

Regionrådet for Bergen og omland
– etablering, endring og nedleggelse



Masterprogram i region og regionalisering

Hege Aarethun

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Høsten 2018

Forord

Når jeg skulle velge masterprogram stod det mellom administrasjon og organisasjonsvitenskap, som jeg har bachelorgrad i, og masterprogram i region og regionalisering. Årene som student på Masterprogram i region og regionalisering har vært spennende og lærerike. Det å få perspektiver både fra geografi, jus, kulturvitenskap og historie, for å nevne noen, har helt klart gitt meg en fyldigere kunnskapsplattform.

Masteroppgaven har gitt meg mulighet til å fordype meg i en case, og et forskningsfelt av interesse.

Jeg ønsker å takke min veileder Svein Ivar Angell, for god oppfølging og gode tilbakemeldinger. Han har inspirert og motivert meg gjennom hele skriveprosessen, og vært en viktig bidragsyter til fullføring av masterprosjektet.

En takk går også til de hjelpsomme menneskene på Hordaland fylkeskommune sitt arkiv, og da spesielt Paul Sedal.

Sammendrag

Det å løse lovpålagte oppgaver på kommunalt og regionalt nivå, kan gi ressurs- og kompetansemessige utfordringer. Kombinasjonen av økte statlige krav til kommunene når det gjelder oppgaveløsninger og ansvar, og de mange små kommunene i Norge, gjør at det i noen tiår allerede har vært forsøkt ulike modeller for samarbeid på tvers av kommunegrensene. Oppgaven min har gjennom en casestudie av Regionrådet for Bergen og omland, sett nærmere på når og hvorfor slike samarbeid oppstår.

Regionrådet for Bergen og omland ble etablert i en tid da 74 % av de norske kommunene var medlem av et eller flere interkommunale samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Innenfor Hordaland fylkeskommune sine grenser, hadde fylkeskommunen valgt å dele fylket inn i mindre planregioner som del av sitt fylkesplanarbeid, men Bergen og omland var ikke definert som en egen planregion. I 1988 tok kommuner i Bergensregionen initiativ til å etablere et samarbeid sammen med Hordaland fylkeskommune. Hordaland fylkeskommune var styrt av lovkrav om utarbeidelse av fylkesplan, mens initiativet fra kommunene i Bergensregion syntes å være en blanding av at de så et behov for felles planlegging på linje med de andre regionene i fylket, og en anerkjennelse av at de var avhengig av hverandre for å finne de beste løsningene for regionen.

I oppgaven har jeg sett på hva som var bakgrunnen for at regionrådet ble etablert og hvordan rådet ble organisert og styrt. Bærekraftig utvikling og IKT var to av de sentrale arbeidsfeltene til regionrådet, og jeg har undersøkt disse prosjektene for bedre å forstå relasjonene i samarbeidet. Avslutningsvis presenteres mulige forklaringer til endring, og nedleggelse av regionrådet i 2010. Funnene viser at det som kanskje var en av de største utfordringene i regionsamarbeidet var det faktum at det bestod av Bergen kommune som var betydelig større enn de andre kommunene i samarbeidet. Dynamikken og samhandlingen mellom storbyen og omlandet bar preg av ulike interesser, ulike ressurskonsentrasjoner og byens overlegenhet i relasjon til sitt omland. Bergen kommune som del av det som betegnes som en storbyregion i nasjonal målestokk, syntes å være mer opptatt av den funksjonelle regionen og problemstillingene rundt et felles bo-, arbeid- og servicemarked, mens de mindre kommunene kanskje mer hadde behov for å arbeide frem gode fellesløsninger for å få løst sine lovpålagte oppgaver.

Abstract

Addressing legal tasks at the municipal and regional level can lead to resource and competence challenges. The combination of increased government requirements for municipalities in terms of task solutions and responsibilities, and the many small municipalities in Norway, have resulted in many different models of cooperation across municipal boundaries. This thesis has been a case study of the Regional Council for Bergen and the surrounding area, investigating how and why this kind of cooperation occurs.

The regional council for Bergen and surrounding areas were established when 74% the Norwegian municipalities were members of one or more inter-municipal cooperation across the municipalities. Within the district of Hordaland County Municipality, the county municipality had chosen to divide the county into smaller divisions as part of its planning work, but Bergen and the surrounding areas were not defined as separate planning regions.

In 1988, municipalities in the Bergen region initiated a cooperation with Hordaland County Municipality. Hordaland County Municipality was governed by legal requirements for the preparation of the upcoming county planning. The initiative that came from the municipalities in the Bergen region was motivated partly by the need for a joint planning in accordance with the other regions of the county, and acknowledging that they were dependent on each other to find the best solutions for the region.

In this thesis, I have considered what the background was for the establishment of the regional council and how the council organized their work. Sustainable development and ICT were two of the central areas of work for the regional council. I have studied these projects to understand the relationships in the cooperation. Finally, possible explanations for the development, change and the termination of the regional council in 2010 are presented. The findings show that perhaps one of the biggest challenges in the regional cooperation was the fact that it consisted of the municipality of Bergen, which was considerably larger than the other municipalities in the cooperation. Different interests, different resource concentrations and the city's superiority in relation to its surrounding area characterized the dynamics and interaction between the metropolis and the surrounding area. The municipality of Bergen as part of what is known as a metropolitan region on a national scale appeared to be more concerned with the functional region and the problems surrounding a common housing, labor and service market, while the smaller municipalities focused on joint solutions in order to solve their legislative tasks.

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	3
Abstract	4
1. Innledning	7
1.1 Tema	7
1.2 Tidligere forskning.....	8
1.3 Problemstilling.....	10
1.4 Fremgangsmåte, metode og datamaterialet	12
1.4.1 Fremgangsmåte og metode	12
1.4.2 Datamaterialet	13
1.5 Oppgavens oppbygging	15
2. Styrings- og samhandlingsformer	16
2.1 Innledning.....	16
2.2 Styringsformer	16
2.2.1 Styringsnivåene i Norge.....	16
2.2.2 Regional- og lokalnivået i Norge.....	17
2.3 Interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid, og interkommunale selskap	21
2.3.1 Interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid	22
2.3.2 Interkommunale selskaper	24
2.3.3 Fremveksten av regionråd i Norge og de ulike modellene	25
2.4 Lovpålagte krav og plikter til planlegging og samordning.....	27
2.4.1 Regelverk	27
2.5 Om region og regionen som Regionråd Bergen og Omland var en del av	30
2.5.1 Region og regionalisering	30
2.5.2 Byregion, storbyregion og Bergensregionen	33
2.6. Sentrum og periferi	42
2.7 Oppsummering.....	44
3. Etablering, organisering og styring av regionrådet	44
3.1 Etablerte inndelinger av Hordaland fylke.....	44
3.2 Etablering av Samarbeidsrådet for Bergen og omland	47
3.3 Organisasjon, legitimitet og samarbeidsform	49
3.3.1 Organisasjon og styringsmodell ved etablering	49
3.3.2 Etter to år i drift.....	51
3.3.3 Legitimitet internt og i omgivelsene	53
3.4 Hvilke prosjekter valgte regionrådet og regionen å samarbeide om?	66

3.4.1	Anbefalinger og konklusjon for videre arbeid for SBO	67
3.5	Bærekraftig utvikling	71
3.5.1	Handlingsplaner for bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet.....	75
3.5.2	Bærekraftregnskap for Bergensområdet	76
3.5.3	Energipilot Bergensområdet	77
3.5.4	Energi, miljø og klima i Storbyregionen Bergen	79
3.6	IKT-prosjekt og digitalisering	81
3.6.1	eKommunestrategi og eHandlingsplan for Bergensregionen 2012	86
3.6.2	Regionalt digitalt kart	87
3.6.3	Kartportal og IKT-samarbeid	87
3.7	Endring og nedleggelse av regionrådet	88
3.7.1	Endring av regionrådet	88
3.7.2	Nedleggelse av Regionrådet Bergensregionen og opprettelse av Bergensalliansen	90
3.8	Oppsummering.....	93
4.	Konklusjon.....	93
5.	Avslutning	97
	Litteraturliste.....	97

1. Innledning

1.1 Tema

På nettsidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremgår det at regjeringen har lagt fram et forslag, som støttes av Stortinget, om en reform som vil gi om lag 10 regioner i Norge. «Regionene skal ta en større rolle som samfunnsutviklere. Storting og regjering virker å være enige om at noen utfordringer løses best på et regionalt nivå. Tiden er moden for en reform som «gir større og mer funksjonelle regioner»¹. Bakgrunnen for Stortingets vedtak er Meld. St. 22 (2015-2016) – «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver». Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer, men at det kommunale og fylkeskommunale nivået skal bestå av færre og større enheter.

Debatten om færre og større enheter i det kommunale og fylkeskommunale nivået i Norge er ikke ny. Etter at formannskapslovene trådte i kraft i 1837, og markerte starten på det lokale selvstyret og kommuneinndelingen i Norge slik vi kjenner den i dag, har diskusjonen om de ulike forvaltningsenhetenes størrelse, oppgaveansvar og antall vært satt på den politiske dagsorden med jevne mellomrom. Den første store kommunereformen kom som et resultat av Schei-komiteens innstillinger i perioden 1948-1962². Uten å gå nærmere inn på de prinsipielle føringen fra Schei-komiteens arbeid, førte innstillingen til en reduksjon i antall kommuner fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Også fylkeskommunene har vært under press, og regjeringspartiene Høyre og Frp har sagt at de ønsker å fjerne dagens 19 fylkeskommuner, men så langt har Stortinget sagt nei til dette.

Det å løse lovpålagte, og selvvalgte, oppgaver på kommunalt og regionalt nivå kan gi ressurs- og kompetansemessige utfordringer. Kombinasjonen av økte statlige krav til kommunene når det gjelder oppgaveløsninger og ansvar, og de mange små kommunene i Norge, gjør at det i noen tiår allerede har vært forsøkt ulike modeller for samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Ved Samhandlingsreformen³ som trådte i kraft fra 2012 ga staten kommunene ansvar for å dekke innbyggernes behov for helsetjenester. Målet for samhandlingsreformen var

¹ Regjeringen.no, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (21.01.17)

² Regjeringen.no, Historisk utvikling

³ St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid

å gi kommunene mulighet og ansvar for å samordne helsetjenester, sosialomsorg og eldreomsorg på en helhetlig måte til det beste for den enkelte borgeren og samfunnet. Dette er et ansvar som kan være krevende for enkelte små kommuner å løse uten å samarbeide med andre.

Det å definere grensene og funksjonene til ulike inndelinger i Norge kan i de fleste tilfellene gjøres på to måter. Det kan styres av nasjonale myndigheter med ønske om større og færre administrative forvaltningsenheter, eller som initiativ nedenfra i kommuner eller fylkeskommuner uten statlige føringer for etablering. Regionråd og regionale samarbeid med bakgrunn i §§ 27 og 28 i Kommune-loven etableres med initiativ i kommuner og fylkeskommune. Oppgaven min, med utgangspunkt i Regionråd Bergen og omland, vil se nærmere på når og hvorfor slike samarbeid oppstår.

1.2 Tidligere forskning

I sin artikkel⁴ «Styringsnettverk på norsk – regionrådenes rolle i det norske politiske systemet» refererer Jacobsen til at det i 2010 fantes 69 regionråd i Norge. De fleste av regionrådene var samarbeid organisert i samsvar med bestemmelse i § 27 i kommune-loven av 1992, som omhandler interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid. Formålet med denne bestemmelsen er å gi to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, mulighet til å opprette et tilleggsorgan med et eget styre til løsning av felles oppgaver⁵. Bakgrunnen for å etablere interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid kan være flere. I mange tilfeller kan det være behovet for å oppnå en bedre og mer rasjonell forvaltning av de oppgavene som kommunene eller fylkeskommunene har ansvar for, ved å skape tilstrekkelige store og ressurssterke forvaltningsenheter i samarbeid med andre.⁶ Særlig knytter det seg utfordringer til oppgaver som det ikke er rasjonelt å løse separat innenfor hver enkelt kommune, men som heller ikke behøver å flyttes opp på fylkeskommunalt eller nasjonalt nivå. Det er også oppgaver hvor fylkesgrensene kan være for trange, og i noen situasjoner kan det også være behov for å kunne se fylkeskommunal og kommunal virksomhet og oppgaver i en sammenheng, som går på tvers av skillet mellom kommune og fylkeskommune. Hvor mye myndighet som overføres fra

⁴ 2012 Jacobsen, Styringsnettverk på norsk

⁵ § 27, 1. ledd i kommune-loven

⁶ 2005 Bernt m.fl

kommunestyre og fylkesting til slike regionale samarbeid varierer, sammen med grad av formalisering.

I Norge har det de siste tiårene vært gjennomført ulike kartlegginger og utredninger for å gi bedre kunnskap om interkommunale samarbeid, og andre samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Det som ser ut for å være fremtredende i denne forskningen er temaer rundt utfordringer med styring, kontroll og demokrati. Artikkelen til Jacobsen om «Styringsnettverk på norsk – regionrådenes rolle i det norske politiske systemet»⁷ er et eksempel på dette, men det finnes flere. Flere nasjonale forskningsinstitutter som Agderforskning, Telemarksforskning, IRIS (International Research Institute of Stavanger), Møreforskning, for å nevne noen, har på oppdrag fra stat, kommune eller andre fremlagt rapporter med utredninger om hvordan kommunene i Norge organiserer seg i dag for å løse ulike oppgaver, og hvordan de i fremtiden kan organisere seg på en mer effektiv og hensiktsmessig måte, og hvordan disse ulike måtene å organisere seg på kan påvirke demokratiet og politisk kontroll. Eksempler på dette er rapporten som IRIS (sammen med Nordlandsforskning, Høgskolen i Oslo og Akershus og Uni Rokkan) fremla i 2013 på oppdrag fra Kommunal og regional departementet - «Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer». Rapporten viser blant annet til at hver kommune i Norge gjennomsnittlig deltar i 11 interkommunale samarbeid, og at disse samarbeidene ofte gir fordeler når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men samtidig noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll.⁸

Regionråd er i de fleste tilfeller å betrakte som et interkommunalt samarbeid. De ulike organisasjons-/selskapsformene som benyttes av disse samarbeidsrådene vil jeg komme tilbake til i kapittel 2. I tillegg til ovennevnte forskningsrapporter, er det også gjennomført casestudier som omhandler spesifikke regionråd i Norge som for eksempel «Roller i regionråd: en studie av rollehåndtering i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet» der en har sett på hvordan politikerne i de nevnte regionrådene håndterer rollene som kommunepolitikere og regionpolitikere⁹. Et annet eksempel som kan nevnes er masteroppgaven til Tormod Wilson

⁷ 2012 Jacobsen, Styringsnettverk på nors – Regionrådenes rolle i det politiske systemet

⁸ IRIS-2013/008 Interkommunalt samarbeid

⁹ 2009, Liland m.fl., Roller i regionråd

Losnedal «Endringer i interkommunale samarbeidsformer – regionråd for fall?» som er en casestudie av to regionråd i Rogaland, og deres bakgrunn og utvikling.

Som tidligere forskning viser er det gjort en del overordnet kartlegging og analyser på styringsmodeller når det gjelder interkommunale samarbeid og regionråd, samt en del casestudier av ulike regioner og regionråd med ulikt fokus.

Denne oppgaven vil være en casestudie med Regionrådet for Bergen og Omland som studieenhet. Jeg vil gjennom studiet av Regionrådet for Bergen og omland forsøke å besvare spørsmål som hvorfor de valgte å etablere rådet, hvordan de var organisert og hvilke sentrale arbeidsfelt de arbeidet med. Hidle, på oppdrag fra Agderforskning, har tidligere gjennomført en studie der Regionrådet for Bergen og omland inngår som undersøkelsesobjekt i studiet. I rapporten «Regionalitet og regionalisering, Bergen»¹⁰ fra 2008 så Hidle på «*utforming og implementering av politikk innenfor områdene samferdsel, næring, kultur og arealplanlegging*». Hovedspørsmålet i rapporten var om dette foregikk på et kommunalt, byregionalt, fylkes eller nasjonalt nivå, med bergensregionen som studieenhet. Rapporten var en av seks i en serie i Norges forskningsråds prosjekt «Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdelsregioner?».¹¹ Hidle valgte en tilnærming med fokus på enkeltfelt eller sektorer, der han så på politikktutforming mellom nivåene (folkevalgte organer, interkommunale selskaper, privat næringsliv, frivillige organisasjoner osv.) opp mot den enkelte aktørs legitimitet, makt og ressurstilgang innenfor de ulike sektorene som for eksempel samferdsel eller arealplanlegging. Jeg derimot ønsker i min oppgave å se mer helhetlig på regionråd som fenomen, og spesifikt Regionrådet for Bergen og omland i en regionaliseringsprosess.

1.3 Problemstilling

Casestudien som jeg skal gjennomføre vil se nærmere på det spesifikke samarbeidet i Regionrådet for Bergen og omland – også kalt Samarbeidsrådet Bergen og omland og Regionrådet Bergensregionen. Samarbeidsrådet for Bergen og Omland (kalt SBO) var ved etableringen i 1989 ett blant flere tilsvarende samarbeidsråd innenfor de geografiske grensene

¹⁰ 2008/16 Hidle, Regionalitet og regionalisering, Bergen

¹¹ 2008/16 Hidle, Regionalitet og regionalisering, Bergen

av Hordaland fylkeskommune. Når SBO var etablert gjorde det at alle kommunene i Hordaland var medlem av ett eller to regionråd. I tillegg til SBO eksisterte også Regionrådet Nordhordland og Gulen, Hardangerrådet (etablert 1989) og Samarbeidsrådet for Sunnhordland (etablert 1981). Kommuner med flere medlemskap var Etne og Sveio som var medlem i SBO og Haugalandrådet (etablert 1968), og Austevoll kommune som var medlem i SBO og Samarbeidsrådet Sunnhordland. Ingen av de andre samarbeidsrådene var av en slik størrelse, eller hadde en storby som Bergen, som medlemskommune. Samarbeidsrådet for Bergen og omland dannet en region som bestod av Bergen kommune og omlandskommunene, og kunne med bakgrunn i dette defineres som en byregion, og i norsk målestokk en storbyregion. Som jeg vil komme nærmere tilbake til i kapittel 2.5.2 kjennetegnes storbyregionen av at storbyen er kjernen i en funksjonell bolig- og arbeidsmarkedsregion. Dynamikken og samhandlingen mellom storby og omland preges gjerne av ulike interesser, ulike ressurskonsentrasjoner og byens overlegenhet i relasjon til sitt omland.

Problemstillingen vil være knyttet til å besvare spørsmålene:

Hva var bakgrunnen for etablering av Samarbeidsrådet for Bergen og omland i 1989? Hva var de sentrale arbeidsfeltene? Hva forklarer eventuelle endringer, og avslutningsvis, nedleggelse av regionrådet i 2010?

Bakgrunns materialet, sammen med analysen, i oppgaven ville legge grunnlaget for å svare på spørsmålene i problemstillingen. Det bygger på beskrivelser av konteksten i regionen og analyse med mål om å kunne forklare grunnlaget for etableringen og nedleggelsen av Samarbeidsrådet for Bergen og omland. Jeg vil gjennomgangen av empirien kartlegge noen av de sentrale arbeidsfeltene til regionrådet, og utdype disse i analysen. Arbeidsfeltene vil kunne gi innsikt i hvordan samarbeidet var organisert, og hva som eventuelt ble valgt som fokusområder for å oppnå ønsket mål og strategier.

1.4 Fremgangsmåte, metode og datamaterialet

1.4.1 Fremgangsmåte og metode

Analyseenheten for min oppgave er Regionrådet for Bergen og omland. Når en studie kun har en analyseenhet betegnes det gjerne som en *casestudie*. I casestudier er målet noen ganger å utvikle en helhetlig forståelse av den aktuelle analyseenheten. Valget av enhet som skal undersøkes gjøres da med bakgrunn i at den anses som spesiell, og et tilfelle av vitenskapelig interesse. Et viktig element når det skal utvikles en helhetlig forståelse av en enhet, er at aktører, handlinger og hendelser knyttet til enheten forstås i lys av de større kontekstene som denne enheten inngår i. Andre casestudier kan ha som formål å utvikle begreper, hypoteser eller teorier. I slike casestudier er det ønskelig å teste for teoretisk generalisering til et større univers. En studies univers består av alle analyseenheter som er aktuelle i forhold til studiens problemstilling.¹² Dersom det er ønskelig å undersøke for eksempel hva som er bakgrunnen for norske elever i videregående skole sine utdanningsvalg, vil i utgangspunktet alle elever i videregående skoler i Norge være undersøkelsens univers. En tilnærming kan da være å foreta en casestudie av et mindre antall analyseenheter (som er sammenlignbare) og teste om funnene i undersøkelsen kan generaliseres, altså antas å gjelde for hele universet.¹³ Jeg har i oppgaven min valgt en casestudie der formålet er å utvikle en helhetlig forståelse av Regionrådet for Bergen og omland som analyseenhet.

I forskningsundersøkelser skiller vi i tillegg mellom kvalitative og kvantitative studier. Skillet mellom kvantitative og kvalitative studier knyttes til egenskapene ved de data som samles inn og analyseres. Kvantitative data uttrykkes i form av tall eller andre mengdetemer,¹⁴ mens kvalitative data er «systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst»¹⁵. Casestudier og andre typer studier kan kombinere både kvalitative og kvantitative data, men tyngden i casestudier er ofte med bakgrunn i kvalitative data.

¹² 2004 Grønmo, samfunnsvitenskapelige metoder

¹³ 2004 Grønmo, samfunnsvitenskapelige metoder

¹⁴ 2004 Grønmo, samfunnsvitenskapelige metoder

¹⁵ De nasjonale forskningsetiske komiteer <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-quantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>

Hovedtyngden i oppgaven min vil være en dokumentanalyse med kvalitativ tilnærming. Den kvalitative tilnærmingen vil omhandle analyse av relevante skriftlige tekster i ulike dokumenter som omhandler informasjon om Regionrådet for Bergen og omland. I analysen ønsker jeg å beskrive bakgrunnen for ulike valg, utfordringer, synspunkter med mer som kommer til uttrykk i dokumentene, for bedre å kunne forstå hvordan og hvorfor regionrådet handlet som de gjorde.

1.4.2 Datamaterialet

Arkivmaterialet fra Hordaland fylkesarkiv er mitt primærmaterialet i masteroppgaven. Dette materialet består hovedsakelig av skriftlige dokumenter som protokoller, årsmeldinger, rapporter og handlingsplaner utarbeidet av regionrådet, eller på oppdrag fra regionrådet som konsulentrapporter. I tillegg er det en del skriftlig kommunikasjon mellom medlemskommunene og rådet, rådet og fylkesmannen og fylkeskommune, samt andre relevante offentlige og private aktører.

For å få tilgang på relevante dokumenter som omhandlet Regionrådet for Bergen og omland, og som kunne besvare spørsmålene i problemstillingen min, tok jeg først kontakt med Interkommunalt arkiv i Hordaland og Bergen byarkiv. De meldte tilbake at de ikke kunne finne noe arkivmateriale knyttet til regionrådet, og viste videre til Hordaland fylkesarkiv. Hordaland fylkesarkiv hadde arkivmaterialet som omhandlet regionrådet, og inviterte meg til å gå gjennom materialet i deres arkiv. Arkivmaterialet bar preg av at det ikke var systematisk arkivert i henhold til vanlige arkivregler, og bestod av utallige permer og esker som jeg brukte noen uker på å gå gjennom. I samtale med arkivmedarbeider på fylkesarkivet fikk jeg forståelse av at ved nedleggelsen av regionrådet var arkivmaterialet levert fylkesarkivet i poser, og de hadde ikke hatt anledning til å jobbe seg gjennom og arkivere materialet enda. Jeg fikk tilgang på alt det som fantes av materiale om regionrådet, og det dekket hele perioden fra 1988 til 2010, med unntak av årene 2007 og 2008. Det var vanskelig å få klarhet i hva som var grunnen til at disse årene ikke var den del av dokumentmaterialet. Dersom jeg skal spekulere i det kan det være at de aktuelle permene står et annet sted i fylkesarkivet eller at de aldri ble levert arkivet ved nedleggelsen av regionrådet. Dokumentmaterialet som jeg hadde tilgang på var relativt omfattende, og etter min oppfattelse representativt for virksomheten i regionrådet.

Mange av dokumentene i materialet fremstod som formelle, og i de fleste tilfeller offentlige (protokoller, årsmeldinger, skriftlig kommunikasjon med andre offentlige enheter) dokumenter. Når teksten i et dokument er formell preges den av fastsatte krav til form, språk og korrekthet. Dokumenter som representerer et samarbeid av offentlige enheter, der dokumentene i enkelte sammenhenger også skal benyttes i egen kommunes saksbehandling og arkiv, følger gjerne slike formelle formkrav. Formelle dokumenter er med andre ord konkrete og saklige, og de inneholder ikke informasjon om stemningen, følelser eller personlige meninger. Selv om en og samme person innehadde sekretærfunksjonen for rådet gjennom store deler av perioden, var ikke dokumentene et produkt av han personlig, men et resultat av enighet og føringer fra regionrådets styre, råd eller noen av utvalgene knyttet til rådet. Offisielle dokumenter som eksempelvis brev til andre offentlige etater kommer i tillegg innunder krav til offentlig journal og mulighet for presse og innbyggere å få innsyn i dokumentene, jf. Offentlighetsloven. Den enheten som formulerer brevet kjenner til offentlighetens rett til innsyn, og i mange tilfeller vil slike dokumenter kunne bære preg av det at en er varsom med hva som tas med i teksten og hvordan det formuleres.

Forskningsrapporter og artikler som jeg har benyttet har vært med på å gi oversikt over tidligere forskning og kartlegging gjort på nasjonalt nivå, og har kunnet si noe om signalene fra staten som i de fleste tilfeller har bestilt forskningsrapportene. Det at det offentlige Norge har digitalisert mye av driften sin har gjort dokumenter fra Storting, Regjering, forskningsinstitusjoner og andre lettere tilgjengelig i mine litteratursøk.

For bedre å kunne forstå bakgrunnen og motivene til den enkelte kommunenes deltakelse i regionrådet, ønsket jeg å undersøke et utvalg blant medlemskommunene. Kommunearchivene var ikke en del av mitt arkivmateriale, men det kunne jeg nok fått tilgang til dersom ønskelig. Intervju av et utvalg av medlemskommunene ville med stor sannsynlighet gitt økt kunnskap om motivene og bakgrunnen for deltakelse, og hadde vært nyttig. Bearbeidelsen av arkivmaterialet fra fylkesarkivet tok derimot mye tid, og omfanget i denne oppgaven begrenset mulighetene til å gjennomføre ytterligere undersøkelser og intervjuer. I tillegg gjorde jeg en vurdering på hvilken verdi slike intervjuene kunne ha. Et viktig element som Knut Kjeldstadli peker på ved muntlige kilder er minnet hos personen som intervjues. Når en person skal minnes hendelser som ligger forut i tid forekommer det både glemsel og feilerindringer. Erindringer er en aktiv

prosess der erindringene konstruerer et bilde av egen fortid, samtidig som forestillingen om fortiden kan farges av senere erfaringer hos personen.¹⁶ Det utvalget som ville vært aktuelt som informanter ville i dag med stor sannsynlighet ikke innehatt samme posisjon eller stilling som for 10 år siden, og samarbeidet i regionrådet var kun en liten del oppgaveansvaret til personene. Tidsaspektet sammen med elementene beskrevet over ga stor usikkerhet rundt verdien av å intervju informanter i forbindelse med oppgaven. Datamaterialet produsert fra dokumentene hentet fra fylkesarkivet, sammen med tidligere nevnte skriftlige kilder, vurderte jeg til å være tilstrekkelig for å kunne besvare oppgavens problemstilling.

1.5 Oppgavens oppbygging

Oppgaven inneholder fem kapitler. Kapittel 2 legger grunnlaget for bedre å kunne forstå konteksten som Regionrådet for Bergen og omland opererte i. I denne delen av oppgaven beskrives ulike modeller for hvordan den offentlige forvaltningen er og har vært organisert i Norge, og i Bergensregionen. Det historiske tilbakeblikket på organiseringen av offentlig forvaltning i regionen, og relasjonen mellom Bergen by og dens omland er også en viktig del av denne konteksten, og kan bidra til å forklare dynamikken som var i samarbeidet. Kapittel 2 inneholder videre begrepsavklaringer for blant annet de ulike regiontypene og selskapsformene for interkommunale samarbeid.

Kapittel 3 består av analysen som er bygd opp kronologisk og temabasert. Den første delen av kapitlet beskriver etableringen av regionrådet, hvordan de valgte å organisere samarbeidet og hvilke arbeidsfelt som ble valgt og hvorfor. I fortsettelsen beskrives regionrådets samarbeid, fremgangsmåte og resultat med utgangspunkt i to av de dominerende oppgaveprosjektene – bærekraftig utvikling og IKT-prosjekt. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang med mulige forklaringer på eventuelle endringer og nedleggelsen av regionrådet.

Oppgaven avsluttes med kapittel 4 der det konkluderes om funnene i oppgaven har svart på spørsmålene i problemstillingen.

¹⁶ 1999 Kjeldstadli, Fortida er ikke hva den en gang var

2. Styrings- og samhandlingsformer

2.1 Innledning

For å kunne utvikle en helhetlig forståelse av Regionrådet for Bergen og omland er det viktig å forstå sammenhengen (konteksten) som regionrådet inngikk i. Det er derfor behov for å bli bedre kjent med deler av regionens historie, og de ulike aktørene som var med på å påvirke aktivitetene i regionrådet og i regionen. Aktører kunne være offentlige enheter som fylkeskommunen, fylkesmannen, staten, andre kommuner og samarbeid, for å nevne noen. Beslutninger og handlinger utført av aktørene kunne påvirke regionrådet sine mulighet for handling. De ulike aktørene, inkludert regionrådet, måtte forholde seg til gitte rammebetingelser for sine aktiviteter og virksomhet. Rammebetingelsene kunne omfatte lovgivning og krav til planlegging for i de ulike styringsnivåene i Norge og regionen, og tilgang på økonomiske ressurser, kompetanse og kunnskap.

2.2 Styringsformer

Rammebetingelsene for offentlig styring og handling i Norge, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, tar utgangspunkt i formelle lover og regler. Regionrådet for Bergen og omland som bestod av kommuner og fylkeskommune måtte derfor styre og handle innenfor disse formelle rammene. For bedre å kunne forstå denne delen av handlingsrommet må vi først se nærmere på styringsnivåene i Norge, for deretter å se på ulike samhandlingsformer i de neste delkapitlene.

2.2.1 Styringsnivåene i Norge

Som tidligere nevnt har vi i Norge tre styringsnivåer (forvaltningsnivåer) – staten med Stortinget, regjeringen og statsforvaltningen, fylkeskommunene og kommunene. Vi betegner gjerne disse styringsnivåene som nasjonale, regionale og lokale styringsorganer.

Alle tre forvaltningsnivåene styres av folkevalgte forsamlinger, direkte valgt av innbyggerne. *«Samtidig som kommunene skal forvalte og iverksette nasjonal politikk på en rekke felt, og slik kan ses på som avledet statsmakt, er de også lokale selvstyreorgan som skal uttrykke og utforme lokale mål og interesser»¹⁷*. Vi sier gjerne at vi i Norge har generalistkommuner, forstått med at alle kommunene skal tilby de samme tjenestene. Tjenestene skal ha samme kvalitet uavhengig av innbyggertall, størrelse, bosettingsstruktur, økonomi med mer. Det sier seg selv

¹⁷ 2007:142, Tom Christensen m.fl., Forvaltning og politikk

at det kan være krevende for mange kommuner, spesielt de mindre, og oppfylle disse kravene alene.

I tillegg til det kommunale nivået har Norge også det fylkeskommunale nivået. Christensen m.fl.¹⁸ plasserer fylkeskommunen i det de kaller «mellomnivået i norsk forvaltning». Dette mellomnivået finnes også i «*mindre institusjonaliserte organisasjonsformer i norsk politikk og forvaltning, som for eksempel interkommunale samarbeidsformer, regioner, regional statlig organisering og regionråd*»¹⁹.

Det er verdt å se nærmere på rammene for interkommunale samarbeid, og hvordan en kan definere og forstå en region. Dette kommer jeg tilbake til i delkapittel 2.3.

2.2.2 Regional- og lokalnivået i Norge

Regionrådet for Bergen og omland var et samarbeid mellom en gruppe kommuner og Hordaland fylkeskommune. Hvordan har utviklingen vært når det gjelder etableringen av det regionale og lokale styringsnivået i Norge?

2.2.2.1 Utviklingen av det lokale og regionale styringsnivået i Norge

Forvaltningsnivåene i Norge har gjennom tidene hatt ulike strukturere og oppgaveneansvar. De ulike inndelingene og nivåene har hatt ulik størrelse, betegnelse og ansvar. For denne oppgaven er det mest interessant å se på det som skjedde fra formannskapslovene trådte i kraft i 1837.

Formannskapslovene fra 1837 ga Norge folkevalgt kommunalt nivå. Det ble vedtatt en formannskapslov for byene, og en for resten av landet. Med bakgrunn i dette ble det opprettet folkevalgte bykommuner og herredskommuner (landkommuner), der bykommunene hadde større fullmakter enn herredskommunene. Bykommunene hadde blant annet handelsprivilegier som styrte hvem og hvor det kunne drives handelsvirksomhet. Det ble også opprettet amtskommuner for å ivareta oppgaver som ikke kunne løses i den enkelte landkommune. Det

¹⁸ 2007, Tom Christensen m.fl., Forvaltning og politikk

¹⁹ 2007:156, Tom Christensen m.fl., Forvaltning og politikk

ble etablert et amtsformannskap bestående av ordførerne i landkommunene, som skulle ta stilling til spørsmål som angikk flere kommuner.²⁰ I Norge ble amt og amtmann erstattet med fylke og fylkesmann fra 1. januar 1919, og Søndre Bergenhus amt ble til Hordaland fylke.²¹

I 1964 får vi lov om fylkeskommuner, og de fleste byene ble innlemmet i fylkeskommuner. Kommunestyrene valgte fylkestinget, og fylkestinget valgte fylkesordførere. Fylkeskommunene gikk fra å være et hjelpeorgan for herredskommunene til å bli et selvstendig regionalt styringsnivå, med flere oppgaver og større ansvar. De får blant annet større ansvar for den videregående opplæringen, og fire år senere får fylkeskommunene også ansvar for planlegging og drift av somatisk helsetjeneste (sykehusene). I 1972 ble Bergen byfylke en del av Hordaland fylkeskommune. Det ble innført direkte valg til fylkestingene i perioden 1974-1976, og fylkesmannen og fylkeskommunens administrasjon skilte lag.

Når formannskapslovene ble vedtatt i 1837 ble kommunene inndelt basert på de eksisterende prestegjeldene. Det var likevel tilpasninger der noen prestegjeld ble delt i flere kommuner (ofte tilsvarende sogn), og kjøpsteder som ønsket det ble egne kommuner. Kommuneinndelingen i 1837 endte med 355 landkommuner og 37 bykommuner.²²

Fra formannskapslovene trådte i kraft og frem til 2. verdenskrig var kommunestrukturen i Norge lite regulert eller kritisk vurdert. Etter 2. verdenskrig har det av regjering og Storting vært satt ned ulike utvalg og komiteer for å gjennomføre utredninger, og komme med forslag til endringer i kommunestrukturen. Først ute var Schei-komiteen i 1946, som ble ledet av fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei. I Schei-komiteens innstillinger, og i Stortingets oppfølging av disse, ble det lagt vekt på at kommunene måtte ha et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for forsvarlig og hensiktsmessig drift. Det betydde at kommunene ikke skulle ha et mindre innbyggertall enn 2500-3000, og helst større. Schei-komiteen var også opptatt av at kommunene måtte ha et robust og allsidig næringsgrunnlag, og et levedyktig sentrum. Oppfølgingen av Schei-komiteens arbeid resulterte i at det i tidsrommet 1957-1967 var store endringer i kommuneinndelingene i Norge, og antall kommuner ble redusert fra 744

²⁰ 2014, rapport 58, Møreforskningen, Alternativer for regionalt folkevalgt nivå

²¹ Store norske leksikon, https://snl.no/Bergenhus_amt

²² 2005 Bernt m.fl. - Kommunalrett

(680 herredskommuner og 64 bykommuner) i 1957 til 454 (407 + 47) i 1967. Endringene i kommuneinndelingen fortsatte med byutvidelser i tidsrommet fra 1968 til 1974.²³ For Bergen sin del resulterte dette i at kommunene Åsane, Fana, Laksevåg og Arna ble innlemmet i Bergen kommune i 1972.

Prossesser rundt struktur og innhold for kommune og fylkeskommune fortsatte, og regjering og Storting satte ned flere utvalg for utredning og endring. Flere av utredningene pekte på reformbehov, men det har i tidsrommet 1970-2010 foreløpig resultert i få endringer i struktur og innhold for lokalt og regionalt nivå i Norge. Det har fra Stortinget sin side vært lagt opp til at initiativet til endring måtte komme fra kommune eller fylkeskommune selv. Statsforvaltningen har vært, og er, opptatt av at fylkeskommunale og kommunale oppgaver blir løst på den mest hensiktsmessige måten, både administrativt og for den enkelte borger i Norge. De sentrale myndighetene mener derfor, med bakgrunn i at kommunene har fått ansvaret for flere og mer omfattende oppgaver, at flere av kommunene blir for små til å fungere som effektive administrasjonsheter.²⁴

Kommuner og fylkeskommuner ga uttrykk for at de så behovet for reform, men mente at en del av utfordringene kunne løses med et sterkere interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid.²⁵

Regjeringen bestående av Frp og Høyre, som kom til makten ved Stortingsvalget i 2013, har hatt stort fokus på kommune- og fylkesinndelingen i Norge, og et ønske om å reformere kommune- og fylkesstrukturen. Kommunereformen som ligger i avtalen mellom Regjeringen og støttepartiene Krf og Venstre sier at innen 1. januar 2020 skal antall kommuner reduseres fra 428 til 356. Videre har Stortinget behandlet regionreformen og fra 1. januar 2020 skal det ifølge vedtaket være 11 fylker eller regioner i Norge.²⁶ Bakgrunnen for at Regjeringen mener

²³ 2017, regjeringen.no, Historisk utvikling <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

²⁴ 2005, Bernt m.fl. - kommunalrett

²⁵ 2017, regjeringen.no, Historisk utvikling <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

²⁶ 2018, Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/>

at det er behov for en strukturendring som fører til større kommuner og regioner, er at mulighetene og evnene til å løse lovpålagte og samfunnsutviklende oppgaver på en effektiv måte med god kvalitet, ikke lenger lar seg gjøre med den inndelingen som er i dag.²⁷

Kommuner og fylkeskommuner har, uavhengig av de ulike kommunereformene, sett behov for å samarbeide på tvers av kommune- og fylkeskommunegrensene for å kunne løse sine oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte.

2.2.2.2 Forvaltningsreformen

Den største endringen som har skjedd i perioden med reformdiskusjoner, var at Stortinget vedtok forvaltningsreformen²⁸ med virkning fra 1. januar 2010.

Forvaltningsreformen betydde overføring av myndighet og oppgaver fra statlig til regionalt nivå, i betydning fylkeskommunene. I den nye plan- og bygningsloven av 2008 var det satt en del nye krav til regional planlegging, både når det gjaldt tema som folkehelse og klima/miljø. Gjennom forvaltningsreformen var kravene og forventningen til det regionale nivået blitt utvidet. I lovteksten var kravet at fylkeskommunen i sin regionale planstrategi skulle si noe om tiltak for å «*fremme befolkningens helse*», mens forvaltningsreformen sa at fylkeskommunen skulle være pådriver for folkehelsearbeidet i fylket og ha ansvar for å samordne dette arbeidet.

Regjeringen ønsket gjennom forvaltningsreformen å fornye og styrke fylkeskommunen sin rolle som regional utviklingsaktør.²⁹ Fylkeskommunen hadde allerede regionale utviklingsoppgaver innenfor videregående opplæring, samferdsel, kultur og regional planlegging, men regjeringen ønsket å utvide fullmaktene innenfor de eksisterende oppgavefeltene, og legge til flere oppgaver. Statsforvaltningen mente at overføring av oppgaver og myndighet, ville gi fylkeskommunen større og mer helhetlig handlingsrom. Dette mente de ville gi fylkeskommunen økt legitimitet som samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommunene i fylket.³⁰

²⁷ 2018, Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/>

²⁸ 2018, Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/>

²⁹ 2018, Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/>

³⁰ 2018 Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/>

Innenfor området samferdsel hadde fylkeskommunene gjennom forvaltningsreformen eksempelvis fått utvidede oppgaver og myndighet som innebar at de overtok rettigheter og plikter for store deler av det øvrige riksveinettet, med tilhørende fergestrekninger. Fylkeskommunen fikk gjennom reformen styrket sin posisjon i forhold til kommunene, med bakgrunn i utvidet myndighet, og ikke minst forvalter av flere ressurser og tildelte midler.³¹ Dette var en endring i skillelinjene mellom forvaltningsnivåene, mens de geografiske inndelingene var uendret.

I de neste delkapitlene vil jeg skissere kort hvordan kommunene og fylkeskommunene er organisert, hvordan styringsmekanismene fungerer, og hvordan fremveksten av samarbeidsråd og regionråd har vært de siste tre tiår i Norge.

2.3 Interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid, og interkommunale selskap
Delkapitlene over viser at sentrale myndigheter jevnlig vurderer behov for justeringer i hvordan forvaltningen er organisert og hvilke oppgaver som løses på hvilket forvaltningsnivå. Dette gjøres for å imøtekomme endringer i samfunnet både globalt, statlig, regionalt og kommunalt. Det kan være behov for at de ulike styringsnivåene gjør tilpasninger for å imøtekomme endringene, og løse sine oppgaver på en så effektiv og hensiktsmessig måte som mulig.

I noen tilfeller kan kommuner og fylkeskommuner oppleve at de eksisterende kommune- og fylkesgrensene blir for snevre når de skal finne de gode oppgaveløsningene. De søker da samarbeid, eller inngår samarbeidsavtaler med andre kommuner, fylkeskommuner eller private aktører, for å unngå å måtte overføre ansvaret for oppgavene til styringsnivåene over.³² Avhengig av oppgavens natur og omfang velger kommunene eller fylkeskommunene sin samarbeidsform og samarbeidspartner.

³¹ 2018 Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/>

³² 2005 Bernt m.fl., Kommunalrett

Noen ganger kan det være behov for en begrenset samarbeidsavtale som gjelder et spesifikt prosjekt, som for eksempel bygging av et felles kulturhus, mens det i andre tilfeller kan være ønskelig med et mer formalisert og varig samarbeid. Når det gjelder formaliserte, og mer varige samarbeid, betyr dette i mange sammenhenger det som betegnes som et interkommunalt samarbeid etter bestemmelsene i §§ 27-28 i Kommuneloven av 1992. Mens i andre tilfeller kan kommuner eller fylkeskommuner velge å etablere interkommunale selskaper (Lov om interkommunale selskaper av 1999) for løse felles oppgaver.

Regionrådet for Bergen og omland var et samarbeid på tvers av kommune- og fylkeskommunegrenser, og for bedre å kunne forstå hvordan og hvorfor det ble etablert må vi se nærmere på de ulike mulige samarbeid- og selskapsformene. I fortsettelsen skisseres derfor vilkårene for interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid og interkommunale selskaper.

2.3.1 Interkommunale og interfylkeskommunale samarbeid

I forarbeidene til Kommuneloven av 1992 (NOU1990:13)³³ ble det kommentert at kommunesammenslåinger, og færre og større fylkeskommuner, kunne redusere behovet for interkommunalt samarbeid. I motsatt fall kunne utvidet interkommunalt samarbeid redusere behovet for sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner. Lovutvalget diskuterte videreføring av bestemmelser som åpnet for at staten kunne gi pålegg om samarbeid, men konkluderte med at det viktigste var å legge til rette for fortsatt muligheter for frivillig samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, og mer utfyllende regler for bedre å klargjøre de rettslige forholdene i slike samarbeid.

I ny kommunelov ble mulighetene for samarbeid og felles løsninger på tvers av kommune- og fylkeskommunegrenser videreført. Bestemmelsene i loven skiller mellom ikke-lovpålagte oppgaver og lovpålagte oppgaver, løst innfor et interkommunalt samarbeid. Kommune og/eller fylkeskommune har mulighet til å «overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver» til en *vertskommune*, jf. § 28-1 a. Denne formen for samarbeid kan benyttes når en ønsker en lovpålagt oppgave løst administrativt av en kommune på vegne av flere, som for eksempel det

³³ NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

kommunale barnevernet. Vertskommunen treffer da avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker innenfor det avtalte saksfeltet. En annen form for interkommunalt samarbeid er *samkommune*. Samkommuner er et eget rettssubjekt, og en kommune eller fylkeskommune kan ikke delta i mer enn én samkommune. I samsvar med bestemmelsene i § 28-2 b. kan alle oppgaver og avgjørelsesmyndighet, som ikke ved lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget, overføres til samkommunen. Samkommunestyret skal bestå av minst tre representanter fra hver av deltakerkommunene. I 2009 ble Midtre Namdal samkommune etablert bestående av kommunene Namsos, Namdalseid, Fosnes og Overhalla. Bakgrunnen for å etablere Midtre Namdal samkommune var et ønske om å «*prøve ut en helhetlig og forpliktende styringsmodell for interkommunalt samarbeid*». ³⁴

Kommuner og fylkeskommuner kan også inngå interkommunale samarbeid som omhandler ikke-lovpålagte oppgaver, og vedtar da i kommunestyret og fylkestinget å opprette et styre som de gir myndighet til å treffe «*avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering*», jf. § 27 i kommuneloven. Slike samarbeid skal ikke omfatte virksomhet som har karakter av utøving av forvaltningsmyndighet som er tillagt kommuner eller fylkeskommuner ved lov³⁵. Utøving av offentlig myndighet dreier seg om å ta avgjørelser som «*er bestemmende for den enkelte borgers rett*»³⁶. Eksempler på slike avgjørelser kan være rett til å motta sosialstønning, rett på studieplass eller bevilling til å selge alkohol på et arrangement o.l. Det som kan overføres av oppgaver til slike interkommunale samarbeid må være «*avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering*»³⁷. Eksempler på slike oppgaver kan være renovasjon, kollektiv transport, vann og avløp. Dersom vi ser på oversikten over regionråd som fremgår i Jacobsen sin artikkel³⁸, ser vi at størstedelen av rådene eller regionale samarbeid i Norge var «samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver». Næringsutvikling kan også være et eksempel på en slik ikke-lovpålagt oppgave.³⁹

Når kommuneloven av 1992 hadde virket i noen år kom lovmyndighetene til at bestemmelsene om interkommunalt samarbeid ikke var tilstrekkelig når det kom til noen av de interkommunale

³⁴ Midtre Namdal samkommune <http://www.midtre-namdalen.no/>

³⁵ 2005:246 Bernt m.fl., Kommunalrett

³⁶ 2010:169 Bernt m.fl., Frihagens Forvaltningsrett

³⁷ 2005:247 Bernt m.fl., Kommunalrett

³⁸ 2012 Jacobsen, Styringsnettverk på norsk

³⁹ 2005 Bernt m.fl., Kommunalrett

samarbeidene som fremstod som ansvarlige selskaper, og det ble derfor i 1999 vedtatt en egen lov om interkommunale selskaper.

2.3.2 Interkommunale selskaper

Interkommunale selskaper (IKS) benyttes når eierne er kommuner og/eller fylkeskommune, eller andre interkommunale selskaper, og reguleres av Lov om interkommunale selskaper.

I samsvar med formålsparagrafen i loven skal et interkommunalt selskap forstås som «*et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper*». Den enkelte deltakers ansvar når det gjelder selskapets forpliktelser tilsvarer deltakerens eierandel i selskapet. Et representantskap bestående av minst en representant fra hver deltaker er «*selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet*». Selskapsavtalen skal vedtas i det respektive kommunestyret, fylkestinget eller representantskapet dersom deltaker er et annet interkommunalt selskap, og de samme organene oppnevner egne representanter til selskapets representantskap.⁴⁰

Bergen kommune er medeier i flere interkommunale selskaper som for eksempel Bergen Kino, BIR (Bergensområdets interkommunale renovasjonsselskap) og BKK (Bergenhavvøens Kommunale Kraftselskap AS). BKK eies av 19 kommuner (inkl. to kommunale kraftlag) i fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane sammen med Statkraft Holding AS, der Bergen kommune og Statkraft utgjør majoriteten i selskapet. Interkommunale selskaper benyttes gjerne når to eller flere kommuner eller fylkeskommuner skal drive felles næringsvirksomhet.

Dette viser at lovverket legger til rette for ulike muligheter for frivillig samarbeid på tvers av kommune- og fylkeskommunegrensene for å løse ulike lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver, med bakgrunn i bestemmelsene i Kommuneloven og Lov om interkommunale selskaper.

⁴⁰ 2000 Lov om interkommunale selskaper

2.3.3 Fremveksten av regionråd i Norge og de ulike modellene

I Norge har det de siste tiårene vokst fram Regionråd, og andre typer interkommunale samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det har med bakgrunn i dette vært gjennomført flere utredninger og kartlegginger for å gi bedre kunnskap om omfanget av regionråd, og andre typer interkommunale samarbeid, og hvilken rolle og funksjon disse har. Utredningene og kartleggingene har omhandlet noen bestemte deler av Norge eller hele landet.⁴¹ I fortsettelsen vil jeg, med utgangspunkt i en slik kartlegging⁴², se nærmere på fremveksten av regionråd og regionrådliggende samarbeidsorgan i Norge, og de ulike måten å organisere et slikt samarbeid på.

Det eldste regionrådet i Norge ble etablert i 1936, noen på 1950-1960 tallet, mens de fleste ble etablert etter 1990. I 2000 fantes det 52 regionråd, som betydde at 74 % av kommunene på det tidspunktet var medlem i ett eller flere regionråd. I 2007 var antallet regionråd kommet opp i 69, og 97 % av kommunene i Norge var med i ett eller flere regionråd, som viser en betydelig vekst også etter 2000.⁴³ Regionråd defineres i rapporten fra NIVI analyse (2007)⁴⁴, som et politisk samarbeidsorgan mellom kommuner, formalisert med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale, og med mange saker som arbeidsfelt (ikke være et sektororgan). I rapporten ble det vist til at kartleggingen hadde avdekket at det også fantes regionrådliggende samarbeidsorgan som ikke kom innunder definisjonen for regionråd. Disse regionrådliggende samarbeidsorganene var enheter med bredere sammensetning enn i et regionråd. De kunne eksempelvis være sammensatt av både kommuner, fylkeskommuner og andre regionale aktører fra privat næringsliv. Alle aktørene hadde stemmerett i det politiske styringsorganet, og intensjonserklæringer eller lignende erstattet kravet til formaliserte vedtekter eller skriftlige avtaler. I tillegg var samarbeidene mer interessepolitisk, og begrenset seg til spesielle saksfelt som for eksempel næringsutvikling.⁴⁵

⁴¹ Eksempler på slike utredninger er NIVI Rapport 2007:2 – landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner, NIVI rapport 2009: - Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer, IRIS rapport 2013:008 - Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer

⁴² NIVI Rapport 2007:2

⁴³ NIVI Rapport 2007:2

⁴⁴ NIVI Rapport 2007:2

⁴⁵ NIVI Rapport 2007:2

Regionrådene varierte i størrelse, fra to medlemmer til 13, med et gjennomsnitt på 6 medlemmer. Regionrådet for Bergen og omland var landets største målt i folketall med sine 337 000 innbyggere, mens Setesdal Regionråd var landets minste med 7 000 innbyggere. Kommunene meldte i NIVI sin kartlegging at regionrådets viktigste rolle de siste årene hadde vært å utvikle interkommunale ordninger mellom medlemskommunen. Eksempler på interkommunale samarbeidsområder som ble trukket fram var samarbeid om næringsutvikling, samferdsel og infrastruktur, samt regional planlegging og utvikling. Når det gjaldt samarbeid innenfor administrative tjenester og tjenesteproduksjon, var det kun 20 % av kommunene som anså disse områdene som viktigst for regionrådssamarbeidet.⁴⁶

Bortimot 90 % av regionrådene hadde sitt lovgrunnlag i kommunelovens § 27, mens de siste 10 % hadde valgt å etablere seg som et interkommunalt selskap. Når det gjaldt styrende organer hadde nærmere halvparten av regionrådene valgt «ordførermodellen», der kun ordførerne deltok som faste medlemmer med stemmerett. En mindre andel (ca. 30 %) hadde valgt en modell med bredere politisk representasjon, med både ordførere og representanter fra opposisjonen i kommunene, mens en enda mindre del av regionrådene hadde valgt en modell der representanter fra administrasjonen (rådmennene) også var en del av de styrende organene. De fleste regionrådene hadde egen administrasjon, enten med et eget fast sekretariat, sekretariattjeneste dekket av en av aktørene eller at funksjonene gikk på omgang mellom kommunene. Regionrådene finansierte hovedsakelig driften sin gjennom tilskudd fra medlemskommunene (96 %), men det var også vanlig med tilskudd fra fylkeskommunen.⁴⁷

Politikere og sekretariatsledere i regionrådene ble i kartleggingen bedt om å svare på hva de mente hadde vært de viktigste gevinstene ved regionrådssamarbeidet, og økt mulighet for å påvirke regionale og nasjonale aktører, samt bedring av samarbeidet på tvers av kommunene, ble trukket frem. Noen av utfordringene som ble meldt tilbake fra var manglende samarbeidsvilje, og at det var lite effektivt når det kom til å ta beslutninger i regionrådet. Et annet viktig spørsmål som ble belyst i kartleggingen var hvorvidt politiske ledere og sekretariatsledere fant de geografiske grensene til regionrådet funksjonelle. I det store og det

⁴⁶ NIVI Rapport 2007:2

⁴⁷ NIVI Rapport 2007:2

hele meldte de tilbake at det «*geografiske nedslagsfeltet for regionrådet var lite funksjonelt*»⁴⁸ Dette var begrunnet i at de geografiske grensene fungerte godt når det gjaldt lokal kultur og identitet blant innbyggerne, mens det for felles løsninger på administrasjon og tjenesteyting i mange tilfeller fungerte dårlig. I tillegg mente et flertall at de spurte, at de geografiske grensene for regionrådet og grensene for felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, ikke var sammenfallene. Kunne dette skyldes at når avgjørelsene om hvilke kommuner som skulle inngå i regionrådene, så ble ikke geografisk funksjonalitet tatt i betraktning?⁴⁹

Hvilke tanker hadde politiske ledere og sekretariatsledere gjort seg når det gjaldt fortsettelsen for regionrådene? Politiske ledere mente at det var behov for endringer, og da spesielt det som dreide seg om å få overført beslutningsmyndighet til regionrådene, og styrke finansieringen av driften. Det var også en stor andel som så behovet for endring i formål, organisering eller oppgaver for regionrådet, og at en burde vurdere antallet medlemskommuner og hvilke medlemskommuner som var hensiktsmessig.⁵⁰

2.4 Lovpålagte krav og plikter til planlegging og samordning

En del av betingelsene og rammene for offentlig virksomhet, og samhandling, settes av nasjonale lover, regler og vedtak. For bedre å forstå hvilke krav og plikter som ligger hos kommunene og fylkeskommunene, og hvordan de har valgt å løse noen av de, vil jeg i dette delkapittelet se nærmere på krav til planarbeid på regionalt og kommunalt styringsnivå.

2.4.1 Regelverk

I tidligere plan- og bygningslov fra 1965, 1985, og i ny plan- og bygningslov fra 2008, er det i varierende grad krav til planlegging på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå.

I bygningsloven fra 1965 var det krav til oversiktsplaner betegnet som regionplan og generalplan, men også mer detaljerte reguleringsplaner. Kommunene var pliktig til å utarbeide generalplaner som skulle vise planer for samordning og fellesløsninger, når det gjaldt arealer og de allmenne behovene i kommunen. Mens regionalplanlegging skulle gjøres når det var nødvendig å samordne arealutnyttelse og annet i to eller flere kommuner. Regionalplanlegging

⁴⁸ NIVI Rapport 2007:2, s. 6

⁴⁹ NIVI Rapport 2007:2

⁵⁰ NIVI Rapport 2007:2

viste seg å ha liten suksess, og i 1973 kom det derfor bestemmelser om en tredje oversiktsplan – i tillegg til regionplan og generalplan – nemlig fylkesplanen.⁵¹ I plan- og bygningsloven fra 2008 og kommuneloven fra 1992 er krav til planarbeidet for kommune, fylkeskommune og stat regulert.

For bedre å forstå de rammene som kommunene og fylkeskommunen måtte forholde seg til ved etableringen av Samarbeidsrådet for Bergen og omland på slutten av 1980-tallet, vil jeg vise til noen av hovedtrekkene i plan- og bygningsloven fra 1985. Fylkesplanleggingen hadde i loven fra 1985 krav til å «*samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket*» jf. § 19-1. I organiseringen av fylkesplanarbeidet var det krav til at det forelå et løpende samarbeid med kommunene i fylket, samt andre offentlige myndigheter og private aktører med interesser i planarbeidet.

Som vi skal se senere i delkapittel 3.1 valgte Hordaland fylkeskommune å organisere fylkesplanarbeidet sitt ved å dele fylket inn i mindre regioner (Nordhordland, Sunnhordland og Indre strom), og bygge opp mindre organisasjoner med råd, styrer (arbeidsutvalg) og arbeidsgrupper for hver region, for bedre å samordne den regionale planleggingen.

Det å endre eller vedta nye lover i Norge er en grundig prosess, som i de fleste tilfellene starter med at regjeringen fremmer lovforslag til Stortinget.⁵² Hvor lang tid en lovprosess tar kan nok variere, men frem til endelig vedtak og iverksetting signaliserer regjeringens igangsatte lovarbeid ønsket endring. Endringene som kom med ny plan- og bygningslov i 2008 er i den sammenheng viktig, og en lov SBO måtte forholde seg til de siste årene før nedleggelse.

Det er plan- og bygningslov av 2008 krav til en regional plan, som legger grunnlaget for «*regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen*», jf. § 8-2. De regionale planene utarbeides i samarbeid med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. En regional plan er i motsetning til kommunenes arealplaner

⁵¹ 2005 Bernt m.fl., Kommunalrett

⁵² <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>

ikke bindende, men skal likevel legges til grunn for vedtak hos andre planmyndigheter. Som tidligere nevnt var det i plan- og bygningslov av 1985 krav til fylkesplan, mens nye lov utvider begrepet og kravene til «regional planlegging og regional planstrategi». I loven fra 1985 fremstår fylkesplanleggingen mer overordnet med krav til samordning i form av «*et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet*»⁵³, mens i gjeldende lov legges det mer opp til at planstrategien skal «*redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer*»⁵⁴, og det skal være en strategi for medvirkning. Tidligere lov virket å samordne mer mellom statlig og regionalt nivå, mens lov fra 2008 samordner mer regionalt i samspill med det lokale nivået.

Plan- og bygningslov av 2008 er klar på at planleggingen skal fremme helhet ved at oppgaver, sektorer og interesser i et området sees i sammenheng. Dette gjøres ved samordning og samarbeid mellom de ulike planmyndighetene, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten, jf. § 3-1. Bakgrunnen for dette er at samfunnsplanlegging og arealplanlegging ikke kan løses tilfredsstillende innenfor rammen av den enkelte kommune.⁵⁵ Loven omhandler primært tre planmyndigheter – statlig, regional og kommunal. Klimaplan for Hordaland 2014-2030 (Regional klima- og energiplan) er et eksempel på et planarbeid som involverer både kommunene, næringslivet og FoU-miljøene i regionen. Hordaland fylkeskommune sin klimaplan legger føringer for lokalt nivå som for eksempel at «*i Bergensområdet skal boligområder og arbeidsintensive næringsområder lokaliseres i tilknytning til kollektivnettet*»⁵⁶, for å redusere biltrafikken og utslipp fra fossilt brensel. Når byggesaksavdelingen i Bergen kommune skal behandle saker fra private entreprenører om boligbygging, må kommunen ta hensyn til føringene i fylkeskommunens klimaplan.

Statlige planvedtak skal omhandle nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Departementet har som oppgave at de vedtak som er truffet av statlige planmyndigheter følges opp av den regionale og kommunale planleggingen. Gjennom klimaforliket i Stortinget har norske politikere blitt enige om ulike tiltak for å redusere

⁵³ Plan- og bygningslov av 1985, jf. § 19-1

⁵⁴ Plan- og bygningslov av 2008, jf. § 7-1

⁵⁵ 2011 Hans Chr. Bugge, Lærebok i miljøforvaltning

⁵⁶ Klimaplan for Hordaland 2014-2030, Regional klima- og energiplan

https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar/a4_klimaplan14-30_web-bokmerke-og-navigasjon.pdf

klimagassutslippene. Et av klimamålene gjennom klimaforliket er at «veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange»⁵⁷. Som vi ser over var dette klimamålet speilet i regional klimaplan fra fylkeskommunen.

To eller flere kommuner bør i noen sammenhenger samarbeide i planarbeidet for å samordne planleggingen over kommunegrensene når dette er hensiktsmessig. Slikt interkommunalt plansamarbeid kan gjennomføres både på initiativ fra kommunene som inngår i det eller pålegges av departementet når de ser det nødvendig⁵⁸. I lovteksten fra 1985 var det kun bestemmelsene om at departementet kunne pålegge interkommunalt samarbeid når de så det nødvendig, og ikke lagt opp til initiativ fra kommunene selv.

Et viktig nytt grunnelement som er å finne i formålsparagrafen til ny lov er at «loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner»⁵⁹.

2.5 Om region og regionen som Regionråd Bergen og Omland var en del av

Det er viktig for oppgaven og forklaringsmulighetene at jeg nå sier noe om hva en region kan være, og hvordan Regionrådet for Bergen og Omland var plassert i forhold til sine omgivelser i en større region enn seg selv. Hvem eller hva definerer en region? Hva kan regionalisering forstås?

2.5.1 Region og regionalisering

2.5.1.1 Region

Region som begrep kan forstås på ulike måter. En relativt bred definisjon er å si at en region i utgangspunktet er et geografisk område med ett eller flere bestemte kjennetegn som skiller området fra andre områder i egne nære omgivelser.⁶⁰ Kjennetegnene kan være naturgitte eller menneskeskapte (konstruerte). Kjennetegn ved en region kan deles i det Akselberg m.fl. kaller *Formale regioner* eller *Identitetsregioner*. Formale regioner kjennetegnes ved at formen er naturgitt, mens identitetsregioner er formet av felles språk, etnisitet og kultur, samt felles historie og religion. Videre beskrives regioner som er inndelt i samsvar med for eksempel

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

⁵⁸ Plan- og bygningsloven av 2008, jf. § 9-1

⁵⁹ Plan- og bygningsloven av 2008, jf. § 1-1

⁶⁰ 2016 Akselberg m.fl. Region og regionalisering

arbeidsmarked- eller boligbygging som *funksjonelle regioner*, og regioner som inngår i et institusjonelt styringssystem for *administrative regioner*.⁶¹

De 11 bispedømmene i Norge viser til landets ulike kirkelige forvaltningsområder, og de 6 lagdømmene viser til lagmannsrettens forvaltningsområder. Inndelingen av disse forvaltningsområdene er besluttet av staten, og er eksempler på administrative regioner som går på tvers av den geografiske inndelingen av det fylkeskommunale regionsnivået.

Regionbegrepet kan ha flere merkelapper og betegnelser enn det som er skissert over. Hanssen m.fl. peker på at en region kan betraktes som en territoriell størrelse, der enheten identifiseres med bakgrunn i kjennetegn definert innenfor tre hovedkategorier – «*politisk-administrative regioner, funksjonelle/økonomiske regioner og kulturelle-identitetsregioner*».⁶² Sammenlignet med definisjonene til Akselberg m.fl. tilsvarer disse tre hovedkategoriene i grove trekk politisk-administrative regioner og funksjonelle/økonomiske regioner som *formale regioner* og kulturelle-identitetsregioner som *identitetsregioner*. Politisk-administrative regioner er en del av statens forvaltningshierarki, og det er staten som bestemmer rammene og vilkårene for disse. Funksjonelle eller økonomiske regioner er geografiske områder som samhandler økonomisk og sosialt, og ikke nødvendigvis følger de administrative grensene, men kan gå på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Kulturelle identitetsregioner betegnes av at innbyggerne innenfor et bestemt geografisk område identifiserer seg med området med bakgrunn i historie og språk. I dagens regionale Norge kan regionbegrepet «*forstås som en blanding av identitetsmessige, næringsbaserte og politisk-administrative*» regioner.⁶³

En annen relevant tilnærming til regionbegrepet, er det som handler om intensjon og formål. Lysgård mener at det er mer hensiktsmessig å snakke om hva som er intensjonen og formålet med regionkategorien, heller enn å snakke om hvorvidt et territorium kan kalles en region eller ikke. Ut ifra denne tanken identifiserer han tre former for regioner – den metodiske regionen, den politiske regionen og den identifiserende regionen. Å skape og formidle kunnskap om samfunnet er viktig, og den metodiske regionen kan være rammer for systematisk analyse av

⁶¹ 2016 Akselberg m.fl. Region og regionalisering

⁶² 2012:11 Hanssen m.fl. Det regionale Norge

⁶³ 2012:11 Hanssen m.fl. Det regionale Norge

ulike samfunnsfenomener. Den politiske regionen gir rammer for politikkutforming, og er et målområde for regional politikk og planlegging. Videre har mennesker behov for å kunne fortelle andre hvem man er, og den identifiserende regionen kan brukes som rammer for å kunne identifisere seg overfor andre individer og grupper.⁶⁴

Hanssen m.fl. mener at utfordringene med å få på plass en regionreform gjennom frivillige og nye inndelinger av det regionale nivået i Norge, har resultert i ulike regionaliseringsprosesser for å «*bøte på manglende samsvar mellom politiske myndighetsområder og funksjonell oppgaveløsning*». ⁶⁵ Forklaringen til de nye regioninndelingene i form av samarbeidsråd, interkommunale samarbeid og regionråd på tvers av fylkes- og kommunegrensene, kan være for å dekke behovet for fellesløsninger på tvers av for snevre grenser.⁶⁶

De ulike forståelsesrammene av regionbegrepet er ikke absoluttet, og sklir ofte over i hverandre. Jeg vil gjennom analysen senere forsøke å si noe om hvilken type region Regionrådet for Bergen og omland dannet, og hva som kjennetegnet denne regionen.

2.5.1.2 Regionalisering

Regionalisering handler om prosessene som påvirker dannelsen av regioner. Bakgrunnen for slike prosesser kan være både kulturelle, politiske, økonomiske og naturgitte. Dersom vi tar utgangspunkt i regionalisering styrt fra staten, kan vi se nærmere på to ulike begrunnelser for statlig regionalisering. I delkapittelet over har vi sett på hvordan staten kan velge å dele inn forvaltningsområder i administrative regioner, der begrunnelsen kan være å oppnå effektivisering og lokal tilpasning som for eksempelvis for lagmannsrettens forvaltningsområder. Hanssen m.fl. peker på det som de ser på som en ny trend innenfor statlige myndigheters regionalisering, betegnet som bevegelsen fra regionenes administrative funksjoner til en mer politisk-strategisk rolle. Det regionale nivået oppfattes som viktig i utviklingen av landets økonomi, fordi sentrale faktorer for innovasjon og økonomisk utvikling ligger på regionalt nivå. Regionene skal i større grad integreres i samhandlingen mellom stat

⁶⁴ 2007 Lysgård, Regioner som forestilte fellesskap

⁶⁵ 2016:12 Hanssen m.fl. Det regionale Norge

⁶⁶ 2016 Hanssen m.fl. Det regionale Norge

og kommune, og det blir derfor viktigere med regionale samarbeid og samordning.⁶⁷ Forvaltningsreformen er et eksempel på en slik ønsket utvikling der fylkeskommunen for overført oppgaver, myndighet og midler fra staten for å fungere som en sterkere regional utviklingsaktør.

2.5.2 Byregion, storbyregion og Bergensregionen

Regionbegrepet kan, som tidligere nevnt, forstås på ulike måter. Med bakgrunn i at Bergen by var en del av regionrådet, er det viktig å se nærmere på bruken av begrepene byregion og storbyregion. I dette kapittelet vil jeg også belyse Bergensregionen, med kort tilbakeblikk på forhistorien og relasjonene mellom Bergen by og omlandet.

Hordaland fylkeskommune er en viktig aktør i Bergensregionen, og det er naturlig å se nærmere på hvordan de er organisert, og hva forholdet mellom forvaltningsnivåer er. Fylkeskommunen har tidligere organisert arbeidet sitt med utgangspunkt i ulike administrative inndelinger av fylket, som for eksempel tiltakskontor⁶⁸. Med utgangspunkt i beskrivelsen av regionalisering over vil jeg påstå at dette var regionalisering styrt av fylkeskommunen med bakgrunn i et ønske om administrative regioner for å ivareta funksjoner som næringsutvikling i fylket.

2.5.2.1. Byregion

Byregionene er definert ved en bykommune som senter, og med et utvalg omlandskommuner rundt. For en byregion vil de fleste regiontypene være representert, men byregionene i Norge er «først og fremst definert som funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, og ikke som administrative regioner».⁶⁹ Byregionene er mer flytende, og de geografiske grensene er ikke entydige eller fast over tid. Når en betegner byregioner med mer flytende geografiske avgrensninger, og at grensene endrer seg over tid, er det interessant å se på hva som kan bidra til slike endringer. Endring av grensene er i mange tilfeller et resultat av prosesser som har pågått over tid, styrt nedenfra basert på befolkningen og næringslivets bruk av regionen, eller ovenfra med bakgrunn i politisk samarbeid i og for byregionen. Faktorer som påvirker grensene til byregionen kan være hvor befolkningen bosetter seg, hvor virksomheter i offentlig og privat

⁶⁷ 2016 Hanssen m.fl. Det regionale Norge

⁶⁸ For utfyllende informasjon om tiltakskontorene se delkapittel 2.5.2.4.1

⁶⁹ 2010:56 Farsund m.fl., Norske byregioner

sektor etablerer næring – hvor arbeidsplassene er, hvor handler befolkningen, hvordan er samferdselsinfrastrukturen osv. Når det gjelder styring ovenfra, som har betydning for utviklingen av byregioner, kan det her nevnes arealpolitikk, samferdselspolitikk, næringspolitikk og kulturpolitikk.⁷⁰

2.5.2.2 Storbyregion

I delkapittelet over har vi allerede sett på hva som kjennetegner en byregion. Flere og flere av Norges befolkning bosetter seg, og jobber i og rundt de store byene. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 66,8 % av Norges befolkning var bosatt i de mest sentrale kommunene i 2009, dette var en økning fra 61,4 % i 1980. Tall fra 1970-tallet viser at veksten har vært størst i omegnskommunene til de største byene, men også at veksten i byene har vært betydelig i denne perioden.⁷¹

Dagsavisen viser i en artikkel (februar 2018), til en rapport utarbeidet av Nordisk ministerråd der veksten i og rundt byene forklares med at byene ofte har et attraktivt utdanningstilbud, et større og mer variert arbeidsmarked og kulturtilbud som appellerer til den mer urbane livstilen som flere og flere trekkes mot. Prognosene for Norge er at befolkningsveksten fram mot 2030 hovedsakelig vil komme i de mindre og mellomstore byene langs kysten grunnet fiskeindustrien der. I Norge har det vært drevet aktiv distriktspolitikk med overføringer og subsidier for å opprettholde bosetting og virksomhet i mer perifere områder. Dette har gitt bedre muligheter for å utnytte våre naturgitte ressurser i hele landet. Veksten i og rundt byene krever mer helhetlig planlegging for å gjøre byene bærekraftig og attraktive for fremtiden.⁷²

For Regjeringen var det viktig å følge opp veksten i og rundt de største byene i Norge med langsiktig storbypolitikk, og i 2003 ble «Storbymeldingen» (St.meld. nr. 31 (2002-2003)) vedtatt. Storbymeldingen bygger på flere tidligere dokumenter som blant annet St.meld. nr. 11 (1991-92) «Norge trenger storbyene» og St.meld. nr. 14 (1994-95) «Om levekår og boforhold i storbyene». Regjeringen så at storbyene var viktig for landets økonomiske utvikling, både

⁷⁰ 2010:56 Farsund m.fl., Norske byregioner

⁷¹ 2009 SSB, Sentraliseringen fortsetter <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentraliseringen-fortsetter>

⁷² 2018 Dagsavisen (9. februar) <https://www.dagsavisen.no/innenriks/vi-flytter-til-byene-og-vraker-distriktene-1.1099412#>

nasjonalt og internasjonalt, men også at veksten skapte en del utfordringer med infrastruktur, boligbygging, arealbruk med videre som måtte finne sin løsning. Både økonomisk og sosialt var storbyene mer og mer knyttet til sitt omland, og sammen utgjorde byen og omlandet den funksjonelle storbyregionen. Noe av bakgrunnen for Regjeringens storbypolitikk var ønske om en modernisering av offentlig sektor. Målet var å kunne gi byene mulighet for å gi innbyggerne sine gode liv i en attraktiv, funksjonell og miljøvennlig storby. Regjeringens prinsipper for modernisering av offentlig sektor var å gi størst mulig lokal handlefrihet. Dette mente de ville gi en mer effektiv og moderne offentlig sektor. Statens hovedansvar var å gi kommunene virkemidlene og rammevilkårene for å oppnå dette.

Regjeringen valgte å definere de seks store landsdelssentrene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø som storbyer i norsk sammenheng. Disse storbyene mente Regjeringen hadde en vesentlig størrelse og betydning i sin landsdel, og valgte å fokusere på disse i sin storbymelding. Storbyene sammen med sitt nære omland ble betegnet som storbyregion, der storbyen var kjernen i en funksjonell bolig- og arbeidsmarkedsregion. Det som kjennetegnet storbyregionene var at hovedtyngden av arbeidsplasser og næringsliv var lokalisert i de sentrale delene i regionen. Dette gjorde at den interne mobiliteten og daglige pendlingen i storbyregionen var sterk.

Bergensregionen ble sagt å være dominert av storbyen, men at den omfattet mange kommuner.⁷³

2.5.2.3 Bergenregionen

Hvordan har relasjonen mellom Bergen by og omlandet utviklet seg, og hva har kjennetegnet denne regionen? Hvordan kan Bergensregionen forstås og defineres?

Bergen markerte seg som handelsby allerede på 1100-tallet. Handelen som la grunnlaget for byen foregikk over store geografiske avstander, fra Nord-Norge til England og Nord-Europa. Bergen befestet sin posisjon rundt 1250, når kongen (Håkon Håkonsson) gjorde byen til Norges hovedstad. Byen lå strategisk til for økt handel med øyene i vest og Nord-Europa. Tyskerne fikk etterhvert en rekke handelsrettigheter- og privilegier i byen, og fra og med midten av 1300-

⁷³ 2002-2003 St.meld. nr. 31 Storbymeldingen

tallet og i ca. 400 år hadde de tyske handelsmennene kontroll over størstedelen av utenlandshandelen i Bergen.⁷⁴ I denne perioden handlet Bergen lite med sitt nære omland. Jeg skal ikke gå nærmere i detalj på Bergens handelshistorie, men se nærmere på møte mellom Bergen og det nære omlandet, også betegnet som strilelandet.

Hva som rent geografisk har vært en del av strilelandet har vært omdiskutert, og jeg velger å støtte meg på definisjonen fra nettstedet GRIND⁷⁵ og Strilesoga⁷⁶ I disse definisjonene omfatter strilelandet distriktene rundt Bergen fra Selbjørnsfjorden i sør til grensen mot Sogn og Fjordane i nord, og fra skjærgården i vest til Voss og Kvam kommune i øst. En avgrensning som hovedsakelig dekker dagens kommuner Austevoll, Sund, Fjell, Øygarden, Fedje, Askøy, Meland, Radøy, Austrheim, Lindås, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Os og Samnanger rundt Bergen. Menneskene som bodde på Strilelandet ble kalt striler, og disse levde primært av jordbruk og fiske.⁷⁷ Betegnelsen stril ble av bergenserne brukt nedsettende om bønder og fiskere fra det nære omlandet. Strilene var annerledes enn byfolk, og bruken av begrepet markerte avstand mellom byen og landsbygden, mellom bykultur og strilekultur.⁷⁸

Den rike og mektige Bergen by, med status som internasjonal handelsstad, og kjøpmenn fra store deler av Europa, var strilelandets nærmeste nabo. Bergen sin viktigste eksportartikkel på det tidspunktet (tørrfiske), kom først og fremst fra Nord-Norge. Videre var det fiskerne fra Florø til Sognesjøen og fra Bømlo til sør på Karmøy som gjennom store deler av 1800-tallet besørget bergenskjøpmennene med sild for eksport.⁷⁹ Varene som var mest ettertraktet av kjøpmennene i Bergen kom altså ikke fra det nære omlandet. Bergen var likevel avhengig av at strilene forsynte byen med ferskvarer som egg, melk, smør, kjøtt, grønnsaker og fisk. Strilene kom, hovedsakelig sjøveien, med varene sine til Torget i Bergen hver onsdag og lørdag.⁸⁰

⁷⁴ <http://www.bergenbyarkiv.no/bergenbyleksikon/bergens-historie#2008> Bergen byleksikon

⁷⁵ <https://www.grind.no/busetnad-bygd/byen-strilelandet> GRIND er en kunnskapsdatabase ved Universitet i Bergen

⁷⁶ 2001 Ertresvaag, Strilesoga

⁷⁷ <https://www.grind.no/busetnad-bygd/byen-strilelandet> GRIND er en kunnskapsdatabase ved Universitet i Bergen

⁷⁸ 2001 Ertresvaag, Strilesoga

⁷⁹ <https://www.grind.no/busetnad-bygd/byen-strilelandet> GRIND er en kunnskapsdatabase ved Universitet i Bergen

⁸⁰ <https://www.grind.no/busetnad-bygd/byen-strilelandet> GRIND er en kunnskapsdatabase ved Universitet i Bergen

Næringsgrunnlaget rundt Bergen endret seg med utbyggingen av tekstilindustri fra midten av 1800-tallet. Det ble etablert tekstilindustri i Ytre Arna, på Dale, Salhus, Eidsvåg og i Fana. Bergen med kapital og teknisk kompetanse var avgjørende for lokaliseringen, mens distriktene hadde tilgang på energi (vannkraft) og arbeidskraft.⁸¹ Bergen fikk på dette tidspunktet sin første kredittinstitusjon – Bergen Privatbank, noen forsikringsselskaper og hadde fra før sparebanker.⁸² Videre ble det etablert skipsbyggingsindustri i Solheimsviken og på Laksevåg. Det ble også etablert annen industri rundt Bergen som kornmøller med den største i Vaksdal, og hermetikkfabrikker Bergensnært på Nordnes, Askøy og i Florø. Bergen var likevel en viktig arbeidsplassen for strilene, både når det gjaldt bygningsarbeid (husbygging), tjenesteyting (tjenestepiker) og handel.⁸³

Bergen og omlandet vokste etter hvert mer sammen, og tall fra 1920 viser at av et samlet folketall i Bergen på 91 000 innbyggere var 38 % født utenfor byens grenser, og 13 % var født på strilelandet (strilene utgjorde den største innflyttingen). I 1967-68 var 25 % av de som flyttet til Bergen fra strilelandet.⁸⁴ Sjøen bandt sammen omlandet og Bergen, og i 1960 foregikk fremdeles mye av person- og varetransporten med båt. Transporten ble etter hvert flyttet mer og mer over fra sjø til land, men en måtte fremdeles benytte ferge på deler av de fleste transportstrekningene. Utviklingen i regionen krevde bedre veier og flere fergefrie strekninger for å korte ned og effektivisere reisetiden mellom Bergen og omlandet. Puddefjordsbroen åpnet i 1956, i desember 1971 kjørte de første bilene over Sotrabraua, mens Askøybrua åpnet i desember 1992 og Nordhordlandsbrua i 1994. I tidsrommet 1970-1996 ble veistrekninger kortet ned og forbedret, ved at over 20 tunneller (over 1000 meter lang) ble bygget i Hordaland – Lyderhornstunnelen, Bjørøytunnelen, Damsgårdstunnelen, Løvestakktunnelen og Kolltveittunnelen for å nevne noen. Vossebanen åpnet i 1883 og bandt Bergen og Voss sammen, og var første del av utbyggingen av Bergensbanen som stod ferdig i 1909.⁸⁵

⁸¹ 2001 Ertresvaag, Strilesoga

⁸² <http://www.bergenbyarkiv.no/bergenbyleksikon/bergens-historie#2008> Bergen byleksikon

⁸³ 2001 Ertresvaag, Strilesoga

⁸⁴ <https://www.grind.no/busetnad-bygd/byen-strilelandet> GRIND er en kunnskapsdatabase ved Universitet i Bergen

⁸⁵ 2001 Ertresvaag, Strilesoga

2.5.2.4 Bergensregionen og det regionale nivået

Hordaland fylkeskommune er det regionale forvaltningsnivået som Bergen by og dens omland inngår i. Fylkesadministrasjonen i Hordaland er organisert i avdelinger for kultur og idrett, opplæring, samferdsel, regional og tannhelse. Hver avdeling har ansvar for sine områder og oppgaver, og deler fylket inn i det som de betegner som distrikter innenfor de ulike avdelingenes arbeidsfelt.

I henhold til nettsiden deles fylket ofte opp i følgende distrikter: *Bergen kommune* og *Voss kommune* som egne distrikt, i tillegg kommer *Sunnhordaland* (med kommunene Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes), *Midthordaland* (med kommunene Fusa, Samnanger, Os, Austevoll, Sund, Fjell, Askøy og Øygarden), *Nordhordaland* (med kommunene Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy, Radøy og Vaksdal) og *Hardanger* (med kommunene Jondal, Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin og Kvam).⁸⁶ Det kan variere hvilke administrative inndelinger fylkeskommunen velger for ulike forvaltningsområder. Eksempelvis deles Folkebiblioteka i Hordaland opp i distriktene Bergen, Biblioteka i vest, Bjørnefjord-biblioteka, Hardangerbiblioteka, Nordhordlandbiblioteka og Sunnhordlandbiblioteka. Der Bjørnefjord-biblioteka dekker kommunene Fusa, Samnanger, Os og Vaksdal som i den foregående inndelingen inngikk i Midthordaland og Nordhordland. Inndelinger kan endre seg over tid, gjerne styrt av endringer i oppgaveansvar og krav til planarbeid. Dette vil jeg komme tilbake til senere i kapittelet når vi eksempelvis ser på tiltakskontorene og fylkesdelplanarbeidet.

Hordaland fylkeskommune består i 2018 av totalt 33 kommuner, jf. fig. 1 under.

⁸⁶ Hordaland fylkeskommune <https://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/om-fylkeskommunen/#theme>



Fig. 1 Kartet viser Hordaland fylke sine 33 kommuner

Ved etableringen av Samarbeidsrådet for Bergen og omland i 1989 kan en med utgangspunkt i denne inndelingen si at samarbeidsrådet hovedsakelig bestod av kommunene i dagens Midthordaland distrikt, med kommunene Osterøy, Vaksdal og Bergen som del av rådet i tillegg.

Hvis vi derimot ser i Hordaland fylkeskommune sin fylkesplan for perioden 1984 til 1987 (med et tidsperspektiv frem til 1991) oppdager vi at inndelingen var noe annerledes enn i dag. Da opererte fylkeskommunen med følgende planregioner: *Sunnhordaland* (Etne, Ølen, Sveio, Bømlo, Stord, Fitjar, Tysnes og Kvinnherad), *Indre Hardanger* (Odda, Ullensvang og Eidfjord), *Ytre Hardanger* (Kvam, Fusa, Samnanger og Jondal), *Voss og omland* (Voss, Ulvik, Granvin, Vaksdal og Modalen), *Bergen og omland* (Bergen, Os, Askøy, Austevoll, Sund, Fjell, Øygarden og Osterøy) og *Nordhordaland* (Lindås, Meland, Radøy, Austrheim, Fedje og Masfjorden). Denne inndelingen tilsvarer de tidligere seks arbeidskontordistriktene, med unntak av Sveio kommune som tilhørte Haugesund arbeidskontordistrikt. Hordaland fylkeskommune anså dette som en hensiktsmessig inndeling i de fleste tilfellene, men når det

gjaldt fylkesdelplan for Bergensområdet mente de likevel at kommunene Bergen, Samnanger, Lindås Meland, Os, Fjell, Sund, Osterøy og Askøy burde inngå i planleggingen.⁸⁷

Våren 2005 vedtok Stortinget å etablere felles statlige og kommunale NAV-kontor i hver kommune for å ivareta oppgaver for arbeidskontor/arbeidsformidlingskontor/Aetat og andre sosial- og trygdetjenester. Den nye statlige Arbeids- og velferdsetaten ble organisert annerledes, og erstattet til dels de tidligere arbeidskontordistriktene.⁸⁸

2.5.2.4.1 Tiltakskontorene

På fylkesplankonferansen i Øystese i 1985 ble det vist til at det på det tidspunktet var etablert regionale tiltakskontor i fem av fylkets seks arbeidskontordistrikter. I Bergensregionen var det ikke etablert et eget tiltakskontor, men det ble likevel drevet bedriftsveiledning av Utviklingsselskapet for Næringsliv på Vestlandet (UNV) via INKO-ordningen (den industrielle informasjons- og kontaktformidlingstjenesten⁸⁹). UNV ble etablert i 1969 for å «*yte rask og effektiv veiledningstjeneste*»⁹⁰ for fylker, kommuner og næringsdrivende i Sogn og Fjordane og Hordaland.

Hordaland fylkeskommune fremhevet i fylkesplanen for 1984-1987 at de hadde et sterkt ønske og behov for å engasjere seg mer i regionens næringslivspolitik, og at noen av virkemidlene var knyttet til sitt engasjement i etableringen av de interkommunale tiltakskontorene⁹¹. Fylkeskommunen signaliserte tydelig til kommunene at de ville støtte etablering av interkommunale tiltakskontor, og anbefalte at tiltakskontorene ble etablert innenfor de eksisterende arbeidskontordistriktene.⁹² Tiltakskontorene var ment å skulle fylle rollen som «*desentralisert tiltaksfunksjon i fylket*»⁹³, med ansatte som kjente lokalmiljøet godt og kunne gi riktig veiledning til det eksisterende næringslivet og gi hjelp til nyetablering av bedrifter for å

⁸⁷ 1983 Fylkesplanen 1984-1987

⁸⁸ Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

⁸⁹ Regjeringen.no https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-1998-/id191761/sec5?q=INKO#match_0

⁹⁰ UNV sin egen brosjyre fra perioden 1975-1977

⁹¹ 1983 Fylkesplanen for 1984-1987

⁹² 1985 Fylkesplankonferanse i Øystese

⁹³ 1985:31 Fylkesplankonferanse i Øystese

sikre vekst og bosetting i kommunene.⁹⁴ Nordhordland tiltakskontor ble etablert så tidlig som i 1961, de øvrige kontorene for Voss og omland, Sunnhordaland, Ytre og Indre Hardanger, kom i funksjon i årene 1979-81⁹⁵.

Det har vært noe vanskelig å finne kilder som gir tilstrekkelig informasjon og bekrefter om tiltakskontorene i noen tilfeller var utgangspunktet for regionrådene. En kan likevel si at det geografiske området av Hordaland fylkeskommune, ved etableringen av Samarbeidsrådet Bergen og omland, allerede var delt opp i regioner eller distrikter som bygget på ulike samarbeidsallianser mellom kommuner og fylkeskommunen. Når planene for etablering av tiltakskontor startet i 1959, var det behovet for å løse felles oppgaver når det gjaldt industrireising og hjelp til eksisterende industri, som lå bak. Et annet eksempel på tilsvarende samarbeid som allerede var etablert (1981⁹⁶), var Samarbeidsrådet for Sunnhordaland som i dag har medlemskommunene Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes (med kommunene Fusa, Haugesund og Vindafjord som observatør). I tillegg kan det nevnes at Hardangerrådet ble etablert samme året som Samarbeidsrådet for Bergen og omland. Hardangerrådet bestod av kommunene Eidfjord, Granvin, Jondal, Odda, Kvam, Ullensvang og Ulvik⁹⁷.

Dette viser noen av de ulike formene for hvordan kommunene innenfor Hordaland fylkeskommune og fylkeskommunen i perioden fra slutten på 1960-tallet og frem til i dag har bygget allianser og samarbeid, for å ivareta sine interesser og behov. Samarbeid og allianser endres, legges ned og nye etableres slik som eksempelvis Regionrådet Vest som ble etablert i 2010 av kommunene Fjell, Sund, Øygarden og Askøy⁹⁸, i etterkant eller mer samtidig som Regionrådet Bergensregionen ble avvirket. Askøy trakk seg ut av Regionrådet Vest i 2016. Det kan i denne sammenhengen også nevnes at kommunene Fjell, Sund og Øygarden har vedtatt sammenslåing og utgjør fra 1. januar 2020 Øygarden kommune⁹⁹. I tillegg til de forskjellige

⁹⁴ 1985 Fylkesplankonferanse i Øystese

⁹⁵ 1985:31 Fylkesplankonferanse i Øystese

⁹⁶ <https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/>

⁹⁷ <http://www.hardanger.com/Dokument/Hardangerradet/hardangerradet.pdf>

⁹⁸ 2011, Årsrapport Regionrådet Vest

⁹⁹ <http://www.nyeoygardenkommune.no/>

regionrådene innenfor de geografiske grensene av Hordaland fylkeskommune, inngår fylket i Vestlandsrådet. Dersom vi ser på de tre «fjordfylkene» som en større region når det gjelder behov for samhandling og kommunikasjon forstår vi at det har vært og er krevende naturgitte forutsetninger. Fylkene Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane etablerte derfor i 2003, sammen med Møre og Romsdal, det politiske samarbeidsrådet Vestlandsrådet. Vestlandsrådets mål er å styrke landsdelen ved blant annet å «*koordinere den politiske innsatsen til beste for landsdelen*»¹⁰⁰, og sammen påvirke rammevilkårene for fylkene og samarbeidet på tvers av fylkesgrensene. Noen av sakene som har vært viktige for Vestlandsrådet har vært arbeidet med E39, ferjefri kyststamveg, havner med internasjonal standard, utvikle og sikre gode fagmiljøer for fremtiden og rassikring av veiene på Vestlandet. Fokuset fremover for rådet blir å styrke samarbeidet innenfor satsingsområdene: internasjonalt arbeid, samferdsel, innovasjon og næringsutvikling, kystressursforvaltning, marin og maritim verdiskaping, energi og miljø, samt kultur.

I en hver region, om den består av flere kommuner innenfor samme fylke eller flere fylker i en større region, vil det alltid være et sentrum og en periferi. Hva som defineres som sentrum og hva som defineres som periferi kan ha betydning for samhandlingen i regionen.

2.6. Sentrum og periferi

Bergen by og Bergen kommune er utvilsomt sentrum i Bergensregionen, med et betydelig antall kommuner i omlandet.

Hermansen innleder sin bok «Sentrum og periferi» med å si at «*uttrykket sentrum og periferi kan ha en rekke ulike betydninger*»¹⁰¹, det interessante er hva som påvirker spenningsforholdet i relasjonen mellom sentrum og periferi. I denne relasjonen snakker en gjerne om et maktforhold der det sentrale sentrum har en overordnet posisjon i forhold til periferiens underordnende posisjon. En annen interessant faktor i en sentrum-periferi relasjon, er om avstand til de sentrale myndighetene kan plassere ulike politiske maktposisjoner i sentrum eller periferi. Jeg tenker her på om byrådsleder i Bergen kommune har kortere avstand til, og lettere

¹⁰⁰ Vestlandsrådets <http://www.vestlandsraadet.no/framsida>

¹⁰¹ 2011:9 Hermansen, Sentrum og periferi

for å påvirke, de sentrale myndighetene i regjering og Storting enn ordføreren i for eksempel Askøy kommune. Kan i så tilfelle dette også være en faktor i det regionalpolitiske landskapet i Hordaland? Ønsker mindre kommuner å bygge allianser for å kunne påvirke bedre?

Strand (1985) diskutere kort koblingene mellom stat og kommune i sin bok «Utkant og sentrum i det norske styringsverket», der han ser på avstand som en faktor som påvirker samhandlingen mellom kommunene og staten. Strand fokuserer på reiseavstand til Oslo, som igjen er påvirket av kostnad og kapasitet. Han peker også på andre hindringer for samhandling og påvirkning, og spør blant annet «*kven kan kommunisere mest effektivt med sentraladministrasjonen, dei lågt utdanna ordførarane få utkanten, eller dei høgst utdanna administrasjonssjefene frå sentrale kommunar?*»¹⁰². Strand påstår at «*på grunn av avstander, kompliserte reglar, ulik kapasitet og utdanning, vil ikkje alle kommunar vere like effektive kommunikasjonspartnarar*»¹⁰³.

I følge Statsvitenskapelig leksikon kan sentrum-periferi relasjoner analyseres i (minst) fire dimensjoner som her angis med ytterpunkter: 1) geografi 2) økonomi 3) kultur og 4) politikk. **Geografidimensjonen** omhandler «*befolkningskonsentrasjonen og gunstig samlokalisering av ressurser i sentrum*»¹⁰⁴ sett opp mot periferiens avhengighetsforhold til sentrum, som i mange sammenhenger kan være kostnadskrevede for periferien. Dette forsterkes av at de perifere enhetene ofte har dårlig kontakt med hverandre. Det er viktig å nevne at dette relasjonsmønsteret i disse sammenhengene, ikke bare er et resultat av naturgeografiske betingelser, men også er menneskeskapt. Når det gjelder den **økonomiske dimensjonen** betegnes sentrum som der vi finner konsentrasjonen av virksomheter med høy avkastning og med høy kompetanse. Sentrum er gjerne dominert av kunnskapssektorene (forskning, utdanning, innovasjon o.l.), mens periferien preges av råvareproduksjon og ensidig, sårbart næringsliv, samt forsyner sentrum med arbeidskraft. Dette gjør at periferien er avhengig av sentrums kompetanse og markedskontakter. **Kultur** som den tredje dimensjonen: sentrum bestemmer språkform og behersker media, mens periferien mangler egne medier og er mer mottaker og konsumenter av det som bestemmes og leveres fra sentrum. Den siste dimensjonen er **politikk**. I sentrum av politikkdimensjonen finner vi eliten med sine posisjoner og makt til å ta

¹⁰² 1985:277 Strand, Utkant og sentrum i det norske styringsverket

¹⁰³ 1985:277 Strand, Utkant og sentrum i det norske styringsverket

¹⁰⁴ 1997:255 Statsvitenskapelig leksikon

avgjørelser som også påvirker periferien. «Periferien er underlagt konstitusjonelle ordninger for sentral kontroll og er dårlig representert i sentrale forvaltnings – og styringsorgan»¹⁰⁵. Sentrum-periferi-forhold kan svekkes eller endres ved at for eksempel periferien etablerer institusjoner for lokal identitet, og tar tilbake noe av definisjonsmakten der de selv definerer egne problem og løsning. Med styrket posisjon kan periferien påvirke sentrale maktsentre ved at det blir flere maktsentre og ved at kommunikasjonsnettverk åpnes på tvers av sentrum-periferi-strukturen.¹⁰⁶

2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjennom å forklare ulike sentrale begreper og teorirammer gitt en forståelse for sammenhengen som regionrådet inngikk i. Jeg har blant annet beskrevet hvilket styringsnettverk regionrådet var en del av, og vilkårene for interkommunale samarbeid. Det er for oppgavens forståelsesrammer også viktig at jeg i dette kapitlet har beskrevet de ulike regiontypene og trukket inn sentrum-periferi teorier.

3. Etablering, organisering og styring av regionrådet

I dette kapitlet ønsker jeg å besvare spørsmålene i problemstillingen min, ved først å se nærmere på hvordan regionrådet ble etablert, organisert og styrt. Deretter ser jeg på samarbeidet gjennom to av de sentrale oppgavefeltene som regionrådet valgte å jobbe med – bærekraftig utvikling og IKT-prosjekt og digitalisering. Avslutningsvis presenteres mulige forklaringer til endring og nedleggelse av regionrådet.

3.1 Etablerte inndelinger av Hordaland fylke

Kommunene Askøy, Fjell, Øygarden og Sund tok sammen med Hordaland fylkeskommune initiativ til et møte i juni 1988, der de så på muligheter for et samarbeid i Region Vest.¹⁰⁷

Innenfor Hordaland fylkeskommune fantes det ved etableringen av Samarbeidsrådet for Bergen og omland flere andre etablerte regionsamarbeid og regioninndelinger. Jeg mener det kan være nyttig å se på ulike samarbeidsallianser og modeller for samarbeid som allerede eksisterte i

¹⁰⁵ 1997:256 Statsvitenskapelig leksikon

¹⁰⁶ 1997, Statsvitenskapelig leksikon

¹⁰⁷ 1988 Referat fra sammøte (16. juni)

regionen når SBO ble etablert. Hvilke regioninndelingene fantes og hvem hadde styrt regionaliseringen? Valgte SBO en modell for organisering av samarbeidet som var lik de eksisterende regioninndelingene?

Etter at det var tatt et initiativ til samarbeid i Bergensområdet, utarbeidet fylkeskommunen sommeren 1988 et «problemnotat», som del av fylkesdelplan/utvikling med temaet «*samarbeid for Bergen og randkommunane*». Bakgrunnen for notatet var initiativet fra kommunene der de hadde gitt uttrykk for et ønske om tettere samarbeid over kommunegrensene. Samarbeidet var tenkt å skulle ivareta behovet for å samarbeide om ulike planer, veiprosjekt og kommuneplan for Bergen. Kommunene så at andre tilsvarende regionale samarbeid, i andre deler av fylket, hadde gitt gode resultater.¹⁰⁸ Plan- og bygningsloven fra 1985 var, som gjeldende lov, klar på at fylkesdelplan og regionale planer hadde krav til samhandling mellom stat, fylkeskommune og kommuner når det gjaldt areal og ressursbruk.¹⁰⁹

Hordaland fylkeskommune mente at et samarbeid med utgangspunkt i fylkesdelplanprosessen hadde de beste forutsetninger for å lykkes, og anbefalte at det ble valgt for Bergensområdet også. Før et eventuelt planarbeid startet, måtte partene diskutere og bli enige om organisasjonsform, og geografisk og tematisk avgrensning. Med bakgrunn i anbefalingen om å ta utgangspunkt i fylkesdelplanprosessen, informerte plan- og næringsavdelingen i fylkeskommunen hvordan de mente å ha lykkes med tilsvarende planarbeidsprosesser i regionene Nordhordland, Sunnhordaland og Indre strom. Modellene for disse planarbeidsprosessene ble skissert kort i referatet, og var ment som eksempler som kunne vurderes av SBO.¹¹⁰

I planarbeidsprosessen for Sunnhordaland var kommunene Austevoll, Bømlo, Sveio, Stord, Fitjar, Tysnes, Etne, Kvinnherad og Ølen representert. Planen ble politisk godkjent av Fylkestinget sommeren 1985. Øverste planorgan for regionen var et prosjektråd sammensatt av alle ordførerne og rådmennene i de ni kommunene. Prosjektrådet hadde også politiske og administrative representanter fra fylkeskommunen, og lederen for Samarbeidsrådet for

¹⁰⁸ 1988 Problemnotat utarbeidet av Hordaland fylkeskommune (25. juli)

¹⁰⁹ 1985 Plan- og bygningslov, §19-1

¹¹⁰ 1988 Problemnotat utarbeidet av Hordaland fylkeskommune (25. juli)

Sunnhordaland. Arbeidet ble videre organisert med et arbeidsutvalg underlagt prosjektrådet, med tre arbeidsgrupper for primærnæringen, sekundærnæringen og tertiærnæringen. De ulike kommunene hadde også representanter i arbeidsgruppene. I tillegg var det kjøpt inn tjenester fra konsulentfirmaet Asplan Viak for å bistå i planarbeidet.

For Nordhordland ble fylkesdelplanen politisk godkjent i Fylkestinget i oktober 1986. I denne planarbeidsprosessen deltok kommunene Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Radøy, og Gulen kommune i Sogn og Fjordane fylke. Den geografiske avgrensningen for regionen ble gjort med utgangspunkt i allerede etablert samarbeid gjennom Nordhordland tiltakskontor. Planprosessarbeidet ble organisert tilsvarende som i Sunnhordaland, med et prosjektråd sammensatt av ordførerne og rådmennene for de ulike kommunene, og et arbeidsutvalg under prosjektrådet. Underlagt arbeidsutvalget var det i tillegg etablert fem arbeidsgrupper baserte på viktige sektorer i regionen – havbruk/aquakultur, oljerelatert virksomhet, reiseliv, kultur og samferdsel. I denne planarbeidsprosessen inngikk ikke representanter fra fylkeskommunen eller leder for tiltakskontoret i prosjektrådet, men de deltok i prosessen som rådgivere.¹¹¹

Planarbeidet for Indre strok var ikke godkjent på tidspunktet for utarbeidelse av «problemnotatet». I denne planarbeidsprosessen var kommunene Modalen, Vaksdal, Voss, Granvin, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda, Jondal, Kvam, Fusa og Samnanger representert. Den geografiske avgrensningen hadde her sitt utgangspunkt i allerede etablerte samarbeid gjennom tiltakskontorene Ytre Hardanger, Indre Hardanger og Voss og omland. I denne planprosessen hadde fylkeskommunen hovedansvaret, til forskjell fra de andre to planprosessene, og arbeidet ble ledet av fylkeskommunen sitt eget planstyret (Ressurs- og miljøstyret). Planprosessarbeidet var organisert med et arbeidsutvalg under planstyret som bestod av tre representanter fra fylkeskommunen og tre representanter fra kommunene. I tillegg til dette var det også et planråd, sammensatt av ordførerne og rådmennene fra alle kommunene. Sekretariatfunksjonen ble ivaretatt av fylkeskommunen sin plan- og næringsavdeling. Regionen Indre strok ble inndelt i underregionene Indre Hardanger, Ytre Hardanger og Voss og omland, som hadde hvert sitt regionstyre. Regionstyrene bestod av ordfører og rådmann, og tiltakskontorene fungerte som sekretariater for regionstyrene. Under hvert av regionstyrene var

¹¹¹ 1988 Problemnotat utarbeidet av Hordaland fylkeskommune (25. juli)

det etablert arbeidsgrupper for ulike sektorer og næringer. To sentrale fylkeskommunale arbeidsgrupper for undervisning/yrkesopplæring og samferdsel var etablert i tillegg til arbeidsgruppene under regionstyrene. Planprosessarbeidet hadde også her vært støttet av konsulentfirmaet Asplan Viak.¹¹²

Bergen hadde ikke tiltakskontor, og ifølge uttalelser fra fylkeskommunen i «problemnotatet» hadde tidligere forslag om dette blitt forkastet, og en så ikke for seg at det skulle etableres for Bergen.¹¹³

Problemnotatet viste at Hordaland fylkeskommune valgte å organisere sitt planarbeid i regionen ved å ta utgangspunkt i allerede etablerte tiltakskontor i fylket for å bygge opp egne mindre organisasjoner med råd, styrer (arbeidsutvalg) og arbeidsgrupper for lettere å kunne samordne den regionale planleggingen. Det varierte hvor mye fylkeskommunen var involvert i gjennomføringen. Eksempelvis hadde fylkeskommunen både ansvaret for planprosessen og halvparten av representantene i arbeidsutvalget når det gjaldt Indre strom, mens for Sunnhordaland og Nordhordland styrte regionene planprosessen med mindre involvering av fylkeskommunen.¹¹⁴

Planprosessene ble politisk godkjent i Fylkestinget og de «nye samarbeidsrådene» var organisert med politiske råd og styrer, og fremstod som administrative regioner med et institusjonelt styringssystem¹¹⁵.

3.2 Etablering av Samarbeidsrådet for Bergen og omland

Hordaland fylkeskommune sin Plan- og næringsavdeling kalte inn til møte i september 1988, for å fortsette prosessen om et mulig samarbeid i Bergensområdet. Til dette møtet var kommunene Samnanger, Askøy, Os, Austevoll, Sund, Fjell, Øygarden og Osterøy invitert. Alle de inviterte kommunene deltok med representant i møtet, med unntak av Øygarden kommune

¹¹² 1988 Problemnotat utarbeidet av Hordaland fylkeskommune (25. juli)

¹¹³ 1988 Problemnotat utarbeidet av Hordaland fylkeskommune (25. juli)

¹¹⁴ 1988 Problemnotat utarbeidet av Hordaland fylkeskommune (25. juli)

¹¹⁵ 2016 Akselberg m.fl. Region og regionalisering

som ikke hadde anledning, men ønsket å vurdere deltakelse i samarbeidet. Møtedeltakerne var enige om at det var behov for et samarbeid i Bergensområdet. Et slikt samarbeid kunne bedre kontakten mellom kommunene og fylkeskommunen, ved å finne gode fellesløsninger på felles problemstillinger og konfliktsituasjoner. Temaer som ble diskutert for samarbeidet var felles bolig- og arbeidsmarked, samferdselspolitikk og utbygging av infrastruktur, miljø og forurensningssituasjonen, samt Bergen by som sentrum i regionen,¹¹⁶ uten at noe ble endelig bestemt. Det var likevel enighet om at «*de tema som tas opp bør være av overordnet regional karakter, dvs. gjelde spørsmål av interesse for hele eller vesentlige deler av området*»¹¹⁷. I første omgang ville partene i samarbeidet være kommunene som var tilstede på møtet, og som tok initiativ til samarbeidet, i tillegg til at Bergen kommune ble invitert til å delta (det ble sett på som vesentlig at Bergen ble med). Hordaland fylkeskommunen skulle ivareta sekretariatfunksjonen i samarbeidet. I de videre diskusjonene ville også spørsmålet om det var hensiktsmessig å utvide samarbeidet til å inkludere flere av kommunene i Hordaland bli tatt opp. Det ble i møtet pekt på at dette samarbeidsorganet ikke måtte være til hinder for allerede igangsatte og etablerte samarbeid med utgangspunkt i fylkesdelplan. Samarbeid som det her ble tenkt på var de etablerte fylkesdelplansamarbeidene for Nordhordland, Sunnhordland og Indre strom, og det igangsatte samarbeidet for Region vest (Øygarden, Sund, Fjell og Askøy). Det ble foreslått å kalle samarbeidsorganet for «Samarbeidsrådet for Bergen og omland», og at det burde være sammensatt av ordførerne fra de deltakende kommunene.¹¹⁸

Neste formelle møte om etablering av Samarbeidsrådet for Bergen og omland, ble holdt i desember 1988, og denne gangen var det også representant fra Bergen kommune. Med bakgrunn i en erkjennelse om at Bergen kommune og omegnskommunene var avhengig av hverandre, var kommunene og fylkeskommunen positiv til etablering av dette samarbeidet. Konklusjonen ble derfor at et arbeidsutvalg skulle arbeide frem forslag til vedtekter for samarbeidsrådet, som skulle legges frem i konstituerende møte i februar 1989. Det ble også satt krav til kommunene om at de, innen det konstituerende møtet, måtte avklare spørsmålet om tilslutning til samarbeidsrådet i egen kommuneledelse.¹¹⁹

¹¹⁶ 1988 Møtereferat vedr. samarbeid i Bergensområdet (19. september)

¹¹⁷ 1988 Møtereferat vedr. samarbeid i Bergensområdet (19. september)

¹¹⁸ 1988 Møtereferat vedr. samarbeid i Bergensområdet (19. september)

¹¹⁹ 1988 Møtereferat frå møte mellom kommunane i Bergensområdet (5. desember)

Vedtektene som ble vedtatt i 1989, i forbindelse med etableringen av Samarbeidsrådet for Bergen og omland (kalt SBO), ga i tillegg til formål og deltakelse, også et bilde av hvordan SBO ved etableringen besluttet å organisere seg, og vilkårene for driften. Etter at vedtektene ble godkjent i regionrådet, måtte den enkelte medlemskommune også gjøre vedtak i egen kommune. SBO bestod av kommunene Askøy, Austevoll, Bergen, Fjell, Os, Osterøy, Samnanger, Sund og Øygarden ved etablering.¹²⁰ I tillegg ble kommunene Fusa og Vaksdal tatt opp som medlemmer i SBO, henholdsvis høsten 1989 og våren 1990¹²¹.

3.3 Organisasjon, legitimitet og samarbeidsform

I fortsettelsen vil jeg se nærmere på hvordan Samarbeidsrådet for Bergen og omland valgte å organisere sitt arbeid, og hvilken styringsmodell de valgte når det gjaldt formalitet og representasjon. Valg av samarbeidsformer kan også være en viktig del av organisasjon og styringsmodell, og kan si noe om relasjonen mellom samarbeidspartnerne. Relasjonen mellom samarbeidspartnere, og andre aktører i omgivelsene til rådet, kunne påvirke handlingsrommet og legitimiteten til SBO.

Hvilken organisasjons- og styringsmodell valgte SBO, og var den lik noen av de andre regionrådene i Norge?

3.3.1 Organisasjon og styringsmodell ved etablering

Ved oppstarten i 1989 valgte SBO en styringsmodell der medlemskommunene var representert med sine ordførere og rådmenn. I følge kartleggingen som NIVI gjorde i 2007¹²² var det kun 25 % av landets regionråd som hadde valgt denne modellen. I tillegg til et samlet råd skulle det velges et arbeidsutvalg med 5 representanter og 3 vararepresentanter blant ordførerne, der Bergen kommune alltid var representert. Leder og nestleder for rådet var også leder og nestleder i arbeidsutvalget (kalt AU). Selv om kommunene stilte med både ordfører og rådmann, hadde hver kommune likevel kun 1 stemme hver.¹²³ Det at kommunene stilte med både ordfører og rådmann, men kun hadde en stemme og var rådgivende (saker måtte i de fleste tilfeller også

¹²⁰ 1989 Referat fra konstituerende møte i SBO (28. mars)

¹²¹ 1989 Referat fra rådsmøte i SBO (30. oktober) og møtebok for årsmøtet i SBO (22. mars 1990)

¹²² NIVI rapport 2007:2

¹²³ 1989 møtereferat fra konstituerende møte (28. mars)

vedtas politisk i kommunestyrene) peker mot at de valgte det NIVI betegnet som «ordførermodellen». Ordførermodellen tilsa at det kun var ordførerne som utgjorde det politiske styringsorganet.¹²⁴ At SBO valgte ordførermodellen støttes opp av presiseringen fra konstituerende møte som sa «*at det til ein kvar tid er ordføraren som er valt til SBO*», og ved forfall hos ordfører skulle varaordfører kalles inn.¹²⁵

Inntektsgrunnlaget for SBO ved oppstart var en årlig kontingent fra medlemskommunene på kr. 5000 pr. kommune, og kr. 0,20 pr. innbygger.¹²⁶ Hordaland fylkeskommune skulle, som tidligere nevnt, ivareta sekretariatfunksjonen for SBO. Sekretariatet hadde ansvar for praktisk gjennomføring av møter og prosjekter vedtatt av SBO.¹²⁷ Et inntektsgrunnlag på ca. 100.000 kr. i året, begrenset SBO sine ressurser når det gjaldt gjennomføring av prosjekter og drift. Medlemskommunene ble derfor gjort oppmerksom på at det ved behov for å innhente konsulentbistand og annet, ville kunne påløpe ekstra kostnader for medlemskommunene. Et alternativ som det var ønskelig ble vurdert, var bruk av kommunenes egne ansatte i prosjektgrupper. Det ville kunne gi kostnadsbesparelser og bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse og kunnskap, som igjen ville kunne videreutvikle og styrke kompetansen i kommunenes administrasjon.¹²⁸

Hordaland fylkeskommune var ifølge vedtektene ikke medlem av SBO, men av formålsparagrafen gikk det fram at SBO skulle «*fremja samarbeidet mellom kommunane og med fylkeskommunen*».¹²⁹ Både fylkeskommunen¹³⁰ og Bergen kommune¹³¹ pekte på at hovedargumentet for etableringen av SBO var å få til et arbeid med fylkesdelplan for Bergensområdet også. Bergen kommune anerkjente at det fantes samordningsproblemer mellom kommunene og de ulike interessefeltene og sektorene i Bergensområdet, og stilte seg positiv til et samarbeid i regionen. I den sammenhengen var Bergen kommune spesielt opptatt av problemstillinger rundt utviklingen av felles bolig- og arbeidsmarked i regionen, og

¹²⁴ NIVI rapport 2007:2

¹²⁵ 1989 møtereferat fra konstituerende møte (28. mars)

¹²⁶ 1989 møtereferat fra konstituerende møte (28. mars)

¹²⁷ 1989 Merknader til vedtektene for SBO (28. mars)

¹²⁸ 1989 Merknader til vedtektene for SBO (28. mars)

¹²⁹ 1989 møtereferat fra konstituerende møte (28. mars)

¹³⁰ 1989 Brev til stortingsrepresentantene fra Hordaland (13. juni)

¹³¹ 1989 Godkjenning av vedtekter for SBO – Bergen formannskap (11. april)

utfordringene når det gjaldt samferdsel og miljø i byutviklingen.¹³² I konstituerende møte ga kommunene uttrykk for at SBO ikke skulle være et planorgan, men et prosjektsamarbeid. Samarbeidet skulle omhandle konkrete oppgaver og prosjekter som medlemmene selv satt på dagsorden.¹³³ Det at SBO ikke skulle være et planorgan tyder på at de valgte å ikke følge anbefalingene fra Hordaland fylkeskommune, og til dels Bergen kommune, i valg av modell for samarbeidet.

3.3.2 Etter to år i drift

Etter å ha vært i drift i to år viser referat¹³⁴ fra AU møte i mars i 1991 at SBO fremdeles arbeidet med å finne sin form, organisasjon og funksjon. AU satte spørsmålstegn ved om SBO var tilpasset dagens situasjon, og om det var behov for endringer i målformulering og/eller organisasjonsstruktur.¹³⁵

Austevoll kommune kom i 1991 med innspill og forslag til endring av organiseringen av SBO.¹³⁶ Austevoll mente at noen justeringer i SBO sine styrende organer kanskje kunne øke kontakten mellom ordførerne i regionen, og at nettopp det å skape gode møteplasser mellom ordførerne var en av de viktigste oppgavene til SBO. Forslaget innebar blant annet å øke antallet medlemmer i rådet, med en representant fra hver medlemskommune, i tillegg til ordfører og rådmann, og å etablere et styre bestående av alle ordførerne i SBO. Noe av bakgrunnen for forslaget var at den eksisterende organiseringen med et arbeidsutvalg bestående av fem medlemmer (ordførere) resulterte i at tre ordførere ikke deltok i det saksforberedende. Austevoll kommune foreslo derfor å endre til et styret bestående av alle ordførerne, og et mindre arbeidsutvalg bestående av tre medlemmer (leder, nestleder og sekretær). I tillegg kom det innspill på at møtefrekvensen burde opp.¹³⁷ Med bakgrunn i initiativet fra Austevoll kommune utarbeidet AU et notat¹³⁸ der det ble gjort opp status for SBO sitt arbeid de to første årene. Notatet skulle brukes som grunnlag for å vurdere, og eventuelt justere innhold eller/og struktur for SBO. Noen av utfordringene det ble pekt på i notatet, var at rådet hadde mange motstridende

¹³² 1989 Godkjenning av vedtekter for SBO – Bergen formannskap (11. april)

¹³³ 1991 Notat, SBO – en vurdering av organisasjonen (10. mars)

¹³⁴ 1991 Referat med saksfremlegg fra møte i AU (7. mars)

¹³⁵ 1991 Referat med saksfremlegg fra møte i AU (7. mars)

¹³⁶ 1991 Brev fra Austevoll kommune til Hordaland fylkeskommune (2. februar)

¹³⁷ 1991 Referat med saksfremlegg AU møte (7. mars)

¹³⁸ 1991 Notat, SBO – en vurdering av organisasjonen (10. mars)

målsetninger. En motstridende målsetting det ble vist til, var at medlemskommunene ikke ønsket å være et planorgan, men at de likevel ønsket å få utarbeidet analyser av felle bo- og arbeidsmarked. Utarbeidelse av en slik analyse mente AU var bortkastet, når analysen ikke skulle benyttes til planarbeid. Det ble videre pekt på at medlemskommunene ønsket et politisk handlekraftig SBO, men ikke et fjerde forvaltningsnivå, de fleste avgjørelser skulle tas de de respektive kommunestyrene. AU uttalte i notatet at det synes å være behov for et politisk forum der Bergen kommune og omegnskommunene kunne samarbeide om tema som hadde betydning for den enkelte kommune og hele Bergensområdet. SBO kunne dekke behovet for et samarbeidsforum for kommunenes politiske ledelse, og det ble foreslått av AU at SBO skulle fungere som samarbeidsforum, pådriver og prosjektprioriterende organ. For å oppnå dette ble det sagt at det krever et styret med stor bredde, oftere møter og medlemmer som velger å bruke tid på samarbeidet.¹³⁹

Årsmeldingen for 1992 viser at rådet fortsatte med ordførere og rådmenn fra kommunene som medlemmer av rådet, men økte møtefrekvensen noe. Det går i tillegg frem av årsmeldingen at det i de enkelte sakene eller prosjektene oftere ble satt ned egne grupper, med egen organisering. Med egen organisering menes her at et prosjekt både kunne ha en egen styringsgruppe og egen arbeidsgruppe osv. Prosjektorganiseringen ble styrt av hvilke saker som skulle følges opp, og avhengig av sak ble det satt ned politiske styringsgrupper, administrative arbeidsgrupper eller faggrupper, eller en kombinasjon av disse. I politiske styringsgrupper og administrative arbeidsgrupper var det representanter fra rådet, mens når det gjaldt faggrupper kunne det være representanter fra andre relevante organer eller enheter i medlemskommunene. Eksempelvis bestod faggruppen for oppfølging av prosjektet «avfallshåndtering og gjenbruk» av sjefingeniør fra Renholdsverket i Bergen kommune, miljørådgiver fra Sund Kommune, kommuneplanlegger fra Fjell kommune, overingeniør fra teknisk etat i Askøy kommune og teknisk sjef i Os kommune. Et nytt fast punkt på møtene i rådet ble SBO-forum, der den enkelte medlemskommunen ble oppfordret til å ta opp aktuelle saker, tema eller problemstillinger for diskusjon med de andre medlemskommunene.¹⁴⁰

¹³⁹ 1991 Notat, SBO – en vurdering av organisasjonen (10. mars)

¹⁴⁰ 1993 Årsmelding 1992 for SBO

Kunne etableringen av SBO-forum imøtekomme noe av kritikken fra Austevoll kommune? Et forum der kommunene selv satt saker på dagsorden og åpnet for debatt på store og små saker som de hadde behov for innspill på fra de andre kommunene, var noe av det Austevoll synes å savne.

3.3.3 Legitimitet internt og i omgivelsene

For at et organ, en organisasjon eller enkeltmenneske skal få gjennomslag for sine avgjørelser eller kunne påvirke avgjørelser i samhandling med andre, er det behov for å ha tilstrekkelig med legitimitet. Begrepet legitimitet kan forstås på ulike måter, og det er mulig å finne utallige forståelsesrammer i forskningslitteraturen, men jeg skal ikke gå inn på alt det her. Jeg velger å støtte meg på det som Amdam betegner som *pragmatisk legitimitet*. Legitimitet bygd på et nytteperspektiv, der de ulike aktørene støtter beslutninger og forslag til tiltak fordi de finner de nyttig.¹⁴¹ Legitimitet handler om å få aksept for sine mål, handlinger og eksistens. Dersom en organisasjon ikke har legitimitet, mangler den eksistensberettigelse og kan nedlegges¹⁴².

Kan datamaterialet si noe om opplevd legitimitet hos medlemskommunene i SBO, og SBO som organisasjon? Mente SBO at legitimitet internt og i omgivelsene var viktig for SBO? Omgivelsene til SBO forstått som alle forhold utenfor organisasjonen som kunne påvirke handlingsrommet til rådet. Forhold eller aktører som Hordaland fylkeskommune, staten, interesseorganisasjoner, men også det som dreide seg om tilgang på ressurser og teknologi med mer.¹⁴³ Innbyggerne i kommunene kunne også oppfattes som viktige aktører i omgivelsene til SBO.

3.3.3.1 Legitimitet internt

Høsten 1996 hadde SBO vært i drift omtrent syv år, og det var ønskelig å igjen vurdere status for arbeidet, og hva som burde og kunne være SBOs fremtidige rolle og videre arbeid. I den forbindelse utarbeidet daglig leder, på vegne av AU, et notat som skulle oppsummere

¹⁴¹ 2010 Amdam, Roar – «Planlegging, forankring og legitimitet»

¹⁴² 2007 Henriksen, Bård – «Tillit og legitimitet i det nye statlige barnevernet: omstillingsprosesser og lederroller»

¹⁴³ 2001 Jacobsen m.fl., Hvordan organisasjoner fungerer

hovedtrekkene i arbeidet til SBO så langt, og legge grunnlaget for en diskusjon og vedtak om visjoner, mål og strategier for rådet.¹⁴⁴

I notatet ble det blant annet stilt spørsmålstegn ved de ulike aktørenes engasjement i SBO. Det ble her vist til at det var få innspill fra medlemskommunene, rådmennene hadde deltatt lite i arbeidet, og fylkeskommunen hadde vist lite engasjement for SBO. Det ble i notatet spekulert i om noe av forklaringen kunne være at SBO hadde gitt for lite direkte politiske resultater, og/eller at SBO sitt arbeid var for lite kjent og anerkjent. SBO sin sentrale rolle i opprettelsen av BIR AS (Bergenområdet interkommunale renovasjonsselskap), mente medlemmene nok ikke var så kjent. Informasjonen og markedsføringen av SBO sitt arbeid ble foreslått styrket, for å oppnå den innflytelsen som var ønskelig for rådet. Til tross for lavt engasjement hos medlemskommunene og fylkeskommunen, og at aktivitetene foreløpig var lite kjent i omgivelsene, syntes det likevel å være et økende behov for interkommunalt samarbeid og samarbeidsfora i Bergensregionen. Det ble i notatet pekt på at noe av forklaringen for det lave engasjementet også kunne være at det var vanskelig å finne saker som var interessante og relevante for alle medlemskommunene. Lav interesse og relevans kunne kanskje forklare hvorfor enkelte kommuner hadde valgt å gå i allianse med noen få nære nabokommuner for å få løst oppgavene sine, i stedet for å velge fellesløsninger gjennom SBO.¹⁴⁵

Det jeg leser ut av statusnotatet er at medlemskommunene og omgivelsene på det tidspunktet ikke fant aktivitetene i SBO nyttig, relevant eller interessante nok. Omgivelsene synes å ha liten kunnskap om hva rådet hadde oppnådd av resultater, som etableringen av BIR, eller hvilken nytte rådet kunne ha for regionen. Dette synes å være gjeldende for den enkelte medlemskommune også. Det at kommunene var representert i rådet, og var en del av samarbeidet, betydde ikke nødvendigvis at representantene var gode ambassadører for rådet i egen kommune. Hvor mye informerte representantene egen politisk ledelse, administrasjon og innbyggere? Disse faktorene kan tyde på at SBO opplevd svak legitimitet, både internt og eksternt.

¹⁴⁴ 1996 Resultater, visjoner, mål og strategier for arbeidet i SBO (15. oktober)

¹⁴⁵ 1996 Resultater, visjoner, mål og strategier for arbeidet i SBO (15. oktober)

Diskusjonene referert til i statusnotatet¹⁴⁶ til AU, viser at SBO ønsket å styrke legitimiteten sin. Tilgang på tilstrekkelig kunnskap ble sett på som viktig for å kunne samkjøre og koordinere arbeidet i Bergensregionen på en god måte. Mye av denne kunnskapen mente SBO var å finne i fylkesplan og kommuneplaner, og spørsmålet var mer hvordan rådet kunne samle og bruke denne informasjonen til det beste for regionen. Det ble foreslått å utarbeide en samlet plan for SBO-området. En samlet plan ville kunne gi oversikt over de ulike utfordringene og mulighetene som fantes i de ulike kommunene, eller deler av Bergensregionen. Dette kunne gjøre det enklere for SBO å løfte problemstillingene til et regionalt nivå for å oppnå gode fellesløsninger.¹⁴⁷

Avslutningsvis ble det i notatet¹⁴⁸ sett på måten SBO hadde organisert arbeidet sitt på, og om det var behov for noen endringer. For at rådmenn og andre skulle få mulighet til, og ha kapasitet til å delta mer i samarbeidet, ble det ment at det ville være gunstig å opprette faste eller midlertidige temagrupper med ansvar for avgrensede arbeidsfelt. De nevnte gruppene burde tilbys egen sekretærstøtte. Sekretærstøtten kunne bli løst på flere måter, og det ble foreslått at SBO-sekretariatet kunne bidra med slik hjelp, eller at ansatte fra ulike kommuneadministrasjoner ble frikjøpt. Modellen der ansatte fra kommuneadministrasjonene ble frikjøpt for å delta i ulike prosjekter, kunne gi bedre kunnskap om SBO i kommunene. Det ville også gjøre at grupper av medarbeidere som deltok i prosjektene etter hvert kjente problemstillingene til SBO, og kunne benyttes i nye prosjekter på kort varsel.¹⁴⁹

Tiltakene for å gi økt kunnskap både gjennom en samlet plan for SBO-området, og økt kunnskap blant grupper av ansatte i kommunene antas å kunne bidra til å tydeliggjøre nytten av SBO internt.

3.3.3.2 Legitimitet i omgivelsene

Tiltak for å gi rådet større synlighet og annerkjennelse i omgivelsene, resulterte i at det i rådsmøte i november 1996 ble besluttet, som en del av markedsføringen av SBO, å endre navn

¹⁴⁶ 1996 Resultater, visjoner, mål og strategier for arbeidet i SBO (15. oktober)

¹⁴⁷ 1996 Resultater, visjoner, mål og strategier for arbeidet i SBO (15. oktober)

¹⁴⁸ 1996 Resultater, visjoner, mål og strategier for arbeidet i SBO (15. oktober)

¹⁴⁹ 1996 Referat fra AU-møte med vedlegg (4. november)

til «Regionrådet Bergen og Omland» (kalt RBO). Det ble på det tidspunktet produsert to informasjonsbrosjyrer om RBO. En brosjyre omhandlet etableringen av BIR (interkommunalt samarbeid om avfallshåndtering), og en brosjyre som informerte om organisasjonen RBO.¹⁵⁰ Det ble opplevd som vanskelig å få saker om RBO i mediene, men rådet kunne selv velge å sende ut en pressemelding. I etterkant av årsmøtet i 2004 valgte for eksempel RBO å sende ut en pressemelding for å informere om rådets vedtatte visjon, mål og strategi, og ny samarbeidserklæringen. RBO viste i pressemeldingen til at Samarbeidserklæringen inneholdt punkter om at RBO skulle være «*et rådgivende og koordinerende organ for kommunene i Bergensområdet, og at regionrådet skulle fremme forpliktende samarbeid mellom kommunene, med fylkeskommunen og med statlige organ*»¹⁵¹ Det som kan anses som nytt i samarbeidserklæringen, var et punkt som handlet om å arbeide for muligheter til å delta i samordning og gjennomføring av oppgaver «*som kan påvirke utviklingen og være til nytte for innbyggerne*».¹⁵² Samarbeidserklæringen var mer tydelig på at tiltakene som ble iverksatt skulle være til det beste for innbyggerne, sammenlignet med formålsparagrafen til RBO som sa «*til beste for området*». I samarbeidserklæringen var det nå presisert at SBO hadde som mål at handlingene og tiltakene skulle være til nytte for innbyggerne.

Det var i begynnelsen av 1997 at Regionrådet Bergen og Omland gjorde vedtak på visjon, mål og strategier. Den enkelte medlemskommunen behandlet og godkjente dokumentet i egen kommune i etterkant av vedtaket i rådet. RBO var tydelig på at dette dokumentet forpliktet samarbeidet enda mer enn tidligere, og at det var en forventning til at kommunene tok hensyn til vedtatt dokument i sitt videre arbeid.¹⁵³ Visjonen som ble vedtatt mener jeg tegnet et bilde i samsvar med det Hanssen m.fl. kaller en «blandingsregion». En blanding av identitetsmessige, næringsbaserte og politisk-administrative sider ved regionbegrepet¹⁵⁴. I visjonen var RBO opptatt av at innbyggerne i rådets medlemskommuner skulle «*bli seg bevisste en regional identitet*», og få positive holdninger til regionen gjennom utvikling av gode og velfungerende nærmiljøer. Visjon, mål og strategidokumentet markerte også en tydeligere profil om bærekraftig utvikling for samarbeidet. Innbyggerne og næringslivet skulle sammen med de folkevalgte og offentlig administrasjon, ta ansvar for å gi neste generasjoner økt livskvalitet

¹⁵⁰ 1996 Referat fra rådsmøte (21. november)

¹⁵¹ 2004 Samarbeidserklæringen (årsmøte 25. mars)

¹⁵² 2004 Samarbeidserklæringen (årsmøte 25. mars)

¹⁵³ 1997 Referat fra årsmøte i RBO (13. mars)

¹⁵⁴ 2012 Hanssen m.fl., Det regionale Norge

med bakgrunn i bærekraftig verdiskaping i regionen¹⁵⁵. Et av målene som ble vedtatt som del av dokumentet for å oppnå bærekraftig utvikling, var at «medlemskommunene skal inngå forpliktende samarbeid på områder som fremmer LA21-arbeidet i Regionrådet sitt område»¹⁵⁶. Behandling og godkjenning av dokumentet i de enkelte kommunene anses å kunne gi større bevissthet rundt veivalgene og målene til RBO, og kanskje gi den ønskede aksepten for RBOs funksjon og nytte for interessefellesskapet.

3.3.3.3 Hva kunne styrke legitimitet?

Vedtaket om visjon, mål og strategier syntes å være starten på et arbeid for å konkretisere og formalisere organisasjonens virksomhet mer. Jeg vil i dette delkapittelet se nærmere på to større diskusjoner i regi av RBO, som omhandlet vurderinger av behovet for å gjøre endringer og tilpasninger av regionrådets organisasjon og vedtekter. I etterkant av arbeidet med visjon, mål og strategidokument, ble det våren 1997 besluttet å sette ned en arbeidsgruppe som skulle vurdere behovet for tilpasninger i organiseringen og vedtektene til Regionrådet¹⁵⁷. Videre vil jeg trekke inn diskusjonen fra internseminaret sommeren 2001, som omhandlet regionrådets oppgaveprioriteringer.

Hva var bakgrunnen for diskusjonene, og hva ble besluttet?

Det var kun gjort mindre endringer i regionrådets vedtekter siden etableringen i 1989, og arbeidsgruppen hadde, i tillegg til å vurdere organiseringen av rådet, fått i oppdrag å vurdere behovet for endringer og tilpassinger til vedtatt visjon, mål og strategier. De nye vedtektene som ble fremmet, og senere vedtatt, var mer utfyllende, presise og formaliserte samarbeidet ytterligere. En av de viktigste endringene som kan trekkes fram, var endring av formålsparagrafen fra rådgivende til forpliktende samarbeid. Denne endringen signaliserte et mer bindende samarbeid. Når det gjaldt de styrende organene ble det ikke gjort andre endringer enn at Arbeidsutvalget ble omdøpt til Styret. I tillegg ble bestemmelsene for styret mer utfyllende, og med utvidede fullmakter – «Styret kan ta avgjerd på Rådet sine vegne, når det

¹⁵⁵ 1997 Visjon, mål og strategier – «Visjon»

¹⁵⁶ 1997 RBO sin visjon, mål og strategibrosjyre

¹⁵⁷ 1997 Referat fra møte i AU (20. februar)

er nødvendig at vedtak vert teke så rask at det ikkje er tid til å kalla inn Rådet»¹⁵⁸. Dette, sammen med at det ble vedtektsfestet at styret hadde anledning til å sette ned arbeidsgrupper når de fant det tjenlig, og ansette medarbeidere i sekretariatet om nødvendig, kan tyde på at det ble lagt til rette for økt aktivitet i RBO på driftssiden, og at samlet råd kun skulle gjøre vedtak i saker av mer prinsipiell og strategisk karakter.

Arbeidsgruppen hadde i sine vurderinger lagt vekt på at det var viktig at regionrådet fremstod som nyttig for medlemskommunene og andre. Nyttig både politisk og administrativt, og på kort og lang sikt. Administrativt, ved at samarbeid på tvers av kommunene kunne frigjøre kommunale ressurser, og tilrettelegge for verdiskaping. Politisk, ved at Regionrådet skapte møteplasser for ordførerne i medlemskommunene, og at regionrådet kunne ha en rolle opp mot Hordalandsbenken på Stortinget og fylkeskommunens folkevalgte organer.¹⁵⁹

Visjon, mål og strategidokumentet la opp til utstrakt samarbeid mellom kommunene både når det gjaldt planarbeid og tjenesteproduksjon. Dersom RBO skulle nå de vedtatte målene sine, mente arbeidsgruppen at det også var behov for å styrke sekretariatfunksjonen, både når det gjaldt bemanning og kompetanse. Økonomien i RBO tilsa ingen oppbemanning av sekretariatet, men det ble fremmet forslag om å bygge opp en «kompetansebank». Kompetansebanken skulle bygges opp ved at en gjennom ulikt utrednings- og prosjektarbeid hentet inn kompetanse fra medlemskommunene. Det har tidligere vært nevnt at rådmenn og administrasjonssjefer deltok lite i Regionrådets arbeid, og at dette var en viktig ressurs som kunne utnyttes bedre. Arbeidsgruppen pekte på den viktige rollen disse hadde som praktisk bindeledd mellom kommunene og sekretariatet, og at det å bygge opp under denne funksjonen ville kunne tilføre sekretariatet ønsket kompetanse og kapasitet.¹⁶⁰

Utfordringene rundt tidligere uttalt behov for å styrke sekretariatfunksjonen, og et ønske om å involvere rådmennene og administrasjonssjefene mer i regionrådets arbeid, ble diskutert ved flere anledning, og for alvor plukket opp igjen i rådsmøte¹⁶¹ i slutten av 2000. Noe av det som

¹⁵⁸ 1997:13 Rapport fra arbeidsgruppen (20. oktober) – Organisasjon og vedtekter

¹⁵⁹ 1997 Rapport fra arbeidsgruppen (20. oktober) - Organisering og vedtekter

¹⁶⁰ 1997 Rapport fra arbeidsgruppen (20. oktober) – Organisasjon og vedtekter

¹⁶¹ 2000 Referat fra rådsmøte i RBO (1. desember)

ble sett på som gevinstmuligheter ved utvikling av samarbeidet på tvers, var bedre utnyttelse av ulik kompetanse og ressurser i kommunene. Et av forslagene fra kommunene var å se på mulighetene for å utføre tjenester og funksjoner for hverandre. Rådmennene var kritiske til fellesløsninger i regi av RBO som involverte kommuneadministrasjonene, da de opplevde at arbeidet ga liten eller ingen gevinst, og at det kom i tillegg til sine ordinære arbeidsoppgaver. Dette gjorde det vanskelig for rådmennene å takke ja til å delta i rådets arbeid. Noe av forklaringen mente rådmennene lå i at RBO ikke hadde gjort gode nok prioriteringer på tema og prosjekter, som kommunene kunne oppleve som relevante i sin hverdag. I et forsøk på å få rådmennene til å sette saker på dagorden til rådet, og øke deltakelsen deres, ble det bestemt at det skulle kalles inn til rådmannsmøte der dette var tema.¹⁶²

Rådmennene og administrasjonssjefene ble invitert til rådmannsmøte¹⁶³ i begynnelsen av 2001, for å diskutere hvilken rolle den administrative ledelsen i kommunene kunne ha i Regionrådets arbeid. I rådmannsmøte forsøkte rådmennene, som del av diskusjonen, å komme til kjernen i det de opplevde var utfordringer ved samarbeidet. Rådmennene satte spørsmålsteget ved om Regionrådet arbeidet med de viktige spørsmålene, eller om det ble for overflatisk og bar mer preg av en «koseklubb». Rådmennene fortsatte med spørsmål som: Hva hadde regionrådet lyktes med, og hva hadde rådet ikke lyktes med? Hva skulle det samarbeides om? Burde Regionrådet vært mer kritisk til hva det ble samarbeidet om, og finne samarbeidsområder som det var stor sannsynlighet for å lykkes med? Det ble i møtet notert flere saker som gruppen mente det var viktig å diskutere sammen med den politiske ledelsen. Spørsmål for videre diskusjon var for eksempel om visjon, mål og strategidokumentet var tatt i bruk av kommunene, hva skulle det samarbeides om, og skaper kulturforskjeller mellom Bergen og omegnskommunene spesielle utfordringer i samarbeidet? Den administrative ledelsen opplevde at kommunene ikke hadde en aktiv rolle til Regionrådet, og at rådet kun kom på kommunenes sakskart når rådet selv kom med en bestilling, eller et spørsmål til kommunene. Det ble med bakgrunn i det som hadde kommet fram i rådmannsmøtet bestemt at både den politiske og den administrative ledelsen skulle inviteres til en prosessamling i juni samme år. Hovedrunnlaget for diskusjon i prosasamlingen skulle være dokumentet «Visjon, Mål og Strategier», og målet for samlingen var å finne svar på hva kommunene ville med RBO.¹⁶⁴

¹⁶² 2000 Referat fra rådsmøte i RBO (1. desember)

¹⁶³ 2001 Noen momenter fra Rådmannsmøtet (28. mars)

¹⁶⁴ 2001 Noen momenter fra Rådmannsmøtet (28. mars)

Alle ordførere, byråd, rådmenn og administrasjonssjefer ble som avtalt invitert til internseminar¹⁶⁵ (prosesssamling) i juni 2001. Diskusjonen ble ledet av en ekstern konsulent som prosessleder. Prosessleder trakk frem noen større linjer når det gjaldt samarbeidet i RBO for diskusjon, som for eksempel signaler fra staten om styrking av fylkeskommunen sin rolle som regional utviklingsaktør, skjev fordeling mellom medlemskommunene når det gjaldt kompetanse og ressurser, og Bergen sin rolle i samarbeidet og regionen. Fra sentrale myndigheter var det kommet signaler på at fylkeskommunene skulle få utvidet sin rolle som regional utviklingsaktør og at det med stor sannsynlighet ble lagt opp til en «overkommulinje» der fylkeskommunen fikk større ansvar for overordnet planarbeid. Medlemmene argumenterte med at Bergen kommune hadde betydelig større kompetanse på planlegging enn det Hordaland fylkeskommune hadde når det gjaldt Bergensregionen. Noen av de mindre kommunene uttalte at de hadde utfordringer med å ha tilstrekkelig planleggingskompetanse i egen kommune, og så gevinsten av å være del av et interkommunalt samarbeid for de overordnede planene, uten at fylkeskommunene nødvendigvis skulle overta oppgaven. Noe som hadde vært lite diskutert tidligere, var balansen mellom Bergen som by, og en betydelig større kommune enn alle de andre kommunene i samarbeidet. Prosessleder viste til erfaringer som tilsa at for at et interkommunalt samarbeid skulle fungere i en region, var det avgjørende at den dominerende kommunen påtok seg lederrollen. Det ble også pekt på grunnlaget for den geografiske avgrensningen av RBO, og at den ifølge prosessleder kanskje hadde vært noe tilfeldig og en «restregion». «Restregionen» ble betegnet som det området i Hordaland som var igjen etter at de andre delene av fylket hadde organisert seg i regionråd eller tiltakskontor. Prosessleder argumenterte med at tilhørigheten til Bergensregionen for mange ikke opplevdes særlig sterk, og at det som bandt regionen sammen var felles bolig- og arbeidsmarked.¹⁶⁶ Jeg derimot vil påstå at den geografiske avgrensning for Bergensregionen var naturlig og historisk begrunnet. Historisk har Bergen og omlandskommunene (med mindre variasjoner) hatt et avhengighetsforhold innen handel og industri,¹⁶⁷ og dersom vi tar utgangspunkt i Bergen som sentrum var de andre medlemskommunene i RBO geografisk de nærmeste kommunene rundt Bergen. Videre ble det både i rådmannsmøtet i mars, og internseminaret i juni, pekt på at det kunne være utfordringer rundt det som kunne betegnes som sentrum-periferi relasjoner mellom kommunene i RBO. Det er nyttig å se relasjonene mellom Bergen og omlandet opp mot sentrum-periferi dimensjonene nevnt i delkapittel 2.6.

¹⁶⁵ 2001 Notat til internseminar i RBO (22. juni)

¹⁶⁶ 2001 Notat fra internseminar i RBO (22. juni)

¹⁶⁷ Delkapittel 2.5.2

Relasjonene i regionen kan forstås både i geografidimensjonen med befolkningkonsentrasjon og gunstig samlokalisering av ressurser i Bergen, og den økonomiske dimensjonen der kunnskapssektoren med forskning, utdanning og innovasjon lå i Bergen, mens råvareproduksjon som fiske og deler av oljeindustrien lå i periferien. Videre kan relasjonen mellom Bergen og omlandet også forstås i en kulturdimensjonen med de store kulturinstitusjonene i Bergen som Grieghallen og DnS, og jeg opplever at bergensdialekten de siste tiårene har spredd seg ut i deler av omlandskommunene. Til slutt har vi politikkdimensjonen med Bergen som maktsentrum i regionen, hvor avgjørelser som også påvirket periferien ble tatt. Sentrum-periferi relasjoner bygger ofte på spenninger mellom sentrum og periferi, basert på forestillingen om sentrum sin overlegenhet i sitt forhold til periferien.¹⁶⁸

3.3.3.3.1 Tiltak for å øke legitimiteten

Internseminaret besvarte ikke alle spørsmålene eller fant ikke alle de gode fellesløsningene, men det ble besluttet å følge opp noen punkter. Det skulle opprettes en Markedsplass der kommunene kunne «samarbeide om kjøp, salg og gjennomføring av kommunale tjenester og effektivisere administrative ressurser».¹⁶⁹ I TERRA-prosjektet¹⁷⁰, som RBO hadde vært en del av, var det påbegynt et arbeid med utvikling av digitalt regionalt kart og utviklingsplan for Bergensområdet, som det var ønskelig ble jobbet videre med. Det var også ønskelig å vurdere om rådmenn/administrasjonssjefer skulle være representert i styret, og vurdere om Bergen kommune burde ha en mer vedtektsfestet lederposisjon i styret.¹⁷¹

På ekstraordinært årsmøte 25. oktober 2001 vedtok årsmøtet å utvidet styret fra 5 til 7 medlemmer. Tidligere var de 5 medlemmene valgt blant ordførerne, mens nå skulle 4 medlemmer velges blant ordførerne og 3 blant rådmenn/administrasjonssjefer/direktører. Leder av rådet skulle fortsatt være en folkevalgt for å ivareta den politiske legitimiteten og tyngden, men Bergen kommune ble ikke gitt en vedtektsfestet lederposisjon i styret. Det var viktig å presisere at det ikke var ønskelig at en kommune var representert både med sin politiske og

¹⁶⁸ Delkapittel 2.6

¹⁶⁹ 2001 Årsmelding for RBO

¹⁷⁰ TERRA-prosjektet var et større EU prosjekt som RBO var deltaker i, med den norske tittelen «Bærekraftig utvikling gjennom planlegging» for utdypende informasjon se delkapittel 3.5

¹⁷¹ 2001 Notat fra internseminar i RBO (22. juni)

administrative ledelse i det faste styret, men at det var forståelse for at det kunne oppstå når kabalen ved forfall skulle legges. Som en oppfølging av denne utvidelsen ble det besluttet å gi hver kommune to, i stedet for en stemme, i rådet – en for ordfører/byråd og en for rådmann/administrasjonssjef/direktør.¹⁷² I samsvar med modeller for regionråd listet i NIVI rapporten (2007) kan vi si at modellen for RBO på dette tidspunktet ble endret fra en «ordførermodell» til en «ordfører-/rådmannmodell, der ordførere og rådmenn som ble valgt inn deltok på lik linje med fulle rettigheter.¹⁷³ Ordfører-/rådmannmodell «tynner ut» den politiske representasjonen, mens den styrker den administrative representasjonen. Denne styresammensetningen kunne gi større inkludering av administrasjonene i kommunene, som igjen kunne øke den praktiske kunnskapen og kompetansen i styret.¹⁷⁴ Det å aktivisere og inkludere administrasjonen som representanter i styrende organer mener jeg også kunne styrke rådets legitimitet, og gi økt kunnskap om rådet i kommunene.

Det mest konkrete tiltaket for utvidet samarbeid mellom administrasjonene i kommunene var beslutningen om etablering av Markedsplassen. Markedsplassen ble sett på som et sentralt tiltak for det videre interkommunale samarbeidet, og viktig for bedre å legitimere RBO sitt arbeid i kommunene. Det var forventet at det skulle gi effektiviseringsgevinster for kommunene, og at det skulle gi bedre og flere tjenester til innbyggerne i kommunene.¹⁷⁵ Jeg vil komme nærmere inn på arbeidet med Markedsplassen under delkapittelet som omhandler oppgaver og prosjekter for RBO.

Flere av de igangsatte, og ønsket igangsatte, prosjektene i RBO hadde behov for å hente inn nødvendig kompetanse for utredning og gjennomføring. Ansatte i kommunene hadde i mange tilfeller den ønskede kompetansen, men det hadde vist seg å være vanskelig i frigjøre de kommunalt ansatte til deltakelse i prosjektene, og RBO ønsket derfor å utvikle retningslinjer for å kunne gi incentivmidler til ansatte som deltok.¹⁷⁶ I styremøte i mai 2002 ba RBO kommunene gjøre nødvendige vedtak om mulighet for ulike former for frikjøp, eller kompensasjon av kommunalt ansattes deltakelse, i forbindelse med mindre utredninger og

¹⁷² 2001 Referat fra ekstraordinært årsmøte i RBO (25. oktober)

¹⁷³ 2007 NIVI Rapport 2007:2

¹⁷⁴ 2001 Årsmelding for RBO

¹⁷⁵ 2001 Årsmelding for RBO

¹⁷⁶ 2002 Årsmøte i RBO – temamøte (22. mars)

prosjektarbeid. Tanken var at det skulle inngås en administrativ avtale mellom kommunen og RBO i det enkelte tilfelle.¹⁷⁷ I etterkant av møtet ble det sendt en direkte henvendelse til kommunene der de også ble bedt om å legge til rette for ansattes muligheter for deltakelse i Regionrådets arbeid, og gi RBO tilbakemelding når dette var avklart i egen kommune.¹⁷⁸

3.3.3.4 Eksisterende og mulige samarbeidsformer i regionrådet

I forbindelse med etableringen av Markedsplassen ble det i 2001 gjennomført en kartlegging blant de 11 medlemskommunene i RBO. Medlemskommunene skulle i kartleggingen gi tilbakemelding på hvilke samarbeid, utover RBO, kommunen inngikk i innenfor tjenesteutvikling, og hvilke samarbeid som var ønskelig fremover. Tilbakemeldingene fra kommunene viste at det for alle kommunene fantes ulike formelle og uformelle samarbeid på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kartleggingen ga et komplekst bilde av samarbeid på alt fra saksnivå mellom to eller flere kommuner, til andre regioninndelinger styrt fra nasjonale organ.

Det er interessant å trekke frem en del eksempler for å vise hvordan ulike kommuner valgte å løse ulike oppgaver. Osterøy kommune meldte at de samarbeidet med Regionrådet Nordhordland og Gulen, Osterfjordrådet, og at de hadde et innkjøpssamarbeid med Bergen kommune, og var medlem av Osterfjord Reislivslag. I tillegg hadde Osterøy kommune felles rådmann, kommunelege 1 og sosialleder med Askøy kommune, og felles skogbrukssjef med kommunene Modalen og Vaksdal.¹⁷⁹ Dette viste at Osterøy kommune samarbeidet med flere regionråd, og at kommunen inngikk i mindre samarbeid både med kommuner som var medlem av RBO, men også kommuner utenfor RBO. De mindre samarbeidene var primært for å ivareta kommunale funksjoner som sosialleder, skogbrukssjef, kommunelege og rådmann. Dokumentet ga lite informasjon om bakgrunnen for dette og hvordan det var organisert, og det er derfor vanskelig å forklare valg av løsning. Noe av forklaringen kan være at kommunene ble opplevd som for små når det gjaldt å ansette i 100 % i stillinger for å dekke behovet sitt (små kommuneøkonomier). I tillegg kan mindre kommuner oppleve utfordringer med å få tak i kompetansen som er nødvendig for ansettelse i slike stillinger. Det overnevnte viser at Askøy og Osterøy kommune hadde en tre stillinger på deling, men når det gjaldt skogbrukssjef hadde

¹⁷⁷ 2002 Referat fra rådsmøte (21. mai)

¹⁷⁸ 2002 Kommunalt ansattes deltakelse i Regionrådets arbeid (19. juni)

¹⁷⁹ 2001 Notat – gjennomgang av spørreskjema til 11 medlemskommuner i RBO

Askøy denne felles med Fjell kommune, mens Osterøy kommune som nevnt delte skogbrukssjef med kommunene Modalen og Vaksdal. Samnanger kommune samarbeidet eksempelvis med kommunene Kvam, Jondal og Fusa om næringsmiddeltilsyn og bedriftshelsetjeneste.¹⁸⁰ I dette samarbeidet var det Fusa og Samnanger kommune som var en del av RBO, mens kommunene Jondal og Kvam var en del av Hardangerrådet. De nevnte kommunene var å betrakte som nære naboer med kommunegrenser mot hverandre, og det antas at det var mer naturlig for de å samarbeide om slike oppgaver for å dekke noen felles behov, enn å inngå i større fellesløsninger i regi av RBO eller andre.

Bergen kommune var sammenlignet med sine nabokommuner i en særstilling når det gjaldt eksisterende samarbeid. På grunn av sin størrelse, og posisjon som Norges nest største by, inngikk Bergen kommune i tillegg til lokalt samarbeid, også i samarbeid på andre nivå enn sine nabokommuner. Eksempelvis deltok Bergen i samarbeid med storbyer som Oslo, Trondheim, Stavanger, Drammen og Tromsø innenfor skole og barnehage. I tillegg samarbeidet Bergen med de 14 største kommunene i landet gjennom Vegforum¹⁸¹ for byer og tettsteder.¹⁸²

Medlemskommunene skulle i tillegg til å gi tilbakemelding på hvilke samarbeid kommunene inngikk i, også komme med forslag til samarbeidsfelt som de kunne tenke seg å jobbe med fremover. Flere av kommunene meldte tilbake at de så det som hensiktsmessig å samarbeide innenfor IT, innkjøp og regnskap (budsjett), men også innenfor omsorgstjenester og barnevern for å nevne noen.¹⁸³

3.3.3.4.1 Samarbeid mellom forvaltningsnivåene i regionen

På slutten av 1990-tallet sendte tiltakssjefene ved tiltakskontorene Nordhordland, Ytre Hardanger, Indre Hardanger, Voss og omland og Samarbeidsrådet for Sunnhordaland spørsmål til Fylkesutvalget for Hordaland fylkeskommune, der de spurte om samarbeidet mellom ulike

¹⁸⁰ 2001 Notat – gjennomgang av spørreskjema til 11 medlemskommuner i RBO

¹⁸¹ Vegforum for byer og tettsteder ble etablert i 1989, og består av kommunene: Arendal, Asker, Bergen, Bodø, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Gjøvik, Karmøy, Kristiansand, Lillehammer, Oslo, Sandnes, Sarpsborg, Skedsmo, Skien, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Tønsberg og Ålesund <https://www.vegforum.no/om-oss/fags/#>

¹⁸² 2001 Notat – gjennomgang av spørreskjema til 11 medlemskommuner i RBO

¹⁸³ 2001 Notat – gjennomgang av spørreskjema til 11 medlemskommuner i RBO

enheter og forvaltningsnivåene i Hordaland var hensiktsmessig organisert, og om ressursene ble fordelt riktig.

Tiltakssjefene pekte på viktigheten av et tettere samarbeid mellom Hordaland Næringssservice¹⁸⁴, Utviklingsselskapet for næringslivet på Vestlandet¹⁸⁵, Hordaland fylkeskommune (næring-/planaavdelinga), regionrådene og tiltakskontorene i Hordaland.¹⁸⁶ De mente videre at alle regionrådene og tiltakskontorene burde vært representert i Hordaland Næringssservice (HNS), og at en burde vurdere om sekretariatet til SBO kunne legges til HNS. Tiltakssjefene mente også at det var uheldig at Hordaland fylkeskommune fungerte som sekretariat for ett av flere regionråd i Hordaland. Dersom samarbeidet mellom de ulike organene ble styrket, mente tiltakssjefene at det ville resultere i en mer effektiv utnyttelse av ressursene i Hordaland.¹⁸⁷

Fylkesordføreren viste i sitt svar til tiltakssjefene til at sekretariatfunksjonen som fylkeskommunen ivaretok for SBO var knyttet til det regionale planarbeidet. Bergen og omegnskommunene hadde ikke tiltakskontor, og tallene viste at det fylkeskommunen hadde bidratt med til SBO av midler var betydelig lavere enn det tiltakskontorene hadde mottatt i støtte de siste årene. Fylkesordføreren sa seg enig i at det var viktig å bedre samarbeidet innenfor de ulike organene som arbeidet med næringsutvikling, men at spørsmålet om styrerepresentasjon i Hordaland Næringssservice og i Utviklingsselskapet for næringsutvikling på Vestlandet måtte sees på ved en senere anledning.¹⁸⁸

Hordaland fylkeskommune evaluerte senere sin rolle i forhold til fylkets tiltakskontor og regionråd, og behandlet saken i fylkestinget i desember 1993. Fylkestinget konkluderte med at

¹⁸⁴ Hordaland Næringssservice ble etablert som en frittstående fylkeskommunal stiftelse i 1988. Formålet med stiftelsen var å utvikle og styrke næringslivet i fylket. Stiftelsen har særlig rettet sin virksomhet mot små og mellomstore bedrifter i Hordaland (kilde: Bergens Tidende)

¹⁸⁵ Utviklingsselskapet for næringsliv på Vestlandet ble etablert i 1969, og med base på Chr.Michelsens Institutt skulle selskapet være et bindeledd mellom forskning, næringsliv og myndigheter (kilde: wikipedia)

¹⁸⁶ 1990 Samarbeid i Hordaland – brev fra tiltakssjefene (6. desember)

¹⁸⁷ 1990 Samarbeid i Hordaland – brev fra tiltakssjefene (6. desember)

¹⁸⁸ 1991 Svar fra fylkesordføreren på brev fra tiltakssjefene om samarbeid i Hordaland (1. mars)

sekretariatsansvaret for SBO måtte avvikles, og fylkesrådmannen informerte SBO om at rådet fra 1. januar 1995 måtte finne en ny løsning for å ivareta sekretariatfunksjonen¹⁸⁹.

SBO hadde vært fornøyd med jobben fylkeskommunene hadde gjort når det gjaldt sekretariattjenestene, og SBO ønsket å forhøre seg om mulighet for å kjøpe tjenesten hos fylkeskommunen, eller om de måtte tilsette en heltidsansatt til å ivareta funksjonene, men da med fylkeskommunen som arbeidsgiver.¹⁹⁰ Etter møtet mellom SBO og fylkeskommunen ble det besluttet å sette ned en arbeidsgruppe som skulle legge fram et forslag til modell for sekretariatfunksjonen til SBO, og fylkeskommunen sin eventuelle deltakelse i det interkommunale samarbeidet med frist 1. juni 1995. Fra 1. september 1996 ble det ansatt daglig leder for SBO.¹⁹¹ Fylkesplanlegger Eirik Seter (ansatt i fylkeskommunen) ble ansatt i en 75 % stilling som leder for sekretariatet, mens i den resterende 25 % av stillingen skulle Seter ivareta arbeidsoppgaver for fylkeskommunen. Sekretariatstillingen ble knyttet til avdelingen for Regional utvikling når det gjaldt kontorlokale og kontortjenester. SBO skulle betale et lønnstilskudd for 75 % stillingen, mens fylkeskommunen skulle dekke kostnadene til kontor og drift.¹⁹²

3.4 Hvilke prosjekter valgte regionrådet og regionen å samarbeide om?

Noe av det første som skjedde ved etableringen av SBO i 1989 var å samle medlemskommunene til seminar for å diskutere, og bli enige om hvilke oppgaver SBO skulle jobbe videre med. I seminaret ble det besluttet at SBO skulle jobbe videre innenfor fire hovedtema: 1. perspektivanalyse, 2. Næringsutvikling, 3. Miljøplan og 4. Samferdsel.¹⁹³

For bedre å kunne besvare spørsmålene om hvilke arbeidsoppgaver som var viktig for en fremtidig region, og hva som ville være gode strategiske valg for samarbeidet, var det nødvendig med mer og bedre kunnskap om mulighetene og utfordringene i regionen.¹⁹⁴ Det ble med bakgrunn i dette besluttet i seminaret, og senere i AU sitt møte i februar 1990, å sette i

¹⁸⁹ 1994 Brev fra Fylkesrådmannen i Hordaland, Utviklingsavdelingen

¹⁹⁰ 1994 Referat fra møte i AU (18. august)

¹⁹¹ 1996 Årsmelding for SBO

¹⁹² 1996 Referat fra AU møte (23. august)

¹⁹³ 1989 Referat fra Rådsmøte (30. oktober)

¹⁹⁴ 1989 Referat fra Rådsmøte (30. oktober) vedlagt notat «utfordringer og arbeidsoppgaver» (10. oktober)

gang et forprosjekt bestående av en perspektivanalyse som skulle gi SBO dette grunnlaget. SBO valgte å få hjelp av konsulentfirmaet Asplan Viak til utarbeiding av perspektivanalysen.

3.4.1 Anbefalinger og konklusjon for videre arbeid for SBO

Asplan Viak sin rapport, med grunnlag i perspektivanalysen¹⁹⁵, beskrev utfordringer og muligheter som fantes i regionen, og kom med anbefalinger til videre arbeid for SBO.

I rapportens anbefalinger lå det at «*Bergensregionens rolle som hele Vestlandets hovedstad måtte befestes, de internasjonale forbindelsene måtte styrkes, og landsdelens FoU-miljø måtte styrkes med sikte på å medvirke til å skape flere arbeidsplasser, og en konkurransedyktig sysselsetting*»¹⁹⁶. SBO ble videre bedt om å vurdere mulige tiltak for å være i forkant av de forventede skjerpede miljøkravene. Nye miljøkrav kunne blant annet gi nye vilkår for transport (krav til økt kollektivtransport) i regionen, som igjen kunne påvirke fremtidig samfunnsutvikling.¹⁹⁷

SBO ble i rapporten anbefalt å arbeide for bedre sammenbinding av de vestlandske regionene, innenfor blant annet næringsutvikling. I den sammenhengen ble det foreslått å vurdere etablering av et eget kontor strategisk i Europa, for bedre å ivareta regionens interesser innen næring, forskning, utdanning og kultur. Det kunne også være avgjørende for SBO å arbeide videre for å bedre samarbeidsformene mellom offentlige myndigheter, og offentlige myndigheter og private bedrifter i regionen, for bedre å kunne samle seg om gode strategiske initiativ. I tillegg viste rapporten til at det var viktig å arbeide for å skape nye produkter og tjenesteområder, både for det lokale og det internasjonale markedet. Samarbeid om tjenesteproduksjon på tvers av kommunegrenser, kunne være hensiktsmessig og gi høyere kvalitet på tjeneste på en mer kostnadseffektiv måte.¹⁹⁸

¹⁹⁵ 1990 Perspektivanalyse – Bergensregionen 2010

¹⁹⁶ 1990:31 Perspektivanalyse – Bergensregionen 2010

¹⁹⁷ 1990 Perspektivanalyse – Bergensregionen 2010

¹⁹⁸ 1990 Perspektivanalyse – Bergensregionen 2010

3.4.1.1 Valg av samarbeidsfelt for SBO

Referat¹⁹⁹ fra møte i SBO på slutten av 1989, viser at rådet bestemte seg for å følge mange av anbefalingene fra perspektivanalysen, og arbeidet videre med fire hovedtema: SBO år 2010, næringsutvikling, miljøplan og samferdsel. SBO bestemte seg blant annet for å arbeide videre med prosjektet om ilandføring av Troll-gassen, og tok et initiativ ovenfor planavdelingen i Hordaland fylkeskommune for å signalisere at rådet ønsket et samarbeid når det gjaldt denne saken.²⁰⁰ I tillegg ble det innenfor samferdsel besluttet å jobbe videre med tjenester- og rutetilbudet knyttet til Bergen lufthavn, trasevalg for Kyststamvegen og samordning av kollektivtrafikken. Når det gjaldt en miljøplan, ønsket rådet å arbeide videre med en løsning for felles innsamling av avfall, i samarbeid med utvikling av industri for gjenbruk²⁰¹. For flere av disse områdene lå ikke myndigheten kun lokalt, men hos staten og/eller fylkeskommunen, som kollektivtrafikken (lokalt, regionalt og statlig), og det anses å være mer krevende å påvirke og få gjennomført.

Arbeidsutvalget (AU) fulgte opp de sakene som rådet var blitt enige om å arbeide videre med, og gjorde sine utredninger, vurderinger og anbefalinger for fremlegging og behandling i rådet. Når det gjaldt samordning av kollektivtrafikken var det allerede satt i gang et arbeid i regi av samferdselskontoret i fylket og Bergen kommune, her konkluderte derfor AU med at det ikke var nødvendig for SBO å følge opp saken med egen utredning, men mente likevel at SBO var et naturlig høringsorgan i saken. Også for Kyststamvegen var det en pågående utredning, og AU konkluderte også her med at dette ikke var en sak for SBO, men at rådet måtte holde seg orientert, og komme med eventuelle innspill om ønskelig når konsekvensutredningen for de ulike trasevalgene forelå. AU konkluderte med at det mest konkrete for oppfølging i det interkommunale samarbeidet på det tidspunktet, var felles avfallshåndtering og utvikling av industri for gjenbruk.²⁰²

AU anbefalte å sette ned en arbeidsgruppe med representanter fra kommunene for å se nærmere på en løsning for felles innsamling av avfall og utvikling av industri for gjenbruk. Arbeidsgruppen utredet mulighetene og konsekvensene for en felles løsning for gjenvinning av

¹⁹⁹ 1989 Referat fra rådsmøte i SBO (30. oktober)

²⁰⁰ 1989 Brev fra rådet til planavdelingen i fylkeskommunen (7. november)

²⁰¹ 1989 Referat fra rådsmøte i SBO (30. oktober)

²⁰² 1989 Referat fra møte i AU (6. desember)

avfall i Bergensregionen, og la frem rapport²⁰³ i AU sitt møte i mars 1991, for vedtak om de neste stegene i arbeidet. SBO ble av arbeidsgruppen bedt om å opprette en faggruppe, og tilsette en fast sekretær knyttet til faggruppen, for å kunne gjennomføre avtalte tiltak, og koordinere det videre prosjektarbeidet. Videre ba arbeidsgruppen SBO om å vurdere å opprette et utvalg som skulle se på mulighetene for etablering av et interkommunalt renovasjonsselskap. Dette var en svært omfattende sak og det ble foreslått å arbeide noe mer med den før den ble langt fram for SBO for endelig behandling.²⁰⁴

AU støttet forslaget til arbeidsgruppen om å opprette en faggruppe bestående av representanter fra relevante kommunale organer. Når det gjaldt å ansette en sekretær knyttet til faggruppen, mente AU at ett eller flere av medlemmene i faggruppen måtte kunne kjøpes fri for å ivareta fremdriften i arbeidet for en periode.²⁰⁵ I SBO sin årsmelding for 1993 fremgikk det at SBO støttet videre arbeid med etablering av et interkommunalt renovasjonsselskap.²⁰⁶ I slutten av november 1994 ble «Bergenområdet interkommunale renovasjonsselskap DA» (BIR) stiftet. BIR var i 1997 Norges største interkommunale renovasjonsselskap, og omfattet kommunene Askøy, Bergen, Fusa, Os, Osterøy, Samnanger, Sund og Vaksdal.²⁰⁷

3.4.1.2 Videre diskusjoner og valg av oppgaver for samarbeidet

Det vises innledningsvis til diskusjonene referert til i delkapittel 3.3.3.3, der RBO valgte å satse på felles løsninger for kart og oppmåling, IT brukerstøtte og programtilpasning, juridisk bistand og utvidet samarbeid innen kjøp- og salg av tjenester (Markedsplassen).

Arbeidsfeltene over synes å bære mest preg av å være deler i prosjektsamarbeidet, men det har også vært uttrykt ønske om at RBO burde være pådriver i et mer politisk samarbeid, og arbeide for felles interesser i regionen opp mot sentrale myndigheter. Rådmennene pekte i rådmannsmøte (2001)²⁰⁸ på at Regionrådet kunne være et egnet instrument for dette. Tidligere erfaringer og tilbakemeldinger fra sentrale myndigheter har vist at Bergensregionen ikke har

²⁰³ 1991 Referat med saksvedlegg til AU møte 7. mars

²⁰⁴ 1991 Referat med saksvedlegg til AU møte 7. mars

²⁰⁵ 1991 Referat med saksvedlegg til AU møte 7. mars

²⁰⁶ 1994 SBO sin årsmelding for 1993

²⁰⁷ 1997 RBO sin informasjonsbrosjyre om BIR

²⁰⁸ 2001 Momenter fra Rådmannsmøtet (28. mars)

stått samlet ovenfor sentrale myndigheter i ulike spørsmål, uten at det ble nevnt konkrete eksempler på dette.²⁰⁹ Det å ta på seg rollen som påvirkningsorgan med en samlet stemme for regionen, støttet opp om de tidligere vedtatte oppfølgingstemaene innenfor samferdsel og infrastruktur. Samferdsel var et tema som hadde dukket opp ved flere anledninger, og som det var enighet om var hensiktsmessig å arbeide med i felleskap. Eksempelvis vedtok RBO å gi en felles høringsuttalelse til Nasjonal Transportplan (NTP) 2006-2015²¹⁰. Mulige utfordringer med samferdselsfeltet anses å være at de store infrastrukturloftene ofte var avhengig av prioriteringer fra stat og fylkeskommune.

I årsmøtet i 2002 ble det i tillegg til vedtakssakene, satt av tid til å diskutere tre tema: 1. Regionrådets samarbeid, 2. Et regionalt infrastrukturorgan og 3. Vestlandsutredningen. Når det gjaldt regionrådets arbeid ble det bestemt at rådets møter fremover skulle holdes på omgang i de ulike medlemskommunene, med et ønske om å øke synligheten og tilstedeværelsen av rådet i den enkelte kommune. I vedtektene gikk det fram at RBO skulle «*ta opp tema som gjeld heile eller deler av området*», og fire politikkområder ble trukket fram i diskusjonen for videre oppfølging: 1. Uttalelser, 2. Samferdsel, 3. Regionrådets samarbeidshorisonnt og 4. Bruk av kommunal kompetanse. Deltakerne ble samtidig minnet om at Regionrådet tidligere hadde besluttet å satse på felles løsninger for kart og oppmåling, IT brukerstøtte og programtilpasning, juridisk bistand og utvidet samarbeid innen kjøp- og salg av tjenester (Markedsplassen), og at arbeidet på disse områdene var satt i gang.

Brannvern var et annet område rådet hadde diskutert kunne være nyttig å løse i et interkommunalt samarbeid. Sak om interkommunalt samarbeid innenfor brannvern ble fremmet første gang i årsmøtet i 1995. I første omgang var det særlig den forebyggende delen av virksomheten som var aktuell.²¹¹ I rådsmøte i juni samme år ble det besluttet at SBO skulle inngå i et forprosjekt sammen med representanter fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), Kommunenes sentralforbund (KS), Norsk kommuneforbund (NKF), helseetaten i Hordaland fylkeskommune, samt brannsjefene fra Bergen Brannvesen, Sotra Brannvesen og Os kommune. Forprosjektet skulle avklare behovet for samarbeid og aktuelle problemstillinger

²⁰⁹ 2001 Momenter fra Rådmannsmøtet (28. mars)

²¹⁰ 2003 Referat fra styremøte i RBO (28. august)

²¹¹ 1995 Referat AU møte (8. juni)

og organisasjonsmodeller.²¹² DBE tildelte i 1996 midler til SBO for videre prosjektering og kursvirksomhet i kommunene. SBO kontaktet Regionrådet for Nordhordland og Gulen som gikk med i forprosjektet. Ferdigstilt rapport fra forprosjektet ble, etter behandling i rådsmøte i november 1996, sendt på høring til de involverte kommunene. Høringsuttalelsene fra kommunene hadde en positiv grunnholdning til arbeidet som var gjort, og i årsmøtet (1997) anbefalte rådet partene i prosjektet sette i gang forhandlinger for å finne finansiering til en halv stilling for to år, for å kunne utvikle samarbeidet om interkommunalt brannvernarbeid i Hordaland. I tillegg skulle SBO søke tilskudd fra relevante regionale og sentrale myndigheter for å finansiere det videre arbeidet.²¹³ Det er noe uklart hva som ble endelig vedtak når det gjaldt interkommunalt brannvernssamarbeid. Jeg kan ikke finne at saken var nevnt i årsmelding for 1997 eller senere, og de eneste sporene var fra styremøte våren 1998 der det fremgår at noen kommuner hadde inngått et interkommunalt samarbeid om brannvern, og at flere kommuner rundt Bergen hadde etablert et samarbeid direkte med Bergen brannvesen.²¹⁴

Som beskrevet, er det tydelig at RBO vurderte, utredet og arbeidet innenfor flere arbeidsfelt. Det å komme til enighet om hvilke oppgaver som var viktig å prioritere for det videre arbeidet i regionen, synes å være krevende og en pågående prosess. Nye runder med diskusjoner der det ble gjort forsøk på å prioritere oppgavene, og spisse strategivalgene ble gjennomført med jevne mellomrom.

I fortsettelsen vil jeg fokusere på to av de sentrale arbeidsfeltene RBO valgte å samarbeide innenfor: 1. bærekraftig utvikling og 2. IKT-prosjekt og digitalisering. Bærekraftig utvikling kom opp som tema allerede i perspektivanalysen ved etableringen av RBO, mens IKT i form av bredbånd til kommunene og ønske om samarbeid innenfor IT-feltet, dukket opp i senere diskusjoner.

3.5 Bærekraftig utvikling

Høsten 1996 søkte SBO om deltakelse i EU-programmet TERRA, sammen med fire andre regioner i England, Sverige, Finland og Spania, og mottok formell godkjenning av prosjektet

²¹² 1995 Referat fra rådsmøte (16. juni)

²¹³ 1997 Referat fra årsmøtet (13. mars)

²¹⁴ 1998 Styremøte i RBO (30. april) – «den regionale stat og kommune»

fra EU-kommisjonen i november 1997.²¹⁵ Deltakelse i prosjektet med norsk tittel «*bærekraftig utvikling og regional planlegging*» fremstod som et viktig element for å få på plass en helhetlig plan for regionen, og et tiltak for å imøtekomme kravene til LA21²¹⁶. Mål for prosjektet var å utarbeide strategier for den fysiske og økonomiske utviklingen av regionene, basert på kriterier for bærekraftig utvikling. En felles faktor for de fire nevnte regionene var at de ble kategorisert som «*maritimt-tilknyttete byområder*». TERRA-prosjektet skulle gjennom utredning og analyse, bidra til å utarbeide en forståelse for dagens situasjon i regionene, skissere mulige og sannsynlige utviklingsretninger i regionene, og etablere organisatoriske strukturer som kunne bidra til å fremme en bærekraftig utvikling. I forbindelse med søknad til EU-programmet TERRA, fikk RBO innsyn i hva som var gjort når det gjaldt LA21 i regionen. Det viste seg at det ikke fantes noen oversikt over hva som var igangsatt eller planlagt i kommunene, mens fylkestinget i Hordaland hadde som del av Fylkesplanen for Hordaland 1996-99 vedtatt oppstarten på sitt LA21-arbeid.²¹⁷ Hordaland fylkeskommune valgte å ikke delta i TERRA-prosjektet, begrunnet i at de mente prosjektet hadde for uklare avgrensninger i forhold til fylkeskommunen sine regionalpolitiske oppgaver.²¹⁸

TERRA prosjektet ble sett på som viktig for å få til en overordnet plan for SBO området. Det var noe uklart hvilken status en slik plan ville få i forhold til de andre mer lovpålagte regionale og kommunale planene i regionen. Uavhengig av hvilken status en slik plan ville få ble det ment at SBO var det eneste organet som kunne arbeide frem en helhetlig plan for akkurat denne regionen.²¹⁹

Som et resultat av TERRA-prosjektet vedtok RBO «Utviklingsplan for Bergensområdet²²⁰» med «mål- og strategier for en bærekraftig areal- og næringsutvikling i den funksjonelle byregionen», og «handlingsprogram 1999/2000²²¹». Planene ble vedtatt i samsvar med RBO sitt «visjon, mål og strategier-dokument». Utviklingsplanen for Bergensområdet hadde vært på

²¹⁵ RBO sin årsmelding for 1996

²¹⁶ *Lokal Agenda 21* – handlingsplaner for bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet, se også utfyllende beskrivelse i delkapittel 3.5.1

²¹⁷ 1996 AU møte (4. november)

²¹⁸ 1997 Brev fra Hordaland fylkeskommune vedr. TERRA – utviklingsplan for Bergensregionen (18. september)

²¹⁹ 1996 AU møte (4. november)

²²⁰ 1999 Sluttrapport/Årsmelding 1999 for TERRA-prosjektet

²²¹ 1999 Referat fra rådsmøte i RBO (1. juli)

høring i medlemskommunene, og sentrale samarbeidspartnere, og alle 11 RBO kommunene, Fylkesmannen i Hordaland, Statens Husbank, Hordaland fylkeskommune og Universitetet i Bergen hadde avgitt uttalelse til dokumentet.²²²

I plandokumentet ble bærekraftig utvikling definert med bakgrunn i FNs definisjon «*en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov*»²²³ Begrepet bærekraftig utvikling var hentet fra rapporten Vår felles framtid som ble lagt fram av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987, der Gro Harlem Brundtland var leder. «Den funksjonelle byregionen» var i rapporten beskrevet med Bergen som hovedstad på Vestlandet, der den hadde opprettholdt sin funksjonelle rolle i relasjon til omlandet, ved å være kirke, skole og administrasjonssenteret i Hordaland. Det ble videre vist til at Bergen var det viktigste arbeidsmarkedet i regionen, og det var her en fant de fleste sosiale og kulturelle aktivitetene.²²⁴

I det som kunne betegnes som den funksjonelle byregionen, med felles bolig- og arbeidsmarked, fantes de fleste arbeidsplassene i Bergen, men store deler av regionens verdiskaping foregikk i kommunene rundt Bergen. På grunn av knapphet på arealer for boligbygging i Bergen kommune, hadde veksten i boligbyggingen primært funnet sted i kommunene rundt Bergen. Når det gjaldt arbeidet med bærekraftig areal- og næringsutvikling, bestemte RBO seg for fem programområder: arealforvaltning, transport, forbruksmønster, næringsstruktur og produksjonsformer og kompetanse/utdanning, som de mente var grunnleggende i arbeidet med en bærekraftig utvikling i Bergensområdet.²²⁵ Utbygging av infrastrukturen med Sotrabraua, Askøybrua og Nordhordlandsbrua, sammen med forbedret veinett, gjorde at bolig- og arbeidsmarkedet rundt Bergen ble utvidet, med kortere og enklere reisetid til Bergen fra omlandskommunene. Regjeringen signaliserte på det tidspunktet at det fremover ville bli gitt mindre penger til veiprojekter i byregionene, og at regionene måtte satse mer på gode kollektivtransportløsninger. Byregionenes behov for utvidet areal kunne gi problemer både for miljø og helse, dersom den ikke var bærekraftig. Byveksten ga økt trafikk, og det var viktig å følge opp med utbygging av tilfredsstillende kollektivtilbud. Økt biltrafikk,

²²² 1999 Utviklingsplan for Bergensområdet og Handlingsprogram 1999/2000

²²³ Store norske leksikon https://snl.no/bærekraftig_utvikling

²²⁴ 1999 Utviklingsplan for Bergensområdet og Handlingsprogram 1999/2000

²²⁵ 1999 Utviklingsplan for Bergensområdet

basert på fossilt brensel, resulterte i mer støy, støv og luftforurensning, som igjen gav helseplager og økt risiko for sykdom. Staten kom med prinsipper for «*det gode byliv*», der det skulle legges til rette for miljøvennlig transport og begrenset bilbruk. Videre mente staten at boligbygging og arbeidsplasser burde legges innenfor eksisterende byggesone, og knyttes til kollektivtransporten.²²⁶

Et viktig element for å lykkes med flere av programområdenes målsetting var å bedre samarbeidet mellom universitets- og høyskolemiljøene i regionen, og sammen gi bedre samsvar mellom næringslivets behov for kompetanse og den kompetansen kandidatene fra FoU-miljøene skulle inneha. Dette kunne være avgjørende for å nå målsettinger som endring av forbruksmønsteret, og reduksjon av avfallsmengden og forbruket av ikke fornybar energi. For næringsproduksjon var det viktig å redusere og effektivisere energiforbruket, samt legge til rette for etablering av ny næring innenfor bransjer som ville bli viktig for utviklingen av regionen.²²⁷

Vi har tidligere sett at RBO anså det som viktig å synliggjøre sitt arbeid for omverden, og sine samarbeidspartnere. Pressen ble derfor i juli 1999 invitert til rådsmøte for å delta i diskusjonene om satsingsområdene innenfor «Handlingsprogrammet for en bærekraftig areal- og næringsutvikling i Bergensområdet 1999/2000». Prosjektene som ble trukket frem i diskusjonene ble sett på som de viktigste i handlingsprogrammet: 1. regionalt plankart, 2. regionalt infrastrukturorgan, 3. bærekraftig transportpolitikk for Bergensområdet, 4. Bergensområdet som pilotprosjekt for energi, 5. fyrtårnprosjekt i Bergensområdet, 6. bærekraft i utdanning og undervisning og 7. bærekraftregnskap for Bergensområdet.²²⁸

Som oppfølging til handlingsprogrammet ble det lagt fram en gjennomføringsplan i styret for de nevnte syv prosjektene i handlingsprogrammet. Styret godkjente planen, og alle prosjektene skulle ferdigstilles med ulik start og slutt i perioden høsten 1999 til våren 2001.²²⁹ Gjennomføringsplanen viste forslag til ulike samarbeidsformer for de ulike syv prosjektene.

²²⁶ 2002 Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-barekraftig-utvikl-2/id448574/>

²²⁷ Utviklingsplan for Bergensområdet

²²⁸ 1999 Orientering til pressen i Bergensområdet (30. juni)

²²⁹ 1999 Gjennomføringsplan – utkast fra styremøte 26. august

For eksempel lå det i forslaget at «prosjekt 6 – Energikompetanse i kommunesektoren» burde gjennomføres som et samarbeid mellom «kommunene, sentrale aktører innen næringslivet og utdanningssektoren, Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland og Enøkssenteret»²³⁰, og til «prosjekt 2 – Regionalt infrastrukturorgan» forelå det forslag om at gjennomføringen burde styres gjennom Bergen Tomteselskap, som var eid av Bergen kommune. Det var ønskelig at et regionalt infrastrukturorgan ble lokalisert i en annen kommune enn Bergen. Selskapet kunne eies av den respektive kommunen og Bergen Tomteselskap i fellesskap, alternativt kunne det være aktuelt å etablere selskaper med ansvar for å utvikle definerte områder²³¹. Forslagene til samarbeidsform og gjennomføringsplan fremstod som mer formaliserte, og mer permanente enn midlertidige samarbeid.

3.5.1 Handlingsplaner for bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet

RBO hadde som mål at medlemskommunene skulle inngå forpliktende samarbeid på områder som bedret tjenestetilbudet til innbyggerne i regionen, på områder som fremmet LA21-arbeidet i regionen og på områder som ga flere og tryggere arbeidsplasser i regionen med grunnlag i en bærekraftig utvikling.²³² LA21 står for «lokal agenda 21» og ble vedtatt på FNs toppmøte om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Det som var annerledes med LA21 i forhold til tidligere handlingsplaner, var at det ikke lenger bare dreide seg om de nasjonal og overnasjonale organene, men var en handlingsplan for de lokale myndighetenes miljø- og utviklingsarbeid. Handlingsplanen for det 21. århundre oppfordret alle kommuner til å samspille med «sine innbyggere, organisasjoner og næringsliv for å utvikle lokale Agenda 21 – handlingsplaner for bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet»²³³

Når det gjaldt arbeidet med LA21 ble etableringen av BIR trukket fram som et godt eksempel på slikt samarbeid, og bærekraftig utvikling. Et av målene med LA-21 var at de lokale produksjonsprosessene og produktene skulle bli mer miljøvennlige. Kommunene og fylkeskommunen, som store produsenter av tjenester og innkjøp av produkter, måtte derfor gå foran som et godt eksempel, og sette krav til egne prosesser og leverandører. En viktig del av

²³⁰ 1999:17 Gjennomføringsplan – utkast fra styremøte 26. august

²³¹ 1999 Gjennomføringsplan – utkast fra styremøte 26. august

²³² 1997 Rådsmøte (12. februar) Visjon, mål og strategier

²³³ 1999:1 Rapporten Bærekraftige kommune – Er vi på rett kurs?

bærekraftig utvikling var energiomstilling, og SBO engasjerte seg i energiøkonomisering i regionen.

I 1992 ba RBO kommunene Askøy, Bergen, Osterøy, Samnanger og Sund om å melde inn representant til å delta i en styringsgruppe for å følge opp arbeidet med energiøkonomisering, og i tillegg ble en administrativ arbeidsgruppe med representanter fra de samme kommunen etablert. Målet med prosjektet var å se på mulige enøktiltak på kommunale bygg og anlegg, som kunne gi gode økonomiske og miljømessige besparelser både på kort og lang sikt, og dele denne informasjonen blant medlemskommunene. Underveis i arbeidet kom Stortingsmeldingen «Om energiøkonomisering og nye fornybare energikilder» (St.meld.nr. 41 for 1992-93). I Stortingsmeldingen ble det lagt opp til at arbeidet med energiøkonomisering skulle organiseres gjennom regionale enøk-sentre.²³⁴ SBO avsluttet derfor sitt arbeid med energiøkonomisering i desember 1993.

3.5.2 Bærekraftregnskap for Bergensområdet

Prosjektet «Bærekraftregnskap for Bergensområdet», ble i Hordaland fylkeskommune sin fylkesplan for 2001-2004 en del av prosjektet «miljøovervåking». Målet med prosjektet var å utvikle et regnskap som viste status for ulike bærekraftindikatorer i den enkelte kommune til enhver tid over tid. Dette kunne gi et bedre plan- og budsjettgrunnlag for kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen. Prosjektet ble organisert som et samarbeidsprosjekt, der RBO hadde prosjektledelse. Kostnadene i prosjektet ble fordelt mellom RBO, Regionrådet for Nordhordland og Gulen, Bergen kommune og en mindre andel for de av medlemskommunene som ønsket deltakelse. Medlemskommunene ble invitert til å delta, og ble i første omgang spurt om hvem som kunne tenke seg å være en del av pilotprosjektet.²³⁵ Eksempelvis meldte både Askøy kommune og Sund kommune²³⁶ at de ønsket å være pilot, mens Osterøy kommune²³⁷ ikke ønsket å være pilot, men ville vurdere å koble seg på prosjektet på et senere tidspunkt.

²³⁴ 1994 Hordaland fylkeskommune, regionalt arbeid med energiøkonomiseringstiltak (5. oktober)

²³⁵ 2002 Sakspapirer fra Sund kommune (Prosjektet bærekraftregnskap og miljøovervåking i Bergensregionen (10. april)

²³⁶ 2002 Brev fra Sund og Askøy kommune til RBO (Bærekraftregnskap for Bergensområdet) (17. april)

²³⁷ 2002 Brev fra Osterøy kommune til RBO (Bærekraftregnskap for Bergensområdet) (22. februar)

Kommunene Askøy, Bergen, Osterøy og Lindås ble valgt som pilotkommuner for prosjektet, og arbeidet gjennom 2002 med å bygge opp datamateriale på 15 bærekraftindikatorer innenfor fem bærekrafttema. Bærekrafttemaene var som tidligere nevnt, arealforvaltning, transport, forbruksmønstre, næring/produksjon og kunnskap/kompetanse. De nevnte temaene ble målt med bakgrunn i noen felles indikatorer. Eksempler på fellesindikatorene var a) geografisk oversikt over planlagte og tilrettelagte boligområder/næringsområder, b) kystnære områder med brukerkonflikt, c) areal som omdisponeres fra jordbruksformål, d) lengde på tilrettelagte gang- og sykkelveier og e) vannkvalitet innenfor temaet arealforvaltning. Prosjektet hadde som mål å utarbeide og gjøre tilgjengelig et datasett for hver kommune, og ett for hele regionen. Bærekraftregnskapene ble sett på som viktig styringsinformasjon, for den enkelte kommunen og regionen som helhet, i arbeidet med bærekraftig utvikling.²³⁸ I styremøte i RBO i slutten av 2003, kom det frem at prosjektet med bærekraftregnskap og miljøovervåking i den enkelte kommunen, var tungt å følge opp, og det var vanskelig å få kommunene til å ta i bruk dataene på en hensiktsmessig måte. RBO vedtok derfor å oppfordre kommunene til å ta i bruk dataene, og bidra til videreutviklingen av resultatene i prosjektet.²³⁹ I begynnelsen av 2004 søkte RBO Fylkesmannen i Hordaland om kr. 300 000 i midler til videreutvikling av prosjektet. Midlene skulle benyttes til å bistå den enkelte kommunen med å oppdatere sine data i samsvar med de vedtatte indikatorene.²⁴⁰

Sammen med andre aktører i regionen som Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune, VestNorsk Enøk-senter og NHO gjorde RBO vedtak på at det skulle arbeides for å få lagt nasjonalt Energiorgan i Bergensregion/Bergen som del av regjeringens prosess for å flytte statlige organ utenfor Oslo. RBO mente at igangsatte prosesser og faglig bredde innenfor energiøkonomisering og arbeidet med fornybare energikilder, gjorde Bergen og Bergensregionen godt egnet som lokalisering for et nasjonalt energiorgan.²⁴¹

3.5.3 Energipilot Bergensområdet

For en region som ønsket vekst og utvikling, var det viktig å ha tilgang til tilstrekkelig og stabil energi, både for næring, bolig og samferdsel. Energi stod på dagsorden for RBO ved flere

²³⁸ 2003 Referat fra styremøte i RBO (5. juni)

²³⁹ 2003 Referat fra styremøte i RBO (27. november)

²⁴⁰ 2004 Søknad om støtte på kr. 300 000,- til videreutvikling av prosjektet (6. februar)

²⁴¹ 2000 Referat fra ekstraordinært årsmøte (23. juni)

anledninger både gjennom arbeidet med «kommunenes energistrategier», og ønske om å få nasjonalt Energiorgan lagt til Bergen eller Bergensområdet.

RBO sammen med VestNorsk Enøksenter mente at det var viktig å få etablert et mer omfattende samarbeid i regionen rundt problemstillinger knyttet til fremtidige energikilder, og inviterte NHO Hordaland og Naturgass Vest til å være med i en arbeidsgruppe for «Energipilot Bergensområdet». Prosjektet skulle etablere møteplasser og forum for bedrifter og organisasjoner, forme felles prosjekter, søke om statlige midler til utvikling osv. Arbeidsgruppen ba konsulentfirmaet Opus Bergen om å utarbeide et notat, for å belyse hvilke oppgaver som kunne være aktuelle for Energipilot Bergensområdet å løse. Selv om alle aktørene var enige om at problemstillinger knyttet til energi var relevante, var noen av samarbeidspartnere skeptisk og fryktet at det var snakk om å etablere enda en «prateklubb». Det ble uttalt at det derfor ville være vanskelig å få til et samarbeid om ikke Energipilot Bergensområde hadde en klar oppgaveprofil som var av interesse for aktørene.²⁴²

I Opus Bergen sin utredelse ble fem aktørgrupper definert: 1. FoU miljøene (utvikling og testing av metoder eller produkter), 2. industri- og energiselskaper (produsent og selger av produkter), 3. entreprenører og områdeutviklere (utvikle bygg og områder for anvendelse av energiløsningene), 4. kommunale myndigheter i Bergensområdet (legge til rette og stille krav) og 5. andre interessenter. Aktørgruppene ble kontaktet av Opus Bergen for å gi innsikt i hva de var opptatt av, og hva som skulle til for at de ville finne det interessant å delta i Energipilot Bergensområdet. Kommunene var spesielt opptatt av gode prosesser og samarbeid på arealutvikling med infrastruktur og planarbeid. Dette mente kommunene var avgjørende for et energisamarbeid, og trakk fram eksemplene med framføring av naturgass fra Kollsnes og fjernvarme fra Rådalen for energileveranse til bolig og næring på tvers av flere kommuner. Det digitale plankartet, utarbeidet som del av TERRA-prosjektet, kunne nyttes i utviklingen av et regionalt planarbeid. Naturgass fra Kollsnes var en pågående prosess, og spørsmålet var om det var naturlig og hensiktsmessig at Energipilot Bergensområdet hadde en rolle knyttet opp til det. Det kunne eventuelt være aktuelt å samarbeide om hvordan naturgassen kunne tas i bruk, når det gjaldt arbeidet med energieffektivisering og energiøkonomisering i kommunene.²⁴³

²⁴² 2001 Pilotregion for energi (styresak 16/01, 19. mars)

²⁴³ 2001 Energipilot Bergensområdet, Opus Bergen (15. februar)

En annen viktig gruppe å få med i energipiloten var relevante entreprenørene og områdeutviklerne. Omlegging og fornying av energiforbruket hos de som bygger, og offentlig myndigheter som områdeutviklere og eiere av stor bygningsmasse, var avgjørende som samarbeidspartner i Energipilot Bergensområdet. Et samarbeid mellom kommunene, entreprenørene og energimiljøene, kunne søke midler hos Nasjonalt Energiorgan (besluttet etablert i Trondheim). For å øke kunnskapen og mulighetene for utvikling var det sentralt å også få med FoU-miljøene i regionen. Et forslag var å søke prosjektmidler i EU som oppfølging av ESDP (EU program for arealutvikling), der en så nærmere på de lokale og politiske rammene for å fremme ulike energiløsninger, og midler til å prøve ut disse.²⁴⁴ Styret i RBO behandlet saken om Energipilot Bergensområdet, og besluttet i møte i mars 2001 å støtte opp under en søknad til NVE om prosjektmidler for inneværende år.²⁴⁵ Et år senere var Kollsnes Næringspark, Hordaland Olje- og Gassenter, Naturgass Vest og RBO enige om å gi midler (kr. 15 000 hver) til utarbeidelse av et strateginotat for utvikling av en Energipark lokalisert samme sted som Kollsnes Næringspark. Vestnorsk Enøksenter ble forespurt om å delta i prosjektet, men de meldte tilbake at de ikke hadde anledning til å delta.²⁴⁶ I slutten av mai samme år viste RBO til avtale om at Hordaland Olje- og Gassenter (HOG) skulle overta hovedansvaret for videreføring av prosjektet og ba i brev HOG om å overta prosjektansvaret.²⁴⁷

3.5.4 Energi, miljø og klima i Storbyregionen Bergen

I tillegg til energiprojektene i regi av RBO, var Bergen kommune også deltaker i andre prosjekter som hadde en mer nasjonal profil.

3.5.4.1 Energi og Miljø

Bergen deltok sammen med Stavanger og Kristiansand i et Storbyprosjekt for energi og miljø. Målet med prosjektet var å se på hvilke gevinster en samhandling mellom eksisterende energi- og miljø relaterte nettverk i de tre storbyene kunne gi, og om prosjektet gjennom scenarioarbeid kunne belyse hvilke felles strategiske handlingsmuligheter de tre byene stod ovenfor. Det var ønskelig å utarbeide felles strategier, og forslag til handlingsplan med bakgrunn i svarene på de

²⁴⁴ 2001 Energipilot Bergensområdet – notat fra Opus

²⁴⁵ 2001 Referat fra styremøte i RBO (19. mars)

²⁴⁶ 2002 Brev fra RBO om «utarbeidelse av strateginotat om «Kollsnes Energipark»» (8. mars)

²⁴⁷ 2002 Brev fra RBO til HOG vedr. prosjektet «Bergensområdet om pilotregion for energi» (27. mai)

to spørsmålene over. Dette var et prosjekt der både politisk ledelse, FoU-miljøene og de største energiprodusentene i de tre byene samarbeidet.²⁴⁸ I geografifaget kalles slike samarbeid gjerne for treenigheten i innovasjon eller trippel heliks. Det handler om at det er tre aktører i et dynamisk samspill som er avhengig av hverandre for å skape endring (innovasjon) – næringsliv, myndigheter og utdannings- og forskningssektoren. Der «forskere har kunnskapen, næringslivet handlekraften og myndighetene pengene».²⁴⁹

Bakgrunnen for at det var naturlig at akkurat disse tre storbyene inngikk i prosjektet, var at de utgjorde den mest energiproduserende landsdelen i Norge, og hadde forsknings- og utdanningsmiljøer innenfor feltet energi og miljø lokalisert i byene. For å nå målene i det nasjonale klimaforliket²⁵⁰ var det viktig at storbyene arbeidet for gode energi og miljøløsninger i sin rolle som plan- og beslutningsmyndighet for arealbruk og infrastruktur og transportløsninger, sammen med relevante energiprodusenter og FoU-miljøer.²⁵¹ Det nasjonale klimaforliket er Norges klimapolitikk basert på forlik mellom de politiske partiene (med unntak av Fremskrittspartiet) gjort i Stortinget i 2008. Et forlik med et langsiktig mål om å omstille Norge til et lavutslippssamfunn.²⁵² Bergen kommune inviterte med bakgrunn i dette aktører som Universitetet i Bergen (FoU-miljø), Business Region Bergen (næringslivet) og Hordaland fylkeskommune (politiske myndigheter), sammen med mange andre aktører både fra Stavanger, Bergen og Kristiansand til møte våren 2009 for å starte opp dette arbeidet.²⁵³ I prosjektet var det Bergen som storby, og ikke RBO, som inngikk i et samarbeid utover regionen, men som dersom det ga resultater, ville kunne komme til nytte for Bergensregionen som helhet.

3.5.4.2 Klimaendringer – samarbeid mellom Bergen kommune og nabokommunene

Fokuset ble etter hvert dreiet mer mot det som omhandlet utfordringer med bakgrunn i forventede klimaendringene, og hvordan regionen skulle forberede seg på det som kunne ramme regionen i fremtiden med bakgrunn i disse klimaendringene.

²⁴⁸ 2009 Invitasjon til møte om Storbyprosjektet Energi og Miljø (14. april)

²⁴⁹ <https://forskning.no/content/trippel-heliks>

²⁵⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

²⁵¹ 2009 Invitasjon til møte om Storbyprosjektet Energi og Miljø (14. april)

²⁵² <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

²⁵³ 2009 Invitasjon til møte om Storbyprosjektet Energi og Miljø (14. april)

Regionrådet Bergensregionen (tidligere RBO) søkte i 2009 Fylkesmannen i Hordaland om midler til delfinansiering av deltakelse i det lokale partnerskapet MARE (Managing Adaptive Responses to Changing Floodrisk in The North Sea Region). MARE-prosjektet var et EU-prosjekt der målet var å finne de beste tilpasningsstrategiene til et endret klima. Bergen var partner i prosjektet sammen med Dordrecht (Nederland), Sheffield (England), Hannover (Tyskland), –Seattle (USA) som støtteby siden de ikke var en del av EU. Lokalt bestod partnerskapet av Bergen kommune (alle etater som hadde ansvar for arealplanlegging, infrastruktur, vannforvaltning og beredskap), Bjerknessenteret ved Universitetet i Bergen (UiB) som vitenskapelig partner og støttespillere som Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland fylkeskommune, NVE (og andre nasjonale forvaltningsenheter og beredskapsenheter) og Nansensenteret ved UiB vedrørende temaet havnivåstigning.²⁵⁴

RBO var opptatt av at medlemskommunene måtte planlegge og tilpasse seg de fremtidige klimaendringene. Det var derfor ønskelig å benytte midlene fra Fylkesmannen til etablering av interkommunale arbeidsgrupper, der målsettingen var å øke kunnskapen i kommunene for å kunne møte klimaendringene i regionen på en god måte.²⁵⁵ Tilknytning til MARE-prosjektet ville gi RBO og medlemskommunene anledning til å bidra i gjennomføringen av lokale mål og tiltak, for å redusere virkningene av klimaendringene. En viktig tilnærming for MARE-prosjektet var å involvere lokalsamfunnet i et flerfaglig samarbeid på tvers av nivåene i beslutningskjeden, i samspill med de lokale FoU-miljøene, for å sikre en fremtidsrettet politikktutforming og gjennomføring.²⁵⁶

3.6 IKT-prosjekt og digitalisering

Digitalisering forstått som «datatekniske metoder eller verktøy for å erstatte, effektivisere eller automatisere enkelte manuelle eller fysiske oppgaver».²⁵⁷ Det å finne gode digitale løsninger i kommunene kunne gjøre dialogen mellom innbygger og kommune enklere, avstandene kortere, og oversikten når det gjaldt planlegging med mer bedre.

²⁵⁴ Bergen kommune sin presentasjon av MARE-prosjektet

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00073/Tilpasning_til_klima_73977a.pdf

²⁵⁵ 2009 Tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland – konsekvenser av klimaendringar (3. juni)

²⁵⁶ Bergen kommune sin presentasjon av MARE-prosjektet

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00073/Tilpasning_til_klima_73977a.pdf

²⁵⁷ <https://snl.no/digitalisering>

Det mest konkrete tiltaket for utvidet samarbeid mellom administrasjonene i kommunene var beslutningen om etablering av Markedsplassen. Etter at en arbeidsgruppe hadde sett på de ulike potensielle områdene for samarbeid og lagt fram rapport for rådet, ble det besluttet å prioritere samarbeid via Markedsplassen innenfor fire områder: 1. oppmåling og kart, 2. IT brukerstøtte og programtilpassing, 3. samarbeid om spesialtjenester innen juridisk bistand og 4. utvidet samarbeid om innkjøp. Det var forventet at det skulle gi effektiviseringsgevinster for kommunene, og at det skulle gi bedre og flere tjenester til innbyggerne i kommunene.²⁵⁸ For å realisere Markedsplassen måtte det etableres felles elektronisk plattform på tvers av kommunene, med tilstrekkelig kapasitet i nettet og tilstrekkelig kompetanse hos de ansatte. Bredbåndsutbygging i regionen var satt på dagsorden til rådet for å øke nettkapasiteten, og muliggjøre økte elektroniske forbindelser mellom kommunene. RBO hadde satt ned en arbeidsgruppe som skulle arbeide med dette, og blant annet søke statlige midler for å kunne realisere ønske om utbygging av nødvendig infrastruktur.²⁵⁹

Det ble besluttet å opprette et regionalt IT-strategiråd for Regionrådet for Bergen og omland for å arbeide frem digitale fellesløsninger, etablerer et høyhastighetsnett i samarbeid med Hordaland fylkeskommune, og fortsette utviklingen av den elektroniske Markedsplassen og søke denne integrert i en Portalløsning på tvers av kommunene. IT-strategirådet skulle hovedsakelig bestå av IT-ansvarlige i medlemskommunene, og skulle ha hovedansvar for å utarbeide retningslinjer for valg av teknisk infrastruktur og programvare.²⁶⁰ Medlemskommunene ble spurt om hvem som ønsket å delta i IT-strategirådet, og prosjektet i sin helhet. Med bakgrunn i positiv tilbakemelding fra flere av medlemskommunene om deltakelse, besluttet styret i RBO å sette i gang arbeidet for å få etablert et IT-strategiråd, og ga rådsleder og nestleder fullmakt til å lyse ut en prosjektlederstilling.²⁶¹

Med tildelte midler fra HØYKOM²⁶² programmet gjennomførte RBO et forstudie i 2000 for å se på mulighetene for tettere samarbeid mellom kommunene når det gjaldt tjenesteproduksjon.

²⁵⁸ 2001 Årsmelding for RBO

²⁵⁹ 2001 Årsmelding for RBO

²⁶⁰ 2002 Forstudierapport – Markedsplass for Interkommunalt Samarbeid (MIKS) (20. november)

²⁶¹ 2003 Referat fra styremøte i RBO (5. juni)

²⁶² HØYKOM var et statlig program for bredbåndsbaserte tjenester. Høykom ga støtte til innovative bredbåndsprosjekter i offentlig sektor forvaltet av Norges forskningsråd

Etableringen av felles IT-strategiråd var en av de anbefalte tiltakene i forstudien. Fra prosjektrapporten forelå høsten 2002, og frem til RBO fattet vedtak om å sette i gang et prosjekt for etablering av felles organisering av oppbygging og drift av IT-systemene i medlemskommunene høsten 2004, var et felles høyhastighetsnett så å si på plass og motivasjonen i kommunene for utvidet samarbeid innenfor IT hadde modnet ytterligere. Prosjektperioden ble satt fra vår 2005 og frem til sommeren 2006. Først måtte prosjektet sikre nødvendig forankring og ressurstilgang i medlemskommunene. Deretter måtte en se på ulike modeller for IT drift og implementering, og til slutt måtte kommunene gjøre vedtak i egne kommunestyrer/byråd om deltakelse. Prosjektet ble foreslått organisert med rådet som prosjekteier, styret i RBO som styringsgruppe, engasjert prosjektleder og prosjektgruppe bestående av representanter fra ulike fagmiljøer og ledelsen i kommunene.²⁶³

På et tidspunkt ble det besluttet å gå vekk fra å kalle det for et IT-strategiråd, men å betegne det som et IKT-samarbeidsprosjekt i stedet. Bergen kommune fristilte sin IT direktør som prosjektleder, og det ble søkt Fylkesmannen i Hordaland om finansieringsstøtte på kr. 200 000.²⁶⁴ Fylkesmannen valgte å støtte med halvparten, begrunnet i at de mente at prosjektet fremdeles var i en forprosjektfase, og ikke en gjennomføringsfase. Støtten ble gitt fordi fylkesmannen likevel var positiv til selve tiltaket.²⁶⁵ Prosjektet anerkjente at etableringen av et forpliktende IKT-samarbeid tok tid, og henstilte i brev til medlemskommunene at de i mellomperioden tok kontakt med prosjektleder ved anskaffelser av nytt IKT-utstyr eller systemer. Dette for å sikre at kommunenes investeringer var i tråd med de faglige vurderingene som ble gjort i prosjektet.²⁶⁶ I november 2006 ble rapport fra forprosjektet sendt til medlemskommunene for behandling, med spørsmål om deltakelse i hovedprosjektet som handlet om utvikling av felles IKT-løsninger. Felle IKT-løsninger ble her beskrevet som felles IKT-infrastruktur, felles IKT-drift, felles brukerstøtte og felles og like IKT-systemer.²⁶⁷ Kommunene ble bedt om å melde tilbake om kommunen anbefalte neste trinn i prosessen, som var et hovedprosjekt der etablering av et Strategi- og bestillerråd og et interkommunalt selskap (IKS) for drift av felles IKT-tjenester var planlagt. Strategi- og bestillerrådet skulle blant annet

²⁶³ 2005 Referat fra rådsmøte 16. og 17. februar

²⁶⁴ 2005 RBO sin søknad om støtte hos Fylkesmannen i Hordaland (27. desember)

²⁶⁵ 2006 Innvilget tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland til RBO (13. januar)

²⁶⁶ 2006 Brev til medlemskommunene – «IKT-samarbeidsprosjekt i Regionrådet i Bergen og Omland» (24. april)

²⁶⁷ 2006 Brev til Fylkesmannen i Hordaland om søknad om støtte til «Felles IKT drift- og tjenestesenter» (5. november)

koordinere anskaffelser av felles produkter, og fremforhandle rammeavtaler for kommunene.²⁶⁸ Tilbakemeldingene fra kommunene Sund, Vaksdal og Fusa²⁶⁹ viser at de var positive til prosjektet, og at kommunene anbefalte at RBO gikk videre med hovedprosjektet. Samtlige av medlemskommunene, med unntak av Austevoll, meldte til slutt at de var positiv og ønsket deltakelse i hovedprosjektet, som blant annet skulle komme med forslag til en regional IKT-strategi- og handlingsplan for Bergensregionen.²⁷⁰

Hovedprosjektet «Den Digitale Bergensregionen 2020» varte i tre år. Prosjektet var omfattende og hadde som målsetting å bidra til at Bergensregionen utviklet seg til å bli en «*spenstig, integrert og samhandlende*» region i samsvar med visjoner og mål for Regionrådet og Strategisk Næringsplan for Bergen. Noen av delmålene for å oppnå dette dreide seg om å skape fremtidsrettede kommuner med økt IKT kapasitet og kompetanse. Økt kompetanse og kapasitet til å drive god næringsutvikling, samt bli en mer tilgjengelig og effektiv forvaltning for sine innbyggere, næringsaktører med flere. RBO mente at felles IKT løsninger og et felles driftsselskap ville øke mulighetene for et interkommunalt samarbeid som kunne gi stordriftsfordeler, styrke fagmiljøer og gi bedre jobbutvikling for ansatte i kommunene. Det etablerte Strategi- og bestillerrådet, endret etter hvert navn til Strategi- og koordineringsråd (SKR), og skulle koordinere arbeidet.²⁷¹

Våren 2007 ble forretningsplan, rapport og saksfremlegg for etablering av et interkommunalt IKT-selskap behandlet i RBO sitt styre og råd. Kommunene Bergen, Os, Osterøy, Øygarden, Vaksdal, Fusa og Samnanger (7 av 11 kommuner) ønsket å jobbe videre for å gå inn på eiersiden i et slikt selskap. De syv kommunene behandlet saken i sine respektive kommunestyre høsten 2007, og resultatet ble at det kun var kommunene Bergen og Os som fortsatt ønsket å inngå i et interkommunalt IKT-selskap. Etableringen av et felles IKT-selskap ble med bakgrunn i dette skrinlagt, men det ble foreslått å arbeide videre med en *vertskommunemodell* i stedet. Vertskommunemodellen ble utredet av Bergen kommune sin innkjøpsseksjon og advokater hos KS, for å se på problemstillinger rundt konkurranselovgevingen når det gjaldt

²⁶⁸ 2006 Felles IKT-løsninger i Bergensregionen en nøkkel til spenstig utvikling forankret i lokal identitet (oktober)

²⁶⁹ 2006 Brev fra Fusa kommune (15. desember), Vaksdal kommune (14. desember) og Sund kommune (21. desember) ang. IKT-samarbeidsprosjektet i Regionrådet i Bergen og Omland

²⁷⁰ 2010 Den digitale Bergensregionen mot 2020 (26. april)

²⁷¹ 2010 Den digitale Bergensregionen mot 2020 (26. april)

vertskommunesamarbeid. En vertskommunemodell der Bergen tok på seg ansvaret for å ivareta lovpålagte oppgaver på vegne av andre kommuner, jf. delkapittel 2.3.1. Etter utredningen kunne ikke KS, Bergen kommune eller RBO anbefale en vertskommunemodell innen IKT-driftssamarbeid, eller tilsvarende tjenester, da det var i strid med konkurranselovgivningen, og arbeidet om vertskommunemodell ble avsluttet.²⁷² Oppgavene som var tenkt tilbudt i IKT-driftsselskapet synes ikke å tilfredsstillе vilkårene for å benytte en vertskommunemodell. Vertskommune kan ivareta lovpålagte oppgaver på vegne av andre kommuner, men ikke uten videre tjenester som normalt tilbys på det åpne markedet.

Strategi- og koordineringsrådet fortsatte likevel å jobbe med felles IKT-løsninger og strategier. Det ble etablert et Forum for Driftssamarbeid, som bestod av IKT-driftsansvarlige i deltakerkommunene, og skulle være et forum for driftssamarbeid, kompetansedeling og utvikling. Videre ble det etablert et Forum for Informasjonssikkerhet som bestod av sikkerhetsansvarlige i deltakerkommunene. Sikkerhetsansvarlig kontrollerte og koordinerte sikkerhetsarbeidet, og påså at kommunene hadde oppdatert og tilstrekkelige sikkerhetsprosedyrer. Forumet for Informasjonssikkerhet skulle være en arena for kompetansedeling og utvikling, samordne arbeidet med informasjonssikkerhet i kommunene, bidra til redusert risiko og øke kompetansen innen informasjonssikkerhet.²⁷³ Forum for Driftssamarbeid og Forum for Informasjonssikkerhet anser jeg som gode eksempler på bedre utnyttelse og utvikling av kompetansen til ansatte i kommunene, som i tidligere diskusjoner var et uttrykt ønske å få til i samarbeidet.

En viktig del av arbeidet til Strategi- og koordineringsrådet var utarbeidelse av regional IKT-strategi- og handlingsplan for Bergensregionen, med bakgrunn i den nasjonale eKommunesatsingen²⁷⁴.

²⁷² 2010 Den digitale Bergensregionen mot 2020 (26. april)

²⁷³ 2010 Den digitale Bergensregionen mot 2020 (26. april)

²⁷⁴ eNorge 2009 – det digitale spranget https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/enorge_2009_komplett.pdf

3.6.1 eKommunestrategi og eHandlingsplan for Bergensregionen 2012

Målet med eKommunestrategien for Bergensregionen 2012 var å øke samhandlingen i regionen for å gi bedre tjenester til brukerne, da spesielt innbyggerne i kommunene. Innbyggerne skulle ikke være avhengig av hvilken kommune de bodde i når det gjaldt hvilke informasjons- og kommunikasjonstjenester de ble tilbudt. Det var på det tidspunktet kommet klare signaler fra sentrale myndigheter om at kommunene måtte ta innover seg at Norge var en del av et informasjonssamfunn, og legge til rette og planlegge for gode fremtidige teknologiske tjenester i kommunene.²⁷⁵ Sentrale myndigheter hadde klare forventninger til at bedre løsninger innenfor IKT ville øke tjenestekvaliteten, gi mer effektiv bruk av ressursene, gi bedre og mer tilgjengelige tjenester (døgnåpen digital forvaltning) og gi økt digital samhandling mellom kommuner og andre forvaltningsnivåer og næringsliv. Strategi- og koordineringsrådet i Regionrådet Bergenregionen hadde ansvaret for å iverksette og koordinere vedtatte IKT prosjekter, og være en pådriver ut mot kommunene for å oppnå en enhetlig utvikling av IKT feltet i regionen.²⁷⁶

For å realisere det som ble kalt «*Den samstemte og digitale Bergensregionen*» ble det lagt vekt på viktigheten av forpliktende samarbeid og felles IKT-satsing. Det ble presisert at den digitale utviklingen i regionen, og i den enkelte kommune, ville bli i samspill med store nasjonale offentlige aktører som Altinn, eNorge, MinSide og DIFI. Et av målene for kommunene i Bergensregionen var å etablere MinSide funksjonalitet, for å gi innbyggerne selvbetjeningsløsninger opp mot egen kommune. Videre var det et mål å gjøre dialogen mellom innbyggerne og politikerne enklere gjennom digitale løsninger. Det var også viktig å utvikle gode nettsider for kommunene der eksempelvis politiske saker kunne legges ut og gjøres tilgjengelig for allmennheten.²⁷⁷

Den enkelte kommune måtte i tillegg gjøre egne vurderinger, tiltak og prioriteringer innen eKommunestrategi, og eksempelvis så meldte Askøy kommune at de sluttet seg til eKommunestrategien og eHandlingsplan for Bergensregionen 2012, og at kommunene ville ta

²⁷⁵ eNorge 2009 – det digitale spranget https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/enorge_2009_komplett.pdf

²⁷⁶ 2009 eKommunestrategi for Bergensregionen 2012 (januar)

²⁷⁷ 2009 eKommunestrategi for Bergensregionen 2012 (januar)

utgangspunkt i den regionale eKommunestrategien og eHandlingsplan ved utarbeidelse av kommunens egne strategi- og handlingsdokumenter.²⁷⁸

3.6.2 Regionalt digitalt kart

I TERRA-prosjektet ble det utarbeidet et digitalt regionalt kart. Kartressursene bygget på eksisterende kommuneplaner for den enkelte medlemskommunen i regionen²⁷⁹.

Videreutvikling av digitale kartressurser var grunnleggende for at både planmyndigheter, nærings- og boligutviklere og innbyggerne skulle få tilgang på komplette geografiske data på nett. Geografiske data (geodata) ga informasjon om for eksempel kommunenes tekniske kart og grunneiendomsinformasjon, eller mer tematiske geodata som representerte informasjon om naturressurser, befolkningen, miljøtilstand, kulturminner osv. Regjeringen så det som avgjørende for gode beslutninger og god ressursutnyttelse for hele samfunnet, at både offentlig sektor, privat næringsliv og den enkelte innbyggere til enhver tid hadde tilgang på oppdatert geodata. Det ble med bakgrunn i dette blant annet besluttet av Regjeringen (jf. St.meld. nr. 30 (2002-2003)) at Statens kartverk skulle være en ressurs i samspillet med kommuner og regioner når det gjaldt oppbygging og vedlikehold av geodata.²⁸⁰ Regionrådene i Hordaland (Regionrådet for Bergen og Omland, Hardangerrådet, Samarbeidsrådet for Sunnhordland og Regionrådet Nordhordland IKS) søkte Fylkesmannen i Hordaland om midler for å sette i gang et forprosjekt med ønske om å utarbeide «en fullskala tematisk Geodataplan for kommunene», sammen med Statens Kartverk, knyttet til prinsippene fra stortingsmeldingen Norge Digitalt²⁸¹ RBO viste til at Fylkesmannen og Statens kartverk gjennom sine tildelingsbrev fra Regjeringen for 2006 pliktet å tilrettelegge og organisere arbeidet med Norge digitalt regionalt og lokalt.²⁸²

3.6.3 Kartportal og IKT-samarbeid

Regionrådet Bergensregionen fikk i 2009 tilsagn av Fylkesmannen i Hordaland på midler søkt for å kunne videreutvikle kartportalene til Bergensregionen og Nordhordlandsregionen.

²⁷⁸ 2009 Askøy kommune sin tilbakemelding vedr. e-Kommunestrategi og eHandlingsplan for Bergensregionen 2012 (2. oktober)

²⁷⁹ 2001 Årsmelding 2000 for RBO (20. april)

²⁸⁰ St.meld. nr. 30 (2002-2003) «Norge digitalt» - et felles fundament for verdiskaping

²⁸¹ St.meld. nr. 30 (2002-2003) «Norge digitalt» - et felles fundament for verdiskaping

²⁸² 2006 Søknad til Fylkesmannen i Hordaland om prosjektstøtte i f m utvikling av geodataplan (16. mai)

Prosjektet skulle i tillegg få på plass IKT-samarbeid i regionen for bedre samhandling mellom kommunen og innbyggerne og næringslivet. IKT-samarbeidet handlet også om å koordinere eKommunestrategien og eHandlingsplan for Bergensregionen.²⁸³

Hordaland fylkeskommune og Regionrådet Bergensregionen inngikk i november 2009 en avtale om organisering og gjennomføring av prosjektet «*Felles kartportal – utredning og videreutvikling*». Prosjektet var støttet med midler fra Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT), og omhandlet medlemskommunene i Regionrådet Bergensregionen og Regionrådet Nordhordland, med Regionrådet Bergensregionen som prosjektleder og sekretariat.²⁸⁴ Regionrådet Nordhordland IKS²⁸⁵ hadde noen år tidligere etablert et regionalt digitalt kart i samarbeid med Statens Kartverk, og kunne dele av sine erfaringer i felles prosjekt med Regionrådet Bergensregionen. Kart på nett var kommet til som en del av Regionrådet Nordhordland IKS sitt prosjekt «*Næringsvennlig offentlig sektor*», og hadde blant annet som mål å gjøre plandata og informasjon om regulerte næringsområder lettere tilgjengelig for næringslivet og befolkningen.

3.7 Endring og nedleggelse av regionrådet

Avsnittene foran har vist at det var krevende å få samarbeidet i regionrådet til å fungere. I dette delkapittelet går vi inn i samarbeidets siste «leveår». Det å svare på spørsmålene om hva som kan være mulige forklaringer for endringer og nedleggelse vil jeg gjøre avslutningsvis i kapittelet.

3.7.1 Endring av regionrådet

Regionrådet Bergensregionen inviterte den politiske ledelsen i medlemskommunene til møte høsten 2009, der en ønsket å diskutere hvilke oppgaver Regionrådet skulle ha og hva som var den beste måten å organisere samarbeidet på. Når det gjaldt valg av tema ble det vist til at regionrådet i 2007 hadde satt ned en arbeidsgruppe som hadde sett på organiseringen av rådet, og at det i rådets møte i november samme år med bakgrunn i anbefalingene fra arbeidsgruppen

²⁸³ 2009 Tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland til RBO – kartportal og IKT-samarbeid (19. mai)

²⁸⁴ 2009 Avtale om prosjektet «Felles kartportal» (18. november)

²⁸⁵ Regionrådet Nordhordland er det strategiske organet som legg føringer for aktiviteten i Nordhordland Utviklingsselskap IKS. Rådet er sett saman av ordførarane i dei ni medlemskommunane.

var gjort vedtak om innhold og form. Det ble i vedtakene blant annet presisert at formålet med rådet var å styrke nettverksbyggingen og politikktutforming, for å bidra til en ønsket utvikling av Bergensregionen.²⁸⁶

Med bakgrunn i dette ble det i rådsmøte høsten 2007 besluttet å endre navn til Regionrådet Bergensregionen, og å registrere rådet som et interkommunalt organ etter bestemmelsene i Kommuneloven § 27, med virkning fra 1. januar 2008. Det skulle i tillegg etableres en rådmannsgruppe²⁸⁷. Et av vilkårene for et organ etter bestemmelsene i § 27 er at kommunestyret og eventuelt fylkestinget skal opprette et styre for organet som de gir myndighet til å treffe «avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering», jf. 2.3.1. Som vi har sett var regionrådet i starten et rådgivende organ, for deretter å forsøke å gjøre det noe mer forpliktende med endringer i 1997, som blant annet ga styret mulighet til å ta avgjørelser på vegne av rådet når det var nødvendig å ta raske avgjørelser og det ikke var tid til å kalle inn rådet. Det var likevel ikke før i 2007 når det ble besluttet å registrere rådet som et § 27 organ at de valgte å styrke fullmaktene og handlingsrommet til styret i rådet.

I junimøte i 2009 ble arbeidsoppgavene for rådet igjen diskutert, og medlemskommunene ga uttrykk for at de endringene som ble gjort i forbindelse med at rådet ble registrert som et § 27 organ, ikke hadde gitt rådet bedre legitimitet eller større attraktivitet i arbeidet med Bergensregionens utvikling. Rådet besluttet derfor å diskutere egen organisering på nytt høsten 2009. Det ble satt ned en midlertidige arbeidsgruppe bestående av medlemmene fra gruppen som i 2007 hadde kommet med anbefalinger til ny organisering. Årsmøtet hadde signalisert at det var ønskelig og nødvendig med en ny prosess på dette, og anbefalte at det ble hentet inn ekstern konsulenthjelp, noe arbeidsgruppen valgte å gjøre. Bestillingen fra styret til arbeidsgruppen var at de skulle se på forholdet mellom politikk og administrasjon, og om rådet burde vurdere å få en klarere regionalpolitisk profil med bakgrunn i at rådet primært skulle være en politisk arena. Viktigheten av tilstrekkelig forankring i medlemskommune av arbeidet i Regionrådet for Bergensregionen ble igjen trukket fram, og det ble av styret anbefalt at den

²⁸⁶ 2009 Invitasjon til møte 21. oktober – Regionrådets fremtid (29. september)

²⁸⁷ 2009 Invitasjon til møte 21. oktober – Regionrådets fremtid (29. september)

politiske ledelsen i kommunene ble samlet for å diskutere prosess, innhold og mandat for det videre arbeidet så snart som mulig.²⁸⁸

Rådet vedtok i dette møtet et handlingsprogram for 2009-2010, som blant annet pekte på viktigheten av å bygge opp om et mer forpliktende samarbeid for å møte regionens fremtidige utfordringer og utviklingsmuligheter, på planlagt og organisert måte. Handlingsprogrammet stadfestet at regionrådet skulle engasjere seg i de store temaene for regionen som klima, miljø, areal, bosetting, næring, transport og samferdsel og energi. Videre inneholdt handlingsprogrammet mer konkrete mål som utvikling av nettportaløsning for regionen og videreutvikling av IKT-samarbeidet med felles IKT-løsninger. Som del av det vedtatte handlingsprogrammet ble det lagt vekt på at regionrådet skulle legge til rette for en økt samordning av dialogen ovenfor sentrale myndigheter.²⁸⁹

3.7.2 Nedleggelse av Regionrådet Bergensregionen og opprettelse av Bergensalliansen

I en pressemelding i desember 2009 informerte Regionrådet Bergensregionen at de på sitt rådsmøte dagen før enstemmig hadde vedtatt å oppløse regionrådet og videreføre samarbeidet i det som ble kalt Bergensalliansen. Bergensalliansen skulle være en politisk arena for strategisk samarbeid mellom Bergen og de øvrige kommunene i Bergensområdet. Regionrådet Bergensregionen ble formelt oppløst i årsmøtet 28. mai 2010. I juni samme år ble kommunene i Regionrådet Nordhordland IKS og tidligere Regionrådet Bergensregionen invitert til deltakelse i Bergensalliansen.²⁹⁰

Begrunnelsen for endringen var at det i mange tilfeller var mer naturlig å samarbeide med sine nærmeste naboer heller enn hele regionrådet, og fordi utviklingen innenfor eksempelvis lokalisering av arbeidsplasser og bosetting var i endring i Bergensområdet. Selv om nabosamarbeidet mellom kommunene var blitt tettere, ble behovet for å styrke det politiske samarbeidet i Bergensområdet trukket frem som avgjørende.²⁹¹ Bergensalliansen skulle være en strategisk møteplass for politisk ledelse i det som ble definert som den funksjonelle arbeids,-

²⁸⁸ 2009 Invitasjon til møte 21. oktober – Regionrådets fremtid (29. september)

²⁸⁹ 2009 Invitasjon til møte 21. oktober – Regionrådets fremtid (29. september)

²⁹⁰ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

²⁹¹ 2009 Pressemelding «Kommunene styrker det regionale samarbeidet i Bergensområdet og danner Bergensalliansen (4. desember)

bolig- og serviceregionen i Bergensområdet. Formålet med Bergensalliansen skulle være å styrke Bergensregionens konkurransekraft, ved å sette felles utfordringer og utviklingsmuligheter i regionen på dagsorden, og samtidig legge til rette for samarbeid mellom ulike aktører i saker som var strategisk viktig for regionen. For å oppnå et slikt regionalt felleskap, som arbeidet samordnet og for felles saker, var det viktig med sterke politiske forbindelser mellom kommunenes politiske ledelser. Bergensalliansen måtte også finne gode samarbeidsordninger med andre sentrale organer og aktører i regionen som for eksempel Business Region Bergen²⁹² innenfor næringsrelatert arbeid.²⁹³

For at Bergensalliansen skulle lykkes med sitt arbeid, ble det ansett som avgjørende å videreutvikle en kultur for politisk samarbeid på tvers av kommune- og partigrensene. Det var i tillegg viktig å anerkjenne Bergen kommune og Bergen by som motoren i regional utvikling i Bergensområdet, og bygge opp et tett og levedyktig samarbeid mellom byen og de andre kommunene i området. Det å være del av samme arbeids,- bolig- og serviceregion gjorde kommunene mer avhengig av hverandre, og det kunne være vanskeligere for den enkelte kommune å stå alene. Når alliansen stod samlet var den en større og tydeligere part i samhandlingen med regionale og statlige myndigheter, samt FoU-miljøene og næringslivet i Bergensområdet.

For å ivareta samhandlingen med regionale og statlige myndigheter ble det foreslått at representanter fra politisk ledelse i Hordaland fylkeskommune deltok fast på møtene i Bergensalliansen.²⁹⁴ Det ble i tillegg oppfattet som et nasjonalt krav at samfunnsplanleggingen i en arbeids,- bolig- og serviceregion måtte koordineres bedre, og at slike krav ville øke fremover. Med bakgrunn i forvaltningsreformen og ny plan- og bygningslov hadde oppgavene til fylkeskommunene blitt utvidet og mer omfattende, og for Hordaland fylkeskommune var regionrådene og de tidligere definerte planregionene allerede en del av utarbeidelsen av regional planstrategi.²⁹⁵

²⁹² Business Region Bergen var et regionalt næringsutviklingselskap stiftet 31. oktober 2007 av Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Regionrådet Nordhordland IKS og ti andre kommuner i Hordaland. <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/presserom/pressemeldinger/article-9876>

²⁹³ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

²⁹⁴ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

²⁹⁵ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

Det sittende styret til Regionrådet Bergensregionen fikk i oppdrag å virke som avviklingsstyre for rådet, sammen med daglig leder. Det var viktig at ulike pågående prosjektet ble avsluttet og gjort opp så snart som mulig. To pågående prosjekter – «Strategi- og koordineringsrådet i Bergensregionen (SKR)» og «Kartportalen» - ble oppfattet som nyttige og viktige for den videre utviklingen i regionen, og ble av arbeidsgruppen anbefalt videreført. SKR var å betrakte som et fagsamarbeid, og det ble anbefalt videreført med Bergen kommune som prosjektleder. Når det gjaldt Kartportalen ble det av arbeidsgruppen anbefalt at den ble videreført under ledelse av Hordaland fylkeskommune.²⁹⁶

Det ble foreslått å ikke organisere Bergensalliansen som en egen juridisk enhet, men å etablere alliansen på grunnlag av en samarbeidsavtale mellom medlemmene. Bergen kommune var en stor og viktig aktør i regionens utvikling, det var derfor naturlig at alliansen ble ledet av Bergen kommune ved byrådsleder, med nestleder valgt blant de andre medlemskommunene. Bergensalliansen skulle være en strategisk og politisk møteplass, og det var ikke tenkt at alliansen skulle inngå i prosjekter slik som regionrådet hadde gjort, og en samarbeidsavtale var derfor tilstrekkelig. Selv om Bergensalliansen skulle være noe løsere i organisasjonsmodellen, var det viktig med framdrift og koordinering som ikke lå som oppgaver hos leder eller nestleder, og det ble foreslått å lyse ut en 50 % stilling. Sekretariatsfunksjoner skulle ivareta praktisk planlegging og gjennomføring av ulike møter, og etablering og vedlikehold av kommunikasjonskanaler mellom medlemmene. Personen som ble ansatt kunne benytte kontorene til Regionrådet Bergensregionen, og dermed bli den del av kontorfellesskapet med Business Region Bergen. Økonomi, personalansvar og lignende måtte legges til en av medlemmene i alliansen, og Bergen kommune hadde signalisert at de kunne påta seg dette ansvaret. Hordaland fylkeskommune hadde gitt uttrykk for at de ikke kunne være med å finansiere Bergensalliansen, og at fylkeskommunens engasjement i regionen først og fremst var knyttet til Business Region Bergen. Driftsbudsjettet til samarbeidet skulle i første omgang dekkes inn av kontingent fra medlemmene, basert på antall innbyggere i kommunene.²⁹⁷

Til møtene i Bergenalliansens skulle det være noen faste saker på dagsorden, knyttet til viktige fellesoppgaver for regionen som samferdsel, strategisk arealplanlegging og større regionale

²⁹⁶ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

²⁹⁷ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

enkeltprosjekter. For at ikke møtene skulle bli for store og krevende ble det foreslått at medlemskommunene var representert ved ordfører, mens for Bergen kommune ble det med bakgrunn i parlamentarisk styreform og størrelse, foreslått at de kunne være representert med byrådsmedlemmene, ordfører og opposisjonsleder fra bystyresiden. Når det gjaldt Hordaland fylkeskommune ble det foreslått at de var representert ved fylkesordfører, fylkesvaraordfører og opposisjonsleder.²⁹⁸

Bergensalliansen satte Bergen by i førersetet, og samarbeidet i regionen gikk fra å være et felleskap for fellesløsninger for alle kommunene til å dreie seg mer om den funksjonelle storbyregionen. I stedet for konkrete tiltak som Markedsplassen, synes fokuset i Bergensalliansen å være de mer strategiske valgene for landsdelen og Norge som helhet.

3.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg beskrevet og analysert de ulike sidene ved virksomheten i Regionrådet for Bergen og omland gjennom 21. år, og sett dette opp mot konteksten beskrevet i kapittel 2. Jeg har her vist hvordan regionrådet gjennom ulike prosesser har kommet til enighet om hva som skulle være formålet med regionrådet, hvordan de skulle organisere samarbeidet og hvilke oppgaver rådet ønsket å prioritere. Innledningsvis i kapittelet har jeg omtalt ulike prosesser for å kunne avgjøre hvorvidt rådet opplevde at de hadde legitimitet internt og i omgivelsene.

Videre har jeg gjennom å skildre de to sentrale oppgavefeltene bærekraftig utvikling og IKT-prosjektet, kunnet gi innsikt i dynamikken i regionsamarbeidet. Avslutningsvis i kapittelet har jeg sett på hva som var bakgrunnen for nedleggelsen av rådet, og beslutningen om å etablere et nytt og utvidet samarbeid i Bergensregionen, kalt Bergensalliansen.

4. Konklusjon

Innledningsvis i oppgaven beskrev jeg formålet med å gjennomføre en casestudie av samarbeidet Regionrådet for Bergen og omland, og at undersøkelsen skulle bidra til å besvare spørsmålene:

²⁹⁸ 2010 Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen (25. juni)

Hva var bakgrunnen for etablering av Samarbeidsrådet for Bergen og omland i 1989? Hva var de sentrale arbeidsfeltene? Hva forklarer eventuelle endringer, og avslutningsvis, nedleggelse av regionrådet i 2010?

Regionrådet for Bergen og omland ble etablert i en tid der nasjonal kartlegging viser at 74 % av norske kommuner var medlem av ett eller flere interkommunale samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Det ble av flere spekulert i hva som kunne være forklaringen til framveksten av regionråd og interkommunale samarbeid. Som en del av forklaringsmulighetene ble det pekt på ulike typer regioner, definert med bakgrunn i særskilte kjennetegn ved regionen. Regionene ble definert gjennom ulike regionaliseringsprosesser. Jeg anser det største skille for å være mellom om det hadde skjedd en regionalisering styrt fra nasjonalt eller statlig nivå, eller om regionaliseringen var et initiativ fra kommunene eller fylkeskommunene selv. Hordaland fylkeskommune valgte å dele fylket i mindre planregioner som del av sitt fylkesplanarbeid, men Bergen og omegnskommunene var ikke definert som en egen planregion av fylket. I forhold til folketallet hadde fylkeskommunen ikke etablert en planregion i den delen av fylket der 3/4 av fylkets befolkning bodde, noe som fremstår som noe uforstående. Vel og merke hadde Hordaland fylkeskommune tatt et initiativ til å etablere et plansamarbeid i denne regionen, uten å lykkes. Det var en gruppe kommuner i Bergensregionen som tok initiativet til å etablere et samarbeid sammen med Hordaland fylkeskommune for det som har blitt kalt «restregionen». Dette viser at regioninndelingen i Hordaland delvis var styrt av det regionale nivået, mens Bergensregionen som dannet grunnlaget for Regionrådet for Bergen og omland var på initiativ fra kommunene selv. Hordaland fylkeskommune var styrt av lovkrav når det gjaldt utarbeidelse av fylkesplan, mens initiativet fra kommunene syntes å være en blanding av at en så behov for felles planlegging på linje med de andre regionene i fylket, og en anerkjennelse av at de var avhengig av hverandre for å finne de beste løsningene for regionen.

Det som kanskje utpeker seg som den største utfordringen i Bergensregionen var det faktum at den bestod av Bergen kommune med ca. 240 000 innbyggere og mange mindre kommuner, fra

Askøy med ca. 20 000 innbyggere til Samnanger kommune med ca. 2 300 innbyggere²⁹⁹. Dynamikken og samhandlingen mellom storbyen og omlandet antas å være preget av ulike interesser, ulike ressurskonsentrasjoner og byens overlegenhet i relasjon til sitt omland. Bergen kommune, som del av det som betegnes som en storbyregion i nasjonal målestokk, syntes å være mer opptatt av den funksjonelle regionen og problemstillingene rundt et felles bo-, arbeid- og servicemarked, mens de mindre kommunene kanskje mer hadde behov for å arbeide frem gode fellesløsninger for å få løst sine lovpålagte oppgaver. Jeg mener å kunne se at omegnskommunene var mer opptatt av å styrke mulighetene for samhandling og erfaringsutveksling mellom ordførerne (politisk ledelse) i kommunene, enn Bergen kommune. Bergen kommune forholdt seg i mange sammenhenger mer direkte til det regionale og nasjonale nivået, og i noen tilfeller andre storbyer i Norge som i prosjektet Energi og Miljø. Bergen sammenlignet seg også gjerne med byer i Norden og Europa som gjennom prosjektene TERRA og MARE.

De ulike diskusjonene, endringene og tilpasningene i RBO, viser at regionrådet gjennom hele perioden arbeidet med å finne sin form og valg av arbeidsfelt. Jeg valgte å se nærmere på de to sentrale arbeidsfeltene, bærekraftig utvikling og IKT-prosjektet. Bærekraftig utvikling dominerte samarbeidet i to år, fra midten av 1990-tallet. Gjennom det omfattende TERRA-prosjektet ble det blant annet vedtatt syv strategier for oppfølging i rådet og bærekraftig utvikling omfattet flere av disse. Innenfor temaet bærekraftig utvikling ble det via TERRA-prosjektet besluttet å arbeide videre med et pilotprosjekt for energi og bærekraftregnskap for Bergensområdet. TERRA-prosjektet lanserte også strategier som senere ble plukket opp i IKT-prosjektet, som digitalt regionalt kart. Arbeidsfeltet bærekraftig utvikling fremstår å hovedsakelig være styrt med Bergen kommune som sentrum, og mindre involvering fra omlandet. Eksempelvis ble det vist til at det hadde vært tungt å få de andre medlemskommunene til å bidra i utviklingen av digitalt regionalt, og senere bruk av kartet i planleggingen i egen kommune. TERRA-prosjektet var et EU-prosjekt med internasjonale samarbeidspartnere som først og fremst var sammenlignbar med Bergen by, som en del av en større region med sitt omland, og ble kanskje av medlemskommunene oppfattet å være mest relevant for Bergen kommune. Deltakelse i storbyprosjektet Energi og Miljø sammen med andre byer som

²⁹⁹ Innbyggertallene for kommunene Bergen, Askøy og Samnanger er hentet fra Årsmeldingen 2002 til RBO. Årsmeldingen viste utviklingstrekk i regionen og innbyggertallene for 2002 med bakgrunn i kilde: Fylkesstatistikk 2001, SSB 2003 foreløpige tall.

Stavanger og Kristiansand viser at Bergen ved flere anledninger valgte å samarbeide og hente erfaringer fra kommuner som var mer lik i strukturen og kjennetegnene. Når det gjaldt bærekraftig utvikling kom det sterke signaler fra sentrale myndigheter med fokus på byutvikling, og føringer når det gjaldt samferdsel og utbygging av infrastruktur i og rundt byene i Norge. Når fokuset for bærekraftig utvikling dreiet mer mot klimaendringene på slutten av 2000-tallet, syntes Bergen by igjen å se mot internasjonale og nasjonale samarbeidspartnere i et samspill med lokale FoU-miljøer. RBO var likevel opptatt av at medlemskommunene gjennom deltakelse i MARE-prosjektet skulle bidra til valg og gjennomføring av lokale klimatiltak.

IKT-prosjektet startet som et ønske fra medlemskommunene om å finne fellesløsninger for IT-brukerstøtte, digitale kart og muligheter for å kjøpe og selge tjenester mellom kommunene via en digital portal (Markedsplassen). Det ble opprettet et IT-strategiråd for å koordinere arbeidet, og etablering av høyhastighetsnett i samarbeid med Hordaland fylkeskommune ble satt på dagorden. Dette prosjektet fremstår også som omfattende både i tid og ressurser. Syv av elleve kommuner ønsket etter hvert å se på mulighetene for å etablere et interkommunalt IKT-selskap. Når saken om etablering av interkommunalt IKT-selskap skulle vedtas i de respektive kommunestyrene var det kun Os og Bergen som ønsket etablering. Den valgte styringsmodellen for RBO, der alt måtte tilbake til kommunestyrene for endelig godkjenning, kan være en del av forklaringen på at samarbeidet kunne fremstå som lite handlekraftig. Jeg vil anta at når det er arbeidet med et prosjekt over lang tid og signalene om å fortsette er til stede, må det oppleves som demotiverende for et organ å ikke få gjennomslag i siste instans.

Som vi er kjent med valgte Regionrådet Bergenregionen å oppløses i 2010, og heller inngå i et samarbeid for en større region kalt Bergensalliansen. Bergenalliansen fremstod å være mye av det regionrådet ikke hadde vært. Alliansen skulle være en sterk politisk arena, og ikke et prosjektsamarbeid. Det nye samarbeidet skulle styrke det strategiske samarbeidet innenfor Hordaland fylkeskommune sin grenser med Bergen i sentrum opp mot sentrale myndigheter. RBO hadde også gitt uttrykk for at de ønsket å være en samlet stemme for regionen opp mot sentrale myndigheter men, med unntak av noen få felles høringsuttalelser, kan jeg ikke se at dette helt ble gjennomført. Temaområder som kom frem i starten av regionrådets arbeid, gjennom perspektivanalysen, som infrastruktur og næringsutvikling ble av Bergensalliansen

igjen satt på dagsorden som strategiske områder å involvere seg i. Målet med Bergensalliansen var å bli et nytt strategisk samarbeidsorgan i den funksjonelle arbeids-, bolig og serviceregionen. Bergen kommune skulle ha lederansvaret i den nye alliansen, noe som hadde vært diskutert i regionrådet men aldri blitt vedtektsfestet. Fra Bergen kommune skulle opposisjonsleder fra bystyresiden være representert i Bergensalliansen, og om mangel på deltakelse fra opposisjonen i regionrådet har påvirket samarbeidet er vanskelig å si. Med bakgrunn i at arbeid-, bolig- og servicemarkedet dannet grunnlaget i det nye samarbeidet var også kommunene i Nordhordland inkludert i Bergensalliansen.

5. Avslutning

Et interkommunalt samarbeid i Bergensregionen er spesielt interessant, fordi det skal samhandles mellom en storby og mange mindre kommuner. Dersom jeg fikk anledning til å bygge på casestudien om Regionrådet for Bergen og omland i en utvidet undersøkelse, ville det vært svært interessant å gå i dybden på relasjonene mellom mindre kommuner og Bergen kommune, og Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Med bakgrunn i at hovedtyngden av datamaterialet mitt i denne oppgaven bygger på formelle, og i mange sammenhenger offisielle dokumenter, hadde det vært vanskelig å fange opp de reelle relasjonene mellom menneskene i de ulike forvaltningsnivåene og enhetene med bakgrunn i dette. utfordringer med koordinering og samhandling kan i mange tilfeller knyttes til både enkelt mennesker og kulturer for samhandling mellom enhetene. Dersom en klarer å kartlegge elementene i en relasjon, kan det være med på å bedre forklare samhandlingsproblemer.

Litteraturliste

Bøker

- 2016, Gunnstein Akselberg, Randi Barndon og Knut Grove, *Region og regionalisering – Perspektiv og praksis*
- 2012, Gro Sandkjær Hanssen, Jan Erling Klausen og Ove Langeland, *Det regionale Norge 1950 til 2050*
- 2011, Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*
- 2011, Hans Petter Hermansen, *Sentrum og periferi*
- 2010, Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens Forvaltningsrett – Bind 1*
- 2010, Arild Aurvåg og Einar Leknes, *Norske byregioner*
- 2007, Tom Christensen, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Paul G. Roness, *Forvaltning og politikk*
- 2005, Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, *Kommunalrett*
- 2004, Sigmund Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder*
- 2001, Egil Erttresvaag, *Strilesoga, Frå 1914 til i dag (band 5)*
- 2001, Dag Ingvar Jacobsen, Jan Thorsvik, *Hvordan organisasjoner fungerer - innføring i organisasjon og leiing*
- 1999, Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikkje kva den en gang var*
- 1997, Statsvitenskapelig leksikon (Øyvind Østerud redaktør)
- 1985, Torodd Strand, *Utkant og sentrum i det norske styringsverket*

Artikler og rapporter

Statsforvaltningen

Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

St.meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid

St.meld. nr. 30 (2002-2003) «Norge digitalt» - et felles fundament for verdiskaping

St.meld. 31 (2002-2003) Storbymeldingen

St.meld. nr. 30 (2002-2003) «Norge digitalt» - et felles fundament for verdiskaping

1999, Rapport utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet – *Bærekraftige kommuner – Er vi på rett kurs? LA21*

1997, Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om godkjenning av ny plan for utbygging og drift av oljen i Troll Vest gassprovins (kildedok.: St.prp.nr. 38 (1996-97))

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Forskningsrapporter

2014, Jørgen Amdam, Lars Julius Halvorsen og Gunnvor Bakke, Rapport 58, Møreforskningen – *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*

IRIS-2013/008, Einar Leknes, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes og Asbjørn Røiseland, Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer

2008/16 (prosjektrapport Agderforskning), Knut Hidle, *Regionalitet og regionalisering, Bergen*

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

Forskningsartikler

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

2010, Roar Amdam, *Planlegging, forankring og legitimitet*

2007, Hans Kjetil Lysgård, Heimen nr. 2, *Regioner som forestilte fellesskap – hvordan og hvorfor?*

Masteroppgaver

2016, Tormod Wilson Losnedal, masteroppgave – *Endringer i interkommunale samarbeidsformer – regionråd for fall? En historisk komparativ casestudie av to regionråd i Rogaland (1950-2015)*

2009, Ann Kristin Liland og Lasse Moen Sørensen, masteroppgave – *Roller i regionråd: en studie av rollehåndtering i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet*

2007, Bård Henriksen, masteroppgave – *Tillit og legitimitet i det nye statlige barnevernet: omstillingsprosesser og lederroller*

Lover

1985, Plan- og bygningsloven

2008, Plan- og bygningsloven

1992, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

1999, Lov om interkommunale selskaper

Nettadresser

Klimaplan for Hordaland 2014-2030, Regional klima- og energiplan

https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar/a4_klimaplan14-30_web-bokmerke-og-navigasjon.pdf

(15.11.18)

Lovarbeidene i Stortinget, <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>

De nasjonale forskningsetiske komiteer <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-quantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>

(23.10.18)

Trippel heliks, Forskning.no <https://forskning.no/content/trippel-heliks> (06.11.18)

Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-barekraftig-utvikling-2/id448574/?q=barekraftig%20utvikling%202002> (03.11.18)

GRIND <https://www.grind.no/busetnad-bygd/byen-strilelandet> (21.10.18)

Bergen og omegn – historie <http://www.bergenbyarkiv.no/bergenbyleksikon/bergens-historie#2008> (21.10.18)

Midtre Namdal samkommune <http://www.midtre-namdal.no/> (21.10.18)

Helseforetak, Store norske leksikon <https://snl.no/helseforetak> (17.10.18)

Bergenhus amt, Store norske leksikon https://snl.no/Bergenhus_amt

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-345/5/>
(11.10.18)

Forvaltningsreformen <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye/id588570/> (11.10.18)

Klimaforliket i Stortinget <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/> (10.10.18)

Regionråd Nordhordland <http://www.nordhordland.net/organisering.354943.nn.html>
(06.10.18)

eNorge 2009 – det digitale spranget

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/enorge_2009_komplett.pdf

Business Region Bergen

<https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/presserom/pressemeldinger/article-9876>
(15.11.18)

Sentraliseringen fortsetter, 2009 SSB <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentraliseringen-fortsetter> (30.03.18)

HØYKOM <https://www.forskningsradet.no/no/Utlysning/HOYKOM/1103644961600> og <https://no.wikipedia.org/wiki/Høykom> (05.10.18)

Dagsavisen 09.02.18 <https://www.dagsavisen.no/innenriks/vi-flytter-til-byene-og-vraker-distriktene-1.1099412#> (05.08.18)

Utviklingsselskap for næringsutvikling på Vestlandet

https://no.wikipedia.org/wiki/Utviklingsselskapet_for_n%C3%A6ringsliv_p%C3%A5_Vestlandet (23.07.17)

Samarbeidsrådet for Sunnhordaland <http://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/>
(29.07.17)

Berekraftig utvikling, Store norske leksikon https://snl.no/berekraftig_utvikling

Hardangerrådet <http://www.hardanger.com/hardangerr%c3%a5det> (29.07.17)

Hordaland fylkeskommune <https://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/Fakta-om-hordaland/#theme> (30.07.17)

NAV reformen <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/> (30.07.17)

INKO https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-1998-/id191761/sec5?q=INKO#match_0 (30.07.17)

Nye Øygarden kommune <http://www.nyeoygardenkommune.no/> (05.11.17)

Vestlandsrådet <http://www.vestlandsraadet.no/framsida> (05.11.17)

Amt i Norge, Store norske leksikon <https://snl.no/amt> (07.01.18)

MARE-prosjektet, Bergen kommune presenterer https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00073/Tilpasning_til_klima_73977a.pdf

Historisk utvikling, Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> (20.11.17)

Dokumenter fra Hordaland fylkeskommune sitt arkiv

1975-1977, Brosjyre for Utviklingsselskapet for næringsliv på Vestlandet

1983, Hordaland fylkeskommune, fylkesplanen 1984-1987 (vedtatt av Hordaland fylkesting desember 1983)

1985, Hordaland fylkeskommune, fylkesplankonferansen i Øystese

1988 (16.06) Referat fra sammøte mellom kommunene Askøy, Sund, Øygarden og Fjell

1988 (25.07) Fylkesdelplan/utvikling av samarbeid for Bergen og randkommunane

1988 (19.09) Møtereferat vedr. Samarbeid i Bergensområdet

1988 (05.12) Møtereferat frå møte mellom kommunane i Bergensområdet

1989 (28.03) Møtereferat frå konstituerende møte i Samarbeidsrådet for Bergen og omland vedlagt forslag til vedtekter, merknader til vedtektene og forslag til arbeidsreglement for arbeidsutvalget.

1989 (11.04.) Bergen formannskap – Godkjenning av vedtekter for Samarbeidsrådet for Bergen og omland

1989 (13.06) Brev til stortingsrepresentantene fra Hordaland vedr. sentralhavner – St.meld. nr. 36 om norsk havneplan

1989 (10.10) Notat utarbeidet av Asplan om utfordringer og arbeidsoppgaver for Samarbeidsrådet for Bergen og omland

1989 (30.10) Referat fra rådsmøte

1989 (07.11) Brev fra SBO til fylkesordføreren i Hordaland vedr. ilandføring av Troll-gassen til Øygarden og oppmoding om samarbeid

1989 (06.12) Referat fra møte i AU

1990 (22.03) Møtebok for årsmøtet i SBO, med årsmelding

1990 (30.08) Perspektivanalyse Bergenregionen 2010

1990 (06.12) Brev til fylkesutvalet i Hordaland fylkeskommune vedr. samarbeid i Hordaland

1991 (03.01) Forslag fra Austevoll kommune om endring av organiseringen av SBO

1991 (01.03) Svar fra fylkesordføreren på brev fra tiltakssjefene om samarbeid i Hordaland

1991 (07.03) Referat med saksvedlegg fra AU møte 7. mars

1991 (10.03) Notat, SBO – en vurdering av organisasjon

1993 Årsmelding 1992 for SBO

1994 (29.06) Brev fra Fylkesrådmannen i Hordaland

1994 (18.08) Referat fra møte i AU

1994 (05.10) Hordaland fylkeskommune, regionalt arbeid med energiøkonomiseringstiltak

1994 – SBO sin årsmelding for 1993 med vedlegg

1995 (02.02) Brev fra Austevoll kommune om Krokeide ferjeleie

1995 (08.06) Møtebok frå møte i arbeidsutvalet

1995 (16.06) Referat fra rådsmøte

1996 (23.08) Referat fra AU møte

1996 (15.10) Resultater, visjoner, mål og strategier for arbeidet i SBO

1996 (04.11) Referat fra AU-møte med vedlegg

1996 (21.11) Referat fra rådsmøte

1997 (13.02) Årsmelding 1996 for RBO

1997 (18.09) Brev fra Hordaland fylkeskommune vedr. TERRA – utviklingsplan for Bergensregionen

1997 (13.03) Referat fra årsmøtet

1997 RBO sin informasjonsbrosjyre om BIR

1997 Visjon, mål og strategier – «Visjon»

1997 RBO sin visjon, mål og strategibrosjyre

1997 (12.02) Rådsmøte, Visjon, mål og strategier

1997 (20.02) Referat fra møte i AU

1997 (13.03) Referat fra årsmøte i RBO

1997 (20.10) Rapport fra arbeidsgruppen - Organisering og vedtekter

1997 (30.10) Rådsmøte i RBO

1998 (26.03) Årsmøte – årsmelding 1997 for RBO

1998 (30.04) Styremøte i RBO – «den regionale stat og kommune»

1999 (15.04) Årsmøte for RBO

1999 Sluttrapport/Årsmelding 1999 for TERRA-prosjektet

1999 Utviklingsplan for Bergensområdet og Handlingsprogram 1999/2000

1999 (30.06) Orientering til pressen i Bergenområdet om møte med temaet «Handlingsprogrammet om en bærekraftig areal- og næringsutvikling i Bergensområdet 1999/2000»

1999 (01.07) Referat fra rådsmøte i RBO

1999 (01.07) Utviklingsplan for Bergensområdet

1999 (28.08) Gjennomføringsplan – utkast fra styremøte 26. august

2000 (22.03) Årsmelding 1999 for RBO og TERRA prosjektet

2000 (23.06) Referat fra ekstraordinært årsmøte i RBO

2000 (01.12) Referat fra rådsmøte i RBO

2001 (15.02) Innkalling til møte i energipilot Bergensområdet

2001 (15.02) Energipilot Bergensområdet, Opus Bergen

2001 (19.03) Referat fra styremøte i RBO

2001 Pilotregion for energi (styresak 16/01, 19. mars)

2001 (28.03) Noen momenter til Rådmannsmøte 28. mars 2001

2001 (20.04) Årsmelding 2000 for RBO

2001 (22.06) Notat til internseminar i RBO

2001 (20.09) Referat fra møte om prosjektet «Markedsplassen» om tjenesteutveksling mellom kommunene i Bergensområdet

2001 Notat – gjennomgang av spørreskjema til 11 medlemskommuner i RBO

2001 (12.10) Bustadsetablering i Bergensregionen – nettverksgruppe

2001 (25.10) Referat fra ekstraordinært Årsmøte i RBO

2001 (22.11) Referat fra styremøte i RBO

2002 Årsmelding 2001 for RBO

2002 (08.01) Referat fra møte om bredbånd til kommunene, IT-gruppen

2002 (10.01) Referat fra møte om prosjektet «Markedsplassen» om tjenesteutveksling mellom kommunene i Bergensområdet

2002 (13.02) Brev fra Bergen kommune vedr. lokalisering av et fremtidig Direktorat for samfunnssikkerhet

2002 (18.02) Brev fra Askøy kommune vedr. bærekraftregnskap for Bergensområdet

2002 (22.02) Brev fra Osterøy kommune vedr. deltaking i bærekraftprosjektet

2002 (08.03) Utarbeidelse av strateginotat om «Kollsnes Energipark»

2002 (22.03) Årsmøte i RBO

2002 (10.04) Saksfremlegg i Sund kommune vedr. prosjektet bærekraftregnskap og miljøovervåking i Bergensregionen

2002 (17.04) Brev fra Sund kommune vedr. prosjektet miljøovervåking og bærekraftregnskap i Bergensregionen

2002 (21.05) Referat fra rådsmøte (21. mai)

2002 (27.05) Brev fra RBO til HOG vedr. prosjektet «Bergensområdet om pilotregion for energi»

2002 (19.06) Kommunalt ansattes deltakelse i Regionrådets arbeid

2003 (28.05) Hordaland fylkeskommune sine merknader til innspill om regionkartlegging

2003 (05.06) Referat fra styremøte i RBO

2003 (28.08) Referat fra styremøte i RBO

2003 (27.11) Referat fra styremøte i RBO

2004 (06.02) Søknad til Fylkesmannen i Hordaland om midler til videreutvikling av prosjektet «Bærekraftregnskap og Miljøovervåking i Bergensregionen»

2004 (mars) Pressemelding vedr. Kommunene vil samarbeide

2004 (mars) Samarbeidserklæringen (årsmøte 25. mars)

2005 (16.-17. februar) Rådsmøte for RBO

2005 (27.12) Søknad til Fylkesmannen i Hordaland om midler til «omstilling og utvikling – interkommunalt samarbeid»

2005 (27.12) Tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland – «prosjekt felles IKT-drift- og tenestesenter for Bergen og omland»

2006 (13.01) Innvilget tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland til RBO

2006 (24.04) Brev til medlemskommunene – «IKT-samarbeidsprosjekt i Regionrådet i Bergen og Omland» (24. april)

2006 (16.05) Søknad om støtte til utvikling av tematisk Geodataplan i full skala for Hordaland – interkommunalt samarbeid til Fylkesmannen i Hordaland

2006 (oktober) Felles IKT-løsninger i Bergensregionen en nøkkel til spenstig utvikling forankret i lokal identitet

2006 (05.11) Søknad sendt Fylkesmannen i Hordaland om støtte til hovedprosjektet for «Felles IKT drift- og tjenestesenter» for medlemskommuner i Regionrådet Bergen og Omland»

2006 (14.12) Melding om vedtak – Regionalt IKT-samarbeid fra Vaksdal kommune

2006 (15.12) Melding om vedtak – IKT-samarbeidsprosjekt i Regionrådet i Bergen og omland fra Fusa kommune

2006 (21.12) Melding om vedtak – samarbeid på Ikt-relaterte områder

2009 (januar) eKommunestrategi for Bergensregionen 2012

2009 (14.04) Møteinvitasjon fra Bergen kommune – Storbyprosjektet Energi og Miljø

2009 (07.07) Tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland til – konsekvenser av klimaendringer

2009 (07.07) Tilskudd fra Fylkesmannen i Hordaland til kartportal og IKT-samarbeid

2009 (29.09) RBO inviterer den politiske ledelsen i Regionrådets kommuner til møte

2009 (02.10) Melding om vedtak fra Askøy kommune – eKommunestrategi for Bergensregionen 2012 og eHandlingsplan 2012

2009 (18.11) Avtale om organisering og gjennomføring av prosjektet Felles kartportal – Utredning og videreutvikling i FASE 1 mellom Hordaland fylkeskommune og Regionrådet Bergensregionen

2009 (04.12) Pressemelding fra Regionrådet Bergensrådet – «kommunene styrker det regionale samarbeidet i Bergensområdet og danner Bergensalliansen»

2010 (26.04) Den Digitale Bergensregionen mot 2020

2010 (25.06) Invitasjon til deltakelse i Bergensalliansen