

**ENDRINGER I INTERKOMMUNALE
SAMARBEIDSFORMER - REGIONRÅD FOR FALL?**
- *EN HISTORISK KOMPARATIV CASESTUDIE AV TO REGIONRÅD I
ROGALAND (1950-2015)*

**Masterprogrammet Region og regionalisering
Vår 2016**



Tormod Wilson Losnedal (191879)
Institutt for Arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap
Universitetet i Bergen

Forord

Å jobbe med masteroppgaven har vært spennende, utfordrende og svært interessant. Med samfunnsvitenskapelig bakgrunn og interesse for kommunal- regional forvaltning, var masterprogrammet region- og regionalisering midt i blinken for meg. Det å få lov til å diskutere med medstudenter, flinke forelesere og kursansvarlige, har gjort disse årene utrolig lærerike. Å pendle mellom Bergen og Stavanger har på mange måter vært krevende, men har samtidig gjort overgangen med å flytte lettere. Jeg kommer til å savne de mange timene på kystbussen, men er glad for at det ikke blir fast annenhver uke i fremtiden.

Jeg vil gjerne takke min veileder Knut Grove ved Rokkansentreret for super oppfølging og tilrettelegging. Han har vært tilgjengelig hele tiden, og alltid gitt grundige tilbakemeldinger. Jeg vil også takke min gode venn Thomas Krogsmyr, som villig har stilt sofaen sin til disposisjon, hvis Bergensturen krevde overnatting. En stor takk må også rettes til mine foreldre i Stavanger, som lot meg flytte hjem til gutterommet for en periode før vi kjøpte leiligheten. Min kjære Marte fortjener en takk for å ha vist stor tålmodighet, gode innspill, korrekturlesing og for å ha påtatt seg forsørgerrollen mens jeg har skrevet.

Stavanger 18.05.2016

Tormod Wilson Losnedal

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg ved hjelp av en komparativ caseanalyse av regionrådene Jærrådet og Dalanerådet, sett på hvordan den historiske utviklingen i de to regionene kan forklare hvorfor Dalanerådet etter hvert avvikles, mens Jærrådet kan sies å øke sin regionale innflytelse. Dette har jeg gjort ved å sammenstille Norges politisk-administrative historie, juridiske historie og den lokale historien i Rogaland fra tilbake på 1600-tallet, for deretter å se på hvordan dette har påvirket dagens samarbeidsform og –klima. Videre har jeg sett dette i lys av innføringen av kommuneloven av 1992, og lovens §27. Målet har vært å kunne si noe om hvorvidt utviklingen av de to regionrådene kan bidra til å forklare hvorfor §27 blir den mest foretrukne paragrafen blant interkommunale samarbeid utover i 1990-årene, før det observeres en utflating og nedgang i §27-samarbeid fra midten av 2000-årene.

Dette har blitt gjort ved å opparbeide meg et omfattende kildemateriale ved bruk av både dokumentanalyse og intervju. Dette materialet har gjort meg i stand til å identifisere konkrete endringer i regionrådene fra 1950-årene og frem til i dag. Konkret er dette gjort med hjelp av to analyser, der jeg i Analyse 1 identifiserer de konkrete endringene i samarbeidene fra oppstartsfasen frem til i dag. Endringene blir deretter sett i lys av et instrumentelt og institusjonelt perspektiv i Analyse 2.

Noe av det jeg har funnet ut er at regiondanningen i Dalane og på Jæren har vært viktig for hvordan det samarbeides blant kommunene der i dag, og at dette danner bakgrunnen for de institusjonelle rammene de er i stand til å bygge for regionrådene. Samtidig er det slik at §27-samarbeidene i 2000-årene, først og fremst endrer organisasjonsform på bakgrunn av lovgivers intensjoner, som en del av en styrt utvikling. Det blir også vist til at §27 som paragrafgrunnlag, på lang sikt kan lede til en slitasje på samarbeidet, fordi alle beslutninger avhenger av like vedtak i alle medlemskommunenes kommunestyre. Det innebærer at §27 etter hvert blir uegnet som styringsverktøy, og da spesielt i forbindelse med oppgaver som krever effektiv, instrumentell styring, for eksempel oppgaver som innebærer konkurranse med andre på et åpent marked. For Dalanerådet er blant annet dette en del av det som bidrar til avvikling og reorganisering.

Abstract

In this thesis, by using a comparative case analysis of regional councils Jærrådet and Dalanerådet, I have looked at how the historical development of the two regions may explain why Dalanerådet gradually phased out, while Jærrådet increased their regional influence. This I have done by comparing Norway's political-administrative history, legal history and the local history in Rogaland from back in the 1600s, and then look at how this has affected the current form of cooperation. Furthermore, I have seen this in light of the introduction of the Local Government Act of 1992 and its §27. The goal has been to be able to say something about whether the development of the two regional councils may help explain why §27 is the most preferred section among intermunicipal cooperation throughout the 1990s, until it is observed a flattening and decline in §27 cooperation from the middle of the 2000s.

I have done this by building a comprehensive source material using both document analysis and interviews. This material has enabled me to identify specific changes in regional councils from the 1950s until today. Specifically, this is done by means of two analyzes, where I in analysis 1 identifies the specific changes in collaborations from the initial phase until today. These changes are explained by using an instrumental and institutional perspective in Analysis 2.

One of the things I've found out is that the region's formation in Dalane and Jæren have been important for how collaborations among municipalities there today, and that this forms the background for the institutional framework they are able to build for regional councils. §27-collaborations in the 2000s, primarily changes its organizational structure in light of the legislator's intentions, as part of a controlled development. It is also shown that §27 that paragraph basis, in the long term can lead to “a wear”, because all decisions depend on equal decisions in all member municipalities councils. This means that §27 eventually becomes unsuitable as a management tool, particularly in connection with tasks that require efficient, instrumental management, such as tasks that involve competition with others on an open market. For Dalanerådet this is part of what contributes to liquidation and reorganization.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
1. Innledning	9
1.1 Tema	9
1.2 Om regioner	9
1.3 Problemstilling	10
1.4 Fremgangsmåte	10
1.5 Oppgavens oppbygning	11
2. Teoretisk rammeverk	13
2.1 Innledning	13
2.2 Region	13
2.3 Interkommunalt samarbeid (IS)	15
2.4 Regionråd	16
2.5 Kommunelovens §27	18
2.6 Analyse 2 og teoretiske perspektiv	19
2.6.1 Samspill og bruk av perspektivene	20
2.6.2 Instrumentelt perspektiv	21
2.6.3 Institusjonelt perspektiv	22
2.7 Oppsummering	23
3. Metodisk tilnærming	24
3.1 Innledning	24
3.2 Valg av metode og design	24
3.2.1 Fremgangsmåten i oppgaven	25
3.2.1.1 To klassifiseringer	27
3.2.2 Dokumentanalyse, dokumenter som kilde	30
3.2.3 Forskingsintervju og muntlige kilder	32
3.2.3.1 Informanter og utvalg	32
3.2.4 Komparativt casestudie	34
3.2.5 Teoritestning/Teorigenerering	35
3.3 Reliabilitet og validitet	36
3.3.1 Reliabilitet	36
3.3.2 Validitet	38
3.4 Oppsummering	38
4. Deskriptiv del	38
4.1 Innledning	39

4.2 Kommunal og regional utvikling	39
4.2.1 Len, amt og Dansketid	41
4.2.2 Fra union til union og selvstyre.....	43
4.2.3 By, bygd og formannskapslover	44
4.2.4 Nye kommuner	45
4.2.5 Nye lover.....	46
4.2.6 Kommunen og annet lovverk	48
4.2.7 Schei-komiteen.....	50
4.2.8 Flere utvalg, kommunehistorie og en prinsippavgjørelse.....	50
4.2.9 Kommunelovutvalget og ny kommunelov.....	52
4.2.10 Kommunelovens §27 og lovtolkning	54
4.2.11 Nyere tillegg til kommuneloven.....	55
4.2.12 Sanners kommunereform	56
4.3 Regionene og tilhørende regionråd	57
4.3.1 Case 1. Jærrådet – Historie og kontekst	59
4.3.1.1 Samling på Sør-Jæren	59
4.3.1.2 Regionplanråd på Jæren.....	60
4.3.1.3 Samrådningsnemda for Jærkommunene	60
4.3.1.4 Samarbeid på Jæren	62
4.3.1.5 Profesjonalisering, industrialisering og omstilling på Sør-Jæren.....	63
4.3.1.6 Samrådningsnemda blir Jærrådet	65
4.3.1.7 Grunnleggende behov og identitetshevdning	67
4.3.1.8 «Supperåd»	68
4.3.1.9 Status Sanner	69
4.3.2 Case 2. Dalanerådet – Historie og kontekst	69
4.3.2.1 Ulike behov.....	71
4.3.2.2 Felles front.....	72
4.3.2.3 Videre utvikling og prioriteter	73
4.3.2.4 Næringssamarbeid	74
4.3.2.5 Næringssjefen i Dalane	76
4.3.2.6 Ny organisering	77
4.3.2.7 Begynnelsen på slutten?.....	79
4.3.2.8 Komplisert avvikling.....	80
4.3.2.9 En juridisk vurdering og spikeren i kista	82
4.3.2.10 Status Sanner	84
4.4 Oppsummering	84
5. Drøftingsdel.....	86

5.1 Innledning til analysene	86
5.2 Analyse 1	87
5.2.1 Kategori 1: Ressurser/Størrelse (Administrative, politiske, økonomiske)	88
5.2.2 Kategori 2: Ledelse/Organisering	90
5.2.3 Kategori 3: Motiv/Behov	92
5.2.4 Kategori 4: Mål/Ambisjon	94
5.2.5 Kategori 5: Saksfelt/Politikk	96
5.2.6 Kategori 6: Regional tilknytning/Integrasjon	97
5.3 Endringer presentert i tabell	101
5.4 Analyse 2	101
5.4.1 Kategori 1: Ressurser/Størrelse (Administrative, politiske, økonomiske)	101
5.4.2 Kategori 2: Ledelse/Organisering	104
5.4.3 Kategori 3: Motiv/Behov	107
5.4.4 Kategori 4: Mål/Ambisjon	109
5.4.5 Kategori 5: Saksfelt/Politikk	110
5.4.6 Kategori 6: Regional tilknytning/Integrasjon	112
5.5 Oppsummering	113
6. Avslutning og konklusjon	115
6.1 Tilbakeblikk	115
6.2 Overføringsverdi	115
6.3 Et mulig svar	117
6.4 Veien videre	119
7. Litteraturliste	120
VEDLEGG 1: Intervjuguide	127
VEDLEGG 2: Samtykkeskjema	130
VEDLEGG 3: Informasjonsskriv	131
Tabell 1 Påviste endringer	101
Figur 1 Regionråd og omgivelser	17
Figur 2 §27 som paraplybegrep.....	19
Figur 3 Rogaland fylke.....	41
Figur 4. Skipsreider i Stavanger amt rundt år 1700.	42
Figur 5. Herred i Rogaland i år 1900	46
Figur 6. Et §27-samarbeids rettsstilling	56
Figur 7. Region Jæren (t.v) og Sør-Jæren (t.h.).....	58
Figur 8. Region Dalane	70

1. Innledning

1.1 Tema

I denne masteroppgaven ønsker jeg å se på interkommunale samarbeidsformer. Samarbeid på tvers av kommunegrenser har alltid foregått, men omfanget og kompleksiteten øker med presset på det lokale selvstyret og det presset lovgivere legger på organisasjonsfriheten. Det siste forsøket på formalisering av ulike samarbeidsformer kom med kommuneloven av 1992. Loven var ment som en tilpasning til kommunal samarbeidspraksis og skulle samle de ulike formene for «navnløse» samarbeid under en midlertidig paraply, nemlig §27. Dette er den mest brukte samarbeidsparagrafen og den foretrukne utover i 1990-årene, noe som er stikk i strid med lovgivers intensjon om å gradvis sortere samarbeidene inn i mindre løse samarbeidsparagrafer. Det er derimot en tendens rundt midten av 2000-årene, til at nyetablerte samarbeid velger andre former for organisering eller at eksisterende samarbeid løses opp for å reorganisere. Oppgaven har som mål å undersøke hvorfor dette er tilfelle. Dette vil jeg gjøre gjennom å studere samarbeidsformen som i størst grad tar i bruk paragrafen, nemlig regionrådene. Regionrådene er en frivillig samarbeidstype som i hovedsak så dagens lys etter den definitive nedleggelsen av de lovfestede regionplanrådene fra 1985. Som case i denne oppgaven er Jærrådet og Dalanerådet som til tross for sitt geografiske naboskap, er svært forskjellige både i alder, organisering, lovgrunnlag, samarbeidsklima og skjebne. For å få grep om bakgrunnen for og utviklingen av disse rådene, har det vært nødvendig å opparbeide et omfattende materiale.

1.2 Om regioner

En region kan være en opplevd eller konkret avgrenset geografisk enhet, bestående av mindre enheter. Regionene kan finnes både over og under nasjonalstaten, men som kapittel 2 vil vise, tar jeg i oppgaven utgangspunkt i størrelser innenfor nasjonalstaten. Regionene er dels «løse» størrelser der definisjonsmakten varierer. For eksempel kan en region være bestemt fra myndighetene med bakgrunn i deres preferanser om hva som ville vært hensiktsmessige geografiske inndelinger. Her kan den konkrete oppdelingen av Norge i helse- og politidistrikter være illustrerende. Disse oppdelingene har på sin side tatt utgangspunkt i en mye eldre oppdeling, nemlig Norges fylkeskommuner. Fylkeskommunene er også praktiske oppdelinger av landet basert på infrastruktur og tilgjengelighet, men de har også et element av identitet som kan være beskrivende for regioner. En region tuftet på identitet kan eksempelvis være Katalonia i Spania, og inndelingen av området kan gå på tvers av andre kommune- eller

regionsgrenser. De to regionene jeg tar utgangspunkt i, er å finne i et område som har hatt en regional identitet, men også vært en del av et tidligere nasjonalt styringsverk, som ble erstattet av systemet med fylker og kommuner. En del av oppgaven blir derfor å se på hvordan de regionene endrer seg gjennom skiftende overordnede system, og hvordan det historiske samarbeidet i regionen bærer preg av dette.

1.3 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg med utgangspunkt i regionrådene i Dalane og på Jæren, og deres utvikling fra 1950-2015, ta for meg hvordan bruken av §27 samarbeid har endret seg, og hva som eventuelt kan forklare endringene i denne samarbeidsformen. I oppgaven vil jeg ta for meg følgende problemstillinger:

Hvordan har samarbeidet vært organisert og endret i de to regionene Jæren og Dalane? Hva kan eventuelt forklare disse endringene?

Det videre spørsmålet blir da: *Kan erfaringene herfra være med på å forklare endringene i §27-samarbeidene også på nasjonalt nivå?*

For å svare på problemstillingene vil jeg (1) identifisere endring i kommunenes bruk av §27 ved å vise til (a) paragrafens historie, bakgrunn og formål, (b) bruke historisk statistisk materiale på antall §27-samarbeid og (c) tilhørende rapporter og kommentarer om endring i §27 til hva og hvorfor. Dette inkluderer å påvise hvordan regionrådene foretrekker organisering etter §27, for å legitimere bruken av oppgavens to case. Når så endring i bruken av §27 er påvist vil jeg (2) sammenstille dette med historiske funn i gjennomgangen av lovverket og de to casene, samt presentere mulige forklaringer på årsaker til hvorfor både disse, og andre slike samarbeid utvikler seg i ulike retninger. Overføringsverdien av det jeg finner i oppgavens to case vil altså forutsette at endringene kan kobles til generelle trekk ved §27-samarbeidene.

1.4 Fremgangsmåte

Primærmaterialet i oppgaven er arkivmateriale fra de to regionrådene og intervju med sentrale aktører i disse. Dette sammenholdes med forskningsrapporter, faglitteraturtekster, kommentarer, artikler og andre dokumenter. Samlet gir dette gode forutsetninger for å gå inn i temaet og besvare problemstillingen. Jeg vil gå inn på den politisk-administrative utviklingen

i Rogaland, med fokus på regionene som skal behandles her, altså Jæren og Dalane. Denne historien vil sammenstilles med utviklingen av det kommunale lovverket, og lovgivers forsøk på å regulere interkommunale samarbeid. Empirien jeg innhenter vil i sin tur bli sammenlignet med foreliggende litteratur på området, for så bli anvendt i en komparativ casestudie av de to regionrådenes historiske utvikling. Jeg vil benytte meg av seks sammenligningskategorier hvor jeg vil konkretisere hvordan hvert av regionrådene har endret seg mellom to tidspunkt i historien, nemlig oppstartsfasen og 2015. De foreliggende endringene vil i sin tur bli tolket gjennom en analyse av hvorfor disse endringene har funnet sted, og hvorvidt dette kan overføres til §27-samarbeid generelt. Endringene vil bli analysert i lys av to perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle perspektiv. Disse vil kunne si noe om i hvilken grad den formelle strukturen er med på å forklare beslutninger og adferd i samarbeidene.

1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av seks kapitler som hvert har sitt formål i forhold til problemstillingen. I kapittel 2 tar jeg for meg sentrale begrep som vil bli brukt i oppgaven, og diskuterer dem med tanke på teoretiske perspektiv og i hvilken sammenheng de skal brukes og forstås i oppgaven. Kapitlet forklarer også hvordan analysene i oppgaven skal gjøres og hvilke svar de er forventet å gi. I Analyse 1 vil jeg presentere konkrete endringer som oppgavens to case har gjennomgått fra opprettelse (Fase 1) til i dag (Fase 2) fordelt på seks kategorier. I Analyse 2 vil disse endringene bli forklart ved bruk av de to teoretiske perspektivene gjennom instrumentell og institusjonell teori. I kapittel 3 viser jeg først hvordan en aktiv bruk av metodiske verktøy kan være med på å lage et egnet forskningsdesign for å få frem den empirien som er nødvendig for å svare på problemstillingene. Deretter presenterer jeg hvilken fremgangsmåte jeg vil benytte meg i form av informasjonsinnhenting og tyding, samt hvilke metodiske grep som kan gi svar på problemstillingene og samtidig oppfylle kravene til reliabilitet og validitet. Videre diskuterer jeg muligheten for i tillegg å drive med teoritesting, også åpner for at resultatene mine kan føre til teorigenerering i form av funn som ikke «passer inn». I kapittel 4 forteller jeg historien om kommunestruktur i Rogaland og statens forsøk på å lovregulere interkommunale samarbeid. Parallelt fortelles historien til oppgavens to case-samarbeid, nemlig Jærrådet og Dalanerådet, ved hjelp av et omfattende materiale bestående av både skriftlige og muntlige kilder. Ved å sammenstille regionenes utvikling med deres tilhørende regionråd vil kapitlet gi meg svar på hvordan regionene og samarbeidene har utviklet seg over tid, og hvordan dette passer sammen med lovgivers forsøk på lovregulering,

spesielt med kommunelovens §27. Denne utviklingen vil nødvendigvis manifestere seg i konkrete endringer innen de seks kategoriene som er valgt ut på forhånd. De seks kategoriene vil så i kapittel 5 vise til de endringer som kan ha hatt betydning for bruken av §27 (Analyse 1). Siste del av kapittel 5 vil deretter gjennomgå endringene for å finne forklaringer (Analyse2). Endringene vil bli forklart ved hjelp av de to teoretiske perspektivene gjennomgått i kapittel 2. Ved hjelp av disse forklarte endringene vil jeg kunne bruke denne kunnskapen til å forklare hvordan og hvorfor oppgavens to regionråd endret seg, og overføre dette til den overordnede tendensen til at §27-samarbeidene endrer seg. Kunnskapsopparbeidelsen i oppgaven vil derfor utgjøre et grunnlag som gjør det mulig å komme med et forslag til å forklare den utstrakte bruken av §27 i løpet av 1990-årene i Norge som helhet, og nedgangen i samarbeidsformen fra midten av 2000-årene. I kapittel 6 vil jeg sammenstille funnene og formulere et svar på problemstillingene.

2. Teoretisk rammeverk

2.1 Innledning

For å bli i stand til å identifisere konkrete endringer i kommunale samarbeidsformer i analyse 1 og å presentere mulige forklaringer på årsakene til disse endringene i analyse 2, vil jeg ta i bruk teorier om endring og utvikling i organisasjoner. Hvordan endringene i regionrådene er motivert, initiert og gjennomført, vil bli søkt forklart, enten disse skyldes rent pragmatiske hensyn, rasjonelle beslutninger eller press fra omgivelsene. Hvilket rasjonale som ligger til grunn for endring sier mye om organisasjonen og samarbeidsformen. Med «rasjonale» menes i denne sammenheng de argumentene rådene oppgir for å foreta en endring, eller den tolkningen jeg gjør i mangel på slike argumenter. Analysene vil avdekke i hvilken grad argumentene stemmer med virkeligheten, altså hvorvidt rasjonelt begrunnede endringer egentlig er et resultat av motvillig tilpasning til ytre press eller intern strid. Analysene vil i tillegg til å få frem særegne trekk ved mine regionråd samt de lokale forhold som har bidratt til utviklingen av regionrådene, kunne bidra til kunnskap om kommunenes bruk av §27 over tid og hvorfor kommunene velger bort paragrafen. Dette igjen sier noe om §27 sin funksjon og grunnlag for regionalt samarbeid. Før det er det imidlertid avgjørende å utdype hva som menes med ulike begrep brukt i oppgaven. Dette er mer et uttrykk for et ønske om å oppnå en begrepsforståelse mer enn en entydig begrepsavklaring i en oppgave der flere sentrale begrep også, til dels er tvetydige.

2.2 Region

En region kan defineres som et «geografisk sammenhengende landområde som ofte er sammensatt av mindre enheter» (Sanda, 2000:5).

Samtidig er en region noe mer enn et avgrenset geografisk område. Disse områdene kan tillegges egenskaper som er unike, som for eksempel identitet eller kultur, og som er felles for et område som også kan gå på tvers av de kommunale grensene. Den svenske historikeren Peter Aronsson definerer for eksempel region «som et område holdt sammen av likheter eller interaktive felt med en del felles trekk kulturelt, økonomisk, sosialt og/eller politisk» (Bull 2006:87).

Geografen Hans K. Lysgård skiller på sin side (2007:86), mellom den essensialistiske og den sosialt konstruerte forståelsen. Regionen ble på 1700-tallet sett på som en naturlig gitt størrelse som representerte et folks territorium, og regionen ville blitt opprettholdt som følge

av innbyggernes institusjonaliserte sosiale praksiser og kollektive historie (Lysgård 2007:87). Sosialkonstruktivismen postulerer at regionene blir holdt sammen av felles kulturelle trekk på grunn av relasjonsprosesser og ikke på grunn av en deterministisk, naturgitt egenskap. Lysgård hevder at det blir meningsløst å snakke om regioner som absolutte eksistenser (Lysgård 2007:87). Han mener at spørsmålet ikke handler om hvorvidt et gitt territorium faktisk kan kalles en region, men hvorvidt regionen kan legitimeres gjennom dens intensjoner, motiver og formål.

I oppgaven skjer sammenligningen mellom to regioner innenfor Rogaland fylkeskommune. Det er i oppgaven derfor snakk om sammenhengende geografiske områder sammensatt av kommuner. Regionforsker Karl G. Sandas definisjon nevnt innledningsvis plasserer altså Rogaland som en region bestående av mindre enheter (kommuner). Ifølge kultursosiolog Erik Fossåskaret (1996:82) er det derimot vanlig å omtale en region som et nivå mellom de offentlige styringsnivåene som kommune og fylke, men da ikke som et administrativt nivå. Det geografiske landområdet kan dermed gå på tvers av de grensene som danner den fylkesvise inndelingen, men det vanligste er derimot at regionene består av et visst antall kommuner innen samme fylke. Det er også slik jeg vil bruke regionbegrepet i oppgaven, som en beskrivelse av en geografisk enhet bestående av et visst antall kommuner. Med det sagt finnes det ulike typer av regioner som også varierer i måten de dannes på. I en rapport fra Telemarksforskning (Sanda 2000 nr. 167) presenterer Sanda to typer prosesser som kan ligge bak dannelsen av regioner (Sanda 2000:6 via Aronsson og Lysgård):

- Top-down-prosess: Inndelingen i avgrensede regionale enheter gjøres etter beslutninger tatt på et høyere nivå innen forvaltningshierarkiet.
- Bottom-up-prosesser: Inndeling på bakgrunn av lokale initiativ.

Samtidig skiller regionalforskeren Noralv Veggeland (1994 og 1996) mellom tre typer regioner som egner seg godt til bruk i oppgaven. Disse vil bli nærmere forklart i metoddelen som en del av tilnærmingen til analysene. Veggeland skiller mellom administrative regioner, funksjonelle regioner og identitetsregioner.

For oppgaven sin del blir regionbegrepet hovedsakelig brukt om to geografisk definerbare områder kalt Jæren og Dalane innenfor en administrativ regional enhet, Rogaland fylke. Hvordan disse regionene er blitt til, klassifiseres og endres vil være av betydning for oppgaven. Det vil derfor bli gjort forsøk på å forklare regiondannelsen samt klassifisere Jæren og Dalane innenfor ovennevnte regionstyper.

2.3 Interkommunalt samarbeid (IS)

Kommuner har innledet samarbeid med naboene i mange tiår, men de interkommunale samarbeidene har blitt flere, spredt seg til andre sektorer og tilpasset seg ved å endre form, bli mer forpliktende og tilby flere modeller. Økte krav fra staten samt problemer med å effektivt lovregulere disse samarbeidene har gjort de populære, og spesielt de siste tiårene. Den første lov- reguleringen eller adgangen, finner vi i kommunelovene så tidlig som i 1921.

Interkommunalt samarbeid kan enkelt forklares som ethvert samarbeid på tvers av kommunegrenser der kommunene er hovedaktører, men bør defineres eller operasjonaliseres etter sammenhengen man bruker det. Da vil man for eksempel definere det etter hvilke samarbeidstyper som inkluderes og hvilke som ekskluderes.

NIVI Analyse AS (2013:3) sin studie av interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal satte for eksempel disse kriteriene til hvilke samarbeid som skulle inkluderes:

- Formelle ordninger med en organisatorisk overbygning dvs. IKS, AS, styre etter Kommunelovens § 27 og vertskommune med felles folkevalgt nemnd etter Kommunelovens § 28c
- Alle formelle ordninger uten organisatorisk overbygning dvs. vertskommuneavtaler etter kommunelovens § 28b og avtalebasert kjøp og salg av tjenester mellom kommunene

NIVI 2013:3 s. 6

Samtidig valgte de å ekskludere selskaper med begrenset ansvar (BA), stiftelser, medlemsbaserte foreninger, fagnettverk og diskusjonsfora, midlertidige og uformelle prosjekter og fellesaktiviteter, samarbeidsordninger der staten eller private aktører er dominerende deltakere og nasjonale nettverk eller prosjekter som «effektivitetsnettverkene» og kvalitetskommuner.

Et stort samarbeid sin kartlegging presentert i International Research Institute of Stavanger (IRIS) Rapport 2013/008, baseres på dokumentasjon fra statsviteren Dag Ingvar Jacobsen 2010, regionforsker Trond Tjerbo 2009, NIVI 2009/2010/2011 og Kommunal- og Regional Departementet sin organisasjonsdatabase fra 2012. De tallfester antallet interkommunale samarbeid i Norge til å være omtrent 1300, der 850 tilhørte samarbeidstypene §§ 27, 28-1, 28-2, AS og IKS (IRIS 2013/008 s. 40). Resten var et estimat på bakgrunn av casestudiene, der det kom frem mange avtalebaserte samarbeid som ikke hadde noen av de ovennevnte formelle modellene som overbygning (IRIS 2013/008 s. iv). Videre viser de at hver kommune i

gjennomsnitt deltar i elleve interkommunale samarbeid og utgjør 10% av kommunenes driftsutgifter.

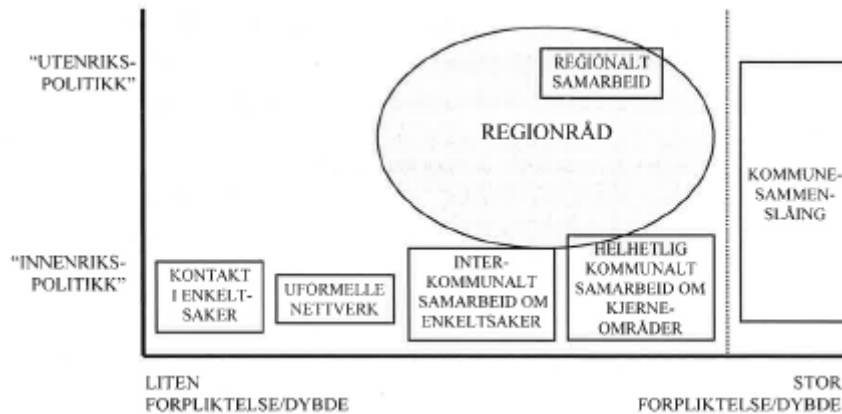
I min oppgave er det kommunelovens §27 som er i fokus, men de fire andre samarbeidsmodellene nevnt over vil tas med som sammenligningsgrunnlag.

2.4 Regionråd

Regionrådene er en type interkommunalt samarbeid som kan ta mange former og som svært vanskelig lar seg definere. Med det menes at det er stor variasjon i hvordan de velger å organisere seg (foruten styringsparagraf), noe som kan tyde på tilpasning til lokale behov og særønsker (Jacobsen 2010:6). Navnet regionråd er inspirert av regionplanrådene som kom med Bygningsloven i 1965 og fjernet med ny Plan- og bygningslov i 1985. Da ulike forskningsmiljøer fikk øynene opp for regionrådene på begynnelsen av 2000-årene var det på grunn av en eksplosjon i antall regionråd som startet omtrent ti år før (Jacobsen 2010:5), noe som passer fint i tid med avviklingen av regionplanrådene. Fordi fenomenet manglet en formell status, brukte Sanda (2000:8) folks forståelse av begrepet som forklaring på hva det betyr. Ved å spørre folk tilknyttet lokal forvaltning kom han fram til at et regionråd er «et politisk samarbeidsorgan mellom kommuner som primært befatter seg med generelle samfunnsproblemer for regionen den representerer». Sanda er videre opptatt av at regionråd er vesensforskjellig fra «regionrådlike organer». Han setter opp kriteriene som skal illustrere denne forskjellen, og disse kriteriene blir også stort sett brukt av NIVI (2007, 2009, 2010, 2013), Jacobsen (2010 og 2012) og IRIS (2013:215). Vi kan derfor si at regionrådene i Norge defineres ut i fra de følgende punktene:

- Politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der minst ordførerne er med og har stemmerett. Det godtas deltakelse fra andre som rådmenn, fylkeskommunen og delvis næringslivet.
- Regionrådet må være formalisert gjennom vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Inn under dette faller likelydende vedtak i alle medlemskommunene.
- Regionrådet må ha stor diversitet i saks- og arbeidsfelt. I det ligger det at regionrådet ikke er et sektororgan men multifunksjonelle og en koordinator for de kjerneoppgavene kommunene er pålagt å løse (innenrikspolitiske saker).
- Regionrådet må være operativt, det vil si avholde jevnlig møter.

Som en kommentar til punkt to kan det nevnes at Sanda (2001:18) viser til at regionråd (35% har dette på første plass) primært etableres for å drive med markedsføring av regionen og selvhveding mot andre regioner (utenrikspolitikk). Ofte vil dette gå over til også å drive med innenrikspolitiske spørsmål på grunn av det eksisterende samarbeidet (Sanda 2001)..



Figur 1 Regionråd og omgivelser

Figur 1 (Sanda 2000:12) illustrerer regionrådenes plassering i forhold til ulike samarbeid, grad av forpliktelse og innen- og utenrikspolitikk. Regionrådene er plassert høyt i diagrammet på grunn av regionenes hovedsakelige utspring i et ønske om å koordinere utenrikspolitikken.

Sanda (2000 og 2001) opererer med 52 regionråd etter sine egne kriterier, og 321 av 435 kommuner (74%) var medlem i ett eller flere regionråd (Sanda 2000:26). Han viser også til at det ved utgangen av 1980-årene var 13 regionråd, og at etableringshyppigheten doblet seg hvert femte år utover 1980- og 1990-årene. Ved inngangen til 1990-årene var 25 regionråd opprettet før det i 2000 var kommet opp i 52 (Sanda 2000:29). En kartlegging gjort av NIVI (2007 og 2010) og Jacobsen (2010) viser at det finnes 69 regionråd og at 417 av landets 431 kommuner (97%) var medlemmer i et regionråd. IRIS opererer med 78 regionråd i sine kartlegginger (IRIS 2013:43), men har da inkludert elleve samarbeid organisert som interkommunale selskap (IKS). Det er derfor mulig at forskjellen ligger i definisjonen og ikke i antall. Uansett viser dette en markant økning i antall regionråd fra kartleggingen i 2000. Foruten det viser IRIS i den samme kartleggingen at 66 av regionrådene (ca 80%) er organisert etter kommunelovens §27. De første regionrådene etablert etter §27 dukker opp i 1980-årene, mens det største antallet kommer fordelt på tre bølger på begynnelsen av 1990-årene, i andre halvdel av 1990-årene og den siste mellom 2003 og 2006 (Jacobsen 2010:39). Det er altså lett å forstå hva Sanda (2000:29) mener når han sier at regionrådene er et

nittitallsfenomen. Samtidig viser Sanda til at en fjerdedel av regionrådene oppgis å ha blitt stiftet med daværende medlemskommuner og organisering i løpet av de siste 4 årene, og over halvparten av regionrådene sier at det tidligere har vært et felles samarbeidsorgan i regionen (Sanda 2000:4). Videre oppgir omtrent halvparten av regionrådene kommunelovens §27 som lovgrunnlag, mens 10% er organisert som IKS. Nærmere 40% oppgir ikke noen form for styringsparagraf, men flere av disse må kunne tolkes å gå under §27 (Sanda 2000:4). Mer om denne tolkingen i det følgende.

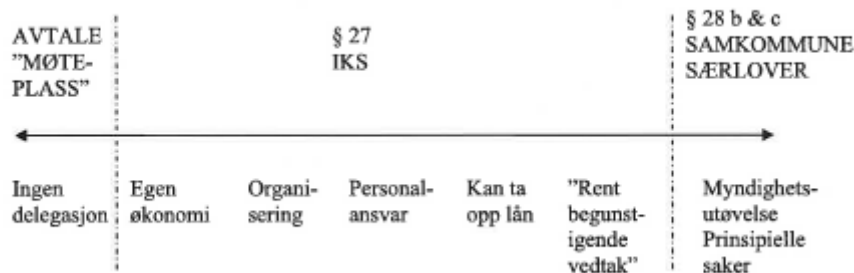
2.5 Kommunelovens §27

Den første lovreguleringen som gir kommunene adgang til å samarbeide med hverandre finner vi i kommuneloven fra 1921. En slik lovregulering henger unektelig sammen med kommunenes utvidede ansvarsområder og økte oppgaver. I forarbeidene til kommuneloven i 1992 blir interkommunalt samarbeid lagt under §27. Paragrafen består av tre punkter som sier noe om hvordan et samarbeid etter paragrafen skal organiseres.

Punkt 1 er bestemmelsen som beskriver hvem som kan delta (kommuner og fylkeskommuner), hvordan det skal organiseres (opprette et styre), hva samarbeidet skal jobbe med (løsning av felles oppgaver), hva som kan delegeres (beslutningsrett angående virksomhetens drift og organisering) samt adgang for kongen å pålegge et slikt samarbeid. Punkt 2 beskriver hva vedtektene for et slikt samarbeid skal inneholde og punkt 3 sier noe om hvordan uttreden og avvikling av et slikt samarbeid skal foregå.

Paragrafen var fra lovgivers hold ment å balansere kommunenes behov for designede samarbeid innenfor en gitt ramme, og statens behov for kontroll. Derfor ble §27 laget så lite rigid som mulig, med mulighet for kommunene å lage tilpassede samarbeidsformer på stort sett frivillig basis (se punkt 1 over). Allikevel er det forskjell i hvordan loven blir tolket. Ifølge juristene og medlemmene av kommunelovutvalget Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå (2011:211), er det ikke et samarbeid etter §27 med mindre de tre punktene er tilfredsstillt. Det er imidlertid tegn på at forskerne og andre legger mer vekt på spissformuleringer som «skal» og «kan». Hvis en tolker loven i bred forstand er det flere samarbeid som kan tolkes dithen at de er regulert av §27, selv om de mangler vedtekter og delegert myndighet. Dette må ses i sammenheng med det store antallet underrapporterte samarbeid, der forskeren selv må ta stilling til hvilken type samarbeid det er. Det er påvist at samarbeidene selv har liten kunnskap om lovhjemmel og dermed kan fungere som et §27-

samarbeid uten å ha det nedfelt i vedtekter eller retningslinjer (Jacobsen 2010:29). At denne type samarbeid ikke er rapporteringspliktig Brønnøysundregisteret, gjør det hele vanskeligere. Figur 2 (Jacobsen 2010:26) illustrerer hvordan svært ulike samarbeid kan gå inn under §27-paraplyen, og hvor enkle eller kompliserte denne typen samarbeid kan være:



Figur 2 §27 som paraplybegrep

Når det er tale om en økning i antall samarbeid regulert etter §27 fra 1980-årene frem til midten av 2000, må en ha dette i bakhodet. Når man så ser en utflating i antallet og en senere nedgang, er det viktig å sørge for at det er snakk om de samme samarbeidene. Dette problematiserer også Jacobsen (2010) når han sier at en vanlig endring i samarbeidstype er en «flytende» overgang mellom et avtalebasert samarbeid og en mer forpliktende avtale etter §27. En annen endring er at samarbeidene kan ha skiftet deltakere, navn, ledelse og tilholdssted mellom kartleggingene. Dette fører videre til en skjevhet i rapporteringen av «gamle» samarbeid og en overrapportering av «nye». I hans kartlegging er det allikevel en klar trend: En betydelig økning i §27 samarbeid fra 1990-årene og frem til 2005, og deretter en markert nedgang i etableringshyppigheten (Jacobsen 2010:38). Tar vi hensyn til at de nyeste samarbeidene er overrapportert får vi en reell nedgang i §27-samarbeid fra midten av 2000-årene. Sammenligner vi dette med regionrådenes etableringsår ser vi stort samsvar, og vi kan slå fast at regionrådene foretrekker §27 som styringsparagraf.

2.6 Analyse 2 og teoretiske perspektiv

Det eksisterer mange retninger og teorier innen statsvitenskap og organisasjonsteori som kunne vært brukt for å forklare årsaker til endring over tid. De to tilnærmingene jeg vil se på vil bli forenklet for å tydeliggjøre skillet mellom de. Ved å etablere de to som motpoler vil jeg lettere få fram endringene i rådene befinner seg langs en akse der teoriene får mer eller mindre forklaringskraft. Med det menes at teoriene presenteres som *idealtyper*, der forklaringene på konkret endring kan være mer eller mindre enten det ene eller andre.

Begrepet idealtyper stammer fra Karl Marx og var ment å være en rendyrket utgave og fremstilling av et fenomen. Man konstruerer et fenomen i sin «reneste», mest perfekte form ved å hente gjentakende trekk fra en rekke enkelttilfeller og føre dem sammen til en idealtipe (Kjeldstadli 1999:147).

2.6.1 Samspill og bruk av perspektivene

Organisasjonsforsker Kjell A. Røvik (2007:47) trekker et fundamentalt hovedskille mellom to tilnærminger som gjennomsyrrer organisasjonsvitenskapen, nemlig skillet mellom *den modernistiske og rasjonelle orienteringen* og *den sosialkonstruktivistiske orienteringen*. Dette dreier seg om ulike måter å se på ledelse og organisering på. For min del dreier det seg om hvorvidt endringene en kan se i organisasjonsformen kommunene velger, handler om årsaker som kan knyttes til disse teoriene.

Røviks skille er en forenklet framstilling av en statsvitenskapelig faghistorie der populære teorier erstatter hverandre for så å komme tilbake i en justert utgave. Denne historien med pendelsvingninger mellom hovedsakelig to organisasjonssyn fører etter hvert til et mer nyansert syn på organisasjoner. Jeg vil imidlertid holde meg til de to idealtypene og de vil i det videre bli presentert som det instrumentelle perspektiv og det institusjonelle perspektiv. Årsaken til at det synes hensiktsmessig å se på endringene etter disse perspektivene er at organisasjoner er avhengig av begge for å overleve, og gjør grep (bevisst eller ubevisst) som kan sies å være etter begge perspektivene. For eksempel påpeker Sanda (2001:11) at frivillig interkommunalt samarbeid krever institusjonelle ytre rammer, og viktigheten av at disse blir etablert fra begynnelsen av. Faste regler, prosedyrer og rutiner er eksempler på noe som kan fungere som institusjonelle rammer så vel som instrumentelle styringsverktøy.

Regionforskerne Ann Karin T. Holmen og Gro S. Hanssen (IRIS 2013:215 s 34) mener også at institusjonelt design er et viktig styringsinstrument, spesielt i oppstartsfasen. De drar fram et prosjekt i Jærrådet kalt «prosjekt samhandling». Ledelsen tar i bruk institusjonelt design for å sikre politisk forankring og forpliktelse. Samarbeidene er helt avhengig av bred politisk forankring for å fungere. At flestparten av regionrådene er organisert etter §27 er gode eksempler på dette. Andre eksempler på slike institusjonelle design er Dalanerådets årskonferanse for regionråd, rullering av lederverv og brede arbeidsgrupper (samarbeid mellom rådmennene) i utredningsarbeid. Selv om det er politikerne som setter rammene for designet er det en eventuell daglig leder som tar bruk av designet for å justere det eller vri

samarbeidet i ønsket retning.

Jacobsen (2010:14) anser interkommunalt samarbeid som nettverk og at disse dannes for å løse et problem knyttet til kostnader, kvalitet eller styring. Dette antyder et stort innslag av instrumentell rasjonalitet. Også han påpeker at slike samarbeid kan etableres for å skaffe seg støtte og legitimitet fra omgivelsene, og dermed institusjonelt perspektiv. Organisasjoner er dermed ikke bare avhengige av effektivitet, men også legitimitet for å overleve.

Et siste interessant poeng er hvordan institusjonalisering fungerer innen regionaliseringsprosesser. Geograf Winfried Ellingsen og regionforsker Einar Leknes ved Agderforskning (22/2008:10) peker på tre måter institusjonalisering kan brukes til å bygge regionale identiteter og historien knyttet til dem:

1. Territoriell avgrensing (oss og dem).
2. Symbolsk regiondanning. Regionen navngis på en måte som bygger opp om en bevissthet om tilhørighet til territoriet.
3. Utvikling av politiske, økonomiske og kulturelle institusjoner i regionen. Med det menes formelle organisasjoner som skaper regionens identitet og får folk til å tenke på regionen som en relevant størrelse.
4. Reell etablering av regionen. Man utvikler bevisstheten rundt regionen og dens historie.

Regionaliseringsprosessens suksess avhenger av hvor «tykke lag» av institusjoner man klarer å skape. Noen regionale organer (administrative) kan raskt etableres, men institusjoner som representerer regionen blir til over lang tid. Slike institusjoner skaper en offentlighet i og for regionen, en «regional diskurs».

2.6.2 Instrumentelt perspektiv

I dette instrumentelle perspektivet finnes en grunnleggende antagelse om at organisasjoner utelukkende er midler for å nå et mål. Det vil si at organisering kun er et verktøy og den formelle strukturen et virkemiddel for å nå disse målene. Dette perspektivet kommer i to varianter:

1. Hierarkisk: Hovedvekten legges på beslutningshierarkiet i organisasjonen, altså mål-middel-sammenhenger i ledelsen. Organisasjonen blir sett på som enhetlig.
2. Forhandlingsorientert: Hovedvekten legges på maktforholdet mellom aktørene i “spillet” om beslutninger og handlinger. Organisasjonen blir sett på som sammensatt og fragmentert.

Christensen et.al, 2004:34

For eksempel vil regionrådenes sammensetning av politikere og administrasjon ha noe å si for hvordan endringer finner sted. Dette gjelder på tvers av kommuner, politisk tilhørighet og administrasjonenes nøytralitet og lojalitet. Etter perspektivet følger de en konsekvenslogikk der hver handling er nøye vurdert før den iverksettes. Selv om menneskelig påvirkning ikke står i perspektivets sentrum, må man likevel regne med den begrensede rasjonaliteten og de ulike interessentene i en organisasjon. Hvilket mål som nås, blir dermed en funksjon av hvilke aktører som har størst innflytelse over valgene som gjøres (interessenter). Endring forekommer ved hjelp av rasjonalitet, innsikt og kunnskap. I et instrumentelt perspektiv vil endring skje som rasjonell tilpasning til skiftende ytre krav eller til nye mål og styringssignaler. Det vil si at endring vil oppfattes som uønsket og en vil derfor kun gjennomføre det ved hendelser som oppfattes utenfor ens kontroll. Endring blir foretatt for å beholde eller gjenopprette kontroll. At organisasjonen ses på som et verktøy, eller instrument, for å nå et mål handler nettopp om å redusere usikkerhet og gjøre omgivelsene stabile. Det instrumentelle perspektivet forbindes ofte med en maskinmetafor. En kald regnemaskin som gitt full rasjonalitet skal kunne ta optimale valg. Selv om noen av disse ideene er justert er maskinmetaforen fremdeles en god sammenligning.

2.6.3 Institusjonelt perspektiv

Institusjonell teori har en annen tilnærming til organisasjoner og utfordrer forestillingen om at det kun er rasjonelle antakelser som initierer endringer. Her er det omgivelsenes forventninger og krav til organisasjonen som er med på å påvirke hvordan den organiseres. For å sikre organisasjonens legitimitet oppstår et behov for å ta til seg de organisasjonsoppskrifter som til enhver tid oppfattes som tidsriktige av de institusjonelle omgivelsene. I det institusjonelle perspektivet vil endringer skje som gradvise tilpasninger eller gjennom lange og stabile perioder avløst av radikale brudd, der en må ta inn over seg de historiske endringer som har funnet sted i samfunnet generelt og organisasjoner spesielt. Organisasjonens kultur står sterkt og er med å prege hvordan organisasjonen oppfattes. I et

landskap med flere offentlige organisasjoner vil disse selvfølgelig påvirke hverandre i den grad at de vil enten stjele eller bli påtvunget nærliggende organisasjoners ideer. Politiske motiver kan også være med å bestemme hvilke prioriteringer en ønsker å gjøre. Politikere er avhengig av å holde seg populære og kan derfor være opptatt av å pynte fasaden. Det institusjonelle perspektivet drives av en passende-logikk som sier noe om passende adferd. Mens en med en konsekvenslogikk tar avgjørelser ut i fra en rasjonell avveining om pro-et-contra-argumenter, egeninteresse eller konsekvenser av handlinger, vil man i en passende-logikk gjøre det som regnes som rimelig og naturlig adferd i en tilsvarende situasjon. Hva som er en passende handling er bestemt ut i fra organisasjonskulturens historiske løp og vil derfor være forskjellig fra organisasjon til organisasjon og fra sektor til sektor. Man vil være veldig oppmerksom på hvordan man har løst lignende problemer før og søke de samme løsningene. Man kan dermed få løsninger som er blitt historisk ineffektive på grunn av stivhengighet. Stivhengighet er et begrep på en situasjon der man har gjort ting på samme måten så lenge, og bygget opp et så omfattende system og strukturer til å passe med denne måten å gjøre det på at det blir umulig å endre. Et ineffektivt system blir dermed værende fordi alle andre systemer er avhengig av det (Christensen et.al, 2004:62). Stivhengigheten gjør det lettere å integrere nye medlemmer i organisasjonskulturen men fortsetter på samme tid trenden med ineffektivitet.

2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gått gjennom ulike sentrale begrep i oppgaven, samt det teoretiske utgangspunktet for studien. Kapitlet har klargjort enkeltbegrep og forklart hvordan de vil brukes og forstås videre i denne oppgaven. Kapitlet har også presentert de to teoretiske tilnærmingene som vil tas i bruk i Analyse 2 for å forklare de endringene som eventuelt har forekommet i oppgavens to case. Som en del av dette er det blitt vist til betydningen av de institusjonelle rammene i et samarbeids oppstartsfasen, men også betydningen av det instrumentelle grunnlaget for et samarbeids effektivitet, nytenking og måloppnåelse. Perspektivene skal forstås som idealtyper og motpoler, der en endring kan skyldes mer eller mindre av det ene eller det andre. Nøyaktig hvordan de skal anvendes vil jeg komme videre inn på i neste kapittel.

3. Metodisk tilnærming

3.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg beskrive og begrunne valg av metodisk tilnærming for å svare på oppgavens problemstillinger. Jeg vil gå gjennom de ulike metodiske grepene jeg vil gjennomføre og hva som er målet med dem. I utgangspunktet har jeg en samfunnsvitenskapelig tilnærming, og har i særlig grad valgt å legge sosiologen Sigmund Grønmo sin metodiske tilnærming til grunn for å utarbeide min metode. Det har imidlertid vært svært nyttig og nødvendig å trekke inn element fra historiefaget på grunn av tema for oppgaven. Det har vært nødvendig å opparbeide et omfattende eget empirisk materiale. Dette har blitt til ved bruk av både arkiverte, skriftlige kilder og intervju av muntlige kilder. Dette vil også bli gjennomgått spesielt i dette kapittelet. Til slutt vil jeg si noe om datamaterialets pålitelighet og relevans, reliabilitet og validitet.

3.2 Valg av metode og design

Vitenskapelige metoder er et sett med retningslinjer som skal sikre faglig forsvarlighet innen all vitenskapelig virksomhet. Vitenskapelig virksomhet har som mål å utvikle teorier på bakgrunn av kunnskap om bestemte fenomener. Metode handler om hvordan vi på best måte kan få fatt i denne kunnskapen og dermed sikre at teoriene vi utvikler blir best mulig. Metode er en planmessig fremgangsmåte for å nå et mål (Grønmo, 2004:27). Velger man feil fremgangsmåte for studien, altså feil metode, vil dette forplante seg i hele forskningsopplegget og skape vanskeligheter i analysedelen. I verste fall vil man ikke kunne bruke resultatene. Ifølge historikeren Knut Kjeldstadli (1999:47) innebærer forskning å velge, og det er sju ulike valg som må tas. Poenget hans er at hver gang vi gjør et valg, velger vi samtidig vekk noe annet. Det er derfor svært viktig å være bevisst de valgene man tar, men også de valgalternativene man unnlater å ta.

At metoden er planmessig innebærer at en tenker over hvilken type kunnskap man behøver, eller hvilke teorier man vil teste, og benytter de typer metoder som på mest mulig forsvarlig vis kan sørge for den kunnskapen. De ulike metodene kan dermed beskrives som ulike verktøy i en verktøykasse der forskeren må plukke ut det som er nødvendig for å få en jobb gjort. Denne metaforen blir tydelig når man sier at det for eksempel ikke er mulig å skru inn en spiker i veggen. Man må tilpasse verktøyet til formålet. I noen tilfeller gir metodevalget seg selv og det finnes retningslinjer for hvilke metoder som passer til hvilken type kunnskap.

Valg av metode og design avgjør hvorvidt det datamaterialet man sitter igjen med er brukbart. Hvorvidt dette er tilfelle kan vurderes etter reliabilitet og validitet. Generelt handler det om datamaterialets pålitelighet og gyldighet. Dette vil beskrives senere i kapittelet i forbindelse med en slik vurdering av det forskningsdesignet som vil anvendes i denne oppgaven.

Vi kan i vitenskapelig terminologi skille mellom metode og metodologi. Mens metode er de konkrete fremgangsmåtene vi velger for gjennomføringen av et forskningsdesign er metodologi de mer prinsipielle, fundamentale og dels konfliktfulle tenkemåtene knyttet til forståelse og utvikling av metoder (Grønmo, 2004:29 og Kjeldstadli, 1999:48). Et viktig metodologisk spørsmål handler om forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder. Tradisjonelt kan en si at disse har stått i et motsetningsforhold til hverandre på bakgrunn av ulike fagdisipliners forskningstradisjon.

I dag har vi en forståelse av at de to tradisjonene nærmer seg spørsmål fra forskjellige sider og dermed står i et komplementært forhold til hverandre. At fenomener kan uttrykkes i både tekst og tall har ført metodene nærmere hverandre og det er ikke uvanlig at metodetriangulering, som inkluderer både kvalitative og kvantitative innslag, benyttes i større forskningsprosjekt (Krumsvik, 2013:16). Dette er også en vanlig fremgangsmåte i historiske undersøkelser ifølge Kjeldstadli (1999:185).

3.2.1 Fremgangsmåten i oppgaven

I denne delen vil jeg gjøre greie for hovedtrekkene ved metoden jeg har brukt, for så å gå i detalj om hva som karakteriserer min metode. Om metodene en benytter er kvalitative eller kvantitative avhenger av hvilket forskningsspørsmål en stiller seg. Problemstillingene har derfor to funksjoner:

1. Bidrar til å fokusere studien. Spørsmålets forankring til mål og teoretisk rammeverk.
2. Viser hvordan man skal utføre studien. Spørsmålets relasjon til metode og validitet.

Krumsvik, 2013:48

Spørsmålet må etterfølges av en bevisst vurdering av hvilken type informasjon som er nødvendig for å besvare spørsmålet. Dette legger i sin tur føringer for hvilke metoder som er relevante. Det er da nødvendig å finne den riktige metoden som kan svare på følgende problemstillinger, først nevnt i 1.3:

Hvordan har samarbeidet vært organisert og endret i de to regionene Jæren og Dalane? Hva kan eventuelt forklare disse endringene?

Det videre spørsmålet blir da: *Kan erfaringene herfra være med på å forklare endringene i §27-samarbeidene også på nasjonalt nivå?*

Rent metodisk innebærer dette at jeg vil gå gjennom allerede eksisterende faglitteratur innenfor området samt dokumenter som inneholder informasjon om de to konkrete rådene (Dokumentanalyse). Jeg må også innhente eget opparbeidet empirisk materiale (Intervju) for å skaffe komplementær kunnskap om utviklingen i de to konkrete §27-samarbeidene. Dalanerådet og Jærrådet vil bli sammenlignet på bakgrunn av seks kategorier i to bestemte tidsperioder. Disse blir listet opp nedenfor. Ved å velge to slike perioder blir sammenligningen mer direkte og gjør det mulig å identifisere større forskjeller. Sammenligningen vil avdekke endring innen kategoriene og sammenholde empirien fra de to casestudiene med funn fra andre steder i den foreliggende litteraturen (Komparativt casestudie).

De seks kategoriene er valgt ut og operasjonalisert for å gi en best mulig sammenligning, og på best mulig måte sikre at de viktigste endringene blir fanget opp. Kategoriene anses å ha komplementære egenskaper og vil i kraft av det utfylle hverandre. De er inspirert av hva forskningen ellers er opptatt av når det kommer til å studere slike samarbeid. Forskningen har også vært opptatt av klassifiseringer, og to slike måter å klassifisere på vil bli anvendt i Analyse 1, for to av kategoriene. Dette vil være et utgangspunkt for den videre diskusjonen. Klassifiseringene blir presentert i 3.2.1.1.

De seks kategoriene:

- 1) *Ressurser (Administrative, politiske, økonomiske)*: Handler om hvilke ressurser hvert enkelt medlem råder over, men også rådet selv. Sier noe om maktbalansen og forholdet mellom medlemmene.
- 2) *Ledelse/Organisering*: Denne kategorien handler om rådets organisatoriske rammeverk, struktur og ledelse. Sier noe om hvem som kommer på møtene (politikere, administrasjon), hvem som gis makt og mandat, samt hvordan dette gjøres. Kan også si noe om lovhjemmel og samarbeidstype.

- 3) *Motiv/Behov*: Handler om hvilke motiv som ligger til grunn for etableringen og hvilke behov rådet tilfredsstiller. Vedvarende konkrete behov sier noe om rådets funksjon.
- 4) *Mål/Ambisjon*: Handler om regionrådets eventuelle langsiktige/kortsiktige mål og uttalte ambisjoner. Kan si noe om strategi og vilje til å holde seg aktuell.
- 5) *Saksfelt/Politikk*: Handler om hva som er rådets vanligste sakstyper og hvorvidt dette er knyttet opp til fargepolitiske sammensetninger. Kategorien kan ses i sammenheng med behov og ambisjon. Vil vurderes etter innenriks- eller utenrikspolitiske saker.
- 6) *Regional tilknytning/Integrasjon*: Handler om innbyggernes og kommunenes identitet og regionsoppfatning. I hvilken grad har den geografiske og opplevde regionen endret seg? Enten ved en endret regionstype eller ved en forflytning av det geografiske området og innbyggernes tilknytning til det.

De to fasene:

- 1) Fase 1 er regionrådets oppstartfase og de første 10 årene.
- 2) Fase 2 er dagens situasjon.

Fasene er valgt ut for best å kunne si noe om den endringen som har skjedd innad i samarbeidene og regionene de representerer over en viss tid. Det er derimot mulig å problematisere fase 1 på bakgrunn av at Jærrådet er såpass mye eldre enn Dalanerådet, og sammenligningsgrunnlaget dermed blir forskjellig. Grunnen til at jeg velger å gjøre det slik er en antagelse om at mange av premissene for de ulike samarbeidene legges i etableringsfasen, og dermed er konteksten rundt etableringen relevant. Selv om utgangspunktet er å forklare endring ved hjelp av de to teoretiske tilnærmingene presentert i kapittel 2, vil alternative forklaringer vil også presenteres. Utenom de to fasene vil jeg være også være oppmerksom på andre punkter i tidslinjene som er interessante. Dette kan for eksempel være i tidspunktet for en av «bølgene» med §27, eller ved endringer og justeringer i kommuneloven. Hva som skjer forut eller i etterkant av slike begivenheter kan ha stor forklaringskraft (Teoritesting/Teorigenerering).

3.2.1.1 To klassifiseringer

For flere av kategoriene presentert over kan det være hensiktsmessig å ha et begrepsapparat som er anerkjent til bruk i sammenligningen i analysene. I det følgende vil jeg beskrive hvordan endring kan vurderes og beskrives innen kategori 1 og 6. Disse klassifiseringene vil være en del av vurderingen når vi skal beskrive og forklare endring i drøftingdelen.

Klassifisering innen kategori 1: Ledelse og organisering

I to rapporter fra NIVI (Vinsand/Nilsen 2007) og Telemarksforskning (Sanda 2000) viser de at forskjellene i organiseringen av regionorganet skjer etter to dimensjoner:

- Rent politisk organ eller politisk organ eller politisk/administrativt organ.
- Smal eller bred forankring i de respektive kommuner.

Med bakgrunn i dette klassifiseres regionrådene etter fire regionrådsmodeller:

- Ordførermodellen: Kun ordførerne utgjør hele det politiske styringsorganet. Denne modellen innebærer en smal politisk representasjon fra kommunestyrene. Dette sikrer effektivitet med et topptungt regionråd med få deltakere, men kan derimot føre til problemer med lokal forankring.
- Ordfører-/Opposisjonsmodellen: Opposisjonsrepresentanter, varaordførere eller andre politikere fra de kommunene deltar sammen med ordførerne. Dette sikrer en bredere representasjon fra kommunestyrene. Dette kan føre til økt lokal forankring, men bidrar til å klargjøre de politiske skillelinjene, noe som ikke alltid er ønskelig i regionale råd.
- Ordfører-/rådmannsmodellen: Ordførerne og rådmennene deltar på lik linje. Modellen gir en blandet og smal representasjon fra begge nivåene. Avveieende demokratiske og forankrende hensyn. Administrasjonen får eierskap til beslutningene, men blir på samme tid en del av de folkevalgte.
- Ordfører-/opposisjons-/rådmannmodellen: Innebærer bred representasjon fra politikerne kombinert med fulle rettigheter til rådmennene. Dette sikrer lokal forankring men blir fort for stort og lite effektivt.

Sanda 2000:18 og Vinsand/Nilsen 2007:34

Klassifisering innen kategori 6: Regional tilknytning og integrasjon

På bakgrunn av det som ble presentert i kapittel 2 vil jeg anvende noen av definisjonene og modellene presentert av Lysgård og Aronsson i analysene mine av regionene de to case-regionrådene i oppgaven representerer (Sanda 2000:6):

1. Top-down-prosess: Inndelingen i avgrensede regionale enheter gjøres etter beslutninger tatt på et høyere nivå innen forvaltningshierarkiet. En slik regionalinndeling gjøres med praktiske formål om å ha en administrative inndeling som gjør styringsnivåene hensiktsmessige. Slike praktiske inndelinger kan være fylker, men også inndelinger innen helse, politi og utdanning. Dette kan sammenfalle med hva innbyggerne i regionen vil kalle en «naturlig» region, men kan også gå på tvers av dette.
2. Bottom-up-prosesser: Inndeling på bakgrunn av lokale initiativ. Herunder følger de interkommunale samarbeidene og regionale organer som dannes ved frivillige og gjensidige avtaler mellom aktører, som regel kommunene i en region. Slike regioner baseres på lokale kriterier som felles identitet og kultur, men også praktiske formål. Forskjellen er at formålene er tilpasset lokale behov.

Samtidig skiller Veggeland (1994 og 1996) mellom tre typer regioner som egner seg godt til bruk i oppgaven:

1. Administrative regioner: Administrative regioner, eller forvaltningsregioner, er en del av statshierarkiet. Dette kjenner vi igjen fra top-down-prosessen nevnt tidligere. Inndelingen i administrative regioner er sentralt styrt ved at staten delegerer myndighet til et lavere nivå i makthierarkiet. Et overordnet nivå bestemmer altså at regioninndelingen skal være slik eller slik for å løse en bestemt oppgave. Rogaland fylke vil altså være en slik region, men også andre administrasjonsstørrelser som inndelingen innen helse og politi.
2. Funksjonelle regioner: Er definert territorielt ut i fra en eller annen funksjonell interaksjon eller integrasjon. En slik region kan bli til på bakgrunn av top-down- eller bottom-up-prosesser. Begrepet blir ofte betraktet som synonymt med “felles bo- og arbeidsmarked”, og det er ikke tvil om at dette er en viktig dimensjon når man skal avgrense funksjonelle regioner. En funksjonell region er bestemt av geografi, topografi og demografi. Fjell, daler, fjord og skog er eksempler på fysiske sperrer som avgjør hvilket territorium som bør anses som en region. Slike fysiske sperrer har en tendens til å forsvinne etter hvert som de overvinnes. De

funksjonelle regionene vil derfor endres i takt med utbyggingen av samferdsel som veier, broer, jernbane, tunneller og ferjesamband.

3. Identitetsregioner: Identitetsregioner, eller kulturelle regioner defineres av befolkningenes historiske og kulturelle identitet. En slik region blir som oftest skapt på bakgrunn av bottom-up-prosesser. Fellesskap når det gjelder dialekter, folkelynne og historiske røtter er sentrale utgangspunkt for avgrensning av identitetsregioner, som også ofte har en «oss mot dem»-mentalitet.

3.2.2 Dokumentanalyse, dokumenter som kilde

I en dokumentanalyse blir utvalgte dokumenter gjennomgått for å finne relevant informasjon om det som studeres. I mitt tilfelle er dette særlig relevant i forbindelse med de to casene, da jeg har opparbeidet meg et stort primærmateriale bestående av arkiverte møtereferat, årsrapporter og lignende. Dette kan gjøres mer eller mindre systematisk og kategorisk alt etter hva dataene skal brukes til (Grønmo, 2004:187 og Andresen et al 2014:102). I min studie har dokumentanalysen to hensikter og beror i så måte på to ulike typer dokumenter. Historiker Astri Andresen med flere (2014:72-73) skiller mellom kilder som er primære/sekundære og første- eller andrehåndsfortellinger. Den første inndelingen henviser til hvor nær en kilde er til det «originale» dokumentet, der den første kjente nedtegningen er primærkilden og alle senere fremstillinger av originalen er sekundære. Den andre inndelingen dreier seg om hvor nært en informant stod hendelsen eller saken, der en førstehåndsfortelling vil være fra involverte eller øyenvitner, mens andrehåndsfortellinger er gjengivelser eller tolkninger av historiske hendelser. Disse står i et hierarkisk verdiforhold til hverandre med tilhørende kritiske vurderinger (Andresen et al 2014:73). Slike vurderinger er viktige å ha med seg når jeg skal vurdere mine kilder og mine ulike typer dokumenter.

For det første er jeg ute etter å beskrive §27-samarbeidenes historiske opphav, format og utbredelse. Derfor er det nødvendig å se på faglitteratur og forskningsrapporter som kan si noe om omfanget av denne samarbeidsformen historisk både nasjonalt og lokalt. Talldata, analyser og vurderinger fra IRIS, Telemarksforskning, NIVI og Agderforskning vil bli brukt for å kunne si noe om utbredelse og omfang av §27-samarbeid, og jeg har fått tilgang til de mest sentrale rapporter og kommentarer som handler om dette. Det er også nødvendig å se på kommuneloven og utviklingen av den. I det ligger også lovens forgjenger og forarbeid for å se

hvordan lovgiver har tenkt når den nåværende kommuneloven trådte i kraft 01.01.1993. Lovens forarbeider er offentlig tilgjengelig på blant annet juridisk bibliotek i Bergen. Legger vi Andresens inndelinger til grunn vil denne typen kilder være gjengivelser fra primærkildene og andrehåndsfortellinger. Unntaket må være de juridiske dokumentene knyttet til forarbeidene til kommuneloven.

For det andre har dokumentanalysen til hensikt å belyse hvilke endringer som har funnet sted i seks kategorier (se 3.2.1) over en definert periode. I min studies tilfelle vil det for eksempel være nødvendig med en svært systematisk gjennomgang av regionrådenes årsmeldinger for å kunne sammenligne på bakgrunn av kategoriene i de to tidsepokene. Årsmeldinger er regionrådenes egne beskrivelser av perioden som har gått og derfor gode primærkilder og førstehåndsfortellinger. Det er derfor en god kilde til å kunne vurdere hvorvidt noe har endret seg og hvorfor. Årsmeldingene for Dalanerådet finnes i sin helhet på Interkommunalt arkiv i Stavanger (IKA). Jærrådet har på grunn av sin alder, navnebytte og organisering et mer ufullstendig arkivlagret materiale og tilgangen er dermed i større grad begrenset. Lokalhistoriske tekster fra de to regionene er også viktig for å se om samarbeidet innad utvikler seg på grunn av instrumentelle eller institusjonelle årsaker. Innunder dette faller også bruken av avisartikler i Stavanger Aftenblad, Jærbladet og Dalane Tidende. For Jærrådet der mye dokumentasjon mangler, vil dette være særs viktige kilder. Det er sammenhengen mellom det som skjer lokalt og nasjonalt som er sentralt. Lokalhistoriske tekster er derfor en god kilde til å kunne vurdere hvorfor noe har endret seg. Det blir da lettere å kunne si noe om hvilke vilkår som er unike for de to regionrådene i oppgaven. Endringer på bakgrunn av dette vil nødvendigvis ikke kunne forklare den nasjonale trenden med nedgang i §27-samarbeid, men kan heller ikke avskrives på bakgrunn av lokale forhold. Endringer på nasjonalt nivå kan utspille seg, eller bli forsøkt, på lokalt nivå først. Problemer på lokalt nivå kan også spre seg og oppstå andre steder, med konsekvenser for det nasjonale nivået.

Lokalhistorien vil også fungere som et supplement til årsmeldingene fordi det i flere tilfeller vil gi kunnskap om samarbeid i en region og hvordan samhandling mellom kommunene foregikk. Spesielt med tanke på eldre materiale om Jærrådet kan lokalhistoriske tekster bidra med informasjon det er mulig å trekke noen slutninger ut ifra. For eksempel kan Jøssangs bok om industriutvikling og entreprenørskap på Jæren kaste lys over hvem som var initiativ- og beslutningstakere, og være en god andrehåndskilde til prosessen.

3.2.3 Forskingsintervju og muntlige kilder

Selv om de skriftlige kildene gir meg god kunnskap om de hendelser og fenomener jeg ønsker å studere, vil det bli foretatt supplerende intervju av utvalgte mennesker involvert i de to regionrådene. Det vil derfor opparbeides et betydelig materiale fra primærkilder i tilknytning til oppgavens to case. I tillegg til å oppklare misforståelser og få en bedre forståelse, vil intervjuobjektene kunne gi meg førstehåndskunnskap om hvilke kilder jeg burde bruke. På den måten kan en spore opp gode skriftlige kilder (Kjeldstadli 1999:193), og dermed gi meg anledning til å finne nye primærkilder.

Intervjuene gjennomføres av forskeren selv som samtaler med utvalgte informanter (Grønmo, 2004:159). Forskingsintervjuet, eller det kvalitative intervju, skiller seg fra det kvantitative intervjuet i grad av fleksibilitet og formalia. Mens man i det kvantitative er ute etter direkte sammenlignbare svar eller tallfestbare data, har man i det kvalitative intervju et tema og en intervjuguide som utgangspunkt for en samtale som i større grad lever sitt eget liv. Et slikt semistrukturert intervju gir forskeren mulighet til å følge opp generelle opplysninger med konkrete spørsmål, følge opp uforutsette opplysninger fra informanten og stille spørsmål som ikke var formulert på forhånd. Intervjuguiden fungerer derfor som en veloverveid tematisk skisse som en kan avvike ved behov (Krumsvik, 2013:63). I mitt tilfelle har jeg også lagt ved noen konkrete spørsmål som skal oppklare misforståelser og uklarheter fra dokumentanalysen.

3.2.3.1 Informanter og utvalg

Hvilke informanter man ønsker er også forskjellig. Mens man i et kvantitativt opplegg vil ha et representativt utvalg av en populasjon, er man i kvalitativt intervju opptatt av de informantene som kan ha dyptgående kompetanse og kunnskap om det tema man tar opp (Grønmo, 2004:163). I mitt tilfelle skal intervjuene fungere som supplement til de skriftlige kildene. Med det menes at intervjuobjektene skal oppklare misforståelser og uklarheter i det skriftlige materialet så vel som å stå for ny kunnskap. Eksempelvis må man kunne anta at en skriftlig årsmelding fra Jærrådet er et mer pålitelig dokument på Jærrådets bedrifter enn en tidligere ordførers erindring av egen innsats. Samtidig vil denne ordføreren være i stand til å forklare rasjonale bak rådets avgjørelser og under hvilke omstendigheter og kontekst de ble tatt. Det er ikke slik at møtereferrat og årsberetninger er stenografisk nedskrevet. Ofte vil avgjørelsene og muligens voteringen være i sentrum, mens den lange diskusjonen uteblir. Informantene kan bidra med illustrasjoner som eksempler på hendelser i forkant av viktige

avgjørelser. På den måten bidrar de med et forklarende sitat som kan tilknyttes hendelsen, et ornament (Kjeldstadli 1999:193).

Prosessen ble derfor innledet med uforpliktende samtaler med utvalgte nåværende medlemmer av Dalanerådet og Jærrådet. Samtalene kan regnes som introduksjonssamtaler der jeg presenterte meg og prosjektet, og samtidig ba om tilgang til arkivert materiale og annen dokumentasjon av relevans. Samtalene bar frukter på den måten at jeg fikk opplysninger om IKA, ble introdusert for organisasjonene og fikk oversikt over nåværende og forhenværende medlemmer. Etter å ha studert dokumentene knyttet til rådene ble det i neste omgang lettere å avtale mer formelle intervju med et utvalg informanter.

En vanskelig balansegang i det kvalitative intervjuformatet er å få mest mulig relevant informasjon ut av de få arbeidskrevende intervjuene. Med begrenset kapasitet og mange potensielle informanter (alle involverte i fortidens og nåtidens Dalaneråd og Jærråd) hadde jeg mange valgmuligheter. Ikke bare måtte jeg ta hensyn til en jevn fordeling mellom de to rådene, men også medlemskommunene, historisk representativitet, rolle i rådet (ordførere, rådmenn) og særegne historiske hendelser. Spesielt i det eldre Jærrådet ville dette slå ut på grunn av et begrenset antall gjenlevende fra opprettelsestiden. Jeg endte opp med et strategisk utvalg der jeg kom frem til åtte mennesker som sannsynligvis til sammen ville gi meg den informasjonen jeg trengte for å svare på problemstillingene (Grønmo, 2004:88). Det ble skrevet et informasjonsskriv som ble levert sammen med en henvendelse om intervju. Samtykkeskjema ble underskrevet på intervjustedet. Alle jeg spurte ville bidra med det de kunne og sa ja til bruk av opptaker. Intervjuene ble gjort på informantenes arbeidssted eller hjemme hos dem, og samtlige ble gjennomført mellom september og oktober 2015.

Utvalget mitt ser slik ut:

Informant 1: Tidligere ordfører tilknyttet Time kommune, Jærrådet

Informant 2: Tidligere ordfører tilknyttet Time kommune, Jærrådet

Informant 3: Nåværende rådmann tilknyttet Klepp kommune, Jærrådet

Informant 4: Nåværende ordfører tilknyttet Gjesdal, Jærrådet

Informant 5: Tidligere ordfører tilknyttet Bjerkreim, Dalanerådet

Informant 6: Nåværende informasjonssjef tilknyttet Eigersund, Dalanerådet

Informant 7: Tidligere næringssjef tilknyttet Dalanerådet

Informant 8: Avgående ordfører tilknyttet Bjerkreim, Dalanerådet

Informant fra og med 1 til og med 4 er kronologisk knyttet til Jærrådet. Det vil si at når det henvises til informant 1 er han representant for den tidligste historiske perioden av mitt utvalg. Det samme gjelder for informant 5 til og med 8 som representerer en kronologisk rekke fra Dalanerådets historie. Dalanerådet er også spesielt fordi det er det rådet som har endret seg mest og der det var uenigheter rundt endringen. Derfor må en i Dalanerådets tilfelle også forsøke å balansere sidene i eventuelle konflikter. Utvalget for Jærrådet representerer tre av fem kommuner mens utvalget for Dalanerådet representerer to av fire. Som nevnt er dette et bevisst valg ut ifra informasjonen som kom frem i innledende samtaler og dokumentanalyser. Det betyr at det finnes noen medlemskommuner som er mer involvert enn andre samtidig som noen forhold er tilfredsstillende dekket i det skriftlige materialet.

3.2.4 Komparativt casestudie

Samfunnsvitenskapelige studier kan variere med hensyn til hvor mange analyseenheter de har. Case-studien har én enhet som granskes i dybden. Formålet er å skaffe seg helhetlig kunnskap og forståelse av denne ene enheten. Enheten betraktes som vitenskapelig interessant og unik i seg selv, men utgangspunktet for studien kan også være å undersøke enheter for å på et senere tidspunkt se om det kan overføres til populasjonen enheten tilhører (Grønmo, 2004:90). I så tilfelle ser en på enheten som en typisk representant for populasjonen. Formålet er da å utvikle begreper, hypoteser eller teorier. Slik teoretisk generalisering er vanlig i komparative casestudier (Grønmo, 2004:90).

Komparative studier går ut på å sammenligne forhold i ulike samfunn. Dette kan være ulike land og nasjoner eller som i mitt tilfelle ulike samfunnsmessige institusjoner og organisasjoner. Komparative studier forutsetter analyser av minst to enheter og går dermed litt på akkord med casestudiebegrepet som per definisjon omfatter en enkelt enhet. Det er derimot mulig å sammenligne to enheter som behandles som case i et komparativt casestudie (Grønmo, 2004:384). I slike studier er det mest vanlig med en strategisk utvelging av enhetene. Slik utvelging skjer på bakgrunn av to alternative strategier for sammenlikning. Den ene strategien handler om å sammenlikne enheter som er mest mulig like (*most similar system designs*) mens den andre handler om å sammenlikne enheter som er mest mulig ulike (*most different system designs*). Hvilken strategi som benyttes avhenger av hvilke forhold ved enhetene studiene ønsker å forklare (Grønmo, 2004:384). I min studie vil ikke de to casestudiene sammenlignes så systematisk som det legges opp til i komparativ casestudie. Jeg

vil behandle de to som ulike casestudier og bruke dem som utgangspunkt til å si noe om et nasjonalt fenomen, nemlig hvorfor denne type samarbeid velges bort, hvilke samarbeidstyper som erstatter det og om endringer over tid. De to rådene vil selvsagt til en viss grad sammenlignes, men da med utgangspunkt i deres nærhet rent geografisk. Større hendelser som påvirker regionen vil nødvendigvis gi utslag i begge rådene. Ved å sammenligne vil en dermed knytte disse to sammen med den historiske utviklingen regionalt og nasjonalt og forskningslitteraturen vil her gjøre dette mulig. Dermed vil likheter og ulikheter bli mer fremtredende. Den historiske utviklingen innen Dalanerådet og Jærrådet studeres også på bakgrunn av de to teoretiske tilnærmingene presentert i kapittel 2. Jeg vil i så måte drive med både teoritestning (Deduktivt opplegg) og teorigenerering (Induktivt opplegg). Jeg vil forsøke å identifisere årsaker til endring i de to konkrete samarbeidene over tid, men samtidig spekulere i hvorvidt disse årsakene skyldes lokale forhold eller kan tilskrives generelle problemer med samarbeidsformen. Dette vil avgjøre studiens overføringsverdi.

3.2.5 Teoritestning/Teorigenerering

I kapittel 2 presenterte jeg det teoretiske utgangspunktet for studien. Flesteparten av §27-samarbeidene er regionråd. Å analysere hva som endres og hvordan noe endres i en analyse av mine to regionråds tidslinjer, vil sammen med en analyse av hvorfor dette endres på bakgrunn av de to teoretiske perspektivene gi meg et godt grunnlag til å svare på problemstillingene. Tanken er at endringene de gjør nødvendigvis må være redegjort for i det skriftlige materialet. Dermed vil dert være mulig å klargjøre hendelser samt finne motiv og forklaringer. Hvordan beslutningstakerne i rådene tenkte, hvilke erfaringer de gjorde seg og hvilke problemer de hadde kan være med å forklare hva som drev fram nye samarbeidsformer. Her kommer intervjuene inn i bildet som et viktig supplement til de skriftlige kildene. På bakgrunn av hvordan, og når, avgjørelsen om endring blir tatt, kan jeg også finne ut hvordan endring, tidsmessig og innholdsmessig, forholder seg til en justering i loven. Om nye samarbeidsformer er etterspurt av kommunene eller en konsekvens av statens behov for regulering og kontroll sier noe om samarbeidenes kapasitet, behov og ambisjon. Å se på endringene i mine to regionråd i lys av de teoretiske perspektivene har flere funksjoner. For det første så har det med respekt for en fremgangsmåte og forklaring som er allment brukt og akseptert. Å bruke slike teorier for å forklare endring er derfor ganske naturlig. For det andre er det å bruke disse allment aksepterte teoriene den raskeste måten å se tegn på at det kan være forklaringer andre steder i historien. Hvis teoriene kun har begrenset forklaringskraft, er dette et signal til meg som forsker om å bruke krefter på å finne andre forklaringer til hvorfor

rådene utvikler seg. I så måte vil jeg drive med teoritesting men også teorigenerering.

3.3 Reliabilitet og validitet

Kjeldstadli presenterer tre tommelfingerregler som kan fungere som en førstelinje mot dårlig kildebruk. Han mener vi bør vurdere kildens konsistens, eller hvorvidt kildens forklaring spriker. Dette ville gått ut over påliteligheten. Videre vil han kryssjekke mot andre kilder. Dette for å sikre en overenstemmelse mellom flere uavhengige informasjonskilder. Det siste punktet er spørsmålet om kilden er i samsvar med elementær folkeviten og grunnleggende kunnskap (Kjeldstadli 1999:182).

Når det kommer til kvalitetssikring av vitenskapelige studier er begrepene reliabilitet og validitet sentrale. Mens reliabilitet måles etter hvorvidt vi kan stole på det datamaterialet vi har innhentet, beskriver validitet dataenes relevans i forhold til teori og problemstilling (Grønmo, 2004:222).

3.3.1 Reliabilitet

Høy reliabilitet kjennetegnes av at studiet har høy grad av stabilitet og ekvivalens. Stabilitet refereres her til «[...] graden av samsvar mellom data om samme fenomen som er samlet inn ved hjelp av samme undersøkelsesopplegg på ulike tidspunkter» (Grønmo, 2004:222). For mitt vedkommende er dette viktig. At undersøkelsesopplegget er stabilt betyr at hvis vi studerer samfunnsfenomen over en tidsperiode så vil stabilitet føre til forskjeller i data fra ulike måletidspunkt. Det betyr at forskjellene blir en nøyaktig avspeiling av de endringene som har forekommet i fenomenet i det aktuelle tidsrommet. Høy ekvivalens er basert på godt «[...] samsvar mellom innbyrdes uavhengige datainnsamlinger på samme tidspunkt» (Grønmo, 2004:223). Dette betyr at det samme undersøkelsesopplegget skal kunne tas i bruk av andre personer, for eksempel andre intervjuere, og komme frem til samme resultat. Dette er viktig for at lesere og mottakere skal kunne stole på den informasjonen du publiserer. Det gjøres gjennom å være bevisst sin egen rolle som forsker og være oppmerksom på når en selv påvirker informanten, men også når en informant forsøker å overbevise deg om noe. For eksempel var det stor forskjell på å intervjuere politikere og administrasjonen. Å forstå når en har fått intervjuet inn på et uønsket spor og ha ferdigheter til å styre mot den relevante informasjonen, er noe som er med på å styrke reliabiliteten. Å vurdere reliabiliteten i et kvalitativt forskningsopplegg er allikevel vanskeligere enn i et kvantitativt opplegg. Det er fordi undersøkelsene og innsamlingene er mindre strukturert og i større grad påvirket av

forskerens vurderinger og tolkninger (Grønmo, 2004:230). Å vurdere reliabiliteten er derfor ofte kapasitetskrevene fordi det involverer dobbeltarbeid. Eksempelvis bør de samme aktørene observeres i samme kontekst, de samme respondentene bør intervjues om de samme temaene og de samme dokumentene bør gjennomgås på ny med de samme kategoriene (Grønmo, 2004:229). I et kvantitativt design vil det i de aller fleste tilfeller være lettere fordi reliabilitetsvurderingen stort sett vil dreie seg om hvordan det standardiserte måleinstrumentet fungerer og at forskeren har kunnskapen til å anvende det. Selve designet lar seg dermed lettere etterprøves (Grønmo, 2004:230). I et prosjekt med begrenset kapasitet har jeg hatt fokus på å være systematisk og kritisk i utvelgingen av informanter og dokumenter samt til den informasjonen de har gitt meg. Når det gjelder informanter, har jeg satt meg inn i hvilken rolle de har spilt i rådet og i de prosessene som har vært. For eksempel har jeg tillagt det større troverdighet hva andre sier om en persons sentrale rolle i en gitt prosess, enn hva vedkommende selv har sagt. At andre informanter fremhever betydningen av andres innsats er med på å gjøre denne innsatsen mer troverdig. I et konfliktforhold blir denne vurderingen mer komplisert og man må som forsker forsøke å være mindre bombastisk med tanke på hva som er sannhet. I arbeidet med Dalanerådet var det derfor nødvendig å luke ut personkarakteristikkene, og finne den historien alle var enige i. Dette sammenfaller med det Kjeldstadli (1999:180) kaller *kryssjekking*, nemlig at man sjekker en kildes utsagn opp mot andre kilders utsagn om samme fenomen eller hendelse.

Ut ifra de prosessene jeg har lagt vekt på vil jeg derfor påstå at utvalget mitt er veldig bra. Den muntlige informasjonsinnhenting i form av intervju skal overføres til skriftlig materiale gjennom transkripsjon. Reliabilitetsvurderingen fortsetter dermed i denne prosessen (Krumsvik, 2013:68). I mitt tilfelle er det ikke avgjørende at kroppsspråk og andre faktorer ikke beskrives. Det samme gjelder ufullstendige setninger og formuleringer. Det viktigste var innholdet og å gjøre transkripsjonen lett å analysere. Etter min vurdering har ikke dette ført til tap av informasjon all den tid ufullstendige setninger har vært en del av en kontekst og meningen har blitt redegjort for i den følgende ordvekslingen. Det er ikke uvanlig at man i en intervjusituasjon får sympati med informant og kan fremstille vedkommende på en måte som vil påvirke den senere tolkingen (Krumsvik, 2013:69). Dette kan langt på vei unngås ved å ha fokus på innhold i transkriberingen heller enn tolkning. Tolkningen skal komme i analysedelen.

3.3.2 Validitet

Selv om reliabiliteten er høy og dataene regnes som pålitelige, er det ikke gitt at disse dataene er relevante og kan brukes til å svare på problemstillingen. Datamaterialet kan ha lav validitet selv om reliabiliteten er høy (Grønmo, 2004:231). Kjeldstadli (1999:179) bruker relevansbegrepet om kildens forhold til spørsmålet. Det hjelper ikke om kilden forteller deg om fargen på årets epler, når du var ute etter fargen på årets pærer. Informasjonen kan være pålitelig selv om den ikke er relevant. Validitetsbegrepet er mindre presist og vurderingene mer komplekse enn med reliabilitetsbegrepet, og det er ingen enkle kriterier på hva som regnes som tilfredsstillende validitet (Grønmo, 2004:237). Dette gjelder spesielt for kvalitative opplegg der forskeren spiller en større rolle. Det er allikevel måter å sørge for så høy validitet som mulig. At forskeren har kompetanse på fagfeltet vil naturlig nok gjøre han i stand til å ta gode kvalitetsmessige vurderinger på datamaterialets validitet (Grønmo, 2004:234). For det andre kan validiteten diskuteres med kollegaer eller i mitt tilfelle en veileder. Er det åpenbare feil bør dette kunne avdekkes ganske raskt. For det tredje kan man ved å kommunisere godt med informantene og forklare hva man ønsker med studien, kunne få tilbakemeldinger derfra hvorvidt de selv mener å kunne bidra med noe (Grønmo, 2004:236).

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet er opplegget for studien gjennomgått og vurdert etter forskningsetiske prinsipper som reliabilitet og validitet. Jeg har forklart mitt utgangspunkt i en samfunnsvitenskapelig tilnærming, men at behovet er til stede for å inkludere innslag fra en historisk metodisk tilnærming. Metoden bunner i et forskningsopplegg der jeg ved å ta utgangspunkt i Jærrådets og Dalanerådets historiske utvikling parallelt med historien om kommunale samarbeid og juridiske implikasjoner, vil kunne si noe om hvordan de to samarbeidene har endret seg med tanke på seks ulike kategorier (Analyse 1). Jeg har også forklart at metoden innebærer opparbeiding av et omfattende materiale som vil gi meg mulighet til å se på hvordan oppgavens to case har endret seg fra 1950 og opp til 2015. Endringene i de to samarbeidene vil forklares (Analyse 2) ut ifra de to teoretiske tilnærmingene presentert i kapittel 2. Resultatene her vil være det empiriske materialet som ligger til grunn for å svare på hvordan bruken av §27 har endret seg, og hvorfor.

4. Deskriptiv del

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg som nevnt i 1.5 presentere den historiske opprinnelsen, og den videre utviklingen til de to regionrådene som er case i oppgaven, nemlig Jærrådet og Dalanerådet. Dette vil ses i sammenheng med den historiske utviklingen av det lovverket som kommunene må forholde seg til, både når det gjelder generell forvaltning og organiseringen av dette. Den deskriptive delen er ment å gi svar på problemstillingens spørsmål om hvordan disse samarbeidene har endret seg, og hvordan omgivelsene de hører til, og opererer i har forandret seg. Ved å gå gjennom historiene deres vil jeg være i stand til å definere de endringer som har funnet sted i de seks kategoriene beskrevet i 3.2.1. For å vise behovet for en regional organisering og samarbeid, vil det være viktig å vise den historiske bakgrunnen for regionene og forholdet til fylkesnivået. I den sammenheng vil det være nødvendig å gå helt tilbake til innføringen av eneveldet i Danmark-Norge i 1660. De politisk-administrative grensene som da ble til, har vist seg å ha betydning helt frem til i dag.

4.2 Kommunal og regional utvikling

Kommunene organiserer seg vanligvis som kommunale foretak (KF), interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap (AS), eller som andre interkommunale samarbeid (IS) eksempelvis ved kommunelovens samarbeidsparagrafer beskrevet i §§27, 28-1 (vertskommunesamarbeid) og 28-2 (samkommunesamarbeid). IRIS poengterer også at det finnes samarbeid mellom kommunene som ikke inneholder noen formell juridisk overbygning, men er rene avtaler og overenstemmelser. Flere av disse vil allikevel falle inn under den vide §27 (Rapport IRIS 2013/008 s. 183). Blant §27-samarbeidene dominerer regionrådene, og ca 80% av regionrådene i Norge var i 2013 organisert etter denne paragrafen hvis vi legger tallene til IRIS til grunn (IRIS 2013/008 s. 43).

Da regionråd og annet interkommunalt samarbeid er nært knyttet til utviklingen av lovverket, er det hensiktsmessig å redegjøre for deres felles forhistorie. Regionrådene i oppgaven representerer to definerte regioner i Rogaland fylke. I praksis betyr det at medlemskommunene har dannet et felles organ mellom to offentlige styringskjeder, mellom kommunenivå og fylkesnivå. Dette kapittelet vil forklare hvorfor akkurat disse kommunene samlet blir oppfattet som en region, og hvorfor de etablerer et felles samarbeidsorgan med denne regionen som ramme. Hvordan disse regionene har blitt dannet og utviklet, vil også kunne si noe om forekomsten av en regionsidentitet. Det vil bidra til å kaste lys over en identitetsdiskusjon senere i oppgaven. Deres status som historiske regioner vil også være en

del av forklaringen av hva som senere fører til en trettiårsperiode med tre bølger av økt §27-organisering, og følgende nedgang av samarbeidstyper organisert med denne paragrafen. Hvordan lovgiver forholder seg til et økende antall (inter)kommunale bedrifter og organisasjoner, er med på å forklare hvordan disse samarbeidene utvikler seg. For eksempel kan lovverket være i forkant av samarbeidene for å kontrollere utviklingen, eller på etterskudd ved å tilpasse nytt lovverk til allerede eksisterende praksis. Det er også viktig hvordan kommunene mottar ny lovgivning på nye samarbeidsformer. Ønsker de å velge mellom ulike alternative, regulerte samarbeidsformer, eller vil de helst kunne tilpasse samarbeidene slik de vil?

Kapittelet har som mål å plassere de to regionrådene i en geografisk sammenheng. Å redegjøre for utviklingen mot dagens kommune- og regioninndeling i Rogaland, danner bakgrunnen for å kunne se på hvordan regionrådene drives i dag, med tanke på organisering, myndighet, autonomi og oppgavefelt. Jeg vil ta for meg historien bak kommune- og fylkesinndelingen i Norge i dag, men med et særskilt fokus på utviklingen i Rogaland fylke. Dette er et fylke som befinner seg sør-vest i Norge og med Stavanger som administrasjonssenter. I 2015 er det 26 kommuner i fylket (Rogaland fylkeskommune 2012). I Figur 3 nedenfor ser vi Rogaland fylkes plassering i forhold til Bergen og Kristiansand (Kuld 2016).



Figur 3 Rogaland fylke

4.2.1 Len, amt og Dansketid

Hva er årsaken til at Jæren og Dalane oppfattes som regioner? Jeg skal her ta for meg den historiske bakgrunnen for disse som historiske regioner, med vekt på kopleingene mellom region, fylke og statsforvaltning. Da er det nødvendig å gå tilbake til innføringen av eneveldet i Danmark-Norge i 1660. Den danske kongen Christian V begynte da å reformere statsadministrasjonen. I praksis betød dette at de ni len som Norge som en del av helstaten hadde vært delt opp i, ble erstattet med en amtmannsordning der Norge ble delt opp i fire stiftamt og flere underamt. Stiftamt var de gamle hovedlen som samtidig var bispedømmer. Det daværende Stavanger hovedlen ble Stavanger stiftamt, og tilsvarte omtrent dagens Rogaland fylke, men i tillegg en stor del av Agder og Telemark. Stavanger var amtets eneste kjøpstad, hadde derfor en egen styringsordning og var på et vis selvstendig fra amtet (Grude et.al, 2015:16). Innføringen av amtmannsordningen betød også en utskiftning av lensherren, som hadde hatt en betydelig mer selvstendig rolle. Amtsmannen var i større grad kongens ansatte representant, som ledet amtet sammen med andre sentrale embetsmenn som fut og sorenskriver (Grude et.al, 2015:16). Stavanger var amtets eneste by før Egersund og Sogndalstrand fikk ladestadretter i 1798. De nye handelsbyene hadde arbeidet for mest mulig frihet fra borgerskapet i Stavanger, som etter eneveldet hadde fått store handelsprivilegier og

eneretter. Stavanger mister også etter hvert stiftamtstatusen til den nye kongebyen Christianssand. Egersund får dermed et nytt borgerskap å forholde seg til (Grude et.al, 2015:27).

Stavanger får ikke et eget amt igjen før utpå 1800-tallet. Dette amtet inkluderer fogderiet Jæderen og Dalane, samt fogderiet Ryfylke. Sistnevnte inkluderte områdene nord i dagens Rogaland, som blir kalt Haugalandet, mens førstnevnte inkluderte Stavanger-halvøya. Fogderiene var en geografisk inndeling av landet som var underlagt futen. I Norge fantes det rundt 50 fogderi på begynnelsen av 1800-tallet (Grude, 2015:19). Nye Stavanger amt tilsvarer dermed dagens Rogaland fylke- og litt av Agder (Grude et.al, 2015:16). Samtidig var amtene delt inn i skipsreider, som også var lensmannsdistrikt og tinglag. I Stavanger amt var det 33 skipsreider (Grude et.al, 2015:23). En tredje inndeling var prestegjeldene. Stavanger amt var delt inn i 31 slike (Arkivverket, Prestegjeld og sokn i Rogaland). Skipsreidene og prestegjeldene var ikke nødvendigvis geografisk overlappende. I Figur 4, hentet fra Grude med flere (2015:23), ser vi skipsreidene i Stavanger rundt 1700.



Figur 4. Skipsreider i Stavanger amt rundt år 1700.

Både Jæren, Dalane og Ryfylke kan identifiseres med egennavn og som definerte geografiske

områder (fogderier). Ryfylke inkluderer riktignok store deler av den regionen vi i dag kaller Haugalandet, men det kan forklares med områdets sene byutvikling med Haugesund som ladested først i 1854 og kjøpstad i 1866. Utviklingen av Haugalandet skjer altså i stor grad etter 1850. Stavanger motsetter seg også flere ladesteder og kjøpsteder i amtet fordi det skjer i direkte konkurranse med byen, og svekker de privilegiene de tidligere har hatt (Grude, 2015:103). Jæren og Dalane er underlagt det samme fogderi med administrasjonssenter i Egersund. Identitetsmessig forsterkes nok også dette når Dalane i en periode trekker mot Christiansand, heller enn borgerskapet i Stavanger, for å oppnå ladestedstatus. Byene hadde en viss selvstendighet fra amtene, og borgerskapet valgte sågar egne formenn. I Stavanger som både var by og administrasjonssenter for amtet, samarbeidet disse formennene tett med amtsmennene. Dette kunne forsterke en mistillit og bidra til konflikt mellom byen og distriktene rundt. Spesielt kunne dette skje i en uavklart situasjon der Stavanger er i ferd med å miste sin stiftamtstatus til Christiansand, og borgerskapet må kjempe for å beholde sine privilegier (Stortinget 2016).

I tillegg til å reformere regional og lokal administrasjon, begynner kong Christian V en prosess med å revidere kong Christian IV norske lovbook fra 1604. Den var for alle praktiske formål en videreføring av norske Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 og bylov fra 1276. Å erstatte landsloven og byloven utfordret det lokale selvstyret, som ble overtatt av amtsmenn og futen i landdistriktene og av magistraten i byene, eller kjøpstedene (Grude et.al, 2015:51). Nye beskatningslover fører til konflikter mellom amtmenn i byene og bønder. Motstanden i Rogaland viser best igjen der tilgangen til amtsmannen er dårligst, som i Ryfylke og Dalane.

4.2.2 Fra union til union og selvstyre

Danmark-Norge blir trukket inn i Napoleonskrigene på det som til slutt blir tapersiden. Norge ender opp i en ny union med Sverige, men bruker tiden godt. I 1814 får vi Riksforsamlingen på Eidsvoll, egen grunnlov og et demokratisk styresett på nasjonalt nivå med Stortinget som nasjonalforsamling. Av Christian Vs norske lov blir det bare bruddstykker igjen. Vi får også egen hovedstad i Christiania. Regionalt og lokalt holdt derimot styresettet seg til det gamle systemet (Grude et.al, 2015:56).

Etter 1814 var det naturlig at demokratiseringen ble ført videre med lokale, valgte styringsorganer. I byene fantes det borgerlige drøftelsesmøter uten noen formell status. I

bygdene var selvstyret mindre enn i byene, men også her fantes det uformelle allmuemøter der man drøftet viktige saker. På grunn av disse møtenes uklare kriterier til saker de skulle drøfte, uoversiktlige myndighetsområder og mangelen på formell status, var lokalforvaltningen komplisert og udemokratisk. Det er derfor vanskelig å si om det skyldes praktiske eller ideologiske årsaker til at det ble opprettet en lovkomisjon ganske raskt etter 1814. Denne skulle jobbe for et mer demokratisk og enhetlig system for lokalforvaltning (Stortinget 2016). Lovkomisjonen presenterte fire lovutkast fra 1821 til 1830, og det ble blant annet foreslått en utvidet statlig kontroll av de lokale forvaltningsorganene. Mot Stortingsvalget i 1836 ble det jobbet med et kompromiss som skulle tilfredsstillte bøndenes krav til selvstyre samt myndighetenes økte krav om kontroll. Resultatet ble at Lov ang. Formandskaber i Landdistriktene og ang. Formænd i Kjøbstæderne ble vedtatt 24. november 1836 (Grude et. al 2015:64).

4.2.3 By, bygd og formannskapslover

Formannskapslovene av 1837 ble innført for å klarlegge forholdet mellom staten og formannskapsdistriktene ved lov. De eksisterende grensene i prestegjeldene ble lagt til grunn for formannskapsdistriktene. Det ble opprettet 392 formannskapsdistrikt i Norge der 355 var herredsdistrikt på bygdene og 37 var byformannskap. Dessuten ble amtene som overbygning beholdt, men med formannskapsmodell. I praksis innebar dette to sett med lover, ett for byene og ett for herredene. Byene blir brukt som en fellesbetegnelse på kjøp- og ladesteder. Disse stod utenfor den felleskommunale rammen amtene utgjorde. Derfor var det naturlig at Lovverket for herredene også inneholdt bestemmelser for amtene. I Stavanger amt var det i 1837 27 formannskapsdistrikt, der Stavanger og Egersund var byer (NOU 1992:15 s. 389).

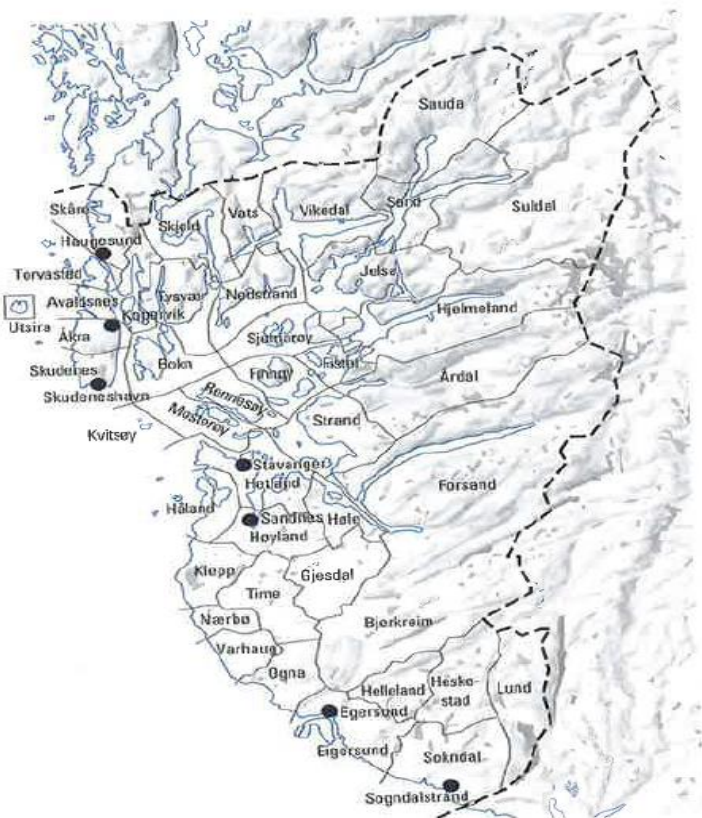
Samtidig som formannskapsdistriktene fikk innført lokalt folkestyre ble deres rettsstatus avklart som avledet statsmakt, altså ansvar for å gjennomføre sentralt fattede vedtak lokalt. Formannskapsdistriktenes myndighet lå under statens, og de fikk pålegg om å ivareta bestemte oppgaver og staten fikk mulighet til å utøve kontroll i økonomiske saker. Det lokale selvstyret ble beskyttet ved at loven stengte for statens mulighet til vilkårlig å pålegge distriktene nye oppgaver. Nye oppgaver måtte i så tilfelle ha medhold i lov (NOU 1997: 8).

Matrikkelen, som er et register over eiendommer i Norge, går i 1886 fra å bruke «formannskapsdistrikt» til å bruke «kommuner». Dette rydder opp i begrepsbruken. Videre skiller man mellom by- og herredskommuner, samt amtskommuner.

4.2.4 Nye kommuner

Et trekk med ved norske kommunalinndeling etter formannskapslovene var kommuneoppsplitting. Kommunene var i tillegg til avledet statsmakt også små, sosiale enheter, og det passet ikke alltid med grensen til prestegjeldene. Geografiske hindre som skog og fjell skilte naboer i samme kommune, mens fjorder og kyststripe bandt innbyggere i forskjellige bygder sammen. Nye fremkomstmidler og vandringsmønstre endret den naturlige inndelingen. Dette hadde de gamle prestegjeldsgrensene etter hvert båret preg av, og noen tok konsekvensene av dette allerede ved innføringen av formannskapslovene. I 1866 hadde en begynt arbeidet med å få bygget en jernbane mellom de to byene Stavanger og Egersund. Byggingen ble ikke påbegynt før i 1874 med ferdigstillelse i 1878. Banen ble utrolig populær med overskudd år etter år, og økning i både gods- og passasjertransport. Stoppestedene utviklet seg til stasjonsbyer nedover på Jæren, som ble knutepunkt for varehandel og transport mellom Stavanger og Egersund. Optimismen rådet og drømmen ble til Sørlandsbanen, som kunne knytte Rogaland til hovedstaden via Kristiansand (Grude et.al 2015, 175). Slike stasjonstettsteder spilte også en rolle når det kom til kommuneoppsplitting. Bryne, Nærbø, Varhaug, Vigrestad, Brusand, Oгна og Sirevåg er eksempler på slike tettsteder som vokser frem og utvikler seg langs jernbanen mellom Stavanger og Egersund. Dessuten stod ideen om identitet, lokaldemokrati og lokalt selvstyre sterkt. På de stedene der grensene gjorde lokaldemokrati vanskelig, ble den naturlige konsekvensen flere tilfeller av kommuneoppsplitting som førte til en kraftig økning i antall kommuner fram til 1930. Da antallet toppet seg med 741 kommuner i 1930 hadde det økt med hele 90% (NOU 1992:15 s. 389). Det som kjennetegner slike kommuneoppsplittings er at de er drevet frem nedenfra av kommunene selv, altså bottom-up (se 3.2.1.1).

Stavanger amtskommune fikk en dobling i antall by- og herredskommuner. Befolkningsveksten som følge av stor økonomisk vekst i løpet av 1800-tallet førte til flere bykommuner, og både Haugesund, Skudeneshavn, Sandnes og Kopervik fikk slik status fra 1857 til 1866. Kommuneoppsplitting og bystatus gjorde at amtskartet så ganske annerledes ut i 1900 (Grude et.al 2015:87):



Figur 5. Herred i Rogaland i år 1900

Ved å merke seg er etableringen av Ogna formannskapsherred som tidligere var en del av Egersund. Det samme er de tre prestegjeldene som ble delt i to, nemlig Helleland (Helleland og Bjerkreim), Lund (Lund og Heskestad) og Lye (Time og Gjesdal). De overnevnte som direkte resultat at innføringen av formannskapslovene. Videre ble Sandnes ladested skilt fra Høyland i 1860 og Hå kommune avviklet til fordel for Nærbø og Varhaug i 1894 (Grude et.al, 2015:87). I 1922 ble Randaberg utskilt fra Hetland og det toppet seg i 1930 ved at Håland ble delt mellom Sola og Madla. Til sammen hadde da Rogaland fylke (navneendring fra 1919) 55 kommuner, mot 27 i 1838.

4.2.5 Nye lover

Ved Lov om forandring av rikets inndelingsnavn av 14. august 1918 skjedde en navneendring fra amt til fylke, og stiftsamt til bispedømme. Loven trådte i kraft 1. januar 1919. Amtskommune ble nå fylkeskommune, amtmann ble da fylkesmann, amtsting ble fylkesting. Som ved Matrikkelen fra 1886 bidro denne loven til nye navn på eksisterende størrelser, og ikke noen geografisk endring som sådan.

Lovene om kommunestyret på landet og i byene av 30. september 1921 (kommunelovene

av 1921) åpnet for at kommunene kunne danne egne bedrifter med det formål å skjøtte sine oppgaver. Forutsetningen var imidlertid at bedriften ikke måtte være avhengig av kommunale tilskudd, noe som la begrensninger på hvilke type oppgaver bedriften kunne løse. I teorien kunne den brukes om typiske kommunale monopolvirksomheter, som elkraftverk, men også virksomheter som skulle konkurrere med private. Samtidig introduseres kommunene for første gang i lovverket for adgangen til interkommunale sammenslutninger. Dette henger unektelig sammen med kommunens utvidede ansvarsområder og økning i antall og type oppgaver. Samtidig var det en økende uro omkring kommunes stadig stigende gjeld. Særlig gjaldt dette gjeld i forbindelse med virksomhetsopprettelser og store utbygginger knyttet til elektrisitet og kraftverk (Grude et.al 2015:256). At lovverket da forsøker å regulere til hvilke formål en kommune kan opprette bedrifter, synes naturlig. Lov om kommuner som misligholder sine gjeldsforpliktelser av 7. desember 1923, bekrefter at denne problemstillingen var aktuell (Grude et.al 2015:260).

Det ble også mer utbredt for kommunene å samarbeide om store utbygginger. For eksempel vedtok Ognå, Varhaug og Nærbø kommune å bygge ut Jæderens Electricitetsverk i 1912, noe som regnes som det første interkommunale samarbeidet i Norge. (Jæren everk, 2015). E-verkene var virksomheter eid av kommunene og det vanlige var at hver kommune hadde sitt e-verk, men at de samarbeidet om utbygging av kraftanlegg. Tendensen til flere samarbeid på tvers av områder og kommunegrenser blir også etter hvert gjeldende her. Status for Rogaland fylke i 1938 var at alle byene samt 21 kommuner hadde en fullt utbygget elektrisitetsforsyning, 13 kommuner bare delvis, og 14 kommuner var helt uten strøm (Grude et.al 2015:268). Dalane er intet unntak, og også her bygger hver kommune opp hvert sitt e-verk utover 1900-tallet (Dalane energi 2016). Stavanger etablerer også Interkommunalt vannverk (IV, senere IVAR) i 1952 sammen med Hetland og Madla, og flere kommuner henger seg på samarbeidet etter hvert. Det var heller ingen begrensninger for kommunene å organisere bedriftene som aksjeselskap, enten alene eller i samarbeid med staten eller andre kommuner. Forutsetningen var at det måtte ha «kommunale anliggender» som formål. Det var ingen særskilte regler om kommunalt eide aksjeselskap i den daværende aksjeloven av 19. juli 1910.

Ved lovene av 10. juni 1938 om kommunestyre på landet og om kommunestyre i byene (kommunestyreløvene av 1938) ble det åpnet for å opprette styre eller råd for kommunale bedrifter. Styrene skulle fungere som bedriftsledelse med den delegerte

myndigheten som var nødvendig fra by- eller herredsstyret. Av den delegerte myndigheten fulgte blant annet anledning til å kontrakt- og gjeldsbinde bedriften, opprette eller nedlegge stillinger samt budsjettmyndighet. Det blir også tatt en prinsippavgjørelse i forhold til opprettelse av «felleskommunale styrer», der overdragelsen av myndighet gjennom vedtekter i slike bedrifter måtte godkjennes av Kongen (Stortinget).

Et annet problem med kommunekartet etter 1930 var at den geografiske størrelsen hindret mange av de større byene i å vokse. Blant annet ble Stavanger by utvidet fire ganger i perioden fra 1848 til 1923 på bekostning av omkringliggende nabokommuner (Stavanger kommune 2016). Det kommunale hamskiftet er et mye brukt uttrykk på de store, men helt nødvendige, institusjonelle og strukturelle endringene kommunal sektor måtte gjennomgå etter krigen. Arbeiderpartiet som satt med makten etter 2. verdenskrig hadde et ønske om mer jevnbyrdige og effektive kommuner for å takle etterkrigstidens store utfordringer så vel som fremtidens. Dette gikk på bekostning av de historiske privilegier kommunene hadde hatt med autonomi og lokaldemokrati (UiO, Etterkrigstid: Sjølvstyre i statens teneste 2010). Det ble nedsatt en komite som skulle ta seg av dette arbeidet.

4.2.6 Kommunen og annet lovverk

I kommunestyrelovene av 1938 har vi fremdeles parallelle lover for bykommuner og herreds- og fylkeskommuner. Fra 1954 slås de to lovene sammen, mens en ny egen lov om fylkeskommuner (lov av 16. juni 1961 om fylkeskommuner) ser dagens lys i 1961 (Hammer, 1971:XIV). Byene, som på grunn av sin særegenhet stod utenfor fylkeskommunen, ble i 1964 innlemmet som fullverdige medlemmer i forbindelse med Schei-utvalgets arbeid (Flo 2015:16). I Lov om styret i herreds- og bykommunene av 12. november 1954 (Kommunestyreloven), omfattes samarbeid mellom kommunene av §29. Ingen endringer blir gjort i forhold til kommunenes adgang til å søke samarbeid, eller inngå felles styrer, med andre kommuner.

Parallelt med endringer i loven som justerte forholdet mellom sentral- og lokalforvaltning, var det trådt i kraft et utall andre særlover og føringer kommunene måtte ta hensyn til. Endringer i kommuneloven medførte endring i organisering og oppgaver. Flere oppgaver fulgte imidlertid med eget lovverk, noe som stilte høyere krav til kommunene. Eksempler på slike oppgaver kan være skole, barnehage, helse og omsorg, men også lovverk som regulerte måten kommunene kunne organisere sin virksomhet på. Kommunene samarbeidet på tvers av

kommunegrenser og etablerte virksomheter for mer effektiv drift. Det var ikke lenger kun kommuneloven kommunene måtte forholde seg til. Dessuten skapte de interkommunale samarbeidene hodebry for lovgiverne som ikke visste hvordan de skulle regulere tilgangen til å velge virksomhetsform. Lov om aksjeselskaper 6. juli 1957 (avløser aksjeloven av 1910) var i utgangspunktet ment å gjelde for alle selskaper med begrenset ansvar. Det ble derimot problematisert av Justisdepartementet at sedvanen kommunen hadde med å etablere slike selskaper gjorde det nødvendig å unnta dem fra loven. Dette ble videreført i Aksjeloven av 1976. (Lov om aksjeselskaper fra 04. juni 1976).

En sentral lov som blir gjeldende fra 1965 er forløperen til dagens Plan- og bygningslov, Bygningsloven. Denne loven er viktig fordi den etablerer et hierarki, og slår fast en relasjon, mellom fylkeskommunen og kommunene innen byggesaker og planlegging. Samtidig introduserer loven for første gang begrepet «region» og regionalt samarbeid, i form av regionplanrådet. Dette er med på å gjøre regionen til en relevant størrelse.

I Bygningsloven fra 1965 §§18 og 19 beskrives hvordan kommunene kan pålegges å samarbeide om en regionalplan. I de tilfellene der «det trengs felles planlegging i 2 eller flere kommuner for å samordne utnyttningen av grunn [...] eller andre spørsmål av felles interesse, skal kommunene ta opp samarbeid om regionplan» (LOV 1965-06-18 nr 0007 §18 nr 2). Videre har hvert regionplanområde et regionplanråd bestående av representanter fra hver kommune justert etter folketall og interesser. Vedtak gjøres ved valg der betingelsene følger av loven (LOV 1965-06-18 nr 0007 §18 nr 3). I utgangspunktet står kommunene fritt til å sette sammen det mest hensiktsmessige regionplanrådet. Departementet har derimot rett til å «gi nærmere bestemmelser om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde, og om hvilket geografisk område – regionalplanområde – det skal omfatte» (LOV 1965-06-18 nr 0007 §18 nr 2). Videre kan departementet også bestemme om samarbeidet skal utvides, innskrenkes eller opphøre (LOV 1965-06-18 nr 0007 §18 nr 2).

Hvordan kommunene i mine case valgte å organisere seg sier mye om de interkommunale samarbeidsklima i Dalane og på Jæren. Et da allerede etablert samarbeid, som Jærrådet, vil nødvendigvis måtte rette seg etter nye henvisninger i loven. Det antas derfor at det også rundt innføringen av Bygningsloven av 1965, vil være utslag i hvordan Jærrådet ble organisert, samt hvordan og med hvem medlemskommunene samarbeidet. Videre vil regionplanrådet i Dalane kunne si noe om foranledningen til opprettelsen av Dalanerådet omtrent tyve år etter.

4.2.7 Schei-komiteen

Nikolai Schei ble i 1946 valgt til leder for den nye kommuneinndelingskomiteen, heretter kalt Schei-komiteen. Komiteen foreslo i perioden 1946 – 1962 flere hundre sammenslåinger fordelt på tre innstillinger til Stortinget NOU (1992:15 s. 377). Disse innstillingene la grunnlaget for flere kommunesammenslåinger og grensejusteringer over hele landet som ble gjennomført i årene 1962 – 1967 (Ibid.). Komiteen gikk hardt til verks og arbeidet fikk mye kritikk fra folk som mente det gikk på akkord med det lokale selvstyre. Til tross for slike protester ble kommunestrukturen likevel gjennomført ved at byene «spiste opp» omkringliggende områder, og kommuner ble delt opp og fordelt på andre. Yngve Flo påpeker at Schei-utvalgets reform var mindre sentralstyrt enn mange vil ha det til, fordi det i prosessen ble tatt hensyn til innspill fra lokale styresmakter både før og etter sammenslåingene (Artikkel 2015:8). Han underbygger dette med eksempel fra Rogaland, der ikke en eneste kommune ble etablert i samsvar med utvalgets første innstilling. Faktisk ble forskjeller i identitet ansett som en så legitim årsak til å fortsette med «dysfunksjonelle» geografiske grenser, at det ble satt ned et utvalg for å se på klagesaker. Av 21 omstridte sammenslåinger ble åtte reversert (Flo 2015:11).

I Rogaland fylke var endringene forskjellig i de ulike regionene. Mest interessant for oppgaven er at det ble radikale endringer i Dalane, mens det ble det gjort minimalt på Jæren. I Dalane ble kommunene Egersund, Eigersund, Helleland og en del av Heskestad slått sammen i 1965. Resten av Heskestad gikk til Lund kommune. Det ble også gjennomført en grensejustering der Bjerkreim, Høle og Forsand ga fra seg arealer til Gjesdal. Videre på Jæren ble Sandnes kommune tilført arealer fra Høle, Høyland og deler av Hetland. Stavanger by ble utvidet med Madla og størstedelen av Hetland. Sørøver på Jæren ble Hå kommune reetablert med Nærbø, Varhaug og Ognå (NOU 1992:15 s. 390). Av de 26 kommunene som er i Rogaland i 2015 blir kun åtte uberørt av Schei-utvalgets kommuneinndeling, og det er bare Klepp og Time som har vært uten endringer helt siden 1838 (Ibid.).

4.2.8 Flere utvalg, kommunehistorie og en prinsippavgjørelse

Utover 1970-årene holdt antallet kommunesammenslåinger seg på et moderat nivå, men på slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene måtte man på ny ta hensyn til de voksende bykommunene, og flere mellomstore kommuner trengte bedre plass. Buvik-utvalget, med Høyre-politiker Martin Buvik som leder, la frem NOU 1986:7 med forslag til endringer i kommuneinndelingen for flere byområder på Østlandet. Stortinget vedtok flere av

disse sammenslåingene til tross for høylytte protester. I kjølvannet av dette vedtok Stortinget i 1995 «frivillighetsprinsippet» med tanke på fremtidige kommunesammenslåinger. Vedtaket innebar at ingen fremtidige endringer i kommunestrukturen skulle omfatte kommuner som hadde gjort sin motstand mot dette kjent gjennom en folkeavstemning. Dette innebar langt på vei at Stortinget ga all makten i dette spørsmålet til kommunene og skjenket dem en slags «vetorett» (KS 2003:15), og folkeavstemningen gikk fra å være veiledende til å bli avgjørende. Dette skulle vise seg å være et avgjørende vedtak, og et prinsipp som overrumplet et pågående arbeid med kommunereformen som hadde blitt opprettet i 1989.

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i april 1989 etter en lengre tids offentlig debatt rundt kommunesammenslåing. Evalueringen til Christiansen skulle ende i et forslag til en fremtidig kommunestruktur. Innstillingen fra Christiansen ble lagt frem i mai 1992 (NOU 1992:15). Denne innstillingen ble, som kutymen er i Norge, offentlig sirkulert for å gjøre interessenter i stand til å svare og komme med innspill til innstillingen med frist til desember 1993. Innstillingen førte til en aktivisering av periferien og det var tydelig på tilbakemeldingene at det var et gap mellom de sentrale strøkene og utkantstrøkene. Når fristen var gått ut forberedte Kommunal- og Regionaldepartementet seg til å presentere et forslag til Stortinget. Forslaget ble presentert for en vurderingskomite i mai 1995 med en forventning om at det ville bli vedtatt en gang på våren 1996. Stortinget stakk imidlertid kjepper i hjulene for dette forslaget basert på Christiansen-utvalgets innstilling. Reaksjonene etter Buvik-utvalgets sammenslåinger var kraftige og før vurderingskomiteen fikk påbegynt sitt arbeid fremmet en stortingsrepresentant fra Senterpartiet et forslag om at fremtidige kommunesammenslåinger måtte være tuftet på et ønske fra kommunene selv. Forslaget ble stemt over med en gang uten noen form for debatt, og ble overaskende vedtatt blant annet med støtte fra Høyre. Det sies at Stavangers daværende ordfører Leif Johan Sevland (H), som møtte som vararepresentant under behandlingen, ble så frustrert over sitt eget partis stemmegivning av han forlot salen under voteringen (Gunnar Berge/Sarah Sørheim/Aftenposten/2015).

Dette hindret derimot ikke komiteen i å jobbe med forslaget fra Kommunal- og Regionaldepartementet og deres anbefalinger ble klare våren 1996. Avstemningen i Stortinget endte med flertall til motstanderne av forslaget, et vedtak om at ”Stortinget ser ikke i dag behov for en nasjonal inndelingsreform for kommunesektoren» (KS 2003:16). Dermed ble ”frivillighetsprinsippet” stående som Stortingets gjeldende politikk på sammenslåingssaker, et prinsipp som også danner bakteppet for Sanners reform tyve år etter.

4.2.9 Kommunelovutvalget og ny kommunelov

Selskapsloven av 21. juni 1985 § 1-1 fastsetter at loven gjelder «når en økonomisk virksomhet utøves for to eller flere deltakers felles regning og risiko, og minst en av deltakerne har et ubegrenset, personlig ansvar for virksomhetens samlede forpliktelser». Når den ble vedtatt inkluderte dette inter(fylkes)kommunale selskaper. Unntakene som var gjort blant annet i aksjeloven ble ikke gjort gjeldende her. Kommunaldepartementet fører de samme argumentene i denne saken. Interkommunale selskaper, hevdet de, er opprettet for å løse en lovgitt kommunal oppgave, og er dermed ikke økonomisk motivert. Eventuelle overskudd er å regne som en del av det kommunale budsjettet. Loven skulle i tillegg også gjelde «hvor to eller flere deltakere har et ubegrenset ansvar for deler av forpliktelsene når disse deler til sammen utgjør virksomhetens samlede forpliktelser». Dette mente de var en stor risiko for kommunene å ta, og at begrensningene på organisasjonsfriheten ville gå ut over innbyggerne. Ved lov av 27. juni 1986 nr 49 fikk selskapsloven § 1-1 et nytt femte ledd som unnlot de inter(fylkes)kommunale selskapene fra lovens virkeområde, med mindre noe annet eksplisitt ble avtalt.

Bakgrunnen for opprettelsen av Kommunelovutvalget av 1987 er således et uttalt behov for en ordentlig opprydding i lovverket. Utgangspunktet var to parallelle lover for kommuner og fylkeskommuner med rester fra lovene i 1837, 1921, 1938 og 1954. Det var også en tendens til en mer utstrakt bruk av selskapsdannelser og delvis fristilling av kommunal virksomhet. Nye lover som regulerte selskapsdanning i sin alminnelighet hadde utelatt (inter)kommunale virksomheter fordi det var usikkerhet rundt omfang og kompleksitet. Samtidig var det nå flere særlover innen flere områder som la føringer for kommunene. Utvalget skulle utover å vurdere spørsmålet om en felles lov for kommuner og fylkeskommuner, få til en lovgivning som «sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale/fylkeskommunale selvstyret» (Ot. prp. nr. 42 (1991–1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 59 første spalte).

I forarbeidene til ny lov om kommuner og fylkeskommuner finner vi Norges offentlige utredninger (NOU) 1990:13. Forslagene hevdet å lovfeste det som i over lengre tid hadde utviklet seg til gjeldende praksis. Altså en lovtilpasning til hvordan kommunene allerede hadde begynt å løse de utfordringene de sto overfor (Bernt, 2012:8). Blant annet fjernet de adgangen til å ha flere enn én rådmann, slo fast ansvarsdelingen mellom politisk/administrativ

ledelse, forenklet reglene om adgang til delegering til underliggende organer og klargjorde statens adgang til lovlighetskontroll av kommunale vedtak (NOU 1990:13).

En utvikling der kommunene pålegges flere oppgaver samt et problem med balansen mellom nærdemokrati og effektiv administrasjon, gir en situasjon der kommunene oftere søker samarbeid på tvers av grenser for å møte utfordringene knyttet til økte krav. En kommuneinndeling basert på geografi og gamle prestegjeld, var ikke nødvendigvis den optimale inndelingen når kommunalforvaltningen får flere krevende faglige og administrative oppgaver. Kreative samarbeid mellom kommuner økte i omfang og type, noe som kun var regulert av en, ifølge utvalget, altfor vid §29 i Kommunestyreloven fra 1954. En paragraf som nevnt tidligere, i all praksis kun lovfestet adgangen for kommunene til å søke samarbeid. Fordi mandatet ikke ga utvalget adgang til å komme med forslag til ny kommunestruktur, var deres muligheter begrenset til å spisse det eksisterende lovverket om interkommunalt samarbeid, og skissere ulike alternativer for samarbeid.

I forarbeidene til loven (NOU 1990:13 s. 199) beskriver Kommunelovutvalget av 1987 utfordringene knyttet med et økende antall samarbeidsformer. Utvalget er klar på, at gitt oppgaveporteføljen til kommunene og datidens kommunestruktur, vil behovet for interkommunale samarbeid bare øke. De slår fast at «samarbeidprosjekter organisert med egne styringsorganer er etter hvert blitt ganske vanlig på det kommunale plan, og synes å forekomme i stadig stigende utstrekning» (NOU 1990: 13 side 198). Den uoversiktlige situasjonen vil kunne bedres ved å tilpasse kommunestrukturen dagens oppgaveportefølje. Utvalget har også prinsipielle betenkeligheter knyttet til at folkestyrte kommuner «bygger opp store administrative enheter ved siden av de enkelte kommuners administrasjon, for deretter å overdra betydelig myndighet til disse spesialorganene» (NOU 1990:13 s. 199). De har også betenkeligheter overfor de gjeldende lover om interkommunalt samarbeid fordi de i liten grad gir føringer på hvordan samarbeidet skal organiseres og drives. Det er også et vakuum i lovverket fordi de interkommunale samarbeidene er utelatt fra selskapslovene og aksjelovene. Disse hullene blir imidlertid forsøkt tettet med senere lovverk (1997 og 1999). Dette mener de har skapt en del usikkerhet og er en medvirkende årsak til at de samarbeidsavtalene som inngås kan være ufullstendige og uklare. Dette mener utvalget viser et behov for «mer utfyllende regler som kan bringe samarbeidet inn i fastere former og bidra til en klargjøring av de rettslige forhold» (NOU 1990:13 s. 200). Med de rettslige forhold siktes det her til hvorvidt nye samarbeidsformer er egne rettssubjekt etter loven, og hvor i tilfelle grensene bør gå for

nettopp dette. At dette er vanskelig til og med i dag, kan illustreres ved et eksempel fra Dalanerådet som jeg vil komme mer inn på senere. I etterdønningene av nedleggelsen av Næringssjefen i Dalane ble det oversendt en juridisk betenkning med bakgrunn i kommunenes arbeidsgiveransvar, og de ansattes stillingsvern. Det som skulle avgjøre utfallet av denne saken var nettopp hvorvidt Næringssjefens kontor var å regne som et eget rettssubjekt. Et eget rettssubjekt er en som kan tildeles rettigheter og pålegges plikter i henhold til loven, og kan være både fysiske og juridiske personer. En juridisk person er ikke-fysiske enheter som kan tildeles rettigheter og plikter, som om det var en fysisk person. Det inkluderer stater, kommuner, virksomheter og lignende.

Utvalget gir altså uttrykk for at klarere lovverk er til nytte for kommunenes del. Det kan allikevel påstås at forenklingen er fordelaktig også for de som skal kontrollere lovligheten av de vedtakene som blir tatt i slike samarbeid, nemlig staten (som regel gjennom fylkesmannen).

4.2.10 Kommunelovens §27 og lovtolkning

Når utvalget lager klarere regler for adgangen til interkommunalt samarbeid, innskrenker de samtidig kommunenes frihet til å velge samarbeidsform. For kommuner eller fylkeskommuner som ønsker et mer omfattende samarbeid, der vedtak tatt i styret er bindende for kommunene, henviser de til selskapsrettslige regler. Det gjelder også for aksjeselskap og stiftelser. Interkommunale selskap likestilles således med private, og skal omfattes av selskapsloven (1985), senere også aksjeselskapsloven (1997) og lov om interkommunale selskaper (1999). Dette fordi det etter utvalgets lovforslag, ikke gis anledning for en kommune å legge sin styringskompetanse i hendene til en annen kommune. En slik myndighetsovertakelse anses av utvalget å være et demokratisk problem (NOU 1990:13 side 202). Det leses heller ikke her mellom linjene hvorvidt det er ønskelig eller ikke, at kommunene velger godt regulerte samarbeidsformer. Det er heller å forstå som at utvalget ønsker en vid og romslig ramme for interkommunale samarbeid. Dette for å få plass til så mange varianter av samarbeid som mulig. Den brede paragrafen er også en sannsynlig årsak til at det av IRIS legges til grunn flere §27-samarbeid enn det som tidligere er kartlagt av andre (se 2.4 og 2.5). Legger man den strengeste tolkningen av §27 til grunn er det ikke et samarbeid etter denne paragrafen med mindre det er opprettet et «eget styre til løsning av felles oppgaver», og disse har blitt tildelt avgjørelsesmyndighet av kommunestyrene som igjen blir beskrevet i vedtektene (Bernt og Overå 2011:211). Bernt (Ibid.) mener videre at det

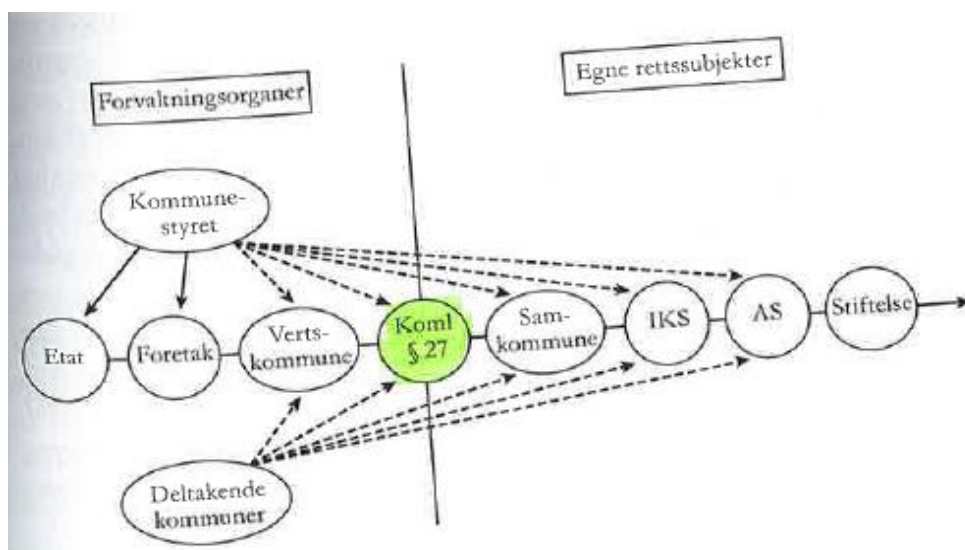
vil være meningsløst å organisere rene avtalebaserte samarbeid til å reguleres etter de formelle reglene til vedtekter og uttreden. Delegert beslutningsmakt fra kommunene er imidlertid noe kommunestyret «kan», og ikke «må» gi. I mange tilfeller vil det derfor holde å opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver for å være et §27-samarbeid, slik som for eksempel Jærrådet. Definisjonsmakten som et problem kommer vi nærmere inn på i drøftingskapittelet.

Adgangen til interkommunale samarbeid gjøres mer forståelig, men også mer spisset i forslagene til §27 i ny kommunelov, presentert i NOU 1990: 13. Det legges til utvidelser som tar for seg hvem som kan delta i et samarbeid, det rettslige grunnlaget og innholdet i et samarbeid, styrets og administrasjonens sammensetning, samt uttreden og oppløsning av slike samarbeid. I dette ligger det utførlig beskrivende regler for valgprosesser, vedtaksinnhold og krav, økonomiske forpliktelser og statens rett til å pålegge samarbeid.

Til tross for flere reguleringer og mer klare føringer, er kommunelovens §27 å forstå som et rammeverk med minimumskrav, der deltakerkommunene står relativt fritt til å organisere seg som de vil. Dette er blitt sagt å være både styrken og svakheten med paragrafen.

4.2.11 Nyere tillegg til kommuneloven

Aksjeselskapsloven (1997) og Lov om interkommunale selskaper (1999) ser dagens lys på grunn av mangelen i lovverket, der man hadde vanskeligheter med å integrere interkommunale samarbeid i lovverk beregnet på private. Lovene var ment for å rydde opp i usikkerheten rundt organisering. I lov om interkommunale selskaper gjorde man sågar et forsøk på å fjerne alle §27-samarbeidene til fordel for interkommunale selskaper. Målet var å fjerne de samarbeidene etter §27 som var egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar. Disse samarbeidene ble gitt en frist på påleggelsen om reorganisering etter den nye loven. Dette ble imidlertid stoppet i 2003 fordi departementet fremdeles mente det var behov for ytterligere utredning, og at det derfor var en radikal løsning å tvinge alle §27-samarbeid som var egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar, til å reorganisere til KF eller IKS (Bernt og Overå 2011:209). Loven forutsetter imidlertid at regionrådene er bevisste sin egen organisering og styringsparagraf, en forutsetning som jeg har vist innledningsvis ikke alltid var til stede (se 2,4). Spørsmålet regionrådene burde stilt seg er om de var regnet som et eget rettssubjekt. Hvis svaret var ja måtte de begynt å bruke det nye hjemmelsgrunnlaget. Var svaret nei kunne de fortsette med samme organisering, som regel §27. Som jeg vil vise til senere fikk dette konsekvenser for Dalanerådet.



Figur 6. Et §27-samarbeids rettsstilling

Figur 6 illustrerer plasseringen til et teoretisk §27-samarbeid (Engelsrud 2014:215). Fordi de er så ulike må rettsstillingen deres vurderes i hvert enkelt tilfelle.

En annen utfordring som må løses er imidlertid hvordan man skal kunne gi kommunene adgang til å delegerer myndighet innen sine kjerneoppgaver. Lovverket går fra å gi adgang til interkommunale samarbeidsformer innen drift og bedriftsvirksomhet, til å åpne for nye samarbeidsformer på kommunenes mer individrettede kjerneoppgaver. Kommunene har allerede etablert samarbeid som utfordrer prinsippene om lokaldemokrati. Disse samarbeidene bygger på reelle behov, og etter prøveprosjekter i utvalgte kommuner trer i 2007 reglene i kommunelovens §28-1 om vertskommunesamarbeid i kraft. Samarbeidsmodellen skal gjøre det forsvarlig, ut ifra rettsikkerhet, å delegerer myndighet fra en kommune til en annen (vertskommunen). Med paragrafen gis kommunene adgang til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Det siste regeltillegget finner vi i kommunelovens paragraf 28-2 som handler om samkommuner. En samkommune innebærer interkommunalt samarbeid på flere områder, og er det nærmeste en kommer kommunesammenslåing uten å være det. Dette går jeg ikke nærmere inn på da vi i 2016 har to samkommuner og samarbeidsformen ikke ser ut til å slå til (Engelsud et al 2014:250).

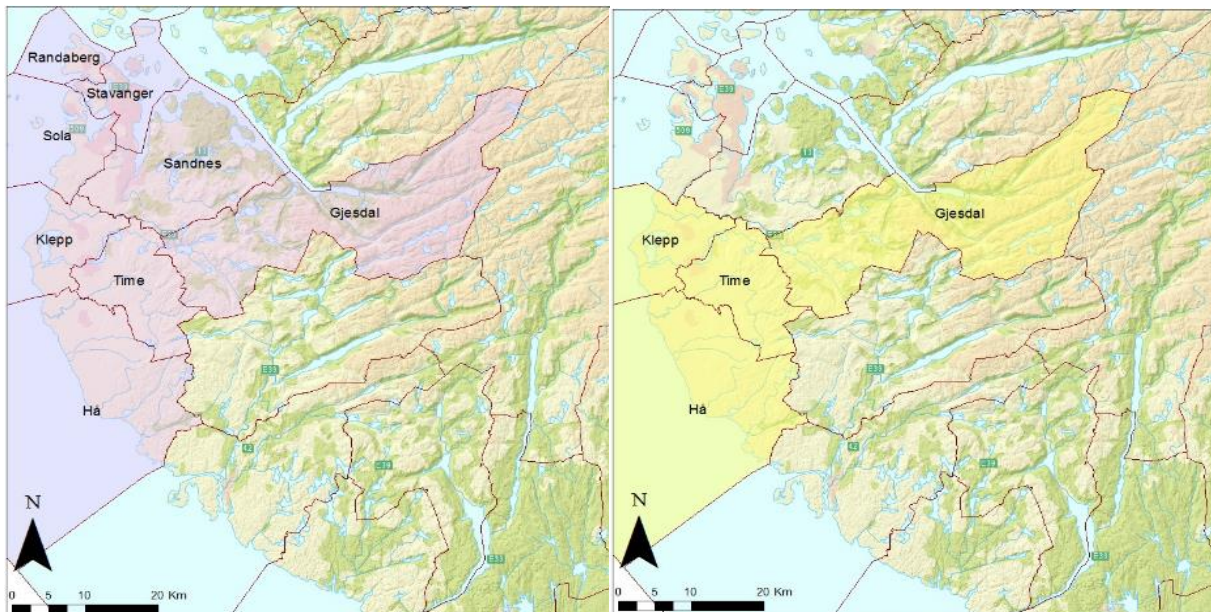
4.2.12 Sanners kommunereform

Det siste forsøket på kommunereform starter opp sommeren 2014, men har vært varslet siden

valget høsten 2013. Den nye kommunereformen tar sikte på en ny kommunal og regional organisering, der kommunesammenslåinger står sentralt. I denne prosessen har begge regionrådene i denne oppgaven vært involvert med varierende hell. Kommunereformen er av stor interesse all den tid den utgjør en prøvelse for de allerede etablerte interkommunale samarbeidene. For oppgaven sin del vil det være naturlig å se hvilke kommuner som finner sammen, og hvordan regionrådene takler prosessen. Når jeg ser på årsaker til den fallende bruken av §27 i 2000-årene, utgjør kommunereformen bare det foreløpig siste kapittelet i en lang historie om regionalt samarbeid. Vil for eksempel samarbeidsmodellen bli vurdert sterkt nok til å være i stand til å utføre de nye oppgavene som kommunene blir påført? Vil samarbeidenes medlemmer være lojale mot hverandre, på den måten at de søker mot hverandre hvis en sammenslåing blir nødvendig? Dette forteller mye om hvor sterkt samarbeidet står og hvordan de identifiserer seg med sine naboer i regionrådet. På Jæren var alle de åtte kommunene involvert og det arbeides våren 2016 videre med flere ulike alternativ, der en kommune bestående av Time, Klepp og Hå var en av dem. I Dalane fikk prosessen en dårlig start da Bjerkreim meldte seg ut før forhandlingene begynte. Våren 2016 jobbes det med et alternativ som inkluderer de tre andre kommunene. Hvordan prosessene har foregått vil jeg komme tilbake til i punkt 4.3.1.9 og 4.3.2.10.

4.3 Regionene og tilhørende regionråd

Parallelt med de ovennevnte historiske begivenheter foregår det en tilpasning blant kommunene i fylket. I det følgende vil vi se på hvordan kommunene på Jæren og i Dalane organiserer og tilpasser seg stadig nye krav og muligheter. Jæren og Dalane er to regioner i Rogaland fylke. I oppgaven velger jeg også å skille mellom Nord- og Sør-Jæren (Begge kart Kuld:2016).



Figur 7. Region Jæren (t.v) og Sør-Jæren (t.h.)

Som det vil komme fram i det følgende bestod Jærrådet en tid av alle dagens åtte kommuner på Jæren. Det er imidlertid utvilsomt et råd som har sin opprinnelse sør på Jæren. Det er derfor også en praktisk måte å gjøre det på når jeg skiller mellom Nord- og Sør-Jæren. Samtidig er det nødvendig for å kunne anvende regionklassifiseringene introdusert i metoddelen (se 3.2.1.1). Gjennom å presentere regionrådenes historie vil jeg bidra til å svare på problemstillingen. Som nevnt går den ut på å beskrive og forklare hvorfor kommunelovens §27, som i tretti år er den foretrukne samarbeidsparagrafen, rundt midten av 2000-årene ikke lenger blir like hyppig brukt. Som beskrevet i innledningen viser IRIS med flere til en utflating, og mulig nedgang, i antall §27-samarbeid (Rapport IRIS 2013/008 s. 183). Rundt 80% av regionrådene har §27 som styringsparagraf (Sanda 2000:4). De to regionrådene som brukes som case i oppgaven er to regionråd med en tydelig regional tilknytning og som har hatt en interessant utvikling. Der det ene rådet har økt sin innflytelse (Jærrådet), har det andre reorganisert etter en kaotisk periode (Dalanerådet).

De to er geografiske naboer og ligger i samme administrative enhet, Rogaland fylke. De har også en lang felles historie da både Dalane og Jæren blir omtalt som egne områder allerede på 1600-tallet. Fogderiet Jæderen og Dalane var en administrativ enhet der statens representant, futen, hadde ansvaret for blant annet å kreve inn skatt. Uten å vite hvordan inndelingen i landområder er gjort, må en med henvisning til Veggeland, kunne si at fogderiet var en administrativ region, der inndelingen uansett ble bestemt av «kongen». Spørsmålet er om inndelingen er gjort på bakgrunn av hva lokale styresmakter oppfatter som «naturlige» regioner, og hvilke andre inndelingsformer (skipsreider, prestegjeld) som kan sies å høre

sammen. At fogderiet består av både Jæren og Dalane tyder vel på at en kan snakke om to regioner som av praktiske årsaker, og i skatteinnkrevingsammenheng, hørte sammen som én funksjonell region. Samtidig kan bruken av egennavn tyde på at Jæren og Dalane hver for seg er noe annet, og muligens da to identitetsregioner. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 5 , analysene.

4.3.1 Case 1. Jærrådet – Historie og kontekst

I 1949 opprettet de daværende syv kommunene på Nord-Jæren (Høyland, Sandnes, Sola, Hetland, Madla, Stavanger og Randaberg) en interkommunal samarbeidsnemnd som skulle se på reguleringsplanen for sitt område. De ønsket å videreføre det generalplanarbeidet som var påbegynt under krigen, og rettet en forespørsel til Klepp, Time og Nærbø om et samarbeid om regionalplan. De takket nei til tilbudet og nemda ble satt sammen med representanter fra kommunene på Nord-Jæren (IKA, Regionplanrådet for Jæren, møtebøker m.m 1967-1982, innledning).

4.3.1.1 Samling på Sør-Jæren

Omtrent på samme tidspunkt etableres også et annet råd, kalt Samrådningsnemda for Jærkommunene. Det er noe usikkerhet knyttet til nøyaktig årstall og agenda, men materialet tilsier at det må ha eksistert i 1952 (SA 24.12.1953:4 og Informant 1,3). Samrådningsnemda blir etablert, som navnet tilsier, som et rådføringsorgan mellom kommunene på Sør-Jæren (Klepp, Time, Nærbø, Varhaug og mest sannsynlig Ognå). Rådet var svært uformelt og det eksisterer ingen vedtekter, stiftelsesdokumenter eller skriftlig materiale som kan belyse årsaken eller behovet for opprettelsen. Det er derimot grunn til å tro at de finner sammen for å rådføre seg med kolleger i nabokommunene hovedsakelig i saker med fokus på samordning av kommunale kjernetjenester, med mål om å bruke ressursene bedre, såkalt innenrikspolitikk (se 2.4). Det er også grunn til å tro at opprettelsen i grunn er en formalisering av et diskusjonsforum som «alltid» har vært der. Denne muligheten er høyst reell når en ser på tallene fra Jacobsen og Sanda presentert i kapittel 2, om hvor mange regionråd som kan vise til tidligere samarbeid i regionen og hvordan regionråd ofte var formaliseringer av eksisterende samarbeid. Samtidig er det i etterkrigstiden en Ap-regjering med store planer for kommunesektoren, og uttalte planer om å bygge et nytt velferdssystem med tilhørende kommunale enheter (UiO, Etterkrigstid: Sjølvstyre i statens teneste 2010). En slik ytre «trussel» kan sammen med et ønske om å kontrollere datidens og fremtidens utvikling i form av samferdsel og næring også ha vært en viktig skjefte for Samrådningsnemda. Dette vil

regnes som utenrikspolitikk (se 2.4). Rådet består av deltidsordførere og varaordførere fra hver kommune med regelmessige eller saksavhengige møter (Informant 1,2).

4.3.1.2 Regionplanråd på Jæren

Som nevnt i foregående kapittel kommer Bygningsloven i 1965, som setter nye krav til hvordan man skal jobbe med en regionplan. Under arbeidet med regioninndelingen i Rogaland fylke var spørsmålet om hvorvidt man skulle dele Jæren i to brennhett. Spesielt pekes det på en ny inndeling sin påvirkning på den planen som Regionalplannemda for Nord-Jæren hadde arbeidet med (IKA, Regionplanrådet for Jæren, møtebøker m.m 1967-1982, innledning). Kommunene, fylkesutvalg og fylkesting var alle enige i Fylkesmannens forslag om ett felles regionplanområde. Departementet som hadde det overordnede tilsynet med gjennomføringen av loven, hadde i et brev av november 1965 uttalt at organisering av Jæren i én region og under ett regionplanråd, ikke behøvde å sinke Nord-Jærens allerede lagte planer. Departementet foreslo to arbeidsgrupper (Sør og Nord), med rådet som koordinerende instans inntil planene for Sør-Jæren også var kommet på plass. Det var altså stor enighet både lokalt og sentralt, om at Jæren burde samles under ett regionplanråd, men med forskjellige arbeidsgrupper for Nord og Sør. Regionplanrådet for Jæren konstitueres i oktober 1966 med til sammen, etter Schei-komiteens sammenslåinger, åtte kommuner (Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Gjesdal, Klepp, Time og Hå) (IKA, Regionplanrådet for Jæren, møtebøker m.m 1967-1982, innledning). Et regionplankontor som ble opprettet av kommunene på Nord-Jæren før 1965, må nå enten «overtas» av regionplanrådet for Jæren, eller legges ned. Det blir også en diskusjon om hvordan dette kontoret skal forholde seg til Utbyggingsavdelingen hos Fylkesmannen, som er den instansen som er administrasjon for alle regionplanrådene i fylket (Haugen og Aasland 2013:5).

4.3.1.3 Samrådningsnemda for Jærkommunene

For Samrådningsnemda har Schei-utvalget og Bygningsloven store konsekvenser. Kommunene Nærbø, Varhaug og deler av Ognå blir til Hå kommune og på et tidspunkt har Gjesdal kommune kommet med som medlem (NOU 1992:15 s. 389). Det vites ikke sikkert nøyaktig når Gjesdal kom med i Samrådningsnemda, men deres medlemskap er interessant på flere måter. I hvert fall hvis en sammenligner kartet før og etter 1965, da flere grensejusteringer ga Gjesdal store areal fra nabokommunene. Dette vil bli diskutert nærmere i kapittel 5. På den organisatoriske fronten har nemda blitt mer profesjonell og sørger på dette tidspunkt for utfyllende sakslister og protokoller med forslag til vedtak. Samrådningsnemda har imidlertid

ingen delegert makt eller vedtaksrett som kan binde kommunene. Vedtak fra nemda må tilbakeføres til medlemskommunene for vanlig saksgang. Det er heller ingen økonomiske forpliktelser eller overføringer til selve nemda. Nemda hadde ingen egen administrasjon og det lille de hadde av utlegg kom i forbindelse med møtene som gikk på rundgang blant medlemskommunene (IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelser og sakslister 1968). Disse utleggene kvalifiserer naturlig nok ikke til å rammes av paragrafene om kommunale tilskudd i kommuneloven. Det er altså ikke snakk om en virksomhet eller et interkommunalt samarbeid etter kommunelovene av 1921, 1938, 1954 eller de tidlige aksjelovene, men en minimumsorganisasjon der «samråding» var stikkordet. Det fantes allikevel en formell ramme som skilte nemda fra å være en ren fritidsklubb, og som viser at det er et kommunalt oppnevnt. I «melding om oppnemning av medlemmer og varamedlemmer til kommunale styrer, råd, utval o.l.», beskrives hvordan Samrådningsnemda er opprettet av kommunestyret og at det består av tre navngitte formannskapsmedlemmer fra hver kommune i en gitt periode (IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Skjema 20.12.1971). Som regel dreier dette seg om ordfører, varaordfører eller rådmann, samt andre inviterte ved spesielle behov. Det velges også formann, varaformann og sekretær for et år om gangen, og dette er de eneste sakene det stemmes over (IKA. Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelse 09.05.1968).

Det virker å være bred enighet om rådmennenes tilstedeværelse. Det vitner om en refleksjon over de demokratiske implikasjonene ved å ha disse til stede i det som må betraktes som et forhandlings- og konsensusråd, der det ikke er snakk om stemmegivning. Sakslistene fra slutten av 1960-årene viser tydelig et ensidig fokus på innenrikspolitiske saker som omhandler mer enn én medlemskommune (IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelser og sakslister). Avtalene de kom frem til kunne omfatte alle kommunene eller bare noen få, og sakene nemda befatter seg med er initiert av en kommune eller enkeltpersoner. Kommunene kunne også få utsatt en avgjørelse ved å sende det til nemda først. Et eksempel er en diskusjon rundt kjøregodtgjørelse og betalt pause for ansatte ved e-verket i en av kommunene. Det er et uttalt ønske om at alle kommunene kjører samme linje (IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelse 17.03.1970). Andre eksempler er Hå sin ledige kapasitet på et forbrenningsanlegg for søppel, søknad om tilskudd fra organisasjoner og foreninger, samt fellesuttalelser og høringssvar (Ibid.).

Det er ingenting som tyder på at Samrådningsnemda for Jærkommunene tar for seg drøftinger

knyttet til arbeidsgruppen for Sør-Jæren i Regionplanrådet. Om regionplaner var gjenstand for drøftelser i nemda før Bygningsloven vites ikke.

4.3.1.4 Samarbeid på Jæren

Regionplanrådet for Jæren utarbeider regionplan Jæren i 1971, som er en rammeplan for utbygging og utviklingsområder. En prioritet er å konsentrere utbyggingsområder på udyrkbare mark og dermed bort ifra de eksisterende utbygde feltene på Jæren. Det ble diskutert flere virkemidler for å få dette til der kommunesammenslåing, sekundærkommunal overbygning (regionkommune), fylkeskommunal styring og frivillig interkommunalt samarbeid i form av bolig- og industritomteselskap var alternativer (Haugen og Aasland 2013:6). I 1973 ble det utredet om det var mulig å opprette et regionalt styringsorgan for boligbyggingssaker. Etablering av et interkommunalt tomteselskap ble konkret utredet, og det ble utført utredninger om interkommunalt boligsamarbeid på Nord-Jæren (ibid.).

Et problem var at Stavanger på dette tidspunktet ikke var spesielt interessert i å løse interkommunale samarbeidsoppgaver gjennom regionale organer. Dermed ble tendensen utover i 1970- og 1980-årene at kommunene med størst press på landbruksjord identifiserte områder for utbygging, mens Stavanger tok del i mindre samarbeid om konkrete utviklingsområder med de nærmeste naboene. I et prosjekt skulle Stavanger og Sandnes bygge ut et digert område øst i Sandnes. Kommunene delte utgiftene mellom seg og planen var å få med staten på finansieringssiden. Prosjektet ble dyrere enn man hadde antatt og samarbeidet ble oppgitt i 1983 (Haugen og Aasland 2013:6). Deler av årsaken var at det uavklarte spørsmålet om fordeling av skatteinntekter fra fremtidige beboere. Skatteinntektssystemet hadde ingen klare føringer på hvordan dette skulle løses i et interkommunalt prosjekt. Nok et eksempel på at lovene ikke var tilpasset nye kommunale samarbeidsformer og (inter)kommunale virksomheter.

På grunn av det store behovet for boliger i perioden etter oljefunnene i Nordsjøen, ble det gjort et forsøk fra fylkesmannen på å samle den interkommunale innsatsen, og i 1978 ble «Rådet for interkommunal utbygging i Jærregionen» opprettet (Haugen og Aasland 2013:6). Etter et år med utredning etablerte de Jæren Utbyggingsselskap AS (JUS1), der Time kommune valgte å stå utenfor (Haugen og Aasland 2013:7). Stavanger som hele veien hadde vært lunken til regionale organer, hadde startet et arbeid med å se på kommunaløkonomiske konsekvenser av interkommunalt boligsamarbeid. Med utgangspunkt i dette og med de

lovedringene som fant sted med ny plan- og bygningslov (1965), foreslo de å legge ned Regionplanrådet og erstatte det med det mer politikerstyrte Jæren Planleggingsråd fra 1984 (SA 20.11.1984:5). Jæren Planleggingsråd og Jæren Utbyggingsselskap A/S (JUS1) ble omdannet til Jæren Utviklingsselskap A/S (JUS2) i 1986 (Haugen og Aasland 2013:7)). Time kom med i selskapet med samme eierpost som de syv andre kommunene (Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Klepp, Gjesdal, Hå). JUS2 utvider oppgaveporteføljen de andre samarbeidene har hatt, og vil underlegge seg samarbeid på andre typer sektorer.

JUS2 fortsetter også med tomte- og boligproblematikken som hadde vært utgangspunktet for JUS1. Den økonomiske usikkerheten setter imidlertid en stopper for tomtebehovet på slutten av 1980-, begynnelsen av 1990-årene (Haugen og Aasland 2013:8). Problematikken rundt interkommunalt samarbeid om boligbygging blir dermed mye mindre aktuelt. Det blir opprettet et nytt styre for å avklare JUS2 sin fremtidige rolle, og hvordan en kunne fortsette om flere av kommunene meldte seg ut. I den sammenheng kommer forslaget om å gjøre JUS2 til et regionråd, en paraply for flere ulike typer samarbeid. I motsetning til JUS2 skulle regionrådet løse enkeltsaker mer effektivt ved direkte samarbeid mellom administrasjonen og politikerne i hver kommune. Regionrådet skulle være topptungt, og dermed signalisere at dette var noe som skulle satses på. Arbeidsoppgavene skulle være informasjon i saker med felles interesse, initiere utredninger, drøfte strategiske spørsmål av regional karakter og gjøre sine synspunkter kjent overfor sentrale myndigheter (SA 01.02.1994:26). Det blir foreslått å opprette regionrådet fra januar 1995 med de åtte medlemskommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Gjesdal, Time, Klepp og Hå (Haugen og Aasland 2013:8 og SA 21.09.1994:41).

4.3.1.5 Profesjonalisering, industrialisering og omstilling på Sør-Jæren

I Samrådningsnemda for Jærkommunene snakkes det om et skille rundt 1980 (Informant 2,3). Før det var nemda preget av svært lokale saker, lav formalisering og ordførere i deltidsstillinger. Etter 1980 skjer det en profesjonalisering av det politiske og administrative i kommunene sørover på Jæren. Befolkningsveksten på Jæren fører ikke bare til et økt antall innbyggere i kommunene, men også nye industrielle og markedsmessige muligheter. Utover i 1950- og 1960-årene hadde det utviklet seg en form for industriell samarbeidskapitalisme blant næringslivet på Sør-Jæren, der ulike næringer og sektorer fant sammen i utradisjonelle partnerskap (Jøssang 2004:299). Denne veksten stagnerte i 1970-årene da statlige støtteordninger forsvant og generasjonene med entreprenører ble eldre. Bedrifter ble solgt til

utlandet og den typisk jærsk, pragmatiske innstillingen til å få ting til, minnet (Ibid.). Kommunene hadde i gode tider konsentrert seg om kjerneoppgavene som helse, skole, eldreomsorg og lignende. Nå fikk de andre saker på bordet, og skulle ta en større del i utviklingen av det lokale næringslivet, inkludert inntekt, sysselsetting og entreprenørskap. «Den nye kommuneaktivismen» ble en sentral del av kommuneforvaltningen sørover på Jæren i 1980-årene (Jøssang 2004:300). Dette innebar at de måtte bygge opp en helt ny næringsavdeling med egne ansatte.

Samrådningsnemda er gjennom denne perioden nødt til å forholde seg til spørsmål som handler om regional utvikling, og da utvikling innen den regionen som samarbeidet representerer. De går fra saker som omhandler felles avlastningshjem på Lyefjell, til å diskutere kommunalt eierskap eller engasjement i bedrifter og virksomheter som skal hjelpe det lokale næringslivet. Samrådningsnemda blir en støttespiller for det lokale næringslivet og bidrar som enkeltkommuner med det de kan. Informant 3 har beskrevet det som at nemda fungerer som en jordmor for gode initiativ som har fått forankring blant kommunene. Nemda vris altså i denne perioden mot saker som kan kalles utenriks.

Samrådningsnemda støtter aldri opp om ting under én logo, og kan ikke sies å opptre som en enhet. Kommunene samordner innsatsen i nemda for så å støtte tiltakene som enkeltkommuner. Et slikt tiltak er teknologisenteret Jærtek som ble utviklet av ildsjeler i samarbeid med næringslivet og kommunene på Jæren, samt fylkeskommunen og staten. Ideen kom til i 1984 og senteret åpnet tre år senere (Jøssang 2004:300). Ildsjelene og entreprenørene som forsøkte å få ting til, fikk merke at tidene for gründervirksomhet var vanskeligere enn i 1960-årene. Verden var blitt større, lovverket mer komplisert og tersklene gjorde veien lenger fra ide til bedrift. I 1986 etablerte flere småbedrifter på Jæren en samarbeidsallianse som de kalte Jæren industrisamarbeid. Det ble avviklet innen få år, men det var et viktig signal om at det fantes et behov for noen med den rette kunnskapen om det norske verdiskapningssystemet. Det var en «missing link» mellom de med ideer og de som kunne hjelpe dem å realisere disse. Som resultat av dette ble Jæren produktutvikling realisert i 1992 (Jøssang 2004:301). Klepp, Time og Hå støttet prosjektet tidlig og før det ble åpnet var også Gjesdal blitt overbevist. Sandnes kommune kom med på et senere tidspunkt. Jæren produktutvikling fikk en liten stab som skulle ta imot den vanlige mann i gata med gode ideer. Det ble organisert som en interkommunal stiftelse, men det var et bevisst valg å holde den utenfor den kommunale forvaltningen (Jøssang 2004:301).

En annen sak som har opptatt kommunene på Jæren er jernbanen. På slutten av 1980-årene stod jærbanen i fare for å bli nedlagt (Informant 1,2,3,4). Med initiativ fra Hå kommune ble det laget en forpliktende avtale med NSB, fylkeskommunen og flere av de berørte kommunene. Avtalen involverte en felles innsats for å forbedre og fornye jærbanen, og fra januar 1992 ble togtilbudet kraftig forbedret (Jernbaneverket 2015). I denne saken var Samrådingnemda sterkt involvert og stilte seg bak Hå, som initierte opprustingen.

4.3.1.6 Samrådingnemda blir Jærrådet

Utover 1990-årene endres som nevnt samarbeidsklima på Jæren, og det merkes også sør i regionen. Stavanger som storebror og maktsentrum er premissleverandør på flere områder. Det er en anerkjennelse blant de andre kommunene at et regionalt samarbeid ikke er mulig uten Stavanger (SA 20.10.1993:29). Samtidig som JUS2 mister oppslutning, er kommunenes avhengighet av ulike interkommunale samarbeid tydelig. På Sør-Jæren skjønner de også at det er nødvendig med mer forpliktende samarbeid på flere områder om de skal kunne fortsette som egne kommuner. I desember 1993 er Christiansen-utvalgets innstilling ute på høring. Stavanger legger ikke skjul på sitt ønske om kommunesammenslåinger og ser på økt bruk av samarbeid som et argument for sammenslåing, mens andre kommuner ser på det som et argument for det motsatte (SA 03.12.1993:23 og 20.05.1992:3). Kommunene i Samrådingnemda, som på folkemunne har skiftet navn til Jærrådet (SA 20.10.1993:29), ser et behov for et regionråd for hele Jæren og ønsker samtidig å styrke Jærrådet. Både navnebytte og ekspansjonsønsker kan ses i sammenheng med den første bølgen av regionråd, og dette blir tema i drøftingen. Særlig i Time og Klepp blir det tidlig signalisert at det er ønskelig med en større organisasjon og mer formelt samarbeid (SA 02.02.1994:36). Jærrådet hadde på mange måter blitt varaordførerne og rådmennene sin boltreplass. Det var en plass for dialog og diskusjon, og ordførerne møttes i så mange sammenhenger utenom i andre interkommunale sammenhenger (Informant 1,2,3), som styret i Lyse og IVAR. Det var en følelse av at det ikke kom så mye konkret fra disse samtalene og at minimumsorganiseringen ikke var fremtidsrettet nok. Disse jevnligte roterende møtene krevde lite av kommunene, men var derfor også enkelt å ta lett på. Når Stavanger først fikk bestemt seg ble Regionrådet for Jærkommunene (Jærrådet) en realitet med åtte medlemskommuner i 1995 (Randaberg, Stavanger, Sola, Sandnes, Gjesdal, Time, Klepp og Hå) (SA 13.12.1994:25 og SA 21.12.1994:2). Rådet ansatte en mann som sekretær og daglig leder, og kommunene betalte en fast medlemsavgift som gikk til lønn og felles utredningsarbeid (Informant 1,2 og SA

04.10.1995:32). Dette store Jærrådet jobber sammen om blant annet norsk forsvarskommando på Jåttå, men stort sett finner kommunene sammen i mindre prosjekter med et færre antall kommuner (SA 11.01.2001).

Dessuten prioriterer ikke Stavanger Jærrådet. I 1999 starter Stavanger ARNE-prosjektet som står for Arena for regional næringsutvikling og entreprenørskap. Foranledningen er et stadig økende fokus på næringsutvikling siden 1980-årene, og i 1998 presenterer Stavanger sin første strategiske næringsplan (Brox, Greater Stavanger 31.03.2016). Bare de fire kommunene på Nord-Jæren blir med i dette prosjektet og Stavanger retter sine ressurser inn mot å utvikle dette. At prosjektet tar utgangspunkt i disse kommunene er naturlig da tilgrensende næringsområder (Forus, Dusavik, Risavik) tvinger kommunene til å tenke interkommunalt og senere regionalt. Samtidig begynner Stavanger å stille større krav til Jærrådet hvis det skal ha livets rett. De føler selv at de har for lite igjen for å være med og vil spisse og forplikte samarbeidet ytterligere (SA 15.12.2000:2). Også på Sør-Jæren er det usikkerhet knyttet til hva det store Jærrådet gir av resultater. De virker å ha problemer med å forholde seg til den daglige lederen som blir som en «rådmennenes rådmann», en posisjon som er uklar og uryddig (Informant 1, 2). Kommunene på Sør-Jæren mener samtidig at det ville vært naturlig om alle kommunene ble med i ARNE-prosjektet. En runde blant medlemmene viser at Jærrådet oppfattes som dårlig organisert, for lite matnyttig og for preget av tunge utredninger (SA 15.12.2000:2).

Kommunene på Jæren er forskjellige både i størrelse og næringsgrunnlag. For eksempel er kommunene på Sør-Jæren jevnstore, men til sammen mindre enn Stavanger kommune i folketall. Jærrådet fungerer ikke godt nok som en koordinerende paraply. Det pekes også her på at ordførerne allerede møtes i flere interkommunale sammenhenger og at det overordnede samarbeidet blir for stykkevis og fragmentert gjennom flere ulike typer samarbeid (Informant 3). Jærrådet tilfredsstillter ikke de kriterier som et samlende organ bør ha. Stavanger setter krav til endringer og i desember 2002 skal Jærrådet vurdere seg selv (SA 03.12.2002:19). Det ender med et forslag om nedleggelse og i september 2003 vedtar Stavanger å trekke seg ut av Jærrådet for å satse på ARNE-prosjektet med sine nærmeste naboer på Nord-Jæren (SA 15-01.2000:3). Dette prosjektet var rettet spesielt mot bedrifter og i hvilke kommuner bedriftene hadde interesse av å etablere seg. I den forbindelse ble Stavangerregionen Næringsutvikling etablert som en prosjektorganisasjon under vingene til Forus Næringspark AS med fire kommuner. Datidens manglende interesse for tomtene på Forus gjorde dette mulig (Brox,

Greater Stavanger 31.03.2016). Først ved storbymeldingen St.meld. nr. 31 (2002-2003), ble det offisielt gitt en beskrivelse av det som kunne kalles Stavanger-regionen, et felles næringsområde samt bo- og arbeidsregion. Det ble da naturlig for ARNE-kommunene å forsøke å utvide næringssamarbeidet. Det beskrives også en annen type tankegang som gjør seg gjeldende på denne tiden (Brox, Greater Stavanger 31.03.2016), og et skifte i hvordan ting skulle organiseres. Regjeringen har markert et sterkere fokus på løsninger som innebærer mer samarbeid innad i regionene (Brox, Greater Stavanger 31.03.2016 og Ot.prop 41 2000-2001). Når markedet tar seg opp i 2007, skilles også Stavangerregionen Næringsutvikling ut som et datterselskap av Forus Næringspark AS, gjeldende fra januar 2008. Selskapet tar selskapsformen AS og består av 15 kommuner i midt-Rogaland, samt Rogaland Fylkeskommune (Brox, Greater Stavanger 31.03.2016). Samarbeidet skifter senere navn til *Greater Stavanger* (Brox, Greater Stavanger 31.03.2016). Kommunene har fireårs avtaler som innebærer representasjon og medlemsavgift så lenge de har et vedtak på å være medlem.

4.3.1.7 Grunnleggende behov og identitetshevdning

Kommunene i den gamle Samrådingnemda på Sør-Jæren hadde fortsatt å møte hverandre jevnlig, til tross for opprettelsen av det store Jærrådet (Informant 2,3). Møtene kunne være av sosial karakter, men var også nyttig for å diskutere lokale saker, eller regionale saker som krevde at kommunene på Sør-Jæren holdt sammen innad i Jærrådet. For eksempel en sak der Jæren herredsrett ble foreslått delt opp mellom Sandnes tingrett (Time, Klepp) og Dalane tingrett (Hå) (Informant 2 og SA 15.12.2006:9). Det sosiale aspektet med disse møtene blir også trukket frem av informantene, og blant annet informant 1 og 4 beskriver disse som sosialt viktige og samkjørende. Media konsentrerte seg i verste fall om kommunestyremøtene, og etter hvert hadde kravene til åpenhet gjort meningsutveksling mer «ordentlig» (Informant 1). Samrådingnemda hadde, selv om det ofte ikke kom noe konkret ut av møtene, vært et sted for diskusjon og sosial hygge. En møteplass der en kunne treffe likesinnede som hadde de samme type utfordringer i et lukket fora, der de kunne prate om hva som opptok dem på den måten de ville. Når det formelle regionsarbeidet overtas av Jærrådet, er det det sosiale, lokale og nære som står igjen hos Samrådingnemda, og de fortsetter derfor å møtes regelmessig i perioden mellom 1995 og 2003. Når det store Jærrådet legges ned, tilbakeføres navnet og som informant 1 sa det; «for det var jo vi som hadde grunn til å kalle det Jærrådet». Erfaringene med det store Jærrådet, der det var medlemsavgifter og en ansatt administrasjon, fristet ikke til gjentakelse. De ønsket heller å overlate eventuelle oppgaver til ens egen administrasjon, og i flere sammenhenger kunne administrasjonene samarbeide på en felles utredning som ble lagt

frem felles for alle kommunestyrene (Informant 1,2,3,4). Sakene av større lokal betydning kunne være felles landbrukskontor eller felles skatteinnkrevingskontor (SA 21.01.2003:30). For regionen Sør-Jæren betydde det økte fagmiljø og mer effektiv drift. For enkeltkommunene kunne det bety utflytting av arbeidsplasser og pendling over kommunegrenser. Slike lokasjonsdiskusjoner er viktige og helt sentrale når det gjelder om ting blir gjennomført eller ei. For eksempel kunne de i Jærrådet være enige om en god måte å gjøre noe på, for så å få forslaget nedstemt i en eller flere kommuner (Informant 1, 2, 3 ,4). Andre eksempler var at kommunene på Sør-Jæren etter hvert skulle velge en eller to felles representanter til de interkommunale samarbeidene som LYSE, IVAR, Brannvesenet og Greater Stavanger. Dette var noe Jærrådet fikk i oppgave å velge, og ifølge Informant 3 hadde de noen heftige diskusjoner om dette rundt 2010.

4.3.1.8 «Supperåd»

Hestehandler i Jærrådet var heller ikke bindende. Vedtak i kommunestyrene blir stående med betingelser og forutsetninger. Et eksempel er formannskapet i Hå som bevilger penger til en stiftelse under forutsetningen om at Time, Klepp og Gjesdal gjør det samme (SA 25.02.1992:3). Slike frustrerende resultatløse diskusjoner var også årsaken til at det flere ganger internt i Jærrådet er vurdert hva som er hensikten med rådet, og om det i det hele tatt er vits i å ha det. På den ene siden finnes det ambisiøse medlemmer som ønsker å utvikle Jærrådet til et mer forpliktende samarbeid og en overbygning for flere av de eksisterende samarbeidene. På den andre siden har du de som ønsker seg en minimumsorganisasjon der en kan møtes, samkjøre og informere. I hvilken retning det går avhenger åpenbart av de enkeltpersoner som til enhver tid er med i Jærrådet, det samarbeidsklima som finnes samt de behov som må tilfredsstilles. Jærrådet har flere ganger vurdert seg selv, sin organisasjonsform og saker, uten at det er vilje til endring. Blant annet noen få år etter avviklingen av det store Jærrådet. Da var det varaordføreren i Time som sto i bresjen for å legge ned «supperådet» og mente det «var et spill for galleriet» (SA 14.02.2006:24). Kritikken gikk nettopp på at det var vanskelig å samles om konkrete saker samt mangelen på forpliktelser. I medlemskommunene finnes et aktivt vedtak om å være en del av Jærrådet, men siden det ikke er eller noen gang har vært registrert i Brønnøysundregistrene, eller hatt en styringsparagraf, finnes det heller ingen komplisert oppskrift på utmelding, annet enn et enkelt vedtak i kommunestyret. Denne mangelen på styringsparagraf vil jeg komme tilbake til i analysedelen. I 2013 ble spørsmålet om Jærrådets ambisjonsnivå tatt opp til debatt i et innlegg internt (Informant 4). Det ble blant annet henvist til samarbeidsmodellene i kommuneloven og hvorvidt en for eksempel hadde

vurdert samkommunemodellen (se 4.1.11). Informant 4 forteller at dette ble mottatt som helt uinteressant og at det følte som «å banne i kirken». Dette kan ses i sammenheng med Stortingsvalget og flere parti sine hint om å gjøre oppgaveløsning i kommunene til et tema i regjering.

4.3.1.9 Status Sanner

I oktober 2013 er Sandnes representert på et møte i Jærrådet. Det vedtas å si ja til deres forespørsel om medlemskap, offisielt gjeldende fra januar 2014 (Digitalt arkiv Time kommune, Møtereferat Jærrådet 04.10.2013). Omtrent på samme tid settes Sanners ekspertutvalg sammen, som skal se på kommunenes oppgaveløsning. Tidlig i denne fasen, og mens reformen enda var litt uklar fra regjeringens side, valgte Jærrådet å starte noen prosesser knyttet til hvordan medlemskommunene var rustet for fremtidens utfordringer. På Nord-Jæren kom samtaleene ikke ordentlig i gang, antakeligvis fordi det for Stavanger raskt handlet om kommunesammenslåing (Informant 4). Da Stavanger til slutt uttrykte et ønske om å være med på Jærrådets prosesser, fant Jærrådet det like greit å invitere Sola og Randaberg også. Slik gikk det til at Jærrådet ble initiativtaker, arena og diskusjonsforum for kommunereformen på Jæren (Informant 4). Etter hvert som dialogmøtene mellom de åtte kommunene skred frem, ble det klart at det ville dreie seg om to alternativer knyttet til Sør- og Nord-Jæren. Gjesdal og Randaberg takket tidlig for seg i sammenslåingsdebatten. Sola, Stavanger og Sandnes forhandler om Nord-Jæren kommune, mens Time, Klepp og Hå hadde en folkeavstemming med overveldende nei-flertall på bakgrunn av en intensjonsavtale om en Jæren kommune. Nylig har også Sandnes startet samtaler med Gjesdal, og Stavanger har inngått intensjonsavtale med to øyer i Ryfylkebassenget, Finnøy og Rennesøy.

4.3.2 Case 2. Dalanerådet – Historie og kontekst

Nedenfor ser vi Dalaneregionen markert i lilla (Kuld:2016). Regionen ligger sør for Jæren.



Figur 8. Region Dalane

Regionplanrådet i Dalane blir også etablert som følge av Bygningsloven i 1965. I årene før hadde også Schei-komiteen gjort store endringer på kommuneantallet i regionen som nå bestod av fire kommuner (Eigersund, Bjerkreim, Lund og Sokndal), som sammen skulle lage en generalplan for området. Regionplanrådet publiserer i 1967 rapporten «Dalane regionen: statistikk, befolkning og næringsliv», sammen med konsultentselskapet Andersson & Skjånes A/S (Regionplanrådet, 1967). I kjølvannet av dette får regionen storfint besøk da representanter fra Kommunaldepartementet og distriktenes utbyggingsfond, besøker de ulike kommunene i mars 1967. Besøket er på bakgrunn av en invitasjon fra Eigersund, der de ønsker å få departementet på befaring for å kunne løse noen av regionens utfordringer (SA 02.03 1967:1). Regionplanrådet i Dalane har en egen regionplanlegger som er tilknyttet fylkets utbyggingsavdeling med sete i Stavanger. Etter hvert blir han også stasjonert på dette kontoret permanent. I praksis betyr det at Dalane er direkte tilknyttet administrasjonen i fylket, men samtidig plassert langt fra «maktsentrum». Dalane opplever også etter hvert at den enorme veksten på Nord-Jæren i mindre grad medfører positive endringer for dem. Tvert om kan det se ut som om det går på bekostning av veksten i Dalane. I hvert fall kan det oppleves slik i Dalane. Et eksempel er IVAR sine planer om å gjøre flere vann i Bjerkreim kommune om til fremtidige vannkilder for befolkningen på Nord-Jæren. Allerede i 1977 pekte Regionplanrådet i Dalane på urimeligheten ved at en region blir ilagt restriksjoner på jordbruk, stans i hyttebygging og redusere området verdi som rekreasjon- og friluftsområde,

for å tilfredsstille naboregionens behov. Flere år senere er planene fremdeles aktive (SA 24.09.1981:5).

4.3.2.1 Ulike behov

Etter at fylket vedtar fylkesplanen i 1975 og det nærmer seg ferdigstilling av generalplanene og delfylkesplanene i hver kommune, kommer det stadig opp spørsmål om nødvendigheten av regionplanrådet. Trenden i landet for øvrig er også at disse rådene legges ned (SA 29.10.1981:10). Lokalt er spesielt Eigersund kommune en pådriver for å legge ned rådet og erstatte det med et mer uformelt samarbeid basert på kommunenes egne, etter hvert godt utbygde, administrasjoner, avdelinger og fagpersoner. I 1979 blir dette stemt over på et møte i Bjerkreim, der de mindre kommunene stadig ser behovet for den hjelpen regionplanleggeren kan gi dem, og ordningen fortsetter (SA 28.04.1979:7). Eigersund mener de betaler for mye sammenlignet med hva de får igjen. De er tross alt den suverent største av dalanekommunene, og dermed forpliktet til den største kostnaden. Dessuten har de godt utviklede fagavdelinger som de mener kan gjøre jobben internt. Som et kompromiss halveres Eigersunds årlige bidrag ved at regionplanrådet kompenseres ved å bruke oppsparte midler (SA 24.02.1979:33).

Bakgrunnen for forslaget om nedleggelse fra Eigersund bunner også i at administrasjonssjefene og ordførerne i de fire kommunene frivillig har begynt å møte hverandre jevnlig utenom møtene i det lovpålagte regionplanrådet. Dette gjøres fordi det er hensiktsmessig å diskutere saker med felles interesse som ikke har med regulering av areal og gjøre. Det er dette forumet som blir mer og mer verdifullt og på ett tidspunkt blir de andre kommunene også overbevist om at regionplanrådet har spilt sin rolle. Illustrerende for situasjonen er at det i de fire kommunene finnes mange ferdigregulerte og utbyggingsklare tomter, men innflytterne og etablererne mangler. Området rundt Eigersund blir til og med pekt på som det beste utbyggingsområdet i Rogaland, uten at innflytterne og bedriftene strømmer inn (SA 05.05.1975:18). Det blir etter hvert klart at dette er utfordringer som ikke nødvendigvis kan løses i regionplanrådet. Resultatet blir et nytt forslag om nedleggelse av regionplanrådet i 1981, med avvikling våren 1982 (SA 10.11.1981:11 og SA 29.10.1981:10). Denne gang er også Bjerkreim, som ifølge Informant 5 er den kommunen som hadde størst utbytte av rådet, overbevist om å fortsette i et samarbeid uten sekretariat og betalt regionplanlegger.

4.3.2.2 Felles front

Ordførerne og rådmennene i de fire Dalanekommunene (Bjerkreim, Eigersund, Sokndal og Lund) fortsetter å møtes en gang i kvartalet. Disse møtene hadde ingen formell status, ingen leder eller sekretær, og fungerte som samtaler for samkjøring. Det blir imidlertid etter hvert tydelig at det finnes et vakuum etter regionplanrådet (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m.m 1989-1991 og Informant 5,8). Møtene i sin nåværende form hadde ingen mulighet til å forplikte kommunene, og det var begrenset hva som kom ut av det. Spesielt hvis man sammenligner med regionplanrådet som jobbet mot konkrete mål og fikk utarbeidet håndfaste planer. Det hadde også vært mye nyttig lærdom å hente fra organiseringen og profesjonaliseringen av Regionplanrådet for Dalane, også med tanke på en oversikt over hvilke tilskuddsordninger og finansieringsmodeller som fantes fra stat og fylke. Det ble derfor flere ganger utover 1980-årene ytret et ønske om å formalisere rådet, og å gi det økt betydning. På et møte i desember 1985 ble det fremmet et konkret forslag om å utarbeide et notat med hensikt å opprette et Dalaneråd med modell etter Ryfylkerådet (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1989). Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle jobbe med vedtekter og forslag til disse ble behandlet på et møte i april 1986. Dalanerådet ble formelt stiftet på konstituerende møte 12. august 1986. Rådet består av ordførerne i de fire kommunene samt varaordføreren i Eigersund. Rådmennene deltar uten stemmerett og sekretariatet er lagt til kontorsjefen i Eigersund. I første omgang er det et ettårig prøveprosjekt med rom for fast organisering fra 1. januar 1988 (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1989).

Noe av det første som blir gjort er å klarlegge Dalanerådets forhold til fylkeskommunen. Det blir klart at fylkeskommunen stiller sin næringsavdeling til disposisjon, der en fast medarbeider får kontordag i Eigersund en dag i uken. Det påbegynnes også et arbeid for å få til en næringskonferanse i regionen samt et kompetansesenter som skal kartlegge kompetansen som både finnes, og ikke finnes, i Dalane. Videre legges det opp til ulike markedsføringsprosjekter knyttet til både turistnæringen og arbeidslivet. Det startes også et arbeid med et større næringsprosjekt. Målet er at prosjektet skal i størst mulig grad finansieres av tilskudd og få en egen ansatt (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1989).

Informant 5 setter ord på noe av bakgrunnen for opprettelsen av et mer formelt og forpliktende samarbeid i Dalane:

[...] vi følte et behov for å, ikke slå oss sammen, men i hvert fall sette oss sammen og tenke ut

hvordan vi kunne gjøre en del fornuftige ting og initiativ. For å markedsføre regionen, for å skape en slags stolthet innad, være attraktive utad og vise at regionen ikke var så tafatt og stillestående som en gjerne kunne få inntrykk av om en leste avisene eller snakket med folk om deres oppfatning om vår region.

4.3.2.3 Videre utvikling og prioriteter

Det vedtas også å videreføre forsøksordningen ut 1989 for å få prøvd ut samarbeidet og de nye prosjektene, og det anmodes at rådet får utarbeidet en handlingsplan for rådets virksomhet. Kommunene fristiller etter prøveperioden Dalanerådet fra 1989, på den måten at det budsjetteres et beløp etter en fordelingsnøkkel, og rådet står fritt til å bestemme hvordan disse midlene skal brukes. Eigersund får en ekstrabelastning ved at de også får sekretæroppgaver for rådet, samtidig får de ekstra representasjon i form av varaordfører. Det inviteres til en regionrådskonferanse med fylkets øvrige regionsamarbeid (Nord-Rogalandrådet, Ryfylkerådet, JUS og Dalanerådet) og i næringsprosjektet ansettes en prosjektleder på to års engasjement. Den nye næringssjefen skal samle næringsutviklingsarbeidet i regionen, og dermed avlaste ordførerne som har hatt dette som en del av sin jobbeskrivelse (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1990 og Informant 5,6).

Næringsutvikling blir med dette et satsingsområde for Dalanerådet. Det opprettes fire arbeidsgrupper innen prosjekter for å se på muligheter og utfordringer innen ulike næringsområder. I tillegg til større regionsutviklingsprosjekter jobber Dalanerådet med flere ulike interkommunale samarbeid innen kjerneoppgavene. Blant annet opprettes det flere samarbeid innen omsorg og utdanning (Informant 5,8). Det jobbes også hardt med å få en desentralisert utdanning for blant annet lærere og sykepleiere i samarbeid med datidens distriktshøyskole i Stavanger. Det var viktig for regionen å få til kompetanseheving gjennom utdanning. Det var imidlertid avgjørende at folk kunne ta utdanning og bo hjemme slik de gjorde på Nord-Jæren. Det var en utfordring at folk fra Dalane ikke returnerte til hjemtraktene etter å ha tatt utdannelse utenbys (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1992 og Informant 5). Arbeidsgruppen som har jobbet med handlingsplanen foreslår i 1989 å endre organisasjonsform til et aksjeselskap og ta inn under seg de fleste interkommunale funksjonene i Dalaneregionen. Forslaget blir nedstemt i alle kommunene utenom Eigersund (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1990). Arbeidet med handlingsplanen måtte derfor fortsette, men det etableres et interimstyre, eller midlertidig styre, for et selskap kalt Dalane Vekst AS (IKA, Mappe Dalane Vekst 1990). Styret skal jobbe med forutsetningene for selskapet og vurdere hvilken rolle og hvilke arbeidsoppgaver et slikt selskap kan få.

Dalanerådet befester raskt sin stilling som talerør for Dalane og må etter hvert sette terskler for hvilke saker de skal kunne ta opp til drøfting. Dette tas opp på et møte som en klapp på skulderen (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1991). Samtidig øker budsjettene og prøveperioden går over i en permanent organisasjon fra januar 1990.

I den forbindelse slås det fast at Dalanerådet skal fortsette i sin nåværende organisasjonsform, noe som forplikter kommunenes finansiering og medlemskap i én valgperiode. Samtidig slås det fast i vedtektene rådmennenes videre medlemskap i regionrådet, men at de fra nå av har stemmerett på lik linje med politikerne (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1991). De kan imidlertid ikke stille til valg til lederposisjoner. Tankegangen var at det var avgjørende å ha med den administrative samt den politiske lederen, nøkkelpersonene, for å komme frem til de beste løsningene (Informant 5). Sekretærfunksjonen blir videreført i Eigersund kommune, og den økonomiske finansieringsnøkkelen blir stående. Den innebærer at Eigersund kommune påtar seg rundt 60% av finansieringen (Informant 5,6). Dalanerådet har på dette tidspunktet rundt 100 000 kroner i bruttobudsjett, men mottar betydelige summer fra fylket og staten i form av tilskudd- og støtteordninger (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1991). Det vedtas også endelig en 12-punkts handlingsplan som har hatt flere runder i kommunene. Den slår fast hvilke områder Dalanerådet skal satse på.

4.2.2.4 Nærings samarbeid

Næringsutviklingsprosjektet i samarbeid med fylket resulterer i Dalane Vekst AS, som man satser på skal bli en permanent ordning fra sommeren 1991. Selskapet skal eies av næringslivet i regionen samt de fire dalanekommunene (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1991). Selskapet skal tilby ulike tjenester, som gründerstøtte, sekretærfunksjoner, konsulenttjenester og vikartjenester (IKA, Mappedalane Vekst 1991). Samtidig kommer Eigersund med en sak angående sin sekretæroppgave i Dalanerådet. De ønsker oppgaven overført til Dalane Vekst AS på grunn av kapasitetsutfordringer i egen administrasjon og kostnader knyttet til funksjonen (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1992). Det ansettes en daglig leder i aksjeselskapet og det tidligere interimsstyret får fullmakter frem til avgjørelsen om videreføring tas. I planen som blir lagt frem mot sommeren kommer det frem at Dalane Vekst ønsker å selge aksjeandeler for totalt en million kroner. Det påpekes i april fra blant annet Eigersund kommune at det kommunale bidraget som forventes er noe høyt, og at en er helt avhengig av at næringslivet følger opp for å få gjennomført dette. Samtidig ber Dalanerådet styret i Dalane Vekst se på alternative inntektsmuligheter (IKA, Dalanerådet,

Årsmeldinger m.m 1992). Det blir laget et prospekt for stiftelse i forbindelse med et innkjøpsseminar i april 1991. I prospektet står det blant annet at Dalane Vekst skulle drives «uten tilskudd fra offentlige eller private sponsorer» (IKA, Mappe Dalane Vekst 1991), men ved hjelp av avkastning og egeninntjening. En høy egenkapital i form av aksjene var derfor nødvendig for å drifte selskapet fra avkastningen. Selskapet vurderte at de i tillegg til den daglige lederen også ville trenge en sekretær og andre personer innen utvalgt ekspertise (IKA, Mappe Dalane Vekst 1991).

Noen av de som kjøper aksjer er store firma i regionen og fagforeningene. Det blir også gjort kommunevedtak i Bjerkreim, Lund og Sokndal om å kjøpe aksjer for avtalt sum (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1992). Det går fram av prospektet at kommunene ikke skal eie mer enn 49% av aksjene, men må til sammen kjøpe for minimum 200 000 kroner. Det er et klart ønske om at næringslivet skal ha majoriteten. Etter hvert som budsjettet gjennomgås blir det klart at Dalane Vekst allikevel vil være avhengig av «generelle midler» om de ikke skal være avhengig av å jakte på oppdrag for å overleve. Det blir foreslått av styret at kommunene tar på seg denne byrden hvis det ikke er mulig å skaffe distriktsutviklingsmidler (DU-midler) gjennom staten (IKA, Dalane Vekst sluttrapport). Dette kan bare tolkes som at de går bort ifra den opprinnelige målsetningen om å drive uten tilskudd. På et møte i 7. august 1991 skjønner interimstyret i Dalane Vekst at de er for langt fra målsetningen om en million kroner i aksjekapital. Styret tar konsekvensene av dette og foreslår at arbeidet med å etablere Dalane Vekst AS avsluttes (IKA, Dalane Vekst Pressemelding 07.07.1991). På et hasteinnkalt møte i Dalanerådet 15. august blir det enstemmig vedtatt å følge forslaget fra interimstyret.

Rådmennene får i oppgave å se på mulighetene for å fortsette med et interkommunalt nærings samarbeid (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1992). Resultatet blir å opprette et næringsfond basert på flere av de midlene hentet inn til aksjekapital, i tillegg til tilskudd fra kommunene. Dette fondet skal forvaltes av en ansatt som skal fungere som daglig leder av Dalanerådet samt næringskonsulent. Prøveprosjektet skal vare i tre år og fondet skal i dette tidsrommet fryses, i den betydning at det ikke kan kreves utbytte. Den ansattes arbeidstitel er Næringsjefen i Dalane. Dalanerådet tar også initiativ til en konferanse om arbeidet med den nye kommuneloven, som avholdes med besøk fra kommunaldepartementet. Dette beskrives som særs vellykket (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1992).

4.3.2.5 Nærings sjefen i Dalane

I mai 1992 går fristen ut for å søke stillingen som Nærings sjef i Dalane. Først i oktober blir en Nærings sjef ansatt i et treårig engasjement. Prosjektet er finansiert av kommunene, Dalandefondet samt et krav til egeninntjening. Nærings sjefens kontor får de samme oppgavene som Dalane Vekst skulle hatt og overtar sekretærfunksjonen i Dalanerådet ved tiltredelse (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1993). I forbindelse med ansettelsen av Nærings sjef opprettes en styringsgruppe for næringsprosjektet i sin helhet. Dette Næringsstyret for Dalane skal bestå av representanter fra Dalanerådet, fagforeningene og det lokale næringslivet. Styret skal ta avgjørelser innen budsjettammen satt av Dalanerådet, fremme forslag av bruk av midler, legge retningslinjer for nærings sjefens arbeid og rapportere til Dalanerådet (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1993).

Nærings sjefens kontor blir lagt til Egersund, men stillingen har gitte prosentvise føringer for hvordan den skal fordele arbeidet mellom kommunene, sekretær- og utredningsarbeid for Dalanerådet samt kontortid med service og forretningsvirksomhet. Næringsfunksjonen skal til sammen utgjøre 75% mens de resterende 25% skal brukes på sekretærarbeid for Dalanerådet (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1994 og Informant 5,6,7,8). Det blir også etablert en subsidiert 40% stilling ved Nærings sjefens kontor for avlastning (IKA, Årsmelding Nærings sjefen i Dalane 1993). Blant arbeidet det skal gjøre er å utforme en strategisk næringsplan for Dalane (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1993). I forbindelse med dette får Dalanerådet utarbeidet en logo som de skal profilere seg under. Nærings sjefen rullerer med kontortid ute hos de ulike kommunene.

I sin første årsrapport konkluderer Nærings sjefen med at lokasjonen i Egersund er naturlig både i forhold til befolkningsskonsentrasjon, men også som geografisk knutepunkt i regionen (IKA, Årsmelding Nærings sjefen i Dalane 1993). Han mener også at hospiteringen ute i kommunene er ressurskrevende og at hensiktsmessigheten må vurderes. Det er derimot et ganske klart krav fra de mindre kommunene om at rulleringsordningen må fortsette, og at det anses som verdifullt de gangene nærings sjefen har kontortid i deres kommuner (Informant 5,8). Det er også med bakgrunn i en skepsis om å ha Nærings sjefen permanent stasjonert i Egersund og Eigersund kommune (Informant 5,8). Arbeidet med den strategiske næringsplanen munner ut i et antall tiltak som det skal jobbes med og gjennomføres. Samtidig viser årsresultatene til Nærings sjefen at innsatsen og arbeidsmengden er økende både innen antall etablerermøter, bedriftsbesøk og markedsføringstiltak (IKA, Årsmelding Nærings sjefen

i Dalane 1993). Dette er i tillegg til de prosjektene næringssjefen setter i gang på eget initiativ. Næringssjefen anser at behovet for flere årsverk er til stede. Etter prøveperioden på tre år blir det i 1995 enstemmig vedtatt i de fire kommunestyrene å fortsette ordningen offisielt fra januar 1996. Det slås fast i vedtektene at næringssjefen skal ha sekretærfunksjon for både Næringsstyret og Dalanerådet med møte- og talerett, men ikke stemmerett. Det blir også bestemt at styrerepresentantene velges for to år om gangen og at Næringsstyret skifter navn til Dalane Næringsråd (IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1995).

4.3.2.6 Ny organisering

En endring skjer også på dette tidspunktet i Dalanerådets vedtekter der rådmennene mister sin stemmerett og det diskuteres om de skal være en del av Dalanerådet. Det blir til slutt besluttet å gi rådmennene tale- og forslagsrett, samt møterett, men ikke stemmerett. Beslutningen får den konsekvens at det i rådet sitter fire ordførere samt varaordfører i Eigersund med stemmerett, og fire rådmenn og næringssjefen uten. Samtlige har tale- og forslagsrett (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1996). Samtidig registreres Dalanerådet i Brønnøysundregistrene som et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27. Det registreres som et organisasjonsledd (ORGL) med Eigersund kommune som vertskommune (Korrespondanse med SSB og Brønnøysund). All den tid et §27-samarbeid ikke har rapporteringsplikt til Brønnøysundregistrene (IRIS 2013/215 s. 38) kan man bare spekulere i årsaken. Den mest åpenbare er at Dalanerådet er opptatt av tilskuddsmidler fra offentlig og privat hold (Informant 5,7). For å kunne søke slike midler må man nødvendigvis ha en ansvarlig organisasjon med et organisasjonsnummer å søke fra (Informant 7). En annen årsak kan være et ønske om en gang i fremtiden å organisere seg som et AS eller IKS. Diskusjoner om dette dukker opp med jevne mellomrom. I 1997 proklamerer Dalane Næringsråd at «det er et råd for mye». Det har vært svært liten aktivitet i næringsrådet og Dalanerådet har etter hvert i større grad tatt over den direkte kontakten med næringssjefen. Dalane Næringsråd anbefaler derfor seg selv nedlagt, noe Dalanerådet godkjenner (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1998-1999).

Etter hvert som arbeidsmengden øker ansettes det ved Næringssjefens kontor i 1998 en prosjektmedarbeider i fast stilling (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1998-1999). Det blir forsvart med oppdragsmengde, men paradokset er at en del av finansieringsmodellen som lages i forbindelse med ansettelsen, er at stillingen langt på vei skulle finansieres med tilskudd og prosjektmidler fra stat, fylke og andre sponsorer. Ifølge Informant 6 er dette den

første «strategiske feilen» Dalanerådet gjør. Dette vil jeg komme tilbake til i analysedelen. Etter en del diskusjoner om fremtidig organisering blir det besluttet at Dalanerådet skal konstitueres på ny. Det innebærer at ordningen med rådmennene som fast innslag utgår (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1998-1999). Dette må vi anta innebærer at kommunene ønsker mer politisk adgang, og at opposisjonen i kommunene skal få mulighet til å delta. En kan videre anta at det er en konsekvens av kritikk i kommunestyrene. De nye vedtektene innebærer at hver kommune velger sine egne representanter. Som før har Eigersund tre plasser, mens de andre kommunene har to hver (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1998-1999). Det nye Dalanerådet konstitueres november 1999 (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 2000). Det fører til nok en debatt om organisasjonsform, og en arbeidsgruppe blir nedsatt for å se på mulighetene for å omgjøre Dalanerådet til et IKS, AS eller å beholde det som et §27-samarbeid. Debatten kommer som et resultat av regjeringens program om å effektivisere det offentlige Norge. De har blant annet varslet at de vil gjøre det enklere for fylkeskommuner/kommuner å samarbeide, enten ved å slå seg sammen eller gjennom et mer forpliktende regionalt samarbeid (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 2000 og Ot.prop 41 2000-2001). Det er næringssjefens ønske å få en avklaring på ambisjonsnivået i Dalanerådet og hvorvidt rådet skal spille en rolle i denne sammenheng, eller om diskusjonene skal foregå i andre interkommunale sammenhenger (IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 2000). Diskusjonene ender med valg om å fortsette som et interkommunalt §27-samarbeid med politisk representasjon. Det legges også til et punkt i vedtektene der Eigersund kommune som vertskommune, tar på seg arbeidsgiveransvar overfor de ansatte ved Næringssjefens kontor. Det bunner i en noe uavklart situasjon der de ansatte har blitt lønnet av Dalanerådet, men har hatt Eigersund kommune som sin juridiske arbeidsgiver (Mailkorrespondanse med tidligere Nærings sjef).

Det som derimot kommer ut av Eigersund sitt press for endret organisasjonsform, er noe som kan oppfattes som et kompromiss. Det interkommunale Dalane Elverk blir omdannet til et interkommunalt selskap (IKS), Dalane Energi i 2000. Eigersund må imidlertid tåle en uforholdsmessig representasjon i forhold til eierskap for å få dette til, og de tre mindre kommunene blir sittende med flertallet i styret med mindre enn 40% eierskap (Dalane energi 2016 og Informant 6,8). Informant 8 kommenterer situasjonen slik:

[...] Hadde jeg sittet i Eigersund så hadde jeg vært mektig irritert på det. Men jeg har ikke lyst å slippe det fra meg allikevel.

4.3.2.7 Begynnelsen på slutten?

Organiseringen av Dalanerådet opprettholdes i ti år før rådmennene igjen inviteres inn i Dalanerådet med møte- og talerett. Dette blir vedtatt mot to stemmer (begge fra Bjerkreim) og dermed er rådmennene inne fra sommeren 2009 (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2010). Nærings sjefens kontor har på dette tidspunktet to ansatte i hundreprosentstillinger i tillegg til noen i mindre stillinger. I 2009 lages det også en sak på et utvidet interkommunalt samarbeid, og i den forbindelse setter nærings sjefen i gang en forstudie på hva kommunesammenslåing ville betydd for regionen (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2010). Det vites ikke om saken kommer opp som et resultat av alternative samarbeidsmodeller introdusert i lovene. Nærings sjefen går forsiktig til verks og påpeker at forstudien ikke har som mål å ende med et forslag til sammenslåing. Forstudiens resultater fremlegges Dalanerådet der de enkelte kommunestyre gjør vedtak på hvorvidt de ønsker en større utredning om sammenslåing. Ikke uventet blir dette stemt ned både i Bjerkreim, Lund, og Sokndal. I Eigersund gjør de så et vedtak på at «kommunesammenslåing ønskes ikke utgreid på nåværende tidspunkt» (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2010).

I kommunevedtakene som ble gjort i forbindelse med forstudien ser vi at alle ønsker seg en utredning om «utvidet interkommunalt samarbeid». Eigersund ønsker en vedtektsendring som forplikter kommunene i Dalane å søke samarbeid innad i regionen før en velger andre samarbeidspartnere. Samtidig tar de et initiativ for å få til et tettere samarbeid med Stavangerregionen gjennom *Greater Stavanger* (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2010). Bjerkreims vedtak inneholder en uttalelse om at det er naturlig for dem å først søke samarbeid innen Dalaneregionen, men at de vil søke mot for eksempel Gjesdal hvis gode samarbeid ikke er mulig (Ibid.). Lund og Sokndal sier at de ønsker gode interkommunale samarbeid velkommen, men at de vil fortsette sitt samarbeid mot Listerregionen og Flekkefjord.

Et forslag til mer forpliktende interkommunalt samarbeid som kommer fra Sokndal går ut på å slå sammen sentrale kommunale tjenestekområder, for så å fordele dem på de fire kommunene. Nærings sjefen stiller seg skeptisk til forslaget og foreslår heller en enklere form for vertskommune, flere interkommunale selskap eller samkommune. Samkommunen anses derimot som urealistisk både i nærings sjefens vurdering og av medlemskommunene (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2010). I det videre arbeidet ønsker Eigersund en vedtektsendring og et mer effektivt Dalaneråd. Blant annet ønsker de å redusere antall medlemmer i Dalanerådet,

at ordførerne skal fungere som styringsgruppe for næringssjefen og de ønsker å redusere sitt økonomiske bidrag til Dalanerådet. Dalanerådet har nå et budsjett på fire millioner kroner og flere eiendeler i form av å være et eget juridisk subjekt. Næringssjefen mener i sitt tilsvarende svar at en styringsgruppe ikke er det samme som et styre, og at en slik styringsgruppe ikke er mulig i henhold til organisasjonsformen §27 i kommuneloven. Eigersund ønsker også at saksbehandlingen i Dalanerådet skal overdras rådmennene på rundgang, og uten kostnader for Dalanerådet (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2010). Det hele ender med en fastlåst situasjon der ingen av de andre kommunene ønsker å vedta Eigersunds forslag om å redusere Dalanerådets medlemmer til kun ordførere, og Lund nekter å vedta Dalanerådets forslag om å forplikte medlemskommunene til først å søke samarbeid innad i Dalaneregionen.

Næringssjefens forsøk på å løse floken skjer ved å minne om det gode arbeidet som har blitt gjort, og fremdeles gjøres, av Dalanerådet. Han er også klar på at vedtektsendring krever godkjenning fra alle kommunestyrene, og at derfor sakene rent formelt er greie. Han advarer imidlertid om at samarbeidsklimaet kan forringes når tre kommuner ønsker å gå inn for en prinsippavgjørelse om lojalitet og solidaritet, og en kommune hindrer dette (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2011). Næringssjefen oppfordrer til samtaler og gode diskusjoner. Samtidig er han klar på at lokalvalget 2011 ikke er noen grunn til å ri kjepphester og at arbeidet i Dalanerådet ikke må bli skadelidende av valgkampen. Det er allikevel slik at sannsynligheten for utskiftninger etter valget gjør at det er hensiktsmessig å avvende de store avgjørelsene (IKA, Dalanerådet, Årsmelding 2012).

4.3.2.8 Komplisert avvikling

Etter valget 2011 ønsker Eigersund en kritisk gjennomgang av egen kommunal organisasjon. Dette henger sammen med et ordførerbytte og vedkommende sine kritiske uttalelser vedrørende Dalanerådet og Næringssjefens kontor (Informant 7). Gjennomgangen inkluderer en evaluering av næringsstrukturen i Eigersund kommune, og dermed også av Dalanerådet og Næringssjefens kontor. Næringssjefen krever innsyn og deltakelse, men for Eigersund kommune er dette en ikke-sak, da gjennomgangen befatter seg med næringsarbeidet til Eigersund kommune, inkludert det kommunale foretaket Eigersund Havn KF (Informant 6). Ifølge informant 6 skyldtes gjennomgangen et ønske om en oversikt over den organisatoriske strukturen i en fase det var ny politisk og organisatorisk ledelse, samt et ønske om å spare penger ved å effektivisere driften. Det var også i en periode der Sokndal hadde egen næringssjef, Lund diskuterte det og Bjerkreim hadde ansatt egen konsulent på vindkraft

(Informant 6,7). Gjennomgangen til Eigersund skulle ha fokus på Eigersund kommunes utfordringer og regionen fikk komme i andre rekke. Som informant 6 sier det:

Nå var dette et fokus for Eigersund kommune ikke sant. Hva er best for Eigersund? Selvfølgelig også for regionen, men vårt fokus var ikke der. Det var heller; leve Toten, drit i Norge, ikke sant.

Næringssjefen og havnesjefen blir begge bedt om å redegjøre for virksomhetene sine og fremlegge resultat. De blir også bedt om å svare på konkrete spørsmål fra Eigersunds arbeidsgruppe, som jobbet med organisasjonsgjennomgangen (Informant 6).

Rapporten om organisasjonsgjennomgangen legges frem vinteren 2012. Det avdekkes flere utfordringer med hensyn til styring, kapasitet, effektivitet, kommunikasjon, personalkonflikter og samarbeid på næringsfronten, og særlig mellom Eigersund kommune, Næringssjefens kontor og Eigersund havn KF. Rådmannens klare anbefaling til formannskapet er å innstille til kommunestyret et vedtak om å utarbeide en egen næringsplan for Eigersund kommune, etablere et nytt kommunalt foretak kalt Eigersund næring og havn KF, si opp avtalen med Næringssjefen/Dalanerådet og opprette et nytt råd bestående av ordførere, varaordførere og rådmenn i Dalanekommunene. Dette rådet skal «organiseres i tråd med den måten Jærrådet er organisert og fungerer på» (Organisasjonsgjennomgang 2012 s. 5). Næringssjefen utarbeider en høringsuttalelse der han tar seg arbeidsgruppens manglende kompetanse, objektivitet og representasjon i tillegg til å påpeke det han mener er mangler i analysen (Høringsuttalelse 05.10.12). Rådmannens anbefaling vedtas allikevel i november 2012, hvorpå det straks går ut et brev til Dalanerådet og Næringssjefens kontor om at Eigersund kommune melder seg ut av Dalanerådet, at 2013 vil brukes til avvikling, samt at de jamfør §4 i Dalanerådets vedtekter ikke vil delta finansielt eller på annen måte fra januar 2014 (Brev fra Eigersund kommune 10.12.2012). Samtidig går det et brev ut til de tre andre kommunene der de inviteres til å bli med i det nye foretaket Næring og havn KF. De må bare akseptere at det er Eigersund kommune som sitter i førersetet. I det samme brevet tas også spørsmålet om kommunesammenslåing opp (Informant 6 og SA 20.02.2013). Samtidig gjorde kommunestyret i Lund kommune vedtak om utmelding av Dalanerådet (Brev fra Lund kommune 10.12.2012). Bjerkreim og Sokndal sitter på gjerdet, men etter hvert innser de at det ikke er mulig å fortsette samarbeidet alene. Informant 7 beskriver situasjonen:

Og vi var jo helt avhengig av Eigersund kommune som den største, ja som vertskommune og, som den største bidragsyteren. Og når de da til slutt fant ut at de ville trekke seg ut så var det ikke liv laga

lenger, selv om de andre kommunene undersøkte og hadde lyst å vurdere å fortsette.

Dalanerådet avsluttes fra april 2013 og det settes ned et avviklingsutvalg som skal skaffe oversikt over dalanerådets gjenværende forpliktelser og finanser. Bjerkreim som har lederen i avviklingsperioden får sammen med næringssjefen ansvaret for at det blir en ryddig prosess. Den samme næringssjefen får utarbeidet en juridisk betenkning der «det er omtvistet hvor arbeidsgiveransvaret ligger for ansatte i virksomheter organisert om interkommunalt samarbeid» (Brev fra advokaten Stokkeland m.fl 21.03.2013:1). Det er på dette tidspunktet fire heltidsansatte og en deltidsansatt ved Næringssjefens kontor. På bakgrunn av dette får avviklingsutvalget som ble opprettet for å kontrollere avviklingsprosessen, mandat til å håndtere alle de praktiske forhold ved avviklingen utenom spørsmålet om arbeidsgiverforhold. Isteden opprettes et arbeidsutvalg som skal løse spørsmålet om Dalanerådet er et eget rettssubjekt/juridisk objekt og hvorvidt Eigersund kommune er vertskommune for Dalanerådet og Næringssjefens kontor. (Internt notat 19.04.2013).

4.3.2.9 En juridisk vurdering og spikeren i kista

At disse typene spørsmål i det hele tatt reises, sier mye om Dalanerådets uklare status og dels manglende bevissthet rundt egen organisering. Dette er heller ikke et utypisk trekk for regionråd generelt ifølge Jacobsen (2010:92). Spørsmålet om rettssubjektstatus og arbeidsgiveransvar for flerkommunale organ har flere ganger vært oppe i domstolene (Rt 1997-623 gjengitt i Sanda 2000:39), og ifølge KRD må denne typen saker vurderes hver for seg, på grunn av §27-samarbeidenes kompleksitet og egenart (Sanda 2000:10). For dem handler det om regionrådet juridisk er å forstå som en forening med medlemmer, eller et selskap med eiere. Hvis et regionråd har påtatt seg forpliktelser i form av egne ansatte trekker dette i retning av at virksomheten er et eget rettssubjekt, og dermed fristilt fra kommunen (Se modell 4.2.11).

For Dalanerådet var det slik at selve rådet var registrert som et organisasjonsledd under Eigersund kommune, dog med eget organisasjonsnummer (ORGL). Samtidig fikk de ansatte ved Næringssjefens kontor lønn fra Eigersund kommune som var deres juridiske arbeidsgiver. Generelt har flere av de de interkommunale §27-samarbeidene egne ansatte i en vertskommunemodell (Jacobsen 2010:63). Man må allikevel her presisere at det ikke er snakk om en «vertskommune» etter kommunelovens §28b eller c. Vertskommunemodellen det her er snakk kan anvendes på to måter:

1. Samarbeidet benytter seg av eksisterende ressurser hos et av medlemmene. Et typisk eksempel er regionråd med rullerende møter og sekretærfunksjon, som Jærrådet.
2. Samarbeidet har egne ansatte, men disse er av praktiske årsaker ansatt i en av medlemskommunene, for eksempel av lokasjons- og ressursårsaker. Eksempelet her er Dalanerådet som har kontorplass i Eigersund, og de ansatte har Eigersund som sin juridiske arbeidsgiver.

Den første typen vertskommunemodell er uproblematisk fordi den ikke fører til en uklar situasjon med tanke på organiseringsparagraf. Den andre typen åpner derimot for noen prinsipielle betenkeligheter. Et §27-samarbeid sitt styre har fått delegert «drift og organisering» (Kommuneloven §27, første ledd annet punktum) fra medlemskommunene. I det ligger personalansvar. Det betyr at de ansatte er underlagt styret i samarbeidet og administrasjonen (rådmannen) i vertskommunen samtidig. Om dette fungerer aldri så godt i praksis, blir det et problem den dagen samarbeidet skal avsluttes og spørsmålet om arbeidsgiveransvar kommer opp. For Dalanerådet sitt vedkommende var det aldri spørsmål om hvorvidt næringsjefen var underlagt rådmannen i Eigersund. At næringsjefen skulle være fristilt fra enkeltkommunene var en del av avtalen, men også problemet. Næringsjefens rolle sammenlignet med rådmennenes i Dalanerådet, samt styrets manglende styring, førte til at Næringsjefens kontor ble for mye fristilt. Det ble en organisasjon som var vanskelig å plassere hierarkisk. Styringsretten var plassert hos Dalanerådet som samtidig var et organisasjonsledd hos Eigersund kommune, som igjen var den juridiske arbeidsgiver for Næringsjefens kontor. Arbeidsgruppen som skulle jobbe med disse tingene gjorde en vanskelig jobb da de nøstet opp i alle eksisterende dokument for å kunne vurdere det juridiske forholdet mellom Eigersund kommune, Dalanerådet og Næringsjefens kontor. Den juridiske betenkningen fra næringsjefen bærer også preg av at dette er vanskelige spørsmål. Utgangen av saken illustreres av Informant 6:

[...] de hadde et sånn kompetansefond og der hadde de delegert myndighet, og det var et av kriteriene da Dalanerådet ble oppløst for det var jo et spørsmål om det var en egen juridisk enhet. Så gikk det nemlig på dette med stillingsvern, om han som var fungerende Næringsjef, og de andre og for den saks skyld, hadde fortrinnsrett på stillinger i kommunen. [...] og det var jo fordi at; eget organisasjonsnummer, egen forhandling, eget medlemskap etcetra. Men de hadde også faktisk delegert myndighet til å disponere de midlene, det var liksom spikeren i kista, for da kan de ikke si at de ikke hadde myndighet til å gjøre noen ting for de hadde jo faktisk myndighet til å disponere over et par

millioner til et næringsfond.

Den uklare og kompliserte organiseringen vises også i nærings sjefens reaksjon:

[...] sånn som det ble fremstilt juridisk i fra Eigersund kommune når vi ble avviklet, så fantes det som sagt ikke noe kommunalt stillingsvern, og det betyr at vi da i alle år hadde drevet næringsutvikling på oppdrag for fire kommuner på egen regning og risiko. Egentlig var vi et eget frittstående selskap, men med kommunale overføringer årlig. Så du kan egentlig se på Dalanerådet som et frittstående næringsutviklings selskap. Organisert under §27.

Offisielt ble Dalanerådet avsluttet fra januar 2014, men det ble ikke fjernet fra enhetsregisteret i Brønnøysund før april samme år (Korrespondanse med Brønnøysundregisteret). Det er en enighet om fortsatt behov for regional koordinering og det nye Regionrådet for Dalane etableres med sitt første møte i februar 2014. Det etableres helt bevisst uten vedtekter eller lovhjemmel, og som en minimumsorganisasjon med Jærrådet som inspirasjon (Organisasjonsgjennomgang 2012 s. 5). Det utformes imidlertid et reglement som forklarer organiseringen, sammensetningen, møtehyppighet, avstemming, arkivering/referat og innmelding/utmelding (Reglement for Regionråd Dalane). I Regionråd Dalane går ledervervet og sekretariatfunksjonen på rundgang, to og to år, mellom kommunene, og ethvert spørsmål om økonomiske forpliktelser må innom de fire kommunestyene for godkjenning.

4.3.2.10 Status Sanner

Noe av det første Regionråd Dalane fikk på bordet var Sanners kommunereform. Det var i utgangspunktet tenkt at regionen skulle gå sammen om utredningene, men det blir fort vanskelig. Bjerkreim ønsker å prate med både Gjesdal, Hå og Sirdal, mens Lund og Sokndal ser like gjerne til Flekkefjord som til Eigersund (Eirin Larsen/Ragnar Christensen/NRK Rogaland/2009). Det er allikevel våren 2016 utredet et alternativ med Eigersund, Lund og Sokndal («Vår nye kommune» 02.03.2016), mens Bjerkreim er i innledende samtaler med Forsand og Gjesdal.

4.4 Oppsummering

Den historiske gjennomgangen i kapittel 4 har vist hva som kan sies å ha skapt, ikke bare dagens kommunestruktur, men også Jæren og Dalane som regioner. Dermed klargjøres forutsetningene for problemstillingene i oppgaven som er å påvise og forklare endringen i bruk av interkommunale samarbeid ved hjelp av utviklingen av disse to samarbeidsorganene i Rogaland. Det er også blitt foretatt en praktisk oppdeling av Jæren, der fokuset har vært på

Sør-Jæren og kommunene der sitt forhold til hverandre og til Jæren for øvrig. Diskusjonen om denne inndelingen også kan være basert på forskjeller i identitet vil videre drøftes i neste kapittel. De to regionene deler en felles historie knyttet til statlig regulering av samarbeid, geografisk inndeling og utviklingen av det kommunale lovverket. Det er derimot regionens unike historie som fokuseres på i siste del av kapittelet der det vises til Jærrådets opprinnelse og manøvrering i regionen, samt Dalanerådets savn etter et formelt samarbeid og senere kollaps.

Historiene viser to svært ulike §27-samarbeid som blir til på forskjellige måter. Mens Jærrådet ble til som en glidende overgang fra et eksisterende samarbeid, ble Dalanerådet etablert med brask og bram som regionens flaggskip og kontinuitetsbærer. Kapittelet følger de to regionrådenes utvikling mot 2015, der Jærrådet har kommet ut av skyggen og tatt en ledende rolle i arbeidet med en ny kommunereform, mens Dalanerådet er avviklet og reorganisert etter en lang og komplisert prosess. Endringene som skjer i de to samarbeidene og i regionene de tilhører, vil presenteres i neste kapittel. Her vil jeg gå gjennom eventuelle endringer som har skjedd innen seks kategorier, og presentere årsaker til endringene ved hjelp av de to teoretiske perspektivene gjennomgått i kapittel 2.

5. Drøftingsdel

5.1 Innledning til analysene

I dette kapitlet bruker jeg informasjonen som ble presentert i den deskriptive delen (se kap. 4) for å forklare hvorfor kommunelovens §27 i nesten tretti år ble den sentrale paragrafen i samarbeidet mellom kommuner, før den blir valgt bort til fordel for andre organiseringsmåter. Hva er det i de to regionrådenes historier som kan gi en pekepinn på hvorfor §27-samarbeid opprettes i bølger på 1980-, 1990- og utover i 2000-årene, før vi kan påvise en utflating og nedgang i samarbeidene fra midt i 2000-årene? Det er to tilnærminger jeg håper skal kunne gi et svar på dette. For det første vil det i Analyse 1 bli gjort en komparasjon mellom to tidsepoker i de to regionrådenes livsløp, på bakgrunn av seks kategorier. De seks kategoriene er definert og operasjonalisert ved hjelp av en gjennomgang av det skriftlige arkivmaterialet som foreligger, samt intervjuer med sentrale medlemmer av rådene i de to tidsepokene (Fase 1 og 2). Sammenligningen, eller komparasjonen, vil bli gjort ved å diskutere hver kategori med bakgrunn i kapittel 4. Målet med Analyse 1 er å identifisere konkrete endringer.

For det andre vil det i Analyse 2 bli gjort et forsøk på å forklare disse endringene blant annet ut ifra et institusjonelt og instrumentelt perspektiv. Som nevnt vil endring etter institusjonell teori skyldes omgivelsenes forventninger og krav til organisasjonen, mens det innen det instrumentelle perspektivet vil kunne forklares som rasjonelle valg og en logikk om å maksimere nytte. Ved å drøfte instrumentelle og institusjonelle årsaker til endring i oppgavens to case, kan man i neste omgang diskutere hvorvidt dette skyldes lokale forhold eller mer grunnleggende trekk ved samarbeidsmodellen og §27. Derfor vil jeg også ta med noen konkrete motiver og hendelser som innenfor eller utenom de to fasene kan ha bidratt til endring eller ikke-endring. Ut ifra informasjonen i den deskriptive delen kan man trekke ut to konkrete tidspunkt i hvert av de presenterte regionråds historie som er viktige for status i 2015. For Jærrådet handler det om profesjonaliseringen av kommuneadministrasjonene og heltidsordførere på 1980-årene (Informant 2,3) samt en holdningsendring til regionalt samarbeid på begynnelsen av 2000-årene (Brox GS). For Dalanerådet sin del handler det om opprettelsen av Næringssjefens kontor og ny kommunelov i 1992 (Informant 5), samt ansettelsen og finansieringsplanen for en medarbeider nummer to i 1998 (Informant 6).

Analysene til sammen vil gi et bilde på hva som har endret seg og hvorfor. Svarene vil i første omgang kunne si noe om de to regionrådene i oppgaven. Det er imidlertid ikke utenkelig at en

kan identifisere endringer som er felles for begge regionråd i tid og rom. Disse endringene vil nødvendigvis skyldes avgrensede regionale omstendigheter, tilfeldigheter eller være en del av en større tendens. Slike endringer og tilknytningen til nedgangen i §27 som den foretrukne samarbeidsparagrafen mot slutten i 2000-årene, vil jeg ta for meg i den siste delen av drøftingen

5.2 Analyse 1

De seks kategoriene:

1. Ressurser/Størrelse (Administrative, politiske, økonomiske,): Kategorien handler om hvilke ressurser hver enkelt medlemskommune råder over, men også rådet selv. Dette sier noe om maktbalansen og forholdet mellom medlemskommunene.
2. Ledelse/Organisering: Denne kategorien handler om rådets organisatoriske rammeverk, struktur og ledelse. Den sier noe om hvem som kommer på møtene (politikere, administrasjon), hvem som gis makt og mandat, samt hvordan dette gjøres. Kan også si noe om lovhjemmel og samarbeidstype. De fire ulike regionrådstypene introdusert i metodekapittelet vil være utgangspunktet for analysen, men det vil bli presentert en mer nyansert fremstilling.
3. Motiv/Behov: Kategorien handler om hvilke motiv som ligger til grunn for etableringen og hvilke behov rådet tilfredsstiller. Vedvarende konkrete behov sier noe om rådets funksjon.
4. Mål/Ambisjon: Kategorien handler om regionrådets eventuelle langsiktige/kortsiktige mål og uttalte ambisjoner. Dette kan si noe om strategi og vilje til å holde seg aktuell.
5. Saksfelt/Politikk: Kategorien handler om hva som er rådets vanligste sakstyper og hvorvidt dette er knyttet opp til fargepolitiske sammensetninger. Kategorien kan ses i sammenheng med behov og ambisjon. Dette vil vurderes etter innenriks- eller utenrikspolitiske saker.
6. Regional tilknytning/Integrasjon: Kategorien handler om innbyggerne og kommunens identitet og regionsoppfatning. I hvilken grad har den geografiske og opplevde regionen endret seg? Enten ved en endret regionstype eller ved en forflytning av det geografiske området og innbyggernes tilknytning til det. Jeg vil her trekke inn Veggelands ulike regiontyper, men selve analysen vil være mer nyansert.

De to fasene:

- Fase 1 er regionrådets oppstartfase og de første 10 årene.
- Fase 2 er dagens situasjon.

5.2.1 Kategori 1: Ressurser/Størrelse (Administrative, politiske, økonomiske)

Fase 1: Jærrådet (ca 1950-1960)

Samrådningsnemda består av fem eller seks kommuner som er ganske like i kommunestørrelse. De er uvisst akkurat når Gjesdal kommer med, men det kan tenkes at de skjedde forut for kommunereformen i 1960-årene. Time og Klepp har omtrent 5000 innbyggere hver, de tre kommunene som blir til Hå har til sammen 7600, mens Gjesdal har en befolkning på 3700 (Kommuneprofilen 2016). Kommunene er med det veldig like i kommunestørrelse, og alle har den kommuneadministrasjonen og de politikerne som størrelsen tillater. Det vil si at det er ingen administrasjoner som er større og mer profesjonaliserte enn andre, og alle har deltidspolitikere. De er også like med tanke på næringsgrunnlaget, der Gjesdal likevel skiller seg noe ut med å være en kraftkommune i tillegg til jordbruk. På den måten er det ingen ekstreme forskjeller i ressurser. Med tanke på Samrådningsnemdas oppgaver er dette også en underordnet problemstilling da det ikke er samarbeid som krever store summer. De som kan, vil og har råd, blir med.

Fase 2: Jærrådet (ca 2005-2015)

Jærrådet, som består av fem kommuner, er foruten ett unntak ganske like i kommunestørrelse. Hå, Time og Klepp har alle ca 18 500 innbyggere hver, mens Gjesdal har 11 500. Deretter kommer Sandnes med sine 73 000 (Kommuneprofilen 2016). De har profesjonaliserte administrasjoner og heltidsansatte politikere. Alle er veldrevne kommuner med ulike innslag av næringsgrunnlag, der jordbruk har blitt supplert med industri og gründervirksomhet. Det har ført til nye problemstillinger som involverer lokasjon av nye bedrifter. Dette har ifølge informantene ført til hestehandler i Jærrådet, noe de stort sett har løst greit. Selv om diskusjonene kan være en anledning for politisk rasling med sablene, virker det å være en forståelse av at «det som er bra for en av oss, er bra for alle» (Informant 3). Det er også en felles forståelse for at det er Bryne som er byen, og derfor naturlig at visse sentrumsfunksjoner legges dertil. Dette endrer seg en del med Sandnes inntog, som med sin

størrelse er de andre overlegen. Det er imidlertid for tidlig å si hvordan det vil slå ut. En forskjell i næringsgrunnlag er hvordan kommunene organiserer sine næringsparker og -områder. I Klepp er det private næringsområder i tett dialog med kommunen. Der er det for eksempel lagt opp til områder helt på grensen mot Time. Gjesdal og Hå utvikler næringsområder i kommunal regi. Gjesdal har utviklet et område sørøstover langs E39 i retning mot Bjerkreim. Her er det ingen koordinering med de andre jærkommunene og dette er en helt bevisst handling av Gjesdal. Sandnes har hatt sine næringsområder tett knyttet opp mot Nord-Jæren og Forus Næringspark. Det er derimot mye som tyder på at også de ønsker å utvikle egne områder eller skyve tyngdepunktet sørover.

Fase 1: Dalanerådet (ca 1985-1995)

I Dalanerådet er det store forskjeller i innbyggertall. Eigersund kommune skiller seg ut som den klart største med 10 000 innbyggere mot Sokndal og Lunds 3000 samt Bjerkreims 2000. Eigersund er helt klart storebror både i innbyggertall og profesjonell drift. Mens de andre har deltidspolitikere og generalister i administrasjonene, kan Eigersund skilte med en godt utbygd administrasjon og fagmiljø. Maktbalansen heller mot Eigersund, og det virker svært usannsynlig at velfungerende samarbeid kunne vært mulig uten politisk vilje derfra. Et eksempel som illustrerer dette er Eigersund som Dalanerådets sekretariat, til næringssjefen tar over fra høsten 1995. De tar også på seg størsteparten av betalingsbyrden i flere sammenhenger. Det finnes også her en anerkjennelse av Eigersund som byen i samarbeidet, og en forståelse for at visse fellesfunksjoner bør ligge her. Næringsgrunnlaget er forskjellig på den måten at Eigersund som by har sentrums- og byfunksjoner som innebærer differensierte næringer i tillegg til virksomheter knyttet til industri og havn. I Bjerkreim er jordbruk, kraft og dyrehold næringsgrunnlaget. Blant annet har de det største antallet sau i Norge. Lund og Sokndal er også kraft- og jordbrukskommuner. I så måte utfyller de hverandre godt og har et bredt næringsgrunnlag. Dette viste også mulighetsstudien da de skulle kartlegge områder for satsing og kompetanseheving.

Fase 2: Dalanerådet (ca 2005-2015)

Forholdet mellom kommunene er altså at Eigersund er den desidert største kommunen og opplever størst vekst, om enn en moderat en med 15 000 innbyggere i 2015. At maktforholdet

ikke er balansert bærer jo diskusjonene preg av, all den tid Eigersunds medlemskap i Dalanerådet er avgjørende for dets eksistens. Eigersund er fremdeles den største bidragsyteren og føler de får for lite igjen sammenlignet med det de spytter i. Samtidig kan den skjeve maktfordelingen føre de tre mindre kommunene sammen i større grad. Dette henger sammen med representasjonen i Dalanerådet som er uforholdsmessig. Når Eigersund opplever samarbeidet som vanskelig og ønsker en gjennomgang av egen organisasjon, er det et tydelig varsel til de andre. Når Eigersund til slutt melder seg ut av Dalanerådet og trekker sine budsjetterte midler, faller også samarbeidet sammen, og et nytt Regionråd Dalane ser dagens lys etter Eigersunds ønske. Dette viser hvordan samarbeidet i dalaneregionen langt på vei er avhengig av at Eigersund er med.

5.2.2 Kategori 2: Ledelse/Organisering

Fase 1: Jærrådet (ca 1950 – 1960)

For Jærrådet finnes det ingen stiftelsesdokument eller vedtekter, men vi vet (se 4.3.1.1) at rådet ble til i første del av 1950-årene. Det er lagt opp til interkommunalt samarbeid i kommunelovene i 1921, 1938 og 1954 og det finnes til dels utfyllende regler for hvordan å etablere, drive samt avvikle et slikt samarbeid. Det er ingenting som tyder på at de har hatt et bevisst forhold til dette og det virker sannsynlig at organiseringen av rådet har en mer praktisk årsak enn en gjennomtenkt en. Kommunene har naturligvis kjennskap til innholdet i kommunelovene, men det er ingenting som tyder på at det spilte en rolle i «valg» av samarbeidsmodell. Samrådningsnemda ble et navn på et allerede godt etablert forhold mellom kommunene på Sør-Jæren, som også senere tok navnet Jærrådet. Hvorfor de skiftet navn til Jærrådet er uvisst, men det kan indikere en identitetstilknytning hvor en slår fast hvor Jæren er. Samtidig kan det være praktiske årsaker, for eksempel at det er lettere å si. En uformell relasjon vil ikke etablere svært formelle organisasjonsmodeller over natten, og bare det å gi et allerede eksisterende samarbeid et navn ville være formelt nok i første omgang. Det finnes ingen felles logo og Jærrådet opptrer aldri som en enhet. Det finnes få eksempler på der Samrådningsnemda har gitt uttalelser eller tilrådinger. I slike tilfeller ble de som oftest enige i nemda før kommunene ga uttalelser hver for seg. Det er ingen fast administrasjon men et rullerende sekretariat som hver kommune har ansvar for. Det finnes ingen budsjettpost satt av til Jærrådet og de har ingen delegert myndighet fra kommunestyrene. Deltidsarbeidende ordførere og rådmenn utgjør sammensetningen av rådet, der alle deltar på lik linje. I det ligger

det at alle har stemmerett i valg av leder og nestleder for to år av gangen, og møtes ved jevne mellomrom eller ved behov. Dette kan klassifiseres som en ordfører/rådmannmodell.

Fase 2: Jærrådet (ca 2005-2015)

Jærrådet diskuterer påviselig egen organisering flere ganger i denne perioden, men organiseringen, deltakerne og de stemmeberettigede forblir de samme. Det tyder på en lojalitet til det systemet de har opprettet. Det har blitt mer profesjonalisert og formelt på den måten at ordførerne sitter i heltidsstillinger, møtelistene og saksjournalene føres, arkivene er fullstendige og årsrapportene gjort lett tilgjengelige. Det er også i større grad anerkjent som talerøret på Jæren. Det fører til at Jærrådet nå velger felles representanter til de ulike interkommunale selskap og samarbeid (LYSE, IVAR, Rogaland Brann og redning) på vegne av medlemskommunene. Det innebærer et større innslag av makt og potensielle kamper om posisjoner. Det innebærer også rent formelt et delegert ansvar fra kommunestyrene og potensielt et demokratisk problem fordi en kommune gir fra seg representasjon til en annen kommunes delegat. Dette er derimot ikke tema for oppgaven og blir ikke gått nærmere inn på. Rådet kan klassifiseres som en ordfører/rådmannmodell.

Fase 1: Dalanerådet (ca 1985-1995)

Dalanerådet ble formelt stiftet 12. august 1986. De følger av stiftelsesdokumenter og vedtekter hvordan rådet skal være organisert, hvordan fordelingen mellom kommunene skal være og hvordan det kan oppløses. Det er ifølge dem selv inspirert av Ryfylkerådet, og det er helt åpenbart at de er bevisst paragrafene i kommuneloven som omhandler hvordan interkommunale samarbeid (IS) skal organiseres. Rådet består av ordførerne i de fire kommunene samt varaordføreren i Eigersund. Rådmennene deltar til å begynne med uten stemmerett og sekretariatet lagt til kontorsjefen i Eigersund. I første omgang er det et ettårig prøveprosjekt med rom for fast organisering fra 1. januar 1988. Deltakerne jobber i arbeidsgrupper og prosjektgrupper i ulike konstellasjoner. Organisasjonen diskuterer seg selv med jevne mellomrom, både med tanke på egen organisasjonsform og medlemsmasse. Blant annet både får og mister rådmennene fullverdig medlemskap (stemmerett) i Dalanerådet innen 1995. Det blir også gjort forsøk på å opprette et delvis fristilt aksjeselskap med kommunale samt private eiere. Isteden organiseres det som en næringsavdeling med en næringssjef som både er underlagt av, og sekretær for, Dalanerådet. Selv om Dalanerådet ikke blir registrert

som et §27-samarbeid i Brønnøysundregistrene før 1996, er det all grunn til å tro at de har vært bevisst denne samarbeidsmodellen fra starten av. Registreringen kan også ha sammenheng med etableringen av Brønnøysunds enhetsregister i 1996, samt den permanente ordningen med næringsjef fra samme år. Dalanerådet må sies å veksle mellom en ordfører/rådmannsmodell og en ren ordførermodell.

Fase 2: Dalanerådet (ca 2005-2015)

Organiseringen i Dalanerådet er inspirert av det tidligere regionplanrådet i Dalane, men også Ryfylkerådet (se kap. 4). Det blir allikevel på et tidlig stadium diskusjoner om rådets fremtidige sammensetning og samarbeid. Sentralt i diskusjonene står blant annet rådmennenes deltakelse og hvorvidt de skal ha stemmerett på lik linje med de folkevalgte. Etter flere runder med og uten rådmenn endres til slutt sammensetningen i Dalanerådet ved at det åpner for opposisjonen ved direkte valg på representanter i kommunestyrene. Det er også usikkerhet knyttet til §27-organisering versus AS og IKS, og tydelige signaler om å gjøre samarbeidet mer forpliktende på flere områder. Det ender derimot med at de går stikk motsatt vei, og etablerer Regionråd Dalane med inspirasjon fra Jærrådet. Dette regionrådet har bare et regelsett som gir føringer for det mest nødvendige, som møteplaner, sakslister, uttreden og lignende. Samtidig får de problemer med avviklingen av Dalanerådet med Eigersunds kommune uklare rettsstilling i forhold til Næringssjefens kontor, og spørsmålet om Dalanerådet som en egen juridisk enhet. Det nye Regionråd Dalane har derfor heller ingen styringsparagraf. Dalanerådet har innad i denne perioden først en ordfører/opposisjonsmodell, deretter en ordfører/rådmannsmodell lik den i Jærrådet.

5.2.3 Kategori 3: Motiv/Behov

Fase 1: Jærrådet (ca 1950-1960)

Rådet opprettes på grunn av et behov for samkjøring og informasjonsutveksling blant kommunene på Sør-Jæren. Samrådingsnemda var tuftet på gode intensjoner om å få til gode samarbeid med gode naboer på områder der det var hensiktsmessig. Motivene er nok litt ulike fra kommune til kommune, men selve Samrådingsnemda var ment som en arena der kommunene kunne «samråde», og finne løsninger i ulike konstellasjoner. Disse samarbeidene dreier seg for det meste om kommunenes kjerneoppgaver, såkalt innenrikspolitikk, og kan dermed sies å tilfredsstille noen behov. Det er derimot mulig å anta at behovene som

tilfredsstilles dreier seg mer om den trygghetsfølelsen det gir å vite hva naboene planlegger, enn akutte behov for å løse problemer knyttet til kapasitet- og ressursknapphet. Nemda er i så måte praktisk anlagt og løser saker etter hvert som det dukker opp. Samtidig fungerer nemda, bevisst eller ubevisst, som en buffer mot Stavanger og Nord-Jæren.

Fase 2: Jærrådet (ca 2005-2015)

Jærrådet har samarbeid om de kommunale kjerneoppgavene (innenrikspolitikk) som sin hovedgeskjeft men er blitt mer opptatt av regionale og nasjonale spørsmål, og opptre mer som en enhet i møte med diverse instanser, som for eksempel i forbindelse med nasjonal transportplan (SA 22.02.2013:15). Jærrådet tilfredsstiller kommunenes behov for trygghet og informasjon, samtidig som de har fått markert seg i større grad. De har utover å være et samrådsorgan blitt anerkjent som et velfungerende regionråd og dels talerør for Sør-Jæren. Det gjelder også i forhold til Stavanger og Nord-Jæren, men samtidig innad i sin egen region. Kommunereformen er noe som kunne tenkes å ha gitt Jærrådet nye motiver og behov. Det er derimot vanskelig å si noe om så lenge Jærrådet ikke har flagget noe felles syn, og forhandlingene foregår mellom enkeltkommunene. Det synes derimot ikke å være tvil om at eventuelle kommunesammenslåinger på Jæren vil føre til endringer som Jærrådet må tilpasse seg.

Fase 1: Dalanerådet (ca 1985-1995)

Dalanerådets medlemskommuner opplevde et vakuum etter oppløsningen av Regionplanrådet i Dalane. Veien til «makten» (fylket) som satt i Stavanger ble lenger, og de anerkjente behovet for et vedvarende formelt samarbeid som kunne samkjøre innsatser i dalaneregionen både når det gjaldt innenriks- og utenrikssaker. De kjente også på en skjevhet forbundet med den veksten som foregikk på Nord-Jæren, og hvordan kommunene i Dalane ikke fikk ta del i det. Dalanerådet var svært bevisste på hvilke konkrete strakstiltak som var nødvendige for å løfte regionen både innen trivsel og utdanningsmuligheter. Samtidig så de en mulighet til å markedsføre regionen i større grad, og utarbeide felles planer innen reiseliv og næring. Det var behov for å få ungdommen hjem igjen, og å få innbyggere til å bli værende. For å få det til måtte de jobbe med sin egen attraktivitet, samt stå samlet for å få på plass de nødvendige funksjonene.

Fase 2: Dalanerådet (ca 2005-2015)

Dalanerådet tilfredsstillte medlemskommunenes behov for informasjon og samhandling. Det skaper også en trygghet å ha et regionråd i møte med representanter fra andre regioner, fylkeskommunen eller staten. En regional koordinering på ett eller annet nivå er alltid ønskelig for å kunne samkjøre innsatser og finne felles mål. At Dalanerådet legges ned for så å bli reetablert som Regionråd Dalane viser nettopp dette. Samtidig skjer ikke dette i en felles forståelse med alle kommunene. Det kan tyde på en endring i enkeltkommuners behov for den valgte typen samarbeid. Rent formelt sier vel egentlig organisasjonsgjennomgangen at Eigersunds behov ikke blir tilfredsstilt i nåværende organisering, og at de må etablere andre modeller for å tilfredsstille disse. For Bjerkreim og Sokndal stiller det seg annerledes da de søkte løsninger som kunne tillate dem å fortsette organiseringen med Dalanerådet og næringssjefen. Det ble imidlertid rimelig kjapt klart at det ikke lot seg gjøre.

5.2.4 Kategori 4: Mål/Ambisjon

Fase 1: Jærrådet (ca 1950-1960)

Det er ingenting som tyder på at Samrådingnemnda var opptatt av å etablere visjoner eller ambisjoner for Jæren som region, eller Jærrådet som organisasjon. Mangelen på handlingsplaner støtter opp om dette. Det samme gjør mangelen på forpliktende samarbeid innen utenrikspolitiske saker. De samarbeidene som faktisk ble gjennomført, kjennetegnes ved å være nære i tid og praktisk gjennomførbare.

Fase 2: Jærrådet (ca 2005-2015)

Mangelen på ambisjonsnivå på vegne av Sør-Jæren har blitt påpekt av enkeltmedlemmer og Jærrådet har diskutert seg selv flere ganger. Det vitner om en bevissthet rundt hvilken funksjon Jærrådet er ment å ha. Ved å havne i en ledende rolle i forbindelse med kommunereformen på Jæren, fikk Jærrådet en oppgave de nødvendigvis ikke var skalert for. Det var derimot en test de besto med glans. Å ta regien i en så omfattende prosess har utvilsomt ført til positive og lærerike erfaringer for de involverte både fra politisk og administrativt hold. En slik erfaring kan gi vann på mølla til de som mener det er på høy tid at Jærrådet tar en større rolle i å utvikle sin region, og danner et samarbeid som blir gitt

«tyngden det trenger», i form av delegerte oppgaver fra medlemskommunene. Samtidig kan Sandnes sitt medlemskap i Jærrådet kunne komme til å bety noe når det gjelder rådets ambisjonsnivå. Deres inntreden rokker ved den etablerte oppfatningen av hvilken funksjon Jærrådet skal ha.

Fase 1: Dalanerådet (ca 1985-1995)

Dalanerådets ambisjon er å bygge en region som kan konkurrere mot Nord-Jæren om både lokale, nasjonale og internasjonale bedrifter, organisasjoner og arbeidstakere. Dette vises gjennom innsatsen for å få offentlige arbeidsplasser til regionen. De har en klar strategi om å gjøre dette ved å ta i bruk media (NRK Rogaland og Dalane tidende), søke tilskudd- og prosjektmidler, få på plass sentrale utdanningsinstitusjoner og ved å etablere en virksomhet som skal drive med regional næringsutvikling samt markedsføring. En del av denne strategien er også å holde seg aktuell, nettopp ved bruk av media, opptre samlet bak en egen logo, fronte navnet sitt og lage fellesuttalelser der dette er mulig. Dalanerådets vedtekter og handlingsplaner er en del av denne strategien som forteller hvilke saker og tema som skal prioriteres i en gitt periode. Det er også eksplisitt uttalt i Dalanerådets årsrapporter i hvilken grad Dalanerådet har vært i stand til å oppnå en status og anerkjennelse som Dalanes talerør.

Fase 2: Dalanerådet (ca 2005-2015)

Ambisjonsnivået er noe uklart og Dalanerådets ønsker for utvikling og samarbeid spriker. Medlemskommunene føler ikke engasjement til den oppgaven Dalanerådet har påtatt seg eller måten de har tenkt å gjennomføre den på. Eigersund kommune ønsker for eksempel både en indre forpliktelse når det gjelder innenrikssaker, samtidig som de ønsker et tettere samarbeid med Stavanger-regionen. Etableringen av Eigesund Næring og Havn KF illustrerer ambisjonsnivået hos Eigersund kommune. At Eigersund er klare på hvor de etter hvert bør satse på egen hånd, bunner også ut i en erkjennelse av at de ikke vil få de andre kommunene med seg i en nåværende organisering. Informant 6 uttaler:

Det er med regionalt samarbeid som det er med alt annet, det skal være en sammenheng med hva du setter inn og hva du får ut. Og det gjelder jo for alle parter. Så igjen, det vil alltid være behov for regional koordinering, men spørsmålet er om det trenger å være et saksforelegg i et organ for å få det til.

5.2.5 Kategori 5: Saksfelt/Politikk

Fase 1: Jærrådet (ca 1950-1960)

Jærrådets saker er preget av løsning av kommunenes kjerneoppgaver (innenrikspolitikk), som er å sørge for at innbyggerne er ivaretatt gjennom å følge de lover som regulerer befolkningens rettigheter og plikter. I så måte er Jærrådets saker preget av praktiske og hensiktsmessige samarbeid som kan bidra til dette, løsninger drøftes og igangsettes etter hvert som behovet gjør seg gjeldende. Samarbeidene og sakene er preget av nærhet, både i tid og rom, og inkluderer de medlemskommunene som kan dra nytte av det. Det virker ikke som den til en hver tid sittende fargepolitiske sammenhengen har noe å si. Ordførerne har deltidsstillinger og rådmennene er kontorsjefer. Små forhold vil muligens føre til at fargepolitiske forskjeller blir vektlagt i mindre grad enn personlig kjennskap og karaktermessige egenskaper. Det er også sannsynlig at diskusjoner om kommunegrenser og sammenslåing er på agendaen all den tid Schei-utvalget har startet opp arbeidet som ender med at Ogna, Varhaug og Nærbø blir til Hå kommune ut i 1960-årene.

Fase 2: Jærrådet (ca 2005-2015)

Arbeidet med kommunereformen er både en lokal, regional, og nasjonal sak. Det handler om hvordan man skal organisere det kommunale Norge, men samtidig også om hvordan man skal drive mer effektivt og sikre innbyggerne best mulige tjenester. Når den konkrete prosessen på Jæren involverer alle åtte kommunene kan man allikevel slå fast at det har vært et mål å få til en bred, regional prosess. Samtidig er industrialiseringen av Jæren blitt en mulighet for kommunene til å tiltrekke seg nye næringer og kompetanse. En aktiv næringspolitikk gjør seg derfor gjeldende. Dette kan gjøre noe med den interne konkurransen på Sør-Jæren. Politikerne er i heltidsstillinger og administrasjonene har blitt mer profesjonaliserte. Dette vil også bidra til at politiske agendaer kommer klarere frem. I det legger jeg at det politiske budskapet har blitt viktigere. Samtidig har Jærrådets økte status ført til en mulighet for å markere seg, noe som er en mulighet for strategiske politikere.

Fase 1: Dalanerådet (ca 1985-1995)

Dalanerådet er opptatt av både innenrikspolitiske så vel som utenrikspolitiske saker. Det er derimot grunnlag for å si at det først og fremst dreier seg om saker som skal løfte regionen og

bidra til en positiv utvikling innen næring og næringsliv. Saker som skulle holde ungdommen igjen ved hjelp av desentralisert utdanningstilbud er for eksempel innenrikspolitisk på den måten at det gir innbyggerne gode alternativer innen utdanning, og er et kompetansehevende tiltak for å øke kvaliteten på tjenestene kommunen leverer. Samtidig er det utenrikspolitisk fordi de krever den samme tilgangen på høyere utdanning som de har på Nord-Jæren. Sakene Dalanerådet tar opp handler om regional utvikling, satsingsområder og markedsføring. Det diskuteres også hvilken organisering som på best mulig måte vil sørge for dette. Fargepolitiske skillelinjer i Dalanerådet er vanskelig å finne, men saker som kan relateres til dette er det som går på hvorvidt rådmennene skal inneha posisjoner som er likestilte med de folkevalgte. Dette er en prinsipiell diskusjon som kan tenkes å ha fargepolitisk opphav.

Fase 2: Dalanerådet (ca 2005-2015)

Partipolitiske spørsmål gjør seg nødvendigvis gjeldende etter valget i 2011 der Høyre fortsetter ved makten i Eigersund, men med ny ordfører. Partiet og den nye ordføreren har utvist stor skepsis mot Dalanerådet, og det er derfor ikke overraskende at Eigersund kommune ønsker en gjennomgang av organiseringen av næringsstrukturen i kommunen. Samtidig har sakene i lenger tid handlet om lokale spørsmål der medlemskommunene også søker ut av regionen på leting etter de beste samarbeidsløsningene. Blant annet diskuterer de et regionalt brannvesen der diskusjonen etter hvert splitter Dalaneregionen i to leire (Øystein Ellingsen/Ragnar Christensen/NRK Rogaland/27.11.2014). Det er også forskjellige saker som er viktige for hver kommune noe som også kan bidra til et økt behov for lokale politikere til å markere seg. Det er også slik at regionalt fokuserte politikere vil fokusere på regionale saker. Fargepolitiske forskjeller kan derfor spille en større rolle.

5.2.6 Kategori 6: Regional tilknytning/Integrasjon

Fase 1: Jærrådet (ca 1950-1960)

Samrådningsnemda for Jærkommunene eksisterer innledningsvis som et treffpunkt for kommunene Klepp, Time, Nærbø, Varhaug og Ogna. Etter hvert kommer også Gjesdal med, mens Hå blir reetablert etter Schei-sammenslåingene. Disse sammenslåingene fører også til at Gjesdal får overført en del areal fra Høle, Forsand og Bjerkreim. Samarbeidets tyngde og regionens senter, befinner seg altså på Sør-Jæren, der infrastruktur og samferdsel legger til rette for at Bryne kan utvikle seg som et slags regionscenter. Kommunene Time og Klepp er

for øvrig de eneste kommunene som har vært de samme siden formannskapslovene. Det har også en betydning for identitet og tilknytning. Når jeg i oppgaven valgte å skille mellom Nord- og Sør-Jæren, er det nettopp fordi man kan skille mellom to identitetsregioner i den funksjonelle regionen Jæren. «Grensen går ved Skjævelandsbrua», som informant 3 sier det. På Sør-Jæren har de dialekt, naturlandskap og et næringsgrunnlag som er vesensforskjellig fra byområdet i nord. At det store Jærrådet havarete, kan styrke en slik oppfatning, og det skal i Analyse 2 bli interessant å se på hvorfor dette er tilfelle. Det som tyder på Sør-Jæren utgjør en identitetsregion er bevisstheten deres rundt dette, og erkjennelsen av at det er noe vesensforskjellig mellom «oss» og «dem». Denne bevisstheten må sies å gå på tvers av kommunegrensene i Klepp, Hå, og Time. For Gjesdal oppleves dette noe annerledes. Det er noe uklart hvorvidt de føler den samme tilknytningen til Sør-Jæren som de andre kommunene, eller om deres dreining mot dette samarbeidet skyldes praktiske årsaker. Deres identitetsmessige tilknytning må i det minste sies å bli utfordret etter at de etter 1965 får tilført store innlandsområder fra omkringliggende kommuner (se 4.2.7).

Fase 2: Jærrådet (ca 2005-2015)

Et Jærråd som dekket hele Jæren ble utprøvd på lik linje med flere andre samarbeidsmodeller. Det eneste samarbeidet som i hele perioden forble intakt, var mellom kommunene på Sør-Jæren. Det nyeste tilskuddet til dette samarbeidet er Sandnes, som utfordrer det skillet jeg har brukt i oppgaven min mellom Sør- og Nord-Jæren, og tilhørende regionsidentiteter. Sandnes bytter på en måte mellom to identitetsregioner, og det flytter den funksjonelle regionens (Jæren) tyngdepunkt sørover, samtidig som Bryne sin status utfordres. Gjesdal er også blitt mer orientert mot Nord-Jæren i form av befolkningsutvikling langs E39, og samferdsels- og infrastrukturprosjekter i den retningen. Hå lider av «sensskader» etter sammenslåingene på 1960-årene, noe som påvirker deres aktivitet i Jærrådet. Samarbeid er lettere med intern ro. Gjesdal var en av de første kommunene som flagget sin sytt i prosjektet om kommunereform, der de mente at det var best å forbli en egen kommune. Etter press fra fylkesmannen gjennomførte de allikevel en innbyggerundersøkelse der resultatet er et godt bilde på det som forsiktig må kalles en identitetskrise i kommunen. Et mindretall (ca 40%) vil forbli egen kommune, men alternativene spriker bokstavelig talt i alle himmelretninger. Det er for eksempel like mange som ønsker å slå seg sammen med Sandnes som med Bjerkreim (20% på hver) (Opinion AS 2016). Informant 4 sa dette om gjesdalbuens regionsidentitet et snaut halvår før undersøkelsen:

Så er det riktig det at en skiller seg litt ut av forskjellige grunner, næringsstruktur og grad av kupert landskap og alt dette her. Så er det sånn at E39 går til Sandnes og ikke Bryne, de fleste arbeidsplassene er den veien og folk pendler dit, så ja. Du brukte ordet schizofren og det er langt unna å være en lidelse dette her, men det er en splittethet, det er riktig.

Det kan derfor se ut som at vi har et større misforhold mellom identitetsregionen Sør-Jæren og området (Kommunene) som Jærrådet dekker. Det kan derfor argumenteres for at Jærrådet i større grad enn før representerer en funksjonell region, eller i det minste en region i en omstillingsfase, der tyngdepunktet kan være i ferd med å endre seg.

Fase 1: Dalanerådet (ca 1985-1995)

Om Dalane er en identitetsregion forutsetter det ikke bare at kommunene og innbyggerne i Dalane har en klar oppfatning om «de» og «oss». Det innebærer også at de har en tilknytning til området og en fellesskapsfølelse på tvers av kommunene i regionen. Regionen har et egennavn som er godt etablert og et historisk fundament, noe jeg viste til i gjennomgangen i kapittel 4. Inndelingen som fogderi var derimot gjort av andre og av praktiske årsaker (administrativ region). Selve kommunegrensene i Dalane er blitt endret flere ganger opp igjennom historien, og senest ved flere sammenslåinger og grensejusteringer etter Schei-komiteen. Det som ikke har endret seg er Egersund sin historiske status. Selv om byen ikke har en administrativ regional rolle, annet enn vertsby for statlige funksjoner som for eksempel Dalane tingrett, er det opplest og vedtatt i de kommunene som utgjør Dalane, at Egersund er byen og tyngdepunktet. Dette har de omkringliggende områdene naturlig nok alltid hatt et forhold til, som et felles bo- og arbeidsmarked (funksjonell region), selv om pendling til Nord-Jæren forekommer. Vesensforskjeller som finnes mellom byer og utkantstrøk vil da også gjøre seg gjeldende her. Egersund har vært rettet mot havet og havbruksnæringer, mens de andre har hatt annet næringsgrunnlag og geografisk utgangspunkt. Dette kan ha følger for identiteten. At det finnes et «dem» synes åpenbart, og illustreres også bra av informant 5 (se 4.2.2.2), der han påpeker regionens følelse av å bli ignorert og forbigått av «andre». Således ble Dalanerådet etablert nettopp som en allianse for å ta opp kampen mot utviklingen på Nord-Jæren. Om det finnes et «oss» er mer uklart. For eksempel sier informant 6 om dalaneidentiteten:

Dalane har ikke en region. Det var litt morsomt for Dalanerådet var faktisk på tur, næringstur da selvfølgelig, med hele båtballetten. Ordfører, varaordfører cirka tre stykker fra hver kommune. En 15-20 stykker som dro på tur til Hedmark for å se på ett eller annet [...] Men så reiste disse på tur og så stod det på et skilt oppe i Hedmark «velkommen til våre svenske venner från Dalarna». Og det var

en tankevekker for mange av de som bodde i Dalane. Og jeg har aldri hørt noen si... Jeg har jobbet i forsvaret i mange år og har hatt mye kontakt med folk rundt omkring, jeg har aldri hørt noen si at de er fra Dalane. Jeg har hørt mange si jeg er fra Jæren. Jeg er fra Jæren, jeg er fra Ryfylke, jeg er fra Haugalandet har jeg hørt masse folk si. Men jeg har aldri hørt noen si at «jeg er fra Dalane». Så Dalane har liksom ikke den identiteten.

Samme informant kommer innpå en problemstilling om det som Sanda (2000:7) kaller for «saldoregion», et begrep som blir brukt om områder innen et fylke som blir til overs når resten av fylket er etablert i «naturlige» regioner:

Men en kan jo spekulere i om regionen er naturlig fordi det er left-overs. Når de andre regionene har etablert seg så er det dette her som er igjen nede i hjørnet der.

Fase 2: Dalanerådet (ca 2005-2015)

Diskusjonene om kommunesammenslåing og tettere interkommunale samarbeid avslører i stor grad hvor ulike kommunene i Dalane er, og hvor forskjellige behov de har. Både Sokndal og Lund har som utgangspunkt at Flekkefjord i Agder er like mye «byen» som det Egersund er, og i 2016 ser de begge byene som alternativer til sammenslåing. Bjerkreim på sin side signaliserer tidlig et ønske om heller å gå nordover hvis en sammenslåing skulle tvinge seg frem. Bjerkreim kan sammenlignes med Gjesdal i Jærrådet på den måten at de også ligger langs E39 og har etter hvert fått en høy pendlingsgrad til arbeidsmarkedet på Jæren.

Som informant 8 ser det har følelsen av en felles dalaneidentitet i hvert fall ikke blitt sterkere.

Du kan si det at identiteten i Dalane var sterkere før det ble snakk om kommunereform. Det har nok ligget noe i bunn tidligere, men ikke så synlig.

5.3 Endringer presentert i tabell

K	JÆRRÅDET		DALANERÅDET	
	FRA	TIL	FRA	TIL
1	Ordfører/Rådmannmodell	Ordfører/Rådmannmodell	Ordfører/Rådmannmodell og Ordførermodell	Ordfører/rådmannmodell via ordfører/opposisjonsmodell
2	Intern informasjonsutveksling og samordning	Intern samordning og regional koordinasjon	Intern stolthet og allianse mot ekstern trussel	Fragmenterte behov. Grunnleggende koordinering
3	Praktiske samarbeid lokalt	Praktiske samarbeid lokalt. Større rolle regionalt	Sterk næringsregion regionalt og nasjonalt	Praktiske samarbeid lokalt
4	Innenrikspolitikk	Innenrikspolitikk og utenrikspolitikk	Utenrikspolitikk	Innenrikspolitikk
5	Stor likhet i størrelse og bidrag	Stor likhet i bidrag, stor likhet i størrelse med ett tydelig unntak	Stor ulikhet i størrelse og bidrag	Stor ulikhet i størrelse, stor likhet i bidrag
6	Sammenfallende grenser med en identitetsregion	Delvis sammenfallende grenser med en identitetsregion	Sammenfallende grenser til en funksjonell region, med mål om identitetsregion	Sammenfallende grenser med en funksjonell region, uten mulighet for identitetsregion

Tabell 1 Påviste endringer

5.4 Analyse 2

Som nevnt i punkt 5.1 vil de konkretiserte endringene fra Analyse 1 bli vurdert etter idealtypene innen det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Analysen vil være fokusert på å forklare hver endring etter disse perspektivene, men alternative forklaringer som for eksempel tilfeldigheter, personkonflikter og ambisjonsuenigheter vil presenteres der dette kan ha forklaringskraft. I tillegg vil det være et særskilt fokus på de fire tidspunktene nevnt i innledningen til kapittel 5.

5.4.1 Kategori 1: Ressurser/Størrelse (Administrative, politiske, økonomiske)

Jærrådet

Jærrådets ressurser har gått fra å innebære det hver enkelt kommune spyttet i for å arrangere møtet, til å inkludere hver kommunes samlede administrasjon. At Jærrådet anvender sine egne kommuners ansatte i utredningen om kommunereform viser at de har store ressurser til

disposisjon. Spesielt gjelder dette Sandnes kommune som er vesentlig større enn de andre, noe som fører til at styrkeforholdet endrer seg. Informant 3 mener Sandnes inntreden løste mange ting, men at det også skapte flere utfordringer:

Og vi har jo noen saker som har løst seg når Sandnes har kommet med. Tenker spesielt på dette med brannvesenet, og at vi fikk stasjonene der vi ville. At når Sandnes kom så var de så store og tunge at da ble det interessant. Og de er også sentrale i en del andre felles tiltak, vi har noen felles barnevernsvakt som er knyttet til Sandnes

Samtidig er det slik at Sandnes endrer tyngdepunktet for samarbeidet, der Gjesdal, Time og Klepp har grenser mot Sandnes kommune, mens Hå ikke har det. Tidspunktet for Sandnes sitt medlemskap i Jærrådet må også kommenteres da det kommer i kjølvannet av den varslede kommunereformen. Å gå inn i Jærrådet er ikke spesielt forpliktende i seg selv, men det sender et tydelig signal nordover til Stavanger om at Sandnes heller går sørover. Jeg har flere ganger påpekt at Jærrådet vil endre seg på en eller annen måte etter at norgeskartet er tegnet på ny. Uansett utfall vil reformarbeidet endre relasjonene mellom kommunene på hele Jæren. Sandnes kommune blir premissleverandør i Jærrådet på samme måte som Eigersund er det i Dalanerådet, og sitter på nøkkelen om hvordan Jærrådet vil utvikle seg videre. I det legger jeg at sammensetningen av rådet har vært det samme siden det ble etablert, og har noen institusjonelle rammer som Sandnes ikke nødvendigvis passer inn i. Likheten i kommunestørrelse har på mange måter vært suksessoppskriften for Jærrådet, og et trekk som alle informantene nevner som avgjørende for samarbeidsklima. Sandnes sitt medlemskap representerer et klart brudd med den historiske sammensetningen, og at Jærrådet tillater dette samtidig som de er klar over hva likhet i kommunestørrelse betyr, reiser noen spørsmål. Enten ser de klare fordeler med Sandnes i form av de oppgavene de blir i stand til å løse både lokalt og regionalt. Dette vil da indikere en instrumentell avgjørelse for å ruste seg for en hverdag med mer fokus på regionalt samarbeid. Sandnes inntreden har konsekvenser for det institusjonelle grunnlaget fordi man får et skifte i maktbalansen mellom ulike interessenter, som kan forsøke å dra samarbeidet i en annen retning. Eller så er det en institusjonell tilpasning til et forhold som har vokst frem ved at byregionen i nord har kommet nærmere, og den funksjonelle regionen etter hvert blir en målestokk for en egen identitet

Dalanerådet

Dalanerådet og Regionråd Dalane består av de samme kommunene der Eigersund er den desidert største. Forskjellen i størrelse har betydd at Eigersund har hatt vertskommuneoppgaver og finansielle forpliktelser ut ifra en finansieringsnøkkel bestemt av Dalanerådet. Dalanerådets ressurser har bestått av budsjetterte midler fra kommunene samt tilskudd de var i stand til å få tak i. Situasjonen oppfattes etter hvert annerledes av medlemskommunene. For Eigersund føles samarbeidet etter hvert lite fruktbart og for uforholdsmessig. De betaler per innbygger, men får representasjon per kommune. For de mindre kommunene oppfattes Eigersund som en krevende storebror som alltid skal ha funksjonene lagt til Eigersund, og som alltid klager over dårlig råd. Det er en iboende skepsis til Eigersund i regionen som kan sies å være normal for randkommuner som ikke ønsker kommunesammenslåing. Mantraet er «raushet», og at Eigersund må vise det overfor sine mindre naboer. Dette mantraet får Eigersund etter hvert langt opp i halsen, og mener deres raushet overfor naboene ikke har gitt dem annet enn forakt tilbake, og at en for stor iver etter å hjelpe kun har ført til økende grad av mindreverdighetskomplekser i de andre kommunene. Regionalt samarbeid er ikke mulig uten kompromiss, der Eigersund må være den største bidragsyteren. De to realitetsoppfatningene manifesterer seg til slutt i en trøtthet, eller slitasje, der Eigersund er lei av å måtte bære samarbeidet og samtidig ikke få styre det i den retning de vil. For de andre kommunene forstås dette som at Eigersund vil sitte i førersetet og ikke er interessert i et samarbeid, slik de forstår begrepet. For dem bekrefter bare dette «det de alltid har sagt» om Eigersund. Uttalelser fra enkelte politikere i Eigersund kan tyde på at Dalanerådet er i ferd med å miste den politiske viljen til samarbeid. En skal være forsiktig med å kalle Eigersunds gjennomgang av egen næringsvirksomhet for en skinnprosess, men at den nye ordføreren i 2011 ikke var interessert i å fortsette med Dalanerådet, kom frem allerede før valget. I den grad Nærings sjefens kontor kunne vise til resultater, var det i mange øynes feil resultater. Ansettelsen av flere ekstra medarbeidere, der deler av finansieringsmodellen betinget tilskuddsmidler, hadde i Eigersunds øyne virket som en hvilepute. Informant 6 utdyper:

Svøpet med prosjektmidler er jo at virksomheten eller fokuset går der det er penger. Du må jo levere. Det går jo ikke der vi har behov. Og det tror jeg var en av de store strategiske feilgrepene vi gjorde var at vi lagde en finansieringsmodell for den ekstrastillingen som gjorde at nærings sjefen måtte bruke relativt mye tid og krefter på å finne prosjekter som kunne finansiere stillingen eller så kunne jo vedkommende bli sagt opp. Det tok jo ressurser det også. Pluss at man begynte i prosjekter som var, det skal ikke jeg ha store formeninger om, men i større eller mindre grad var begrunnet i kommunens behov. «Her er et prosjekt, det kan vi ha bruk for». Det var ikke «her er et behov hvordan løser vi det». Det blir et feil utgangspunkt når en finner ressurser og et prosjekt, hva kan vi bruke det til? Og det var

det vi så når vi jobbet med denne materien at var det store strategiske feilgrepet. For det gjorde at næringssjefen fikk et veldig fokus på det med prosjekt.

For de andre kommunene betydde avviklingen av Dalanerådet at de måtte drive egen næringsvirksomhet. De fikk riktignok tilbud om å få være med i Eigersunds nye satsing, men samtlige takket nei. Om den nye situasjonen sier informant 8 følgende:

Og når det ble omdannet til dette (Regionråd Dalane) var vi plutselig uten næringssjef, det ble avviklet det kontoret i det hele, og per i dag så er jo min oppfatning av at regionrådet ikke fungerer noe særlig. Og det er på grunn av det at tidligere når vi hadde saker vi skulle ha opp på bordet så var det næringssjefen som var saksbehandler og la det fram for næringsrådet, for Dalanerådet, og det ble gjort et godt arbeid med de forskjellige tingene og prosjektene vi holdt på med. Og næringssjefen sørget også for å følge med og søkte om penger til prosjekt som vi gikk inn på og det som er forandret nå med regionrådet er at per i dag så er det Bjerkreim kommune som har leder i regionrådet og nestleder og vi har sekretariatet. Så skifter dette over til Lund kommune nå i forbindelse med valget (2015), og da blir det Lund kommune som har leder, nestleder og sekretariat. Og det blir etter mitt skjønn en feil at sekretariatet skal følge etter og en gang hver valgperiode så er det i ny kommune. Du mister systemet i det. Og per i dag så er det ikke alt som en greier å få utredet gjennom sekretariatet i kommunen, de har jo mange andre oppgaver de skal ta seg av, så jeg føler at sånn som Dalanerådet var så fungerte det og sånn som regionrådet er nå så fungerer det lite.

Dette viser at samarbeid i Dalane langt på vei står og faller på politisk vilje i Eigersund. Et samarbeid i Dalane trenger Eigersund som drivkraft, og et samarbeid av en viss størrelse trenger Eigersund som ressursgaranti.

5.4.2 Kategori 2: Ledelse/Organisering Jærrådet

Analyse 1 viser liten eller ingen endring i hvordan Jærrådet er organisert og ledet. Det betyr imidlertid ikke at det har manglet diskusjoner og kritikk, noe som tyder på at ulike interessenter har vært uenig i regionrådets organisering som konsensusorgan og likestilling mellom folkevalgte og administrasjonen. Som vist i kapittel 2, legger det instrumentelle perspektivet til grunn at valg av styringsform gjerne går sammen med sakstype, behov og ambisjoner. Det er imidlertid nyttig å se på kategoriene for seg selv, da endring av den ene uten den andre kan være tegn på institusjonelle endringer der rasjonelle avgjørelser om parallell endring blir utfordret eksempelvis av tilpasning til omgivelsenes krav om bred forankring. Da samrådningsnemda ble opprettet var det ikke skalert for de diskusjonene eller de problemstillingene som pågår i dag. Allikevel var samarbeidets utforming antageligvis nøkkelen til hvorfor de har hatt et vedvarende samarbeid i så mange år. Ved å være et relevant

samarbeid på tiden det oppsto og med den organiseringen det hadde, har det opparbeidet seg en kultur som oppfordrer til godt samarbeidsklima. Ved å bygge solide institusjonelle rammer (se 2.6.1) har de etter hvert fått legitimitet, og hatt evnen til å stå imot når kritikken har kommet. Slike institusjonelle rammer gjør dermed samarbeidet mer robust og i stand til å stå imot skiftende politisk vilje. Dessuten har saker som kunne blitt kimen til reelle diskusjoner om organisasjonsform etter hvert blitt overlatt til andre arenaer. Som for eksempel større regionale samarbeid som involverer mesteparten av kommunene på hele Jæren (LYSE, IVAR, *Greater Stavanger*, Rogaland Brann- og redning IKS). Dette bidrar til at Jærrådet ikke trenger å endre seg. Det interessante er om de hadde klart å finne en ny samarbeidsmodell om de skulle ønske det, med tanke på den stivhengigheten som kan oppstå i slike samarbeid (se 2.6.3). De nye regionale samarbeidene er direkte resultat av den holdningsendringen som måtte til for å få gode, vedvarende samarbeid på viktige områder. Disse samarbeidene kan potensielt ha avlastet Jærrådet og gjort minimumsorganiseringen funksjonell for de oppgavene som stod igjen. Muligheten er også stor for at det ikke er noen oppgaver igjen, og at Jærrådet vil reduseres til et tomt skall, og den medlemsforeningen det har vært beskyldt for å være. At det store Jærrådet ble prøvd ut og avvirket har også gjort at en mer formell, forpliktende og dyr løsning har vært forsøkt, og de erfaringene kan ha bidratt til avgjørelsen om ikke å gjøre Jærrådet mer innviklet enn det trenger å være. Navnebytte fra Samrådningsnemda til Jærrådet kan forklares ut ifra tidspunktet det ser ut til å skje på (se kap. 4), nemlig noen år etter at regionplanrådet legges ned. Dette samsvarer godt med bølgen av regionråd, og det er ikke utenkelig at Samrådningsnemda hiver seg på ved å bevisst endre til et navn med råds-ending. Ordfører/rådmann-modellen bidrar til god forankring i kommunene samtidig som det dekker behovet for administrasjon. Erfaringene med å ha en daglig leder og en fast sekretær gir et godt sammenligningsgrunnlag til organiseringen de velger, forutsatt at det er et bevisst valg. Profesjonaliseringen i 1980-årene bidrar i så måte til at kommunene har den nødvendige kapasitet og kompetanse tilgjengelig i egen administrasjon om de skulle trenge den. Samarbeidet om kommunereformen og den bevisste bruken og troen på eksisterende kompetanse viser dette.

Dalanerådet

Dalanerådet sin reise fra etablering til reetablering er en historie om stadige endringer og meninger om organisering og ledelse innen eksisterende organisasjonsform (§27). For det første er det en stadig diskusjon om rådmennenes posisjon, som varierer fra fullstendig

medlemskap og delvis medlemskap til valgt medlemskap. Årsakene til dette kan være mange og kan forklares i det instrumentelle perspektiv ved manglende effektivitet og avgjørelsesvegring, versus bred forankring i kommunene. Det kan være et bevisst strategisk valg å inkludere rådmennene hvis ønsket er å øke sin status og legitimitet i regionen, noe Dalanerådet var tydelige på at de ønsket. For det andre er det en tilbakevendende diskusjon om hvorvidt Dalanerådet burde være et §27-samarbeid i det hele tatt, og det er ytret ønsker om å omorganisere til en mer forpliktende samarbeidsform som IKS eller AS. Dette henger nøye sammen med rasjonelle vurderinger om organiseringens funksjonalitet opp mot arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene på sin side var tydelige fra starten av, noe som ga rådet arbeidsro en stund. Dette henger sammen med entusiasmen Dalanerådet klarte å spre, men også at organisasjonsformen var tilpasset oppgavene og at vakuemet etter regionplanrådet var fylt. Det kan virke som om diskusjonene rundt organiseringsmodell kommer etter at samarbeidet blir klar over sin egen organisering, og begrensningene de har. Dette henger selvfølgelig sammen med de nye kommunelovene fra 1992. Informant 5 sier for eksempel dette om forholdene i Dalanerådet utover 1990-årene:

Vi var ikke så fokuserte på det (Organisering) for vi var stort sett innstilt på å komme frem til ordninger og kompromisser som alle følte seg relativt vel med. Jeg så fort at de begynte å diskutere hvem som skulle ha stemmerett og sånne formalia men da tar du fokuset vekk fra det de egentlig skal gjøre til mer papirmessige bestemmelser og det... Når diskusjonen begynner på det planet er det et svakhetstegn mener jeg. I hvert fall hvis det får et større fokus. Og da skulle det ese ut, og det skulle være representativt politisk og... Men jeg tror gjerne at det kom av at de så det var et organ som hadde en økende betydning og at de ble mer opptatt av mer formelle ting som skulle inn der og de forskjellige partiene ville føle mest tilknytning og også delta nesten sagt til ære for det som skjedde da. Så det ble den prosessen, men da este det noe ut. Jeg har vært med i kommunestyret en periode etterpå når jeg var tilbake fra Stortinget og da skvatt jeg. Da var det liksom et halvoffisielt kommunestyre med prosesser og sånn. Det var lett å miste fokus på hva en egentlig holdt på meg og hva som var relevant. Er det interne diskusjoner om drift og økonomi og for å dekke utgiftene. Det ble mer ørkesløse diskusjoner.

Organiseringsdebattene må også ses på som en drakamp og et kompromiss mellom de kommunene som ønsker mer forpliktelse og integrasjon versus de som ønsker den friere §27-modellen. At debatten til stadighet kommer opp, kan være et resultat av en uavklart organisering og et misforhold mellom optimal organisering og arbeidsoppgaver. Det kan også bety at arbeidsoppgavene endrer seg, eller et ønske om at de skal det. Det må også ses på som kritikk av organiseringen med Nærings sjefens kontor som et delvis fristilt organ utenfor linje. Informant 7 kommenterer situasjonen slik:

Det det var i praksis var at Dalanerådet var et frittstående næringsforetak der Dalanerådet var både selskapsstyre og samtidig et regionforsamling eller politisk regionråd da. Så det var en slags hybrid. Og det var nok det som var litt vanskelig for noen å se. At det ble litt uryddig dette her.

Kompromissløsningene i Dalanerådet innebærer at hver kommune handler slik det er best for dem selv, heller enn å sette regionen først. Styring- og organisasjonsdiskusjonen blir da fragmentert til hva hver enkelt kommune får ut av samarbeidet. Debatten bærer også preg av et motsetningsforhold mellom Eigersund og de andre kommunene, der det er en skepsis til Eigersunds motiver for samarbeid. Denne skepsisen manifesterer seg i ren mistenksomhet i flere viktige avgjørelser, som for eksempel i organiseringen av felles virksomheter (Dalane energi). §27-blir i dette tilfellet en styrke fordi medlemmene selv former samarbeidet gjennom kompromisser etter noen minimumsregler. Svakheten er at disse minimumsreglene fører til problemer senere. Denne typen samarbeid har en tendens til ikke å skifte samarbeidsform selv om medlemmene har definert formen som en årsak til de problemene de har (IRIS (2013/008 s. 183). Lavt formelt rammeverk gjør det lett å bli med, og over tid øker investeringene i både tid og delvis penger. Selv om man skulle ønske noe annet blir det vanskelig å forlate samarbeidet og risikere å stå alene. Man kan bli låst i et samarbeid med medlemmer som muligens vil forskjellige ting.

5.4.3 Kategori 3: Motiv/Behov

Jærrådet

Jærrådet kan sies å ha gått fra et internt praktisk behov for informasjon og samarbeid på Sør-Jæren, til i tillegg å fokusere på samhandling og koordinering for samarbeid med resten av Jæren. Det er ikke nødvendigvis et motsetningsforhold med tanke på konflikter mellom Sør-Jæren og Nord-Jæren, men med den historiske kjeden av samarbeidsorganisasjoner som har vært prøvd ut på Jæren er det naturlig at Jærrådet etter hvert får en koordinerende rolle. Jærrådet blir det samarbeidet deltagerkommunene alltid vil ha i bunn, selv om andre samarbeid feiler, avvikles og endrer form. Med til sammen 65 000 innbyggere (140 000 med Sandnes) blir de en stemme å lytte til i hele regionen så lenge de er samkjørte. Dessuten kan deltakelsen i de større samarbeidene ha fjernet en del stridstemaer i Jærrådet, og ført til at behovet for samordning og koordinering gjorde seg gjeldende i større grad. Fra det instrumentelle perspektivet kan man si at den nye koordineringsfunksjonen er helt nødvendig og dermed en oppgave man rasjonelt sett må inkludere. Samtidig er dette med på å skape legitimitet for Jærrådet både internt og eksternt, noe som bidrar til økt institusjonalisering av

rådet. For eksempel vil Jærrådets mandat til å velge felles representanter til ulike regionale råd, styrever og utvalg, ha en samlende effekt som også øker Jærrådets status som Sør-Jærens talerør. Selv om jernbanen i sin tid førte til en viss fragmentering på Sør-Jæren, der kommuneoppsplitting og stasjonsbyer fører til flere tettsteder, betyr det også at Stavanger kommer nærmere. Med det menes at den funksjonelle regionen vokser, og med det behovet for en koordinerende enhet på Sør-Jæren. Ikke bare krever det samordning å hevde sin rett i regionale spørsmål, men også i form av planlegging og samarbeid om hvor veksten skal komme. Utviklingen kan uten styring like gjerne føre til at Sør-Jæren blir en såkalt soveregion (Jøssang 2004:303), som at det blir ukontrollerbar vekst.

Dalanerådet

Dalanerådet etableres på bakgrunn av behov som ikke kunne tilfredsstilles ved uformelle møter i kjølvannet av nedleggelsen av regionplanrådet. En følelse av å være i randsonen (saldoregion) gjør det nødvendig å samle seg for å løfte utdanningstilbudet, kompetansen og anseelsen til regionen. Samarbeidet har instrumentelle trekk ved at de anvender organisasjonen som et verktøy for å tilfredsstille disse umiddelbare behovene. Handlingsplaner viser en konkret plan for hvordan de skal få til dette, men har et begrenset tidsperspektiv. Det er også institusjonelle behov for å vise igjen både utad og innad i regionen, og for å skape en stolthet i Dalaneregionen. At Dalanerådet til slutt avvikles kan være et tegn på at de konkrete behovene forsvant eller ble tilfredsstilt, og at grunnlaget for samarbeid dermed forsvant. At samarbeidet reetableres viser derimot at det alltid er behov for grunnleggende regional koordinering, og en av årsakene er paradoksalt nok at «alle andre gjør det». Informant 6 påpeker nettopp dette:

Og det er derfor det alltid vil være et visst behov for regional koordinering i en eller annen form, fordi alle de andre har det. Det nytter ikke for oss å komme inn å møte fylket eller statens veivesen når det er Jærrådet, Ryfylke, Haugalandet og Stavanger-regionen. Og så kommer fire Dalanekommuner, ikke sant.

Man kan si at selv om de konkrete behovene Dalanerådet skulle tilfredsstille på kort sikt ble et motiv for opprettelse, så fantes det et behov for nærings samarbeid i regionen som skulle bidra til flere arbeidsplasser, mer innflytting og redusert utpendling. Dette behovet trenger ikke å ha blitt til tilfredsstilt fordi Dalanerådet reorganiserer. At Eigersund kommune finner ut at det vil være bedre for dem å organisere sin egen næringsstruktur på en annen måte, viser bare at

kommunene har delvis forskjellige behov utover det grunnleggende koordineringsbehovet. Eigersund vil i så tilfelle handle instrumentelt ved at de på bekostning av regionen setter sine egne behov fremst.

5.4.4 Kategori 4: Mål/Ambisjon

Jærrådet

Jærrådet endrer ikke samarbeidet i form av nye vedtekter eller eksplisitte mål og ambisjoner. Allikevel har samarbeidet dreid seg i retning av, i større grad enn før, å være opptatt av og engasjert i regionale spørsmål på Jæren. Det har samtidig vært stilt spørsmål om hvorvidt Jærrådet burde hatt større ambisjoner og dermed påtatt seg andre typer oppgaver. Til nå har gode lokale initiativ fått drahjelp av Jærrådet for videre å stå på egne bein, og store kommunale kjerneoppgaver er blitt overlatt til regionale AS og IKS. Det er altså en tydelig tendens til at Jærrådet ønsker å samarbeide i en regional sammenheng, og ikke har noen særlige ambisjoner på rådets vegne foruten å være et koordinerende organ for medlemskommunene. I et instrumentelt perspektiv bærer dette preg av rasjonelle beslutninger der oppgaver overføres til organer der de best kan bli forvaltet. Slik sett mener hver enkelt medlemskommune at disse oppgavene blir bedre ivaretatt av større regionale samarbeid som LYSE og IVAR, enn av Jærrådet. Samtidig kan en si at Jærrådet som minimumsorganisasjon gir lite konkrete resultater og at det som verktøy ikke er skalert for andre typer oppgaver. Jærrådets videre eksistens kan dermed forklares innen et institusjonelt perspektiv som et symbol på relasjonen mellom kommunene på Sør-Jæren, og som et eksempel på et gammelt samarbeid som lever videre. Andre samarbeid forgår, mens Jærrådet består. Når det er sagt var prosessen som Jærrådet ledet i forbindelse med Sanners kommunereform svært lærerik, og ga både politikere og administrasjon en følelse av at de uten problem kunne ta på seg større oppgaver. Det er også en anerkjennelse av at uansett utfall av reformen så vil det endre forholdene for samarbeidet på Sør-Jæren, både internt og eksternt. Når norgeskartet blir tegnet på ny, vil det utvilsomt fortsatt være behov for samarbeid på Jæren, og et Jærråd med vind i seilene kan få en ny posisjon her.

Dalanerådet

Dalanerådet sine mål om kompetanseheving, utdanningstilbud og merkevarebygging kommer etter hvert i skyggen for en næringsattsing, og en debatt om hvordan denne satsingen skal

være. Mens Eigersund ønsker et mer forpliktende samarbeid der næringsssamarbeidet kan inkluderes, holder de andre kommunene igjen. Det blir etter hvert tydelig at ambisjonsnivået ikke er mulig å opprettholde med organiseringen av Dalanerådet som et §27-samarbeid og et næringskontor som en slags delvis fristilt hybrid utenfor kommunal hierarkisk linje. Eigersund har også ambisjoner om å gjøre om Dalane energi til et AS på grunn av samarbeidsformens fordeler, spesielt med tanke på risikable investeringer. Ifølge informant 6 er det det siste av 210 energiselskaper i Norge som i 2015 fremdeles er et IKS. Også dette blir stoppet som en følge av et vedtak i en av de mindre kommunene. Selv om dette ikke involverer Dalanerådet direkte, berører det samarbeidsklimaet i Dalaneregionen. En rasjonell avgjørelse om hvilken samarbeidsform som er best stanses altså av en kommune, selv om de tre andre har like vedtak i kommunestyret. Eigersund kommune mener deler av argumentasjonen er tuftet på mistenksomhet over at det er de som er forslagsstiller. At diskusjoner som dette preger Dalanerådet i nesten hele livsløpet, tyder på at det tross alt finnes en overordnet vilje til å finne løsninger og kompromiss. Det tyder også på en slags desperasjon etter å holde seg aktuelle, en målsetting som må sies å være til stede hele tiden. Regionrådskonferanser, studieturer og ulike former for profilering er eksempler på dette.

5.4.5 Kategori 5: Saksfelt/Politikk

Jærrådet

At Jærrådet går sammen og til slutt inviterer alle kommunene på Jæren til et felles arbeid med kommunereformen, er manifesteringen av at de har gått fra å konsentrere seg om innenrikspolitiske spørsmål til å, i større grad enn før, involvere seg i regionale oppgaver. De kunne fremdeles samarbeidet om dette som enkeltkommuner, men det kommer klart fram at det er Jærrådet som er arrangør og arena. Dette innebærer også et skifte i anseelse og regional legitimitet. Det samme gjør ordningen med at Jærrådet velger og fordeler representanter til de regionale samarbeidene. Dette skiftet virker ikke å være en strategisk og dermed ønsket utvikling, men heller et resultat av at de regionale funksjonene er blitt viktigere og vanligere. Bølgene av regionale samarbeid fra begynnelsen av 1990-årene viser jo nettopp dette. At kommunene på Sør-Jæren behøver et eget råd der noe tilsvarende ikke finnes på Nord-Jæren, viser også at medlemskommunene føler, eller i det minste har følt på, en underdanighet overfor byområdet på Nord-Jæren. Det kan også bety at kommunene i Jærrådet var nødt til å samarbeide om de nære lokale sakene, for å kunne levere tjenester av god nok kvalitet til

innbyggerne sine. At Jærrådet tar tak i reformen som en enhet, kan tyde på at dette er i ferd med å snu.

Dalanerådet

Dalanerådets endring kan nesten ses som motsatt av Jærrådets, selv om Jærrådet enda ikke har utviklet seg til et enhetlig formelt regionråd styrt av vedtekter. Dalanerådets etablering skyldes nesten utelukkende et ønske om å samarbeide om utenrikspolitikk, der utviklingen på Jæren både var en trussel og en mulighet. Det var et aktivt regionråd som samarbeidet med det private næringslivet i egen region, samtidig som det påvirket beslutningstakere både i fylket og på Stortinget for å få tildelt støtte i form av arbeidsplasser, tilskudd eller andre midler. Faktisk var tilførselen av utviklings- og prosjektmidler en stor del av driftsmodellen til Næringssjefens kontor, noe som var tillært gjennom deltakelsen i det gamle regionplanrådet. (Dalanerådet har på mange måter blitt det de ikke skulle bli, nemlig et rullerende møte). I det ligger det store muligheter, men også store utfordringer. Slike typer tilskudd var ofte øremerket spesifikke prosjekter eller saksfelt. Det innebærer at sakene næringssjefen ønsker å prioritere raskt kan dreies mot områder der tilskudd er en mulighet, og således ubevisst påvirke handlingsplanene bestemt av styret i Dalanerådet. Hvis dette på noe punkt undergraver Dalanerådets legitimitet som regional premissleverandør, vil denne instrumentelle dreiningen gå ut over det institusjonelle rammeverket. Det var også slik at Næringssjefens kontor ble mer fristilt etter hvert som det fikk flere ansatte, samtidig som styringen fra Dalanerådet var mangelfull på grunn av interne uenigheter om satsingsområder, retning og organisering. I en slik situasjon kan man i et instrumentelt perspektiv si at tilskudd og spanderte prosjekter er en måte for Næringskontoret å rettferdiggjøre egen eksistens på, fordi de kan vise til gode resultater. I praksis fører avviklingen av Dalanerådet til at regionrådet selv ikke lenger kan søke om denne typen midler, fordi en søknad avhenger en søknadsorganisasjon med organisasjonsnummer. Dalanerådet blir også et politisk spørsmål som blant annet blir en del av valgkampen opp mot 2015. Her finner vi fargepolitiske forskjeller innad i kommunene. Det er derimot verdt å nevne at de politikerne som snakket varmt om det regionale samarbeidet i Dalane har en tendens til å ende opp som Stortings- eller Fylkestingsrepresentanter. KRF som var en forkjemper for Dalanerådet fikk for eksempel Fylkesordføreren i Rogaland fra 2015. Den strategiske betydningen av enkeltpolitikere med regionale eller nasjonale ambisjoner må derfor også nevnes i forbindelse med det stridstemaet som Dalane etter hvert blir. Regionråd Dalane jobber med de nære,

lokale løsningene på samme måte som Jærrådet. Kommunesammenslåing var tidlig på agendaen i rådet, men ble raskt lagt til side da det ikke var grunnlag for videre samtaler. Nå foregår samtalene om kommunesammenslåing på utsiden av regionrådet, stikk motsatt av hva det gjør i Jærrådet.

5.4.6 Kategori 6: Regional tilknytning/Integrasjon Jærrådet

Den store endringen, om enn nylig, er Sandnes sin inntreden i Jærrådet. Uansett hvilke motiver Sandnes har for medlemskap er det klart at jo mer de deltar som aktive bidragsyttere til gode samarbeid, desto mer vil Jærrådet endre karakter. Tyngdepunktet for samarbeidet vil endre seg, noe som etter hvert kan gjøre Sandnes til byen på Sør-Jæren på bekostning av Bryne, slik det allerede er blitt for Gjesdal. Hå har til tider hatt nok med interne lokasjonsdiskusjoner mellom tettstedene Nærbø og Varhaug til å engasjere seg aktivt i samarbeid i Jærrådet. For dem vil ikke Sandnes sitt medlemskap føre til mer entusiasme rundt det regionale samarbeidet. Med andre ord har Jærrådet som samarbeid gått utover de grensene vi definerte som en identitetsregion. Det er mulig Sandnes mener de er jærboer, men kommunene på Sør-Jæren er ganske samstemte i at «grensen går ved Skjævelandsbrua», noe som ekskluderer Sandnes fra identitetsfelleskapet. Derfor kan avgjørelsen om å gjøre Sandnes til fullverdig medlem av Jærrådet ses på som en instrumentell avgjørelse, som fort kan gå på bekostning av de institusjonelle rammene, og den legitimiteten Jærrådet har bygget opp. En annen forklaring kan være at Jærrådet ikke ser på seg selv som en representant for en identitetsregion, og at denne identiteten blir ivarettatt ved hjelp av andre institusjoner. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at et samarbeidsorgan som har eksistert i så lang tid og samarbeidet tett om både innenriks- og utenrikspolitiske saker, ikke vil tape noe av forankringen i befolkningen ved å introdusere en større og «fremmed» kommune. Den andre store endringen må sies å være navneskiftet i etterkant av regionplanrådet (se kap. 4). Jeg har tidligere (Analyse 2, kategori 2) sagt at dette kan skyldes at Jærrådet definitivt hiver seg på regionrådsbølgen, men det kan like gjerne være en markering om at de skal være en samlende kraft på Sør-Jæren. Navnet «Samrådningsnemda for Jærkommunene» er så langt at «Jærkommunene» lett faller ut. Samtidig må det påpekes at de tillot bruken av navnet på det store Jærrådet, noe som ikke sammenfaller med en regionhevdning av Sør-Jæren.

Dalanerådet

Endringen i Dalane er kort sagt at forsøket på å lage et samarbeid som kunne bidra til en identitetsfølelse i regionen, ender med et mer splittet Dalane. Dalanerådet har lenge suksess med regionrådet og klarer å skape engasjement og entusiasme i egne kommuner ved å introdusere institusjonelle grep, men det lider av kompromissløsninger som ikke nødvendigvis fører samarbeidet i en retning alle er fornøyd med. Når så Dalanerådet legges ned, er det på bakgrunn av en stigende trøtthet og slitasje på samarbeidet samt en uttalt manglende politisk vilje fra Eigersund. Flere runder med omorganisering og strukturendringer klarer ikke å hindre at det politiske flertallet går lei, og Eigersund tar en avgjørelse basert på egennytte. Samtidig har utviklingen i naboregionene utfordret Dalane som en funksjonell region. Lund samarbeider etter hvert tett med Listerregionen i Agder, og Bjerkreim opplever en effekt av å ligge langs E39 da flere pendler til arbeidsmarkedet på Jæren. I bunn ligger det også en mistenksomhet mot Eigersund og noen historiske motsetninger mellom by og land, som vanskelig lar seg glatte over. Ser vi på tidspunktet for Eigersunds uttrede og avviklingen av Dalanerådet opp mot regjeringsskifte og signaler om sammenslåing, ser vi også at dette gir næring til de andre kommunenes mistro. Det er klart at et velfungerende, eller i hvert fall bestående samarbeid, er et argument mot sammenslåing. Samtidig vil det være en anledning for Eigersund å vise hvor avhengig de andre er av dem. Uansett årsak var avviklingen et skudd for baugen for dem som ønsker en sammenslåing i Dalane. Per 2016 ønsker Bjerkreim samtaler med Gjesdal mens Eigersund har en god dialog med Lund og Sokndal. Lund har i tillegg intensjoner om en avtale med Flekkefjord i Agder.

5.5 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg anvendt de ulike sammenfallende historiene fra kapittel 4 til å beskrive og illustrere eventuell endring i seks kategorier (Analyse 1). Disse endringene ble deretter analysert med mål om å finne årsakene til endringene ved hjelp av det instrumentelle og det institusjonelle perspektiv (Analyse 2). Disse analysene har til sammen gjort det mulig å diskutere endringer og forklaringer på endringer. Som det står i problemstillingen er målet med oppgaven og svare på hvordan bruken §27-samarbeidene har endret seg, og hva som kan forklare disse endringene, gjennom å se på to utvalgte regionråds historiske utvikling.

Endringene i Jærrådet er preget av de institusjonelle rammene de har bygget opp over lang tid, enhetlig kommunestørrelse og relativt stabil kommunestruktur, der Klepp og Time har vært de

samme siden innføringen av formannskapslovene, og Hå er reetablert. Dalanerådet er preget av et for dårlig institusjonelt rammeverk og et etter hvert ensidig fokus på organisasjon- og samarbeidsmodell. De stadige endringene i Dalanerådet bærer preg av Dalanerådet som et instrumentelt verktøy, stadig på jakt etter den perfekte løsningen, der §27 fungerer som et kompromiss mellom medlemmene. Jærrådet gjennomfører et navnebytte som først blir offisielt etter nedleggelsen av det store Jærrådet. Før det er det i bruk på folkemunne og i media, noe som kan tyde på at Jærrådet blir oppfattet som et regionråd før det blir et.

Sandnes inntreden vil kunne endre samarbeidet til en form der det ikke er gjenkjennelig, særlig hvis Jærrådet etter en lærerik opplevelse med arbeidet om kommunereform, høyner sine ambisjoner regionalt og nasjonalt. Dalanerådet har et dårligere utgangspunkt ved å forsøke å samle en region som nødvendigvis ikke er så enhetlig som de trodde. Grad av identitet til regionen kan sies å sprike på grunn av kommunesammenslåingene i 1960-årene. Dette kommer tydeligere frem etter hvert som samarbeidet slår sprekker.

6. Avslutning og konklusjon

6.1 Tilbakeblikk

I denne oppgaven har jeg tatt for meg den historiske utviklingen av to regioner i Rogaland fylke, og deres tilhørende regionråd, Jærrådet og Dalanerådet. Et omfattende materiale fra de to regionrådene har blitt opparbeidet og analysert i lys av annen litteratur som tematiserer den politisk-administrative utviklingen av Norge. Fokus har vært på regionale og lokale konsekvenser for Rogaland, og hvordan Rogalands kommuner har tilpasset seg nye situasjoner ved å samarbeide på tvers av kommunegrensene, og innad i regioner. Jeg har også fortalt historien om utviklingen av det kommunale lovverket og dets vanskeligheter med å regulere disse samarbeidene. Disse tingene har jeg undersøkt med bakgrunn i følgende problemstillinger:

Hvordan har samarbeidet vært organisert og endret i de to regionene Jæren og Dalane? Hva kan eventuelt forklare disse endringene?

Det videre spørsmålet ble da: *Kan erfaringene herfra være med på å forklare endringene i §27-samarbeidene også på nasjonalt nivå?*

For å svare på problemstillingene ville jeg (1) identifisere endring i kommunenes bruk av §27 ved å vise til (a) paragrafens historie, bakgrunn og formål, (b) bruke historisk statistisk materiale på antall §27-samarbeid og (c) tilhørende rapporter og kommentarer om endring i §27 til hva og hvorfor. Dette inkluderte å påvise hvordan regionrådene foretrekker organisering etter §27, for å legitimere bruken av oppgavens to case. Når så endring i bruken av §27 var påvist ville jeg (2) sammenstille dette med historiske funn i gjennomgangen av lovverket og de to casene, samt presentere mulige forklaringer på årsaker til hvorfor både disse, og andre slike samarbeid utvikler seg i ulike retninger. Overføringsverdien av det jeg fant i oppgavens to case ville altså forutsette at endringene kunne kobles til generelle trekk ved §27-samarbeidene.

6.2 Overføringsverdi

Problemstillingene la til grunn en forståelse av at bruken av kommunelovens §27 har endret seg fra den ble innført i 1992, til i dag. I oppgaven viser jeg at dette er tilfelle ved å henvise til annen litteratur og rapporter på området (se 2.4 og 2.5), og ved å påvise det i oppgavens to case (se Analyse 1). Sistnevnte endringer kan ses i skjema 1 (se 5.3) som er direkte utledet fra

Analyse 1, som handlet om å identifisere endringer i seks forskjellige kategorier på to ulike tidspunkt. Jeg har også plassert paragrafen i sammenheng med en juridisk historie, der nye samarbeid mellom kommunene stadig fører til forsøk på lovregulering (se 4.2.9). På den måten har jeg vist at lovreguleringene har en tendens til å tilpasse seg samarbeidenes praksis, og ikke omvendt. Jeg har også vist til lovgivers utfordringer med å lovregulere disse samarbeidene, og hvordan kommunene stadig finner nye og kreative måter å samarbeide på. Kommuneloven av 1992 var den loven som skulle sørge for å sortere de interkommunale samarbeidene ved å introdusere en i utgangspunktet midlertidig §27. Det som imidlertid skjedde var at bruken av §27 eksploderte utover 1990-årene (se 2.4). Jeg har vist til at eksplosjonene har sin årsak i at flere samarbeid nå ble definert inn under den vide §27, men også et sammenfall i tid med nedleggelsen av de lovregulerte regionplanrådene samt etableringen av de frivillige regionrådene (se 4.3.2.2). At regionrådene er nye, betyr imidlertid ikke at samarbeidskonstellasjonene er nye. Flere regionråd bekrefter at samarbeid i regionen har forekommet i en eller annen form før etableringen av regionrådet (se 4.3.1.1), noe jeg også viser har skjedd med oppgavens to case. Det er heller slik at det er begrepet «regionråd» som er nytt, og at flere gamle samarbeid har en glidende overgang over til denne samarbeidsformen. Dette kan skje som en formell etablering av rådet, eller som en «inntolking» gjort av andre, der Jærrådet står som et godt eksempel. Det er viktig å huske på at regionrådene blir populære, og et motiv for å etablere et slikt samarbeid nettopp er at «alle andre har det». Det trenger derfor ikke nødvendigvis føles som et frivillig samarbeid, men også et samarbeid man føler seg låst i av frykt for å stå alene.

Resultatene har jeg fra et gammelt inntolket §27-samarbeid (Jærrådet), og et nyetablert selverklært §27-samarbeid (Dalanerådet). De konkrete historiske endringene ble presentert i skjema 1, og forklaringene som ligger bak endringene ble diskutert med utgangspunkt i det instrumentelle og institusjonelle perspektiv (se Analyse 2). Her ble Jærrådets institusjonelle rammeverk lagt til grunn som en av overlevelsesfaktorene, mens det hos Dalanerådet ble observert hvordan et mindre robust institusjonelt rammeverk omsider måtte gi tapt mot et økende press om reorganisering og manglende politisk vilje. Det ble også pekt på §27 sin anvendelighet for å bygge institusjonelle rammer versus andre samarbeidsmodeller som bygger på effektivitet og instrumentalitet. Som nevnt i 1.4 ville det instrumentelle og institusjonelle perspektivet kunne fortelle hvordan formelle strukturer i en organisasjon, i dette tilfellet regionråd, påvirket beslutninger og adferd, samt hvilket rasjonale som ligger

bak. Ved å se på hvordan endringene har forekommet i oppgavens to case, har dette gitt noen svar.

6.3 Et mulig svar

Gjennom en omfattende historisk gjennomgang har jeg vist hvordan samarbeidene både i Dalane og på Jæren er betinget andre aktører som myndigheter, nabokommuner og andre samarbeid. Samarbeidene har med andre ord endret seg i takt med påvirkning fra både fjerne og nære omgivelser. Dette er langt på vei uunngåelig, men jeg har vist med eksempler fra Jærrådet og Dalanerådet, at et godt institusjonelt rammeverk kan begrense påvirkningen, samt at et manglende institusjonelt fundament får store konsekvenser i en situasjon med uenighet om instrumentelle mål. Dette kan ha forklaringskraft på hvordan §27-samarbeidene har utviklet seg nasjonalt. Her er det derimot andre ting som også spiller inn.

Et mulig svar på den generelle problemstillingen blir da at bruken av §27-samarbeid har endret seg ved at lovgiver utvidet samarbeidsparagrafen og dermed favnet over flere typer samarbeid. I tillegg til den allerede vide §27 ble det mulig å tolke paragrafen slik at man kunne plassere enda flere samarbeid under §27-paraplyen. Et siste poeng er sammenfallet i tid med tomrommet av regional koordinering etter Bygningsloven. Dette fylles mot slutten av 1980-årene, og særlig i 1990-årene, av en mengde regionråd der 80% tar bruk av paragrafen (se 2.4). I oppgavens to case viser dette igjen ved at Dalanerådet etableres, og Jærrådet skifter til et navn passende for et regionråd, på et eksisterende samarbeid.

Analyse 2 viser at det kan være både institusjonelle og instrumentelle årsaker bak opprettelsen av regionrådene. For Dalanerådets vedkommende skyldes det et vakuum etter et formelt instrumentelt samarbeid, men også fordi «alle andre har det», altså en institusjonell tilpasning til trender. For Jærrådet er det heller «de andre» som i lys av trenden oppfatter samarbeidet som et regionråd, en organisering de tar til seg ved opprettelsen av det store Jærrådet.

Samtidig viser jeg ved å henvise til litteratur og rapporter om tema, at det skjer en utflating av opprettelser, og en nedgang i antall §27-samarbeid. Dette kan forklares ved at opprettelsene av regionråd tar slutt. Det er med andre ord fullt. Det kan også delvis skyldes en forskjell i hvem som teller antallet samarbeid, og hvor strengt de tolker et §27-samarbeid. Samtidig legger lovgiver til samarbeidsparagrafer (se 4.2.11) som fungerer som alternativer til §27, og både kommunelovens §§28-1 og 28-2, lov om interkommunale selskaper, tillegg i aksjeloven og selskapsloven ser dagens lys. Dette kan ses på som en del av hensikten med å på sikt fjerne

tilgangen til å organisere seg etter §27. Flere interkommunale oppgaver organiseres etter den mer forpliktende paragraf §28 i kommuneloven, fristilles ved AS eller havner under loven om interkommunale selskaper. Mange av oppgavene som får en ny organisering er tidligere en del av regionrådene. Det etterlater regionrådene som tomme skall, der føringene etter §27 blir unødvendige. I et instrumentelt perspektiv vil da flere av samarbeidene opphøre, eller alternativt reorganisere til minimumsorganisasjoner på grunn av institusjonelle rammer.

Mitt bidrag til fagfeltet er å vise hvordan §27 oppleves for to ulike regionråd, som har et særs ulikt forhold til organiseringen, og hvordan samarbeidets historie spiller en rolle for hvordan paragrafen blir tatt i bruk. For Dalanerådet sin del handler det etter hvert om en uenighet om veien videre og en desperasjon om å holde seg aktuelle. I dette inngår kompromisser som på sikt fører til slitasje og trøtthet over samarbeidet, som igjen leder til manglende politisk vilje. Politisk vilje er som nevnt avgjørende i ethvert interkommunalt samarbeid, og ikke enestående for et §27. Paragrafens påvirkning gjør seg gjeldende i regionrådene utover 1990-årene, og ifølge informant 5 (se 5.4.2) fører paragrafen til et større fokus på organisering og formalia, enn praktisk regionarbeid. For Jærrådet handler det om godt institusjonelt grunnlag som videreføres i samarbeidet til tross for, eller på grunn av, skiftende samarbeidskonstellasjoner og –klima på Jæren (se 4.3.1). Der fikk paragrafen konsekvenser for samarbeidet ved at det ble grunnlaget for et større regionalt samarbeid, det store Jærrådet. Erfaringene herfra ga ikke den gamle Samrådingnemda mersmak, og ble vel heller årsaken til at det har beholdt minimumsorganiseringen til tross for «supperåd»-karakteristikkene og kritikken i nyere tid. Viktigheten av godt institusjonelt grunnlag, som også påpekt av IRIS, Jacobsen og Agderforskning (se 2.6.1), er tydelig når man ser på de to regionrådene. Dalanerådet fikk for store ambisjoner for raskt, og da det institusjonelle grunnlaget var for svakt for å tåle stridstemaer, ble det nedlagt. De går fra å inspireres av det formelle Ryfylkerådet, til å endre organiseringen etter Jærrådets minimumsmodell. En del av forklaringen kan tillegges §27, som med sin tolkbare ordlyd tilrettelegger for frihet i organiseringen, og dermed uklar ansvarfordeling. Dette er både styrken og svakheten med paragrafen. Jærrådet går muligens motsatt vei, der de ved hjelp av et godt institusjonelt grunnlag kan være i stand til å kreve en større rolle på Jæren, selv om de skulle justere litt i organisasjons- modell og sammensetning.

6.4 Veien videre

Med mer tid og kapasitet ville det naturlige skrittet vært å inkludere flere regionråd i andre deler av landet. Ikke bare ville flere regionråd gitt et bedre kunnskapsgrunnlag, men ved å se på samarbeid fra ulike deler av landet ville det i større grad vært mulig å se på lokale forhold som årsak til utvikling og endring, og samtidig da hva som kunne sies å være årsaker av nasjonal karakter. Slike årsaker kan for eksempel være «tekniske» trekk ved organisasjonsformen eller paragrafen som deterministisk vil føre til en avvikling eller reorganisering. Slike deterministiske trekk ville vært interessant å avdekke.

Når det gjelder det opparbeidede materialet for min oppgave var det også noe som kom opp som jeg ikke hadde kapasitet til å forfølge.

For det første var det en følelse av at regionrådene var i en avventende fase på grunn av kommunereformen. Kommunereformen vil enten føre til kommunesammenslåinger av kommuner, eller så vil et uforandret kommunekart føre til et enda større behov for interkommunalt samarbeid på grunn av nye og mer omfattende oppgaver. Begge disse alternativene vil gjøre noe med de interkommunale samarbeidene, og i særlig grad regionråd og øvrige §27-samarbeid. En oppfølgingsstudie ville derfor vært veldig spennende.

For det andre var det den følelsesmessige, institusjonelle komponenten versus den strategiske og instrumentelle i møte med Eigersunds etablering av en egen næringssatsing, og effektiv utestengelse av de øvrige i regionen. Med tilgang til de økonomiske analysene både i forkant og etterkant av opprettelsen av Eigersund Næring og Havn, ville det vært mulig å si noe mer om hva både de og regionen, vinner og taper ved reorganiseringen. Dette totale «regnskapet» ville avslørt hvorvidt resultatet av Eigersunds organisasjonsgjennomgang var tuftet på instrumentelle avgjørelser om en mer effektiv drift, eller institusjonelle behov for å markere seg.

7. Litteraturliste

- Andresen, Astri et.al (2014): Å gripe fortida. Det norske samlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof og Overå, Oddvar (2011): Kommuneloven med kommentarer.
- Brox, Erling (2016): *Greater Stavanger – Et interkommunalt samarbeid om næringsutvikling og verdiskaping*.
- Bull Ida (2006) «Regionshistorie og regional identitetsbygging», Heimen.
- Christensen et.al (2009): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Universitetsforlaget.
- Engelsrud, Gerd et.al (2014): Kommunalrett. Oppgaver organisering og kontroll. Cappelen.
- Flo, Yngve (2015): Rogaland fylkeskommunes historie 2, For byfolk og bønder 1940-2015. Vigmostad og Bjørke AS.
- Flo, Yngve (2015): *Identitet og historie i kommunereformas tid*. Heimen nr 04, 2015.
- Fossåskaret, Erik (1996): Region som sum og del. Via Telemarksforskning rapport nr 167.
- Grude, Egil Harald, Næss, Hans Eyvind og Nerheim, Gunnar (2015): Rogaland Fylkeskommunes historie 1, Folkestyrets fotfolk 1837-1940.
- Grønmo, Sigmund (2004): Samfunnsvitenskapelige metoder. Vigmostad/Bjørke.
- Hammer, Helge (1971): Lov om styret i herreds- og bykommunene av 12. november 1954. Sem og Stenersen.
- Holmen, Ann Karin Tennås og Hanssen, Gro Sandkjær (2013): *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*. Rapport nr 215, IRIS.
- Kjeldstadli, Knut (1999): Fortida er ikke hva den en gang var. Universitetsforlaget AS.
- Kommunenenes sentralforbund (2013): Introduksjonshefte – Formelt interkommunalt samarbeid.
- Leknes, Einar et al (2013): *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport 8, IRIS.
- Leknes, Einar og Ellingsen Winfried (2008): *Regionalisering, en diskusjon av teoretiske perspektiver*. Prosjektrapport nr. 22, Agderforskning.
- Lysgård, Hans Kjetil (2007) *Regioner som forestilte fellesskap – hvordan og hvorfor*, Heimen
- Norges lover, (2015): Studentutgave. Det juridiske fakultet, UiO.
- Opinion AS (2016): Innbyggerundersøkelse Kommunereformen, Undersøkelse gjennomført i Gjesdal kommune.

Ot.prp. nr. 41 (2000-2001): Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Jacobsen, Dag Ingvar et al. (2010): *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte.*

Jacobsen, Dag Ingvar (2012): *Styringsnettverk på norsk – Regionrådenes rolle i det norske politiske systemet.*

Jøssang, Lars Gaute (2004): *Industrieventyret på Jæren 1800-2000.*

Regionplanrådet (1967): *Dalane regionen: statistikk, befolkning og næringsliv.* Andersson & Skjånes A/S

Rettstidene 1997: Høyesterett – dom. 1997-04-22. Rt 1997-623.

Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner- ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Universitetsforlaget.

Sanda, Karl Gunnar (2000): *Regionråd i Norge – hvem, hva hvor?* Rapport 167, Telemarksforskning.

Sanda, Karl Gunnar (2001): *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid.* Rapport 5, Telemarksforskning.

Stortingsmelding. nr. 31 (2002-2003) «*Storbymeldingen*». Kommunal- moderniseringsdepartementet.

Veggeland, Noralv (1994): *Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regimer.* Via Telemarksforskning rapport nr 167.

Veggeland, Noralv (1996): *Regionenes Europa. Innføring i teori og praksis.* Via Telemarksforskning rapport nr 167.

Vinsand, Geir og Nilsen, Jørund K (2007): *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner.* Rapport 2, NIVI.

Nilsen, Jørund K. og Vinsand, Geir (2009): *Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer?* Rapport 4, NIVI.

Vinsand, Geir et.al (2010): *Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg.* Notat 3, NIVI.

Vinsand, Geir og Langset Magne (2013): *Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal.* Rapport nr 3, NIVI.

NOUer:

NOU 1992:15. «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring». Kommunaldepartementet.

NOU 1997:8. «Om finansiering av kommunesektoren». Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 1986:7. «Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke». Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1990:13. «Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner». Kommunal og moderniseringsdepartementet.

ARKIVDOKUMENTER INTERKOMMUNALT ARKIV I STAVANGER:

IKA, Regionplanrådet for Jæren, møtebøker m.m 1967-1982, innledning

IKA, Regionplanrådet for Jæren, møtebøker m.m 1967-1982, innledning

IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelser og sakslister 1968

IKA. Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelse 09.05.1968

IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelser og sakslister

IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Innkallelse 17.03.1970

IKA, Innbundet møtebok: Samrådningsnemda for Jærkommunane. Skjema 20.12.1971

IKA, Dalanerådet, Møtebøker m.m 1989-1991

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1989

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1990

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1992

IKA, Mappe Dalane Vekst 1990

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1991

IKA, Mappe Dalane Vekst 1991

IKA, Dalane Vekst sluttrapport

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1993

IKA, Årsmelding Næringssjefen i Dalane 1993

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1994

IKA, Dalanerådet, Årsmeldinger m.m 1995

IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1996

IKA, Dalanerådet, Møtebøker m. saksdok. 1998-1999

IKA, Dalanerrådet, Møtebøker m. saksdok. 2000

IKA, Dalanerrådet, Årsmelding 2010

IKA, Dalanerrådet, Årsmelding 2011

DOKUMENTER TILGJENGELIG PÅ FORESPØRSEL TIL EIGERSUND KOMMUNE

Organisasjonsgjennomgang 2012

Høringsuttalelse 05.10.12

Brev fra Eigersund kommune 10.12.2012

Brev fra Lund kommune 10.12.2012

Brev fra advokaten Stokkeland m.fl 21.03.2013

Internt notat 19.04.2013

ANNEN UPULISERT DOKUMENTASJON

Korrespondanse med SSB og Brønnøysund, 07.04

Mailkorrespondanse med tidligere Næringsjef, 05.04.2016

Kuld, Torgeir. Kart på bestilling, 22.04.2016

DIGITALT ARKIV, TIME KOMMUNE

Møtereferat Jærrådet 04.10.2013

DIGITALT ARKIV, BJERKREIM KOMMUNE

Reglement for Regionråd Dalane

DIGITALT ARKIV, STAVANGER AFTENBLAD:

Stavanger Aftenblad 24.12.1953:4

Stavanger Aftenblad 02.03 1967:1

Stavanger Aftenblad 05.05.1975:18

Stavanger Aftenblad 24.02.1979:33

Stavanger Aftenblad 28.04.1979:7

Stavanger Aftenblad 24.09.1981:5

Stavanger Aftenblad 29.10.1981:10

Stavanger Aftenblad 10.11.1981:11
Stavanger Aftenblad 20.11.1984:5
Stavanger Aftenblad 20.05.1992:3.
Stavanger Aftenblad 20.10.1993:29.
Stavanger Aftenblad 03.12.1993:23
Stavanger Aftenblad 01.02.1994:26
Stavanger Aftenblad 02.02.1994:36
Stavanger Aftenblad 21.09.1994:41
Stavanger Aftenblad 13.12.1994:25
Stavanger Aftenblad 21.12.1994:2
Stavanger Aftenblad 04.10.1995:32
Stavanger Aftenblad 15-01.2000:3
Stavanger Aftenblad 15.12.2000:2
Stavanger Aftenblad 11.01.2001:16
Stavanger Aftenblad 03.12.2002:19
Stavanger Aftenblad 21.01.2003:30
Stavanger Aftenblad SA 14.02.2006:24
Stavanger Aftenblad 15.12.2006:9
Stavanger Aftenblad 25.02.1992:3
Stavanger Aftenblad 20.02.2013:13

INFORMANTER:

Informant 1: Arthur Løvvik

Informant 2: Arnfinn Vigrestad

Informant 3: Ivar Undheim

Informant 4: Frode Fjeldsbø

Informant 5: Olaf Gjedrem

Informant 6: Leif E. Broch

Informant 7: Valentin Svelland

Informant 8: Marthon Skårland

NETTSIDER:

Stortinget 2016: Lastet ned: 06.02.2016. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>

Rogaland fylkeskommune 2012: Lastet ned: 05.10.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.rogfk.no/Rogaland>

Jæren everk 2015: Lastet ned 16.11.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.jev.no/om-oss/100-ar-med-elektrisitet/>

Dalane energi 2016: Lastet ned 15.11.2015. Tilgjengelig fra: <http://dalane-energi.no/om-dalane-energi/>

Haugen og Asland 2013: Lastet ned 05.10.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.stavanger.kommune.no/Documents/Kommuneplan/Kommuneplan%2014-29/Planh%C3%B8ring/Grunnlagsrapporter/Koblet.pdf>

Arkivverket, Prestegjeld og sokn i Rogaland: Lastet ned 04.11.2015. Tilgjengelig fra:

<https://arkivverket.no/arkivverket/Bruk-arkivet/Slekt/Hovedkilder/Kirkeboeker/Soknehistorikk/Rogaland>

Stavanger kommune 2016: Lastet ned 10.11.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Kultur-idrett-og-fritid/Stavanger-Byarkiv/tema/Lokalhistorie/>

UiO, Etterkrigstid: Sjølvstyre i statens teneste 2010: Lastet ned 10.11.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/Rapport65/index-Etterkri.html>

Gunnar Berge/Sarah Sørheim/Aftenposten/2015: Lastet ned 03.10.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Debatten-om-kommunereform-Erna-Solberg-i-glasshus-8124980.html>

Jernbaneverket 2015: Lastet ned 20.10.2015. Tilgjengelig fra:

<http://www.jernbaneverket.no/Nyheter/Jernbanemagasinet/Nyheter/mars-2015/Nar-jernbanen-blir-ryggraden1/>

Eirin Larsen/Ragnar Christensen/NRK Rogaland/2009: Lastet ned 03.03.2016. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/rogaland/vil-ikke-slas-sammen-med-eigersund-1.11908431>

Kommuneprofilen 2016: Lastet ned 16.08.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.kommuneprofilen.no/Default.aspx>

Øystein Ellingsen/Ragnar Christensen/NRK Rogaland/27.11.2014: Lastet ned 03.03.2016. Tilgjengelig fra: http://www.nrk.no/rogaland/_faerre-brann-distrikter-vil-gi-storre-utgifter-1.12066762

Innbyggerundersøkelse kommunereformen, Opinion AS 2016: Lastet ned 23.04.2016. Tilgjengelig fra: [https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Kommunereform/rapport_gjesdal_kommune_innbyggerundersokelse_feb-mars_2016\(1\).pdf](https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Kommunereform/rapport_gjesdal_kommune_innbyggerundersokelse_feb-mars_2016(1).pdf)

«Vår nye kommune» 02.03.2016: Lastet ned 10.05.2016. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Kommunereform/Prospekt.pdf>

VEDLEGG 1: Intervjuguide

Tematisk intervjuguide med oppfølgingsspørsmål. Jærrådet.

I) Innledning

Kort presentasjon av oppgaven og dens formål. Får utlevert og signert samtykkeskjema.

II) Intervjuobjektet

- 1) Navn, stilling, bakgrunnsinformasjon om informanten?
- 2) Hvilken tilknytning har du til Jærrådet?

III) Etableringen av Jærrådet

- 3) Hva kan du si om foranledningen til opprettelsen av Jærrådet?
 - Fantes det et problem/behov som måtte løses/dekkes?
 - Ytre trussel? Spesiell sak?
 - Finnes konstitueringsdokumenter?
- 4) Hva var ambisjonene/målene?
 - Nedfelt i vedtekter?
 - Hvilke politikkkfelt?
 - Langsiktige/kortsiktige oppgaver?
- 5) Hvordan ble det organisert?
 - Hvem kom på møtene? Politikere eller administrasjonen?
 - Vedtekter, sekretariat, beslutningsmakt, initiativrett?
- 6) Hvilke ressurser hadde rådet tilgjengelig?
 - Økonomiske, administrative, politiske?
 - Hvilke betalingsordninger?

IV) Videre utvikling

- 7) Hvordan utviklet rådet seg videre de neste årene?
 - Fikk det satt seg?
 - Fungerte det etter hensikten?
 - Ble det gjennomført, eller gjort forsøk på å gjennomføre, endringer i noen grad?
 - Var det saker det var vanskelig å samarbeide om?
 - Var det enighet om form, fasong og innhold?
- 8) Hva mener du selv er styrken til Jærrådet?
 - «Like» kommuner? Størrelse, industri, interesser, historie, kultur, identitet.
 - Hvilken betydning tror du Sandnes sitt medlemskap får? En betydelig større kommune.

V) Dagens situasjon

- 9) Hva kan du si om Jærrådets funksjon i dag?
 - Har det vært snakk om avvikling eller reorganisering?
 - Har tatt styring i kommunereformdebatten. Hvordan skjedde det? Endrer det Jærrådets rolle og ambisjonsnivå? Fremtidsutsikter?
- 10) Hvordan vil du si at Jærrådet har endret seg siden starten?
 - Hvordan har omgivelsene/premissene endret seg?
 - Fungerer det på samme måte?

VI) Avslutning

Tilleggsopplysninger, avklaringer. Forslag til andre personer som kan være interessante å prate med.

Tematisk intervjuguide med oppfølgings spørsmål. Dalanerådet

I) Innledning

Kort presentasjon av oppgaven og dens formål. Får utlevert og signert samtykkeskjema.

II) Intervjuobjektet

- 3) Navn, stilling, bakgrunnsinformasjon om informanten?
- 4) Hvilken tilknytning har du til Dalanerådet?

III) Etableringen av Dalanerådet

- 3) Hva kan du si om foranledningen til opprettelsen av Dalanerådet?
 - Fantes det et problem/behov som måtte løses/dekkes?
 - Ytre trussel? Spesiell sak?
 - Finnes konstitueringsdokumenter?
 - Inspirasjon?
- 4) Hva var ambisjonene/målene?
 - Nedfelt i vedtekter?
 - Hvilke politikkkfelt?
 - Langsiktige/kortsiktige oppgaver?
- 5) Hvordan ble det organisert?
 - Hvem kom på møtene? Politikere eller administrasjonen?
 - Vedtekter, sekretariat, beslutningsmakt, initiativrett?
- 6) Hvilke ressurser hadde rådet tilgjengelig?
 - Økonomiske, administrative, politiske?
 - Hvilke betalingsordninger?

IV) Videre utvikling

- 7) Hvordan utviklet rådet seg videre de neste årene?
 - Fikk det satt seg?
 - Fungerte det etter hensikten?
 - Ble det gjennomført, eller gjort forsøk på å gjennomføre, endringer i noen grad?
 - Var det saker det var vanskelig å samarbeide om?
 - Var det enighet om form, fasong og innhold?
- 8) Hva mener du var styrkene og svakhetene ved slik organisering?
 - «Ulike» kommuner? Størrelse, industri, interesser, historie, kultur, identitet.

V) Dagens situasjon

- 3) Hva kan du si om Dalanerådets funksjon i dag?
 - Har det vært snakk om avvikling eller reorganisering?
 - Fremtidsutsikter mtp kommunesammenslåing?
- 4) Hvordan vil du si at Dalanerådet har endret seg siden starten?
 - Hvordan har omgivelsene/premissene endret seg?
 - Fungerer det på samme måte?
 - Hva er likt/ulikt?

- Hovedutfordringer?

VI) Avslutning

VEDLEGG 2: Samtykkeskjema

Samtykkeskjema for informanter til prosjektet :

«Endringer i interkommunale samarbeidsformer – Regionråd for fall?»

Jeg bekrefter at min avgjørelse om å bidra til prosjektet som informant er frivillig, uttrykkelig og informert. Jeg aksepterer at det spilles inn lydopptak og betingelsene for sletting 1.juni 2016.

Navn

Underskrift

Jeg aksepterer at beskrivelsen av meg som informant inneholder nåværende/forhenværende tittel og rådstillørighet.

Navn

VEDLEGG 3: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv til informantene

Endringer i interkommunale samarbeidsformer – Regionråd for fall?

Mitt navn er Tormod Wilson Losnedal. Jeg er masterstudent ved programmet Region og regionalisering ved UiB og holder for tiden på med en masteroppgave som omhandler kommunale samarbeid etter kommunelovens §27. Det påstås at det er en tendens til at det lenge foretrukne kommunale samarbeidet, nemlig §27-samarbeid, blir valgt bort til fordel for andre samarbeidsformer. Formålet med oppgaven er å avdekke på hvilken måte dette skjer og hvorfor. Ved å ta utgangspunkt i det vanligste §27-samarbeidet, regionrådet, kan jeg forsøke å finne ut hva det er som gjør at noen regionråd avvikles, andre reorganiseres mens enkelte ser ut til å øke sin innflytelse. Ved å undersøke regionrådenes endring over tid er det mulig å finne ut hvilke erfaringer regionrådene har gjort seg som gjør at de endrer samarbeidsform. Oppgaven vil forsøke å identifisere noen egenskaper som kan forklare et regionråds robusthet eller overlevelse. I min casestudie vil de to regionrådene som undersøkes være Jærrådet og Dalanerådet. Prosjektet har 6 kategorier jeg ønsker å sammenligne på to ulike tidspunkt.

- 1) Ledelse/Organisering
- 2) Motiv/Behov
- 3) Mål/Ambisjon
- 4) Saksfelt/Politikk
- 5) Ressurser (Administrative, politiske, økonomiske)
- 6) Regional tilknytning/Integrasjon

Fase 1 er regionrådets oppstartfase og de første 10 årene. Fase 2 er dagens situasjon.

Intervjuet vil bli tatt opp på båndopptaker dersom informanten godkjenner dette. All informasjon som kommer frem under intervjuet kommer til å være konfidensielt, og lydopptaket vil bli slettet etter at prosjektet er avsluttet 1. juni 2016. I mellomtiden vil det bli oppbevart på forsvarlig vis. Alle opplysninger kommer til å anonymiseres innen prosjektstutt 1. juni 2016, og ingen enkeltpersoner vil bli nevnt ved navn. Nåværende/forhenværende tittel og rådstillhørighet vil bli brukt som kjennetegn dersom informanten godkjenner det.

Forespørsel om deltakelse

Det er frivillig å delta på dette intervjuet, og dersom du takker ja kan du når som helst trekke deg fra intervjuet, og helt frem til prosjektets slutt trekke deg fra undersøkelsen. Prosjektet er innmeldt til Personvernombudet for forskning, NSD. Dersom du i ettertid har noen spørsmål i forbindelse med masteroppgaven, kan du kontakte meg på e-post: tor.los@hotmail.com eller tlf: 41280871. Min veileder for denne masteroppgaven, Knut Grove, kan kontaktes på e-post: knut.grove@uni.no dersom det skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Tormod Wilson Losnedal