner og landskap'. Nordland vil da få fem stemmer inn i styringsorganet. Dersom de interkommunale samarbeidsorganene på Helgeland skal grupperes i denne kategorien, vil de uansett om de blir to eller tre, få

---

<sup>28</sup> Wang, S.; Turunen, E.; Roto, J.; Thunell, PA, Nilsson, K (2019): Demografisk sårbarhet. En gemensam utmaning för kommunerna längs riksgrensens mellan Norge och Sverige. *Nordregio WP 2019:1*. Stockholm: Nordregio.

én stemme hver. Dersom de skal grupperes under kategorien 'kommuner' vil de få to stemmer hver. Det vil også Rana og Vefsn få dersom de går inn som hovedmedlemmer. Det må være et utgangspunkt at den norske representasjonen kommer slik ut at den oppfattes som legitim for aktørene. Dette gjelder for så vidt også for ytterligere tilslutning til samarbeidet fra svensk side.

EGTSet vil være registrert i Finland. Det vil følge finsk lov, og administrativt hovedsete vil være Vasa.

### 2.1.7 Økonomi og medlemskap

Medlemskap i EGTSet er basert på medlemskap etter en nøkkel regulert gjennom vedtektenes § 7. Medlemskontingentens størrelse bestemmes av årsmøtet. For norske kommuner burde det være akseptabelt å betale inn kontingent på linje med hva finske og svenske kommuner betaler inn. Det kan i denne sammenhengen også pekes på resonnementet ovenfor (pkt. 2.1.1) om at en sanering av antall samarbeidsorganisasjoner over grensen, vil gjøre det lettere å prioritere medlemskap i den organisasjonen man konsentrerer innsatsen mot.

For fylkeskommunen kan det gjøres samme type resonnement. Men det er de siste årene blitt enn viktigere for fylkeskommunen å foreta strengere økonomiske prioriteringer med bakgrunn i de kutt som er kommet i rammen for frie inntekter. Disse kuttene har, som vist, rammet Nordland hardest av alle landets fylkeskommuner målt i absolutte tall.

Erfaringer fra EGTS-samarbeidet andre steder i Europa er at alle slike samarbeid er unike, og at det også gjelder kostnadene med å etablere slike samarbeidet. Fordi disse prosessene er omfattende og trege, vil det også være vanskelig å anslå de samlede kostnadene ved å komme i gang. Medlemsavgiften er bare én komponent i dette. Når samarbeidet først har kommet i gang, kan en påregne at kostnadene knyttet til å drifte de ulike tiltakene som samarbeidet omfatter, vil oppveies av økonomiske besparelser i forhold til om man ikke har et slikt samarbeid eller om samarbeidsordningene hadde vært organisert hver for seg:

” Costs for setting-up an EGTC varies greatly depending on the EGTC’s purpose, tasks, national legislation of the registered office, governance structure, etc. In comparison to comparable structures, the EGTC instrument may be relatively efficient due to its great versatility and the ability to adjust the structure without excessive administrative procedures.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Zillmer, S., Hans, S., Lüer, C. And Montán, A. (2018), *Assessment of the application of EGTC regulation*. Final report 20.04.2018. 2017CE160AT116. Brussel: EU/Spatial Foresight.

### 2.1.8 Tjenester som EGTSet skal tilby for kontingenten

Leveransene gjennom EGTSet kan grovt deles i to kategorier: politisk-/strategiske utvikling og operative tjenester. De historiske samarbeidene over landegrensene har særlig vært opptatt av den første typen strategisk og politisk oppgaveløsningen. Dette er naturlig i en situasjon der en står overfor ulike nasjonale praksiser, regler og institusjoner med behov for å løse felles oppgaver og utfordringer. Når disse så er løst, vil en komme over i faser der felles praksis nedfelles som omforent forståelse av tjenesteproduksjon eller mer rutinisert behandling av saker.

Der en står overfor rene tjenesteutfordringer, vil ECBM-ordningen i en del tilfeller kunne ha passet vel så bra fordi den tillemper bruk av vertslandets juridiske rammeverk for å drive grenseoverskridende tjenesteproduksjon. Et eksempel på dette vil være lokal kollektivtransport med basis i et felles lovverk som da for nettopp denne tjenesten knyttet til en bestemt rute blir geografisk og sektorielt avgrenset til å gjelde akkurat denne tjenesten inn i nabolandet. Dette er noe ulikt ordninger som kan brukes f.eks. for å gjøre opp pasientbehandling mellom helseinstitusjoner med basis i naboland. Mot en ECBM-løsning taler at den kan oppfattes som å utfordre nasjonal lovgivning og suverenitet, slik at den vil være tyngre å få gjennomslag for i land som ikke er vertskapsland enn tilfelle vil være for EGTS-ordningen.

Ser en på variasjonen mellom EGTSer som nå opererer i Europa, er det betydelig spredning i om de arbeider operativt eller strategisk. En kan se for seg en rekke sektorer der et EGTS som strekker seg fra Finland til Helgeland vil være tjenlig for å arbeide med strategiske oppgaver som over tid vil bli mer operative. La oss ta noen eksempler: Modeller for felles utnyttelse av institusjoner med store krav til skala for å forsvare investeringer kan bli lettere å gjennomføre dersom befolkningsunderlaget for tjenestene institusjonene tilbyr øker ved å regne nedslagsfeltet til hele EGTS-området. Universiteter, forskningsinstitusjoner og sykehus er slike eksempler. Et annet eksempel er bedret samferdsel mellom landene for økt utbytte av personer, varer og tjenester. Dette kan ha en ren markedsløggikk knyttet til bedre basis for næringer som reiseliv og handel, men kan også lempe på strukturelle eller institusjonelle hindre knyttet til ulike lovgivningsregimer eller naturgitte forhold. For eksempel kan det for noen eksportører i Sverige være mer opportunt å bruke havn i Mo eller Mosjøen fremfor havn i Østersjøen pga. bedre nærhet til et gitt marked, behov for å unngå is om vinteren eller fordi nye EU-bestemmelser forventes å legge strengere miljøregimer for bruk av havner i Østersjøen og Nordsjøen enn for havner i andre havområder.<sup>30</sup>

Det er her også viktig å trekke fram betydningen av å skape bedre koplinger mellom næringslivet i ulike deler av samarbeidsområdet. Det er store muligheter for bedre utnyttelse av komparative og

---

<sup>30</sup> Prof. Kevin Cullinane (Göteborgs universitet): *Sustainable shipping in the Baltic Sea*. Foredrag ved Universitetet i Agder, Institutt for arbeidsliv og innovasjon. 9.5.2019.

kompetitive fortrinn i samarbeidsregionen (Porter 1990),<sup>31</sup> også i *triple helix*-sammenheng gjennom kopling til denne regionens samlede FoU-ressurser og -institusjoner.

På samme måte som det er umulig å svare på spørsmålet om hva det koster å etablere et EGTS, er det også først mulig å spesifisere alle de tjenester et EGTS skal omfatte, etter at partene har satt seg ned for å detaljere vedtektenes §5, der en rekke sektorer er konkret nevnt. Men på samme måte som det er sannsynliggjort fra europeiske erfaringer at gevinstene kommer over tid, er det også sannsynlig at deltakerne i samarbeidet vil oppleve stigende nytte av EGTSet desto mer det omfatter av tjenester. Om ikke annet følger et slikt resonnement av at grunnlagsinvesteringene og den løpende driften av samarbeidet, vil kunne deles i en gunstigere brøk ved stor aktivitet enn om en kun ser på hva det koster å opprette og drifte et sekretariat med få oppgaver.

### 2.1.9 Hva betyr et EGTS uten en norsk aktør på lang sikt?

Det er selvfølgelig mulig for norske aktører å stå utenfor EGTC-satsingen. Men når et EGTC etableres i eget geografisk nærområde, er det stor sannsynlighet for at det i nabolandene vil bli oppfattet som fremtidens organisasjonsform. Hvis norske aktører da blir stående igjen i eksisterende samarbeidsorganer, som så tømmes for oppslutning og innhold til fordel for EGTSet, vil det i praksis bety at den norske delen av samarbeidet i denne del av Norden får vanskeligere kår. Det er lite som tyder på Nordland fylkeskommune og helgelandskommunene selv kan definere rammene for et grenseoverskridende nordisk samarbeid, om ikke annet fordi Helgeland er et mindre område befolkningsmessig enn tilstøtende områder i Finland og Sverige. Det er alt overveiende sannsynlig at den modellen som de svenske og finske aktørene nå har valgt, vil bli malen for det fremtidige samarbeidet, særlig når denne modellen også er den som er utviklet som den som vinner terreng innenfor EU. Slik sett er det vanskelig å se fungerende alternativer til å gå med nabolandene dersom det er grenseoverskridende politisk og praktisk samarbeid en søker.

Det fremkommer også som at det er såpass stor dynamikk og momentum i det samarbeidet som i dag foregår i Kvarken, særlig på transportsiden, at dette arbeidet vil gå sin gang med eller uten norsk medvirkning i et EGTS<sup>32</sup>. Utfordringen vil da være at en uten videre norsk medvirkning vil miste den videre koplingen til å kapitalisere på denne dynamikken for videre utvikling av muligheter på norsk side, særlig knyttet til fremtidig næringsutvikling og transportsamarbeid i og med at E12-samarbeidet utgjør mye av grunnlaget for omdanningen til et EGTS.

---

<sup>31</sup> Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

<sup>32</sup> Andresen, E. & Lundberg, H. (uten år): E12 Atlantica Transport och delprojektet utveckling av gränsöverskridande trafikstartegi. *Följeforskningsrapport*. Sundsvall: Mittuniversitetet.



### 3. Rhine-Alpine Corridor EGTC

Det finnes en rekke gode eksempler på eksisterende EGTS-samarbeid i Europa. Som en interessant referansecase har vi valgt det kontinentale EGTC-samarbeidet Rhine-Alpine Corridor for å illustrere hva et slikt samarbeid har innebåret for de deltakende partene. Dette caset er også interessant fordi det omfatter Sveits, som i likhet med Norge ikke er EU-medlem – og som dessuten heller ikke er EØS-medlem.

#### 3.1 Om EGTSet

Rhine-Alpine Corridor EGTC ble etablert i 2015 som følge av INTERREG-prosjektet «CODE24 – Corridor Development Rotterdam-Genova» (2010-2015). Prosjektet hadde 10 medlemmer fra Nederland, Italia og Tyskland. Hensikten med INTERREG-prosjektet har vært å skape en enhetlig tilnærming blant prosjektmedlemmene for å sammen videreutvikle nettverkssamarbeidet i korridoren. Dette samarbeidet skulle knytte prosjektpartene sammen i arbeidet om økonomisk utvikling, bærekraftsproblematikk, logistikk og transport langs korridoren. Prosjektet skulle utarbeide konkrete tiltak knyttet til kapasitetsproblematikk langs transportårene, og til bærekraft og livskvalitet langs korridoren, som bla. støyreduksjon ved godstransport<sup>33</sup>.

Videre var et av hovedmålene i prosjektet å etablere en fast samarbeidsstruktur som kunne videreføre arbeidet etter prosjektslutt. Gjennom diskusjon og dialog underveis i prosjektet besluttet prosjektmedlemmene å etablere et EGTS ved INTERREG-prosjektets avslutning våren 2015. Innledningsvis bestod samarbeidet av de 10 opprinnelige prosjektmedlemmene. Men med et aktivt ønske om å knytte til seg flere medlemmer langs korridoren, har det i løpet av de siste årene skjedd en gradvis økning i medlemsantallet. I 2019 består EGTS-samarbeidet av 24 medlemmer fra byer, kommuner og regioner fra de opprinnelige landene i INTERREG-prosjektet, men også nye medlemmer fra korridoren har fått komme til. Med ett unntak er alle medlemmene i Rhine-Alpine EGTS fra EU-land. Kanton Basel-Stadt er det eneste medlemmet som ikke er tilknyttet EU.

Rhine-Alpine Corridor EGTC har sitt hovedsete i Mannheim og er dermed underlagt tysk lov. EGTSet er organisert med en egen generalforsamling, direktør og utøvende komite slik EGTC-forskriften krever. Generalforsamlingen (The Assembly) består av representanter fra alle medlemsorganisasjonene i EGTSet. Her fattes vedtak om den overordnede strategiske retningen for EGTSet arbeid og godkjenning av årlige budsjetter. Videre utnevner generalforsamlingen direktøren og gjennomfører valg på representanter (Chairs) i den utøvende komiteen (Managing Committee).

Direktøren har det daglige administrative og juridiske ansvaret i organisasjonen. EGTSet direktør er ansvarlig for å fremlegge en strategisk syvårsplan, samt å presentere årlige budsjetter til behandling i

---

<sup>33</sup> Rhine-Alpine EGTS-konvensjon Hentet fra: <https://egtc-rhine-alpine.eu/download/convention/>

generalforsamling. Videre rapporterer direktøren til nasjonale myndigheter (i Tyskland) etter generalforsamlingens godkjenning av budsjettene. Direktøren skal også fungere som EGTSet ansikt utad og arbeide for økt samarbeid med EU-kommisjonen og andre relevante aktører.

Den utøvende komiteen består av tre valgte representanter fra generalforsamlingen, en styreleder (Chair) og to assisterende styreledere (Vice-Chair), samt direktøren. Komiteens hensikt er å utarbeide forslag for generalforsamlingen til EGTSet strategiske arbeid gjennom utviklingen av en felles strategi. Strategien *One Corridor – One Strategy*<sup>34</sup> belyser utfordringene i korridoren samt legger overordnede føringer for hvordan EGTSet skal prioritere arbeidet med å håndtere dette i årene fremover.

### 3.2 Suksesskriterier og utfordringer

Rhine-Alpine Corridor EGTC har vist seg å være svært vellykket. Det grenseoverskridende samarbeidet har bidratt til en helhetlig utvikling av korridoren. Gjennom dokumentstudier og intervju trekkes det fram en rekke kriterier for hvorfor samarbeidet mellom medlemsorganisasjonene har vært så vellykket. Det pekes blant annet på bred forankring blant medlemmene allerede i prosjektperioden. Den felles viljen til å etablere en mer fast struktur for samarbeid og den løpende dialogen trekkes frem under intervju som den viktigste faktoren for hvorfor EGTSet har hatt så stor suksess. Som tidligere nevnt var et mål med prosjektet å etablere en felles struktur for det videre arbeidet i korridoren. Denne formaliseringen av samarbeidet gjennom lang tid, allerede før etableringen av et EGTC, trekker informanten frem som svært viktig. Den løpende dialogen og avklaringer underveis har bidratt til å bygge opp og skape en felles tillit partnerne imellom, noe som har vært helt vesentlig for samarbeidet.

Videre trekkes det frem at den felles samarbeidsviljen mellom medlemsorganisasjonene har bidratt inn i det innledende arbeidet med å etablere et EGTC. Innledende diskusjoner knyttet til EGTSet arbeidsoppgaver, budsjettamme og hovedsete ble diskutert uten store vanskeligheter. Årsaken det igjen pekes på, er arbeidet med å danne en felles samarbeidsstruktur allerede i prosjektperioden for INTERREG-prosjektet.

Rhine-Alpine Corridor EGTC jevne medlemsvekst fra 2015 til i dag har også vært en viktig faktor for suksessen. Gjennom tydelige strategier og et ønske om vekst, har en klart å mobilisere flere aktører langs korridoren til å søke medlemskap i EGTSet. Arbeidet med å synliggjøre for lokale og regionale aktører hvilken nytte og strategisk virkning EGTSet faktisk har opp mot nasjonale og internasjonale myndigheter i Brussel, har bidratt til dette. Gjennom et fokus på felles strategi og lobbyvirksomhet i organisasjonen, har en brutt barrierer som tidligere hvert enkeltmedlem ikke har hatt innflytelse og ressurser til å bryte. EGTC-instrumentet er svært anerkjent i Brussel, både blant byråkrater og blant

---

<sup>34</sup> <https://egtc-rhine-alpine.eu/publications/one-corridor-one-strategy/>

politikere. Som et viktig instrument for økt europeisk integrasjon på regionalt nivå, har EGTSet stor legitimitet i Brussel. Dette fører igjen til større gjennomslagskraft i saksbehandling knyttet til prosjektstøtter og lignende.

Basert på intervju fremkommer det at de fleste utfordringene knyttet til Rhine-Alpine EGTC i hovedsak dreier som om etablerings- og vekstutfordringer i en tidlig fase av EGTC-arbeidet. Utfordringer i etableringsfasen var knyttet til prosedyrene for opprettelsen av et EGTC. Selv om medlemsorganisasjonene var enige om mål og oppgaver, var dette nytt for alle involverte parter, og det var dermed mye usikkerhet knyttet til hvordan etableringen av et EGTC skulle gjennomføres. Rhine-Alpine EGTC er som nevnt registrert i Tyskland med hovedsete i Mannheim. Innledningsvis bød dette også på utfordringer. Tyske myndigheter var heller ikke kjent med prosedyrene for opprettelse av et EGTC, ettersom det aldri før hadde vært opprettet ett med hovedsete på tysk område. Løsningen på disse oppstartsproblemene kom ved hjelp av en løpende diskusjon om fremgangsmåte. Gjennom også å inkludere Directorate-General Regio (DG Regio) i diskusjonene, ble fremgangsmåten og videre prosedyrer for opprettelse tydeliggjort. Arbeidet med utkast til trakten for EGTC-samarbeidet, vedtekter og utforming av den endelige traktaten, viste seg også å være tid- og ressurskrevende ettersom nasjonale myndigheter blant alle medlemsorganisasjonene måtte godkjenne dette (national approval procedure).

Forståelse for de byråkratiske prosessene ved innlemmelse av nye medlemsstater var innledningsvis også svært utfordrende. Etter hvert som flere aktører søkte medlemskap i Rhine-Alpine EGTC, har dette i mindre grad vært et problem fordi stadig mer kunnskap om innlemmelsesprosesser internt i organisasjonen, har forenklet forståelsen av hvordan slikt gjøres. Formelt sett krever EGTC-regelverket godkjenning fra alle eksisterende medlemmer når nye medlemmer skal innlemmes. Dette viste seg ikke å være problematisk ettersom medlemsorganisasjonene alle hadde en tanke knyttet til at større medlemsmasse ville skape større muligheter for å påvirke beslutningsprosesser både på nasjonalt og overnasjonalt nivå via lobbyvirksomhet i Brussel.

### 3.3 Kanton Basel-Stadts medlemskap i EGTSet

Kanton Basel-Stadts innmeldelse i EGTSet var ifølge informanten fra Rhine-Alpine EGTC ikke mer komplisert enn for andre aktører innenfor EU som søkte medlemskap. Kantonen informerte nasjonale myndigheter i Bern gjennom et intensjonsbrev, og i løpet av kort tid ble innmeldelsen godkjent. Innmeldingsprosessen fortsatte så med godkjenning fra alle nåværende medlemsorganisasjoner. Videre ble det ikke gjennomført store endringer i organisasjonen som følge av kantonens medlemskap.

Juridisk var det ingen utfordringer knyttet til medlemskapet ettersom kantonen og nasjonale myndigheter ikke avga noen suverenitet eller kompetanser til EGTSet. Informanten understreket viktigheten av å poengtere at EGTC-samarbeidet ikke var i konflikt med nasjonale interesser for noen av medlemslandene. Samarbeidet kunne karakteriseres som å likne samarbeidet med en interessegruppe eller et nettverkssamarbeid med felles målsettinger.

## 4. Anbefalinger og veien videre

Denne utredningen diskuterer ulike aspekter ved en eventuell tilslutning fra aktører i Nordland til Kvarken EGTS. Som argumentert innledningsvis, kan opprettelsen av et slikt EGTS ses på som en historisk videreutvikling av internasjonalt grense-/mellomregionalt samarbeid innenfor rammen av de institusjonelle rammer som EU-samarbeidet byr på. Som sådan kan vi si at en reorganisering av samarbeidet representerer en tidstypisk, og dermed kanskje også nødvendig, tilpasning til nye føringer og behov. Disse må en søke å utnytte uten å miste kvaliteten i den arv som følger av de nordiske samarbeidsløsninger som å langt har hatt NMR som et viktig institusjonelt feste.

Det er derfor rapportens anbefaling at de aktuelle aktørene på Helgeland sammen med Nordland fylkeskommune orienterer seg inn i det EGTSset som nå er under etablering, og at nasjonale og regionale myndigheter oppdaterer sin kunnskap om EGTS-ordningen for å tilpasse seg de betingelser og utfordringer som et slikt samarbeidsinstitutt innebærer. Fordelene ved å gå inn i et EGTS-samarbeid synes langt større enn betenkelighetene. Tyngdepunktet på Helgeland for det videre arbeidet bør forankres i aksen Mo – Mosjøen og i de interkommunale samarbeidsorganisasjonene rundt Rana og Vefsn.

Herfra bør en sondere interessen i regionen. Slik det ligger nå, er det svært lav bevissthet andre steder på Helgeland om hva som er i emning. På sikt vil det være en styrke å engasjere også ytre Helgeland for det potensialet som ligger i EGTS-samarbeidet.

Norsk tilslutningen til Kvarken EGTS forutsetter videre at EGTSset tilpasser sine vedtekter slik at de også møter norske behov om navn, språk og norske medlemmer, som beskrevet i rapporten. Det bør tas snarlig kontakt med EGTS-sekretariatet i Vasa om dette.

Det anbefales å legge opp til å gjennomføre overgangen fra de eksisterende grenseregionale samarbeidsorganisasjonene til et utvidet EGTS som en trinnvis prosess. Det vil si at en overfører oppgaver til EGTSset etter hvert som aktørene er modne for det. Dette vil medføre noe økte kostnader i oppstartsfasen, fordi en må holde seg med parallelle organisasjoner, men må ses på som nødvendig for å sikre legitimitet i arbeidet.

For å lette etableringen på norsk side bør det tas opp en dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om nasjonal godkjenning av norsk tilslutning så snart som mulig.

I et lengre perspektiv bør det reises spørsmål om det er mulig å styrke det finansielle grunnlaget for grense- og mellomregionalt samarbeid utover dagens betingelser. Et slikt spørsmål ligger utenfor rapportens mandat, men løfter likevel fram et anliggende som, dersom det vinner fram, vil kunne gi helt andre rammebetingelser enn dagens:

Gjennom EØS-avtalen er Norge bundet til å bevilge betydelige midler til EU for å styrke sosial og økonomisk utjevning<sup>35</sup>. Disse midlene er rettet mot en gruppe nærmere definerte land, og det inngår også som mål for ordningen at den skal styrke forholdet mellom Norge og mottakerlandene. Hvilke land ordningen skal gjelde, er gjenstand for forhandlinger forut for hver avtaleperiode. Ingen nordiske land er i dag på mottakerlista for ordningen. Det anbefales at spørsmålet om å inkludere innsats i regionalpolitiske målområder også for naboland tas opp ved neste anledning til å forhandle ordningen, som vil være for den perioden som skal løpe fra 2021 av. Begrunnelsene for et slikt forslag kan være flere:

- Det er store utfordringer knyttet til sosial og økonomisk utvikling i MidtSkandia-området. Disse er særlig knyttet til spredtbygdhet, svak eller negativ demografisk utvikling og til økonomiske regionalprodukt under gjennomsnittet for hvert av de tre landene som inngår. Deler av områdene på finsk og svensk side er derfor også definert som målområde for EUs regionalpolitiske innsats.
- Grenseregionalt samarbeid er ikke tilstrekkelig finansiert i dag til å utnytte sitt potensial. Dette gjelder særlig for den del av samarbeidet som finansieres over NMRs budsjetter. Dette gjør det utfordrende å følge opp flere av de gode utviklingsbaner slikt samarbeid har skapt i regionen.
- Den dramatisk negative utviklingen i bevilgningen av regionale utviklingsmidler på norsk side, gjør at det er økende utfordringer knyttet til norsk medvirkning i felles nordiske prosjekter og tiltak.
- Det foreligger forslag om flere store og viktige prosjekt som kan utvikle MidtSkandia-området til en bedre integrert region med styrket verdiskapingssevne.

En videre utvikling av en slik idé må skje på den nasjonale politiske arenaen, men initiativet kan gjerne komme fra politikere i Nordland. Ideen bryter med de etablerte forutsetningene for norske bidrag med EØS-midler til den europeiske utjevningspolitikken, der det forutsettes at slik innsats skal rettes mot land som samlet har et nasjonalprodukt under 90 prosent av EUs snitt. Ideen må derfor løftes fram og bearbeides som et nasjonalt standpunkt inn i en tid der utfordringene for de tradisjonelle spredtbygdområdene fremstår som alvorligere enn for bare få år siden, og der den demografiske og økonomiske ubalansen mellom sentrum og utkant igjen tiltar i styrke både i Norge og i nabolandene.

---

<sup>35</sup> [www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos-midlene/hva-er-eos-midlene/id685567/](http://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos-midlene/hva-er-eos-midlene/id685567/)





**DANMARK**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
Danmark  
Tel: (+45) 3369 1369  
office@oxfordresearch.dk

**NORGE**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Tel: (+47) 4000 5793  
post@oxford.no

**SVERIGE**

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93 Stockholm  
Sverige  
Tel: (+46) 08 240 700  
office@oxfordresearch.se

**FINLAND**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a  
00100 Helsinki  
Finland  
www.oxfordresearch.fi  
office@oxfordresearch.fi

**BRUXELLES**

Oxford Research  
C/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
www.oxfordresearch.eu  
office@oxfordresearch.eu

**LATVIJA**

Oxford Research SIA  
Vilandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel.: (+371) 67142503  
http://oxfordresearch.lv  
info@oxfordresearch.lv