



Masteroppgåve i Samfunnsplanlegging og leiing

**Interkommunale samarbeid en styrke for demokratiet,
eller en løs kanon for regional planlegging?**

Studiepoeng (45)

**Hilde Gunn Bjelde
05/2014**

Forord

Da er jeg ved veis ende med denne oppgaven, og på dette studiet i samfunnsplanlegging og leiing.

Det har vært en sann glede fra dag en, med fantastiske studiekolleger og forelesere som har bidratt til å utvide horisonten min med teori og begreper som for meg har ført til ny kunnskap. Fordommer og forforståelse har gjennom to år blitt ettertrykkelig forstyrret, noen har blitt bekreftet og noen har blitt grundig gruset, det er jeg evig takknemlig for.

Alle forord handler om å takke de som har stått rundt og heiet, jeg vil starte med å takke Tea som fra dag en har heiet høyt, og stilltiende akseptert at mammaen hennes ikke alltid har vært så lett å få kontakt med. Ikke minst har Tea med all sin selvdisiplin og struktur på lekser og skolearbeid vært den beste inspirasjonen jeg kunne få. En stor takk også til Mamma som har flydd fra Moskva og Østlandet med den største selvfølge når jeg måtte til Volda eller Lillehammer, foreldrene mine har vært gull verdt, - i denne perioden også.

Så takk til Roar, min veileder som har bidratt med opplysende virksomhet og konstruktive innspill gjennom hele prosessen med oppgaven, både innspill om teori, og hvordan det er lurt å gripe ting an. Roar har med sin erfaring og sitt teoretiske ståsted vært en inspirasjon. Ikke bare til å fullføre oppgaven, men også til å styrke engasjement og forståelse for samfunnsplanlegging og hvilken betydning helhetlig og bærekraftig planlegging kan og bør ha i samfunnet. Arbeidet med denne oppgaven har vært alt fra veldig interessant og morsomt til fryktelig slitsomt og kjedelig, men oppsummert kan jeg slå fast at oppgaven inneholder kunnskap jeg har tilegnet meg gjennom disse to årene, og den fagkretsen som danner grunnlaget for masterstudiet. Roar har gjennom sine innspill bidratt til å rydde denne kunnskapen på plass, slik at den kunne anvendes i oppgaven, det er jeg takknemlig for.

Jeg vil takke informantene mine for at de tok seg tid, og villig lot seg intervjuet. En spesiell takk til direktør i Forus Næringspark som har hjulpet meg med dokumentasjon av både historisk og dagsaktuell karakter, og svart fortløpende på alt jeg har spurt om underveis.

Takk også til vennene mine, Elin og Albert som har giddet å ringe selv om de visste jeg ikke kom til å ta telefonen. Cecilie som kjenner meg godt nok til at hun skjønnte når hun bare måtte komme uanmeldt og dra meg ut av boblen, og som gadd å lese gjennom en oppgave som strengt tatt er litt kjedelig. Gro og Roy som har hatt kaffen klar når det har røynt på som verst. Tom som har overlevd mine utlegninger om regionale og kommunale planer, og hvordan inkrementell planlegging egentlig virker, samtidig som han har heiet høyest når det trengtes mest.

Opgaven er helt og holdent mitt ansvar, med de feil og mangler den måtte ha.

Hilde Gunn Bjelde
Sandnes, mai 2014.

Summary

Intermunicipal cooperations and Network-organizations are structures that have grown from an increasing fragmentation of the public sector, which has resulted in extensive regionalization processes with a rising demand for efficiency, innovation and regional competitiveness. The result is that tasks and responsibilities that have traditionally been perceived as governmental and thus subjected to direct democratic control, are now being managed in structures that are placed on the outside of representative democracy. As a result from this development can be seen as an established governance structure, beyond governmental control.

This thesis main goal is to elucidate how legitimacy is created and developed, arranged like Stake describes it, as an instrumental case-study looking at, Forus Næringspark and the impact the company's basis of legitimacy has on its ability to influence the development of this region. The issue is questioning my own experiences and assumptions regarding how intermunicipal cooperations affects the environment without being subject to direct democratic government, together with awareness of the importance of democratic grounding for the legitimacy in such organizations. The study is based on document studies, and nine semi-structured interviews with key actors in the company's institutional environment.

To understand how legitimacy is created, how different mechanisms and actions create different forms of legitimacy in organizations and institutions, this thesis employs a theoretical framework based on institutional theory, within the light of an epistemological standpoint that is close to Friedmann's "social practice epistemology". This assumes a way of thinking that all created knowledge through continuous evaluation and revision through open discourse contributes to form new meaning and new knowledge.

The analysis and discussion of the findings in the data related to five research questions, done in the setting of the theoretical framework, to find out how different patterns of behavior, beliefs and forces that exist in the company's institutional environment affect the company's basis of legitimacy. The study confirms findings from relevant research on network organizations, which concludes that such structures often lacks democratic grounding. My findings also verifies that the company's owners seem to focus its ownership through traditional management and control regimes, rather than through communicative rationality followed by capacity-building interaction. This is a challenge for the company which then seems to have an imbalance in their basis of legitimacy, where the output-legitimacy as a result of very good results and production targets are high, while the input-legitimacy arising from democratic ownership, transparency and interaction seems to be impaired. It appears that this, along with several other factors affect its regional impact capability, because they are placed "outside" from the open and democratic planning processes, which leads to more action in a confined space outside the democratic authority. This can cause the company's input- legitimacy to be further weakened, but it can also have negative consequences for the institutional environment that can be understood as "the regional force" and cause the "regional sustainability" in the Stavanger-region to be reduced.

Sammendrag

Interkommunale selskap er konstruksjoner som har grodd fram som følge av en stadig sterkere fragmentering av offentlig sektor, som har ført omfattende regionaliseringsprosesser med et stadig økende krav til effektivitet, innovasjon og behov for regional konkurransekraft. Resultatet er at oppgaver og ansvar som tradisjonelt har blitt oppfattet som offentlige og dermed underlagt direkte demokratisk styring, nå blir forvaltet i konstruksjoner som er lagt på utsiden av det representative demokratiet, styringen blir dermed mer indirekte.

Oppgaven har som hovedmål å belyse hvordan legitimitet skapes og utvikles i et valgt kasus, Forus Næringspark, og hvilken betydning dette har for selskapets mulighet til å påvirke regionens utvikling. Bakgrunnen for problemstillingen omhandler egne erfaringer og for forståelser knyttet til hvordan nettverksorganisasjoner og interkommunale samarbeid påvirker omgivelsene uten å være underlagt direkte demokratisk styring, sammen med kunnskap om hvilken betydning demokratisk forankring har for slike organisasjoners legitimitet. Studien bygger på dokumentstudier, og ni semistrukturerte intervjuer med sentrale aktører i selskapets institusjonelle omgivelser.

For å forstå hvordan legitimitet skapes, hvordan ulike mekanismer og handlinger skaper ulike former for legitimitet i organisasjoner og institusjoner har jeg benyttet et teoretisk rammeverk med utgangspunkt i institusjonell teori, og med et epistemologisk ståsted som ligger tett opp til Friedmanns "sosial-praksis epistemologi". Dette innebærer en tankegang som handler om at kontinuerlig evaluering og revidering gjennom åpne diskurser bidrar til ny meningsdanning og ny kunnskap.

Med det teoretiske rammeverket som bakteppe er det foretatt analyse og drøfting av funn i datamaterialet knyttet til fem forskningsspørsmål, for å finne fram til hvordan ulike handlingsmønstre, oppfatninger og drivkrefter som finnes i selskapets institusjonelle omgivelser påvirker selskapets legitimitetsbase. Studien bekrefter funn fra relevant forskning på interkommunale samarbeid og nettverksorganisasjoner, der det konkluderes med at slike konstruksjoner ofte ikke har en god nok demokratisk forankring. På samme måte viser også mine funn at selskapets eiere ser ut til å fokusere sitt eierskap gjennom tradisjonelle styrings og kontrollregimer, snarer enn gjennom kontinuerlig forankring og kapasitetsbyggende samhandling. Dette er en utfordring for selskapet som da ser ut til å få en ubalanse i sin legitimitetsbase, der output-legitimiteten som følge svært gode resultat og produksjonsmål er sterk, mens input-legitimitet som oppstår gjennom demokratisk forankring, åpenhet og samhandling ser ut til å være svekket. Det ser ut til at dette, sammen med flere andre forhold påvirker selskapets regionale påvirkningsevne, på en slik måte at de er plassert på "utsiden" av de åpne og demokratiske planprosessene, noe som fører til mer handling i lukkede rom, utenfor demokratiske organer. Dette kan føre til at input-legitimiteten svekkes ytterligere for selskapet, men det kan også ha negative konsekvenser for de institusjonelle omgivelsene som kan forstås som "den regionale stammen", og føre til at den "regionale slagkraften" i Stavanger-regionen reduseres.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SUMMARY	2
SAMMENDRAG	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	4
1 BAKGRUNN OG AVGRENSNING	7
1.1 INNLEDNING	7
1.2 FORMÅL MED STUDIEN	9
1.3 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	9
1.4 OPPBYGNING OG INNHOLD	10
2 METODE, VALG OG BESKRIVELSE AV PROSESSEN	12
2.1 BEHANDLING AV EGEN FORFORSTÅELSE	12
2.2 TEMATISERING OG METODEVALG	15
2.3 PLANLEGGINGSFASEN	16
2.4 KRITERIER OG UTVELGELSE AV INFORMANTER	18
2.5 GJENNOMFØRING AV INTERVJU OG TRANSKRIPSJON	20
2.6 GJENNOMGANG AV DOKUMENTER	23
2.7 VALIDERING	23
2.7.1 Reliabilitet	25
2.7.2 Generaliserbarhet/overførbarhet.....	26
3 KASUSBESKRIVELSE - FRA TYSKERFLYPLASS TIL NORGES VIKTIGSTE NÆRINGSOMRÅDE	27
3.1 NOEN MÅTTE SNAKKE SAMMEN OG DEMOKRATISK FORANKRING	28
3.2 SENTRALE MYNDIGHETER OG REGIONALPLAN	28
3.3 FORUS TOMTESELSKAP A/S – EN VANSKELIG START	29
3.4 ETABLERING OG UTVIKLING AV INDUSTRIOMRÅDET.	31
3.5 FORUS NÆRINGS-PARK A/S - SITUASJONEN I DAG, NØKKELTALL	33
3.6 STYRET, ADMINISTRASJON OG DATTERSELSKAP	36
3.7 FORUS – VISJONEN, HVA MED DE NESTE 30 ÅRENE?	38
3.7.1 Regionalplan for Nord-Jæren.....	42
3.8 EIERSKAP OG STYRINGSINSTRUMENTER	42
3.8.1 Selskapskontroll 2009	45
4 AKTUELL FORSKNING OG TEORETISK RAMMEVERK	47
4.1 FRA "PLANSTAT" TIL "REGULERINGSSTAT"	48
4.2 RAPPORT OM INTERKOMMUNALT SAMARBEID	50
4.3 IRIS/KS RAPPORT OM STYRING OG LEDELSE AV KOMMUNALE NETTVERK OG PARTNERSKAP.....	53
4.4 INSTITUSJONELL TEORI, INSTITUSJONELLE PILARER SOM RAMMEVERK	56
4.4.1 Institusjonelle elementer, som analytisk rammeverk.....	58
4.4.2 Regulative elementer	60
4.4.3 Normative elementer	61
4.4.4 Kulturelle- kognitive elementer	62
4.4.5 Institusjonelle elementer og legitimitet.....	64
4.4.6 Operasjonelle systemer og drivkrefter	66
4.4.7 Kritiske innvendinger til Scotts analytiske rammeverk	68
4.5 KOMMUNIKATIV PLANLEGGING SOM LEGITIMERENDE OG KAPASITETSBYGGENDE PROSESS	69
4.5.1. De ulike nivåene i planleggingsprosessen.....	73
4.5.2. Strategisk planlegging	73
4.5.3. Taktisk planlegging.....	74

4.5.4. Operativ planlegging	74
4.5.5. Årsmelding og evaluering	75
5 ANALYSE OG DRØFTING.....	78
5.1 HVORDAN FORVALTER OG FORANKRER KOMMUNENE SITT EIERSKAP I SELSKAPET?.....	78
5.1.1 Eierskapsmeldinger og demokratisk forankring.....	80
5.1.2 Eierskap i praksis, dynamikk mellom eierne og styresammensetning.....	84
5.2 HVORDAN OPPFATTER OG IVARETAR SELSKAPET SIN ROLLE SOM SAMFUNNSAKTØR I REGIONEN?	88
5.3 HVORDAN SAMHANDLER SELSKAPET MED OMGIVELSENE, OG HVILKEN BETYDNING HAR DETTE FOR SELSKAPETS STATUS OG LEGITIMITET?	93
5.4 HAR AKTØRENE ULIKE ROLLER/STATUS OG NETTVERK NOEN INNVIRKNING PÅ FORUS NÆRINGSARKS MULIGHETER FOR Å PÅVIRKE DEMOKRATISKE BESLUTNINGSPROSESSER?	99
5.5 HAR SAMARBEID OG EIERSKAP I FORUS NÆRINGSARK AS NOEN INNVIRKNING PÅ HVORDAN KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER FORHOLDER SEG TIL SELSKAPET SOM MEDVIRKNINGSAKTØR I PLANPROSESSER SOM ANGÅR DERES VIRKSOMHET?	104
6 KONKLUSJON OG IMPLIKASJON	112
6.1 REFLEKSJONER.....	113
6.2 KRITIKK OG NYTTIGHET	117
LITTERATURLISTE.....	118
KILDER FRA INTERNETT	119

Vedlegg:

1. Operasjonalisering av Scotts institusjonelle rammeverk
2. Intervjuguide
3. Skriv til informantene
4. Godkjenning fra NSD
5. Oversikt over gjennomgåtte fylkesdelsplaner/regionalplaner
6. Mail fra daglig leder/NHO og Næringsforeningen.

Figurliste:

Figur 2.1	Kvantitativ og kvalitativ metode	s.16
Figur 2.2.	Operasjonalisert modell institusjonelt rammeverk	s.17
Figur 2.3.	Utvelgelseskriterier informanter	s.19
Figur 3.1	Kart over samlet reguleringsplan for Forus-området	s.34
Figur 3.2	Ansatte fordelt på virksomhet	s.35
Figur 3.3	Befolkningsprognose	s.36
Figur 3.4	Oversikt datterselskap	s.37
Figur 3.5	Kart utsnitt næringskategori	s.41
Figur 3.6	Flyfoto med visjonsendringer	s.41
Figur 3.7	Oversikt over demokratisk forankring v/ulike org. form	s.44
Figur 4.1	Institusjonelle elementer	s.60
Figur 4.2	Institusjonelle elementer og bærere	s.66
Figur 4.3	Epistemologi for sosial praksis	s.71
Figur 4.4	Verktøy i plan og utviklingsarbeid	s.73
Figur 4.5	Variabler i plan og utviklingsarbeid	s.73
Figur 5.1	Institusjonelle omgivelser	s.99

Tekstbøker

Tekstboks 3.1	Selskapets formålsparagraf	s.30
Tekstboks 3.2	Vedtak om strategisk utvikling	s.39
Tekstboks 3.3	Utfordring fra Forusmøtet 2012	s.39
Tekstboks 4.1	Habermas diskurser for meningsdanning	s.72

1 Bakgrunn og avgrensning

1.1 Innledning

Stavanger er Norges oljehovedstad, og Stavanger-regionen, omtales ofte av folk som bor her som det "det rikeste hjørnet i et av de rikeste landet i verden", mens folk utenfor som betrakter utviklingen med et kritisk blikk har brukt uttrykk som "Stavangerfolk ligger i en oljemarinert hengekøye". Det første uttrykket er nesten sant, rent statistisk, i 2011 lå Rogaland 6% over landsgjennomsnittets BNP, bare slått av Oslo og Akershus 60% av den norske olje og gassrelaterte næringen foregår her. Rogaland har nest høyest disponibel inntekt pr. innbygger, bare slått av Oslo (Statistisk sentralbyrå (SSB),2014). Hvorvidt dette innebærer at folk ligger i oljeglatte hengekøyer, skal være uvisst, inntrykket mitt er imidlertid at gründere, næringslivsfolk, og politikere i Stavanger-regionen har innsett at det ikke er noen særlig trygg plass å ligge.

Stavanger-regionen hadde ikke vært det den er i dag uten oljenæringen. På midten av 60-tallet var Stavanger en av Norges fattigste byer, folketallet stagnerte og arbeidsledigheten økte. Bakgrunnen for dette var svikt i hermetikkindustrien, og manglende evne til nyskaping i næringslivet. Oljefunn i Nordsjøen, plassering av Statoils hovedkontor, og ikke minst tilrettelegging for næringsutvikling på Forus-området bidro til vekst og rikdom i hele regionen.

Kampen om plasseringen av Statoils hovedkontor, og utviklingen av Forus som næringsområde er gode eksempler på en region der næringsliv, byråkrater og folkevalgte jobbet sammen for å nå et mål. Dette samarbeidet, og ikke minst samholdet mellom menneskene var avgjørende for evnen til å møte utfordringer, og finne løsninger til det beste for regionen. Kanskje særlig innenfor næringsutvikling, men også tiltak innenfor samferdsel og infrastruktur, og ikke minst universitetet i Stavanger kan sees på helt eller delvis, som produkter av dette sterke samarbeidet.

Dersom man tar utgangspunkt i det sterke båndet og samarbeidet mellom næringsliv og folkevalgte i regionen får man inntrykk av at det er etablert en felles forståelse for hva som er regionens beste, og en grunnleggende vilje til å finne løsninger som kan bidra til ytterligere vekst og utvikling. I forlengelsen av dette kan man også få inntrykk av at regionen er preget av tette relasjoner mellom sentrale aktører, at "noen har snakket sammen", og at det ikke alltid er legitimt å stille kritiske spørsmål. Det er mye makt som lokaliseres i disse nettverkene, det må det være dersom man skal oppnå resultater. Spørsmålet er om man er bevisst på hvordan dette virker, hvor makten kommer fra, og hvordan denne makten gis legitimitet.

Stavanger-regionen har lange tradisjoner for samarbeid og nettverksdanning mellom sentrale makthavere. Det snakkes fortsatt om "den Retterdalske¹æra" som et bevis på at man fikk ting gjort, det var bred konsensus mellom aktørene og man fikk ting gjort raskt uten for mye byråkrati. Det sies at Rettedal "bygde først og spurte etterpå". Denne arven står fortsatt sterkt, og makten sitter i samarbeidet på tvers av partigrensene, og mellom folkevalgte og næringslivsinteressene.

Den siste tiden har det pågått en debatt i regionale medier som har satt søkelyset på regionens demokratiske prosesser. I denne debatten har folkevalgte, eks-fylkesmenn,

¹ Arne Rettedal (1926-2001) fylkesvaraordfører 1967-1971, ordfører i Stavanger 1972-1981, kommunal-og arbeidsminister 1981-1986, fylkesordfører 1988-1991. Rettedal spilte en viktig rolle i arbeidet med etableringen av Stavanger som Oljehovedstad. (Kilde: Store Norsk Leksikon, 2014)

og andre sentrale aktører uttalt seg om den rådende konsensuspolitikken, oppfatningen av at den politiske meningsdanningen tas i lukkede rom, demokratisk underskudd som følge av omfattende nettverks og selskapsdanning, og opplevelsen av manglende takhøyde for å bringe inn kritiske spørsmål til de pågående debattene (NRK, 2013/2014) (Aftenbladet, 2013/2014).

I Stavanger-regionen er det i dag etablert rundt 80 ulike former for formelle interkommunale samarbeid, partnerskap og styringsnettverk, noen av dem med kun offentlige aktører, noen av dem som et samarbeid mellom næringsliv og offentlig sektor (Blomgren, 2012). Av disse er 18 etablert som aksjeselskap, og er helt eller delvis offentlig eid. Felles for alle er at de er satt til å forvalte og/eller utvikle tjenester og tilbud som tidligere har vært underlagt offentlig drift. I følge SSB sine nettsider har antallet interkommunale samarbeid økt fra rundt 850 i 1997 – til rundt 2500 i 2011 (Statistisk Sentralbyrå, (SSB), 2014). Denne økningen kan skyldes flere faktorer, overgangen fra "planstaten" til "reguleringsstaten", som innebærer en omfattende desentralisering, privatisering og markedsgjøring både i statlig og kommunal sektor er en av dem (Veggeland, 2010). For Stavanger-regionen sitt vedkommende, er det i tillegg mitt inntrykk at gode erfaringer knyttet til økt handlingskapasitet som følge av utstrakt samarbeid på tvers av kommunegrenser, folkevalgte og næringsliv har vært en tredje viktig faktor.

De interkommunale samarbeidene skal gjennomføre oppgavene de er satt til å løse, nå målsettinger og skape de resultatene som eierne til enhver tid forventer. For å oppnå dette, og tilfredsstillende disse kravene, er det avgjørende at de har handlingskapasitet. Dette innebærer at de har ressurser i form av rent teknisk eller instrumentell art, som økonomisk handlingsrom, og fysiske rammer, tillegg må de inneha en grunnleggende legitimitetsbase. Legitimitet er ikke en bestandig størrelse, men skapes og utvikles i samspill med omgivelsene (Amdam, 2005). Makt og myndighet er selvsagt avgjørende for i hvilken grad disse samarbeidene har legitimitet. Fordi disse nettverkene gjerne befinner seg i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor vil også opplevelse av demokratisk forankring, og faktorer som identitet, verdier, moral og felleskap være avgjørende for størrelsen og kvalitetene på legitimitetsbasen (Amdam, 2011)

Valg av tema er ikke tilfeldig, etter å ha fulgt med på hvordan arbeidet med regional planlegging og utvikling har artet seg gjennom mange år som folkevalgt, har spørsmål som, hvordan interkommunale samarbeid faktisk styres. Hvordan eierskap utøves, og hvordan demokratiske prinsipper som åpenhet og medvirkning ivaretas, dukket opp som gjenstand for refleksjon både for meg selv, og i samtale med andre. Sentralt for meg ved forming av problemstillingen var at jeg ønsket å få rede på demokratiet og de folkevalgte sin rolle i, og overfor de mange interkommunale samarbeidene i regionen. I tillegg ønsket jeg å få innsikt i samspillet mellom disse samarbeidene og næringslivet og demokratiet, hvordan dette samspillet arter seg, og dets betydning for demokratiske beslutninger og den regionale utviklingen

1.2 Formål med studien

Målet med studien var å få en dypere innsikt i hvordan samspillet mellom de demokratiske nivåene og samarbeidene som de er eiere/ medlemmer av virker. Det var også et mål å få rede på hvordan makt og status hos de ulike aktørene påvirker demokratiske prosesser, og hva en slik eventuell påvirkning gjør med demokratiets og de interkommunale samarbeidenes legitimitet. Jeg tenker da særlig på to motstridene, og om ikke gyldige narrativer, så i allefall historier som ofte fortelles i regionens ulike medier og blant folk for tiden;

1: Det hersker et demokratisk underskudd som følge av det store antallet interkommunale samarbeid i regionen. De folkevalgtes konsensuslyst står i veien for kritiske røster og kanskje også gode løsninger, posisjonen slår ned på denne kritikken fordi løsningene er gitt på forhånd. Det er i tillegg for tette relasjoner mellom sentrale aktører, og mangel på åpenhet i viktige beslutningsprosesser.

2: Rogaland har alltid vært blant landets beste på planlegging. Vi får ting til og arbeider sammen på tvers av politiske skillelinjer, og mellom demokrati og næringsliv. Det er viktig for at vi fortsatt skal kunne utvikle og opprettholde en dynamisk region, der næringsliv vil etablere seg, og der folk ønsker å bosette seg.

Ønsket er at studien kan bidra til å belyse sider ved samhandlingen og samarbeidet mellom sentrale aktører som er kritiske faktorer for planlegging og utvikling i regionen. For dermed å bidra til en åpen diskurs rundt forhold som omhandler åpenhet, medvirkning, makt og legitimitet generelt, sett i sammenheng med planlegging spesielt.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

I Stavanger-regionen er det som tidligere nevnt etablert rundt 80 ulike interkommunale samarbeid, det er selvsagt en umulig oppgave å inkludere alle disse, både med hensyn til tidsressursen som er til rådighet, men også men hensyn til kompleksiteten det ville innebære rent forskningsmessig. Jeg måtte derfor foreta en avgrensning, valget ble da hvorvidt jeg skulle velge ut to kasus, slik at jeg også kunne gjøre en sammenligning, og få et bredere perspektiv, eller ta utgangspunkt i et kasus og evt. trekke inn empiri fra andre studier til bruk i sammenligning, og underbygge, eller problematisere egne funn. Valget falt på det siste alternativet, og Forus Næringspark ble valgt ut, fordi dette er et selskap som har, og har hatt stor betydning for den regionale utviklingen. Selskapet har betydning for, og er avhengig av ikke bare kommunale, men også regionale planer og beslutninger. I tillegg er det et selskap som tradisjonelt har hatt sentrale folkevalgte i styret, og tett samhandling med det øvrige næringslivet i regionen, noe som etter min vurdering gjorde dette til et særlig interessant selskap å ser nærmere på med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Forus Næringspark forvalter viktige næringsområder i regionen. Hvordan utvikles og skapes deres legitimitet, og hvilken betydning har dette for selskapets mulighet til å påvirke regionens utvikling?

Som resultat av arbeidet med problemstillingen, og senere modellen som er operasjonalisert til bruk i analyse og intervjuguide ble følgende forskningsspørsmål formulert:

1. Hvordan forvalter og forankrer kommunene sitt eierskap i selskapet?
2. Hvordan oppfatter og ivaretar selskapet sin rolle som samfunnsaktør i regionen?
3. Hvordan samhandler selskapet med omgivelsene, og hvilken betydning har dette for selskapets status og legitimitet?
4. Har aktørenes ulike roller/status og nettverk noen innvirkning på Forus Næringsparks muligheter for å påvirke demokratiske beslutningsprosesser?
5. Har samarbeid og eierskap i Forus Næringspark AS noen innvirkning på hvordan kommuner og fylkeskommuner forholder seg til selskapet som medvirkningsaktør i planprosesser som angår deres virksomhet?

Forskningsspørsmålene er bearbeidet underveis i prosessen, etter hvert som ny kunnskap fremkom blant annet i intervjuprosessen, men også fordi det ble behov for ytterligere avgrensning underveis.

Med interkommunale samarbeid menes i denne oppgaven samarbeid mellom kommuner, og/eller fylkeskommuner. Det finnes ulike måter og definere slike samarbeid på, jeg har valgt en løsere definisjon som blant annet også er lagt til grunn i Leknes m.fl sin rapport om interkommunale samarbeid (Leknes et al., 2013). Dette innebærer at Forus Næringspark i denne sammenhengen som interkommunalt aksjeselskap også er definert innenfor det jeg her kaller interkommunale samarbeid.

1.4 Oppbygning og innhold

Oppgaven er inndelt i seks kapitler, innledningen er ment å klargjøre bakgrunnen og formålet med studien. Videre vil metodekapittelet gi en oversikt over hvordan studien er gjennomført, hvilke metodiske grep som er vektlagt. I tillegg vil metodekapittelet gi en nærmere beskrivelse av eget ståsted. Hvordan dette både har påvirket valg av tema, hvilke refleksjoner som har vært nødvendige for å forsvare valg som er foretatt, og forsøke beholde en akademisk distanse gjennom hele studien.

Jeg har videre forsøkt å gi en rikholdig beskrivelse av selve kasuset. Særlig er jeg av den oppfatning at historien til Forus Næringspark AS danner et viktig bakteppe både når det gjelder utviklingen til selskapet selv. I tillegg til at historien forteller om "dugnadstradisjonen i Stavanger-regionen" som spiller en viktig rolle gjennom hele studien slik jeg ser det. I kasusbeskrivelsen har jeg også valgt å gjøre rede for sentrale dokument som er gjennomgått for å få bedre kjennskap til selskapet, og det institusjonelle omgivelser.

I teorikapittelet gjøres det rede for teori og forskning som er valgt ut som hjelp til å belyse problemstillingen gjennom å bidra med modeller og begrepsapparat som er relevante for det som skal undersøkes. Det er Scott sitt institusjonelle rammeverk som danner hovedgrunnlaget for analysen, fordi denne er operasjonalisert til bruk gjennom hele prosessen fra intervjuguide til analyse. Min vurdering er at arbeidene til Veggeland, og Amdam støtter opp om, og bidrar med ytterligere klargjøring av begrep som

demokratisk forankring, institusjonell kapasitet, og legitimitet, på en måte som for meg gjorde det teoretiske rammeverket anvendbart i analysen.

I analyse og drøftingskapittelet tar jeg utgangspunkt i de fem forskningsspørsmålene, og redegjør for sentrale funn, i tillegg vises det til utvalgte sitater fra materialet. Det er funn i materialet som sammen med teori danner grunnlaget for drøfting og analyse. Til sist er kapittelet med konklusjon og implikasjoner, der konklusjonene som følge av analysen fremkommer, sammen med refleksjoner som har oppstått, og som vurderes som relevante i forhold til problemstillingen.

2 Metode, valg og beskrivelse av prosessen

Hva som faktisk er vitenskap, kunnskap og sannhet har vært, og er gjenstand for diskusjon og uenighet blant teoretikere og forskere tilhørende ulike fagfelt og ulike filosofiske posisjoner. For samfunnsforskningen sin del har av positivismen som fikk en sterk posisjon på midten av 1900 tallet hatt stor betydning, både for forskningens legitimitet, og for utviklingen av nye ontologiske og epistemologiske posisjoner (Aase & Fossåskaret, 2010). Samfunnsforskningen har hatt nytte av positivistiske prinsipper, blant annet har det ført til en sterkere bevissthet knyttet til systematisering av kunnskap, observasjoner og data. Dette synet på vitenskap er imidlertid kritisert fra flere hold, blant annet av Skjervheim i artikkelen Deltakar og Tilskodar fra 1996, der han hevder at ren objektivitet ikke finnes, dersom det er mennesker tilstede (Skjervheim, 1996). I tillegg har en rekke samfunnsforskere kritisert vitenskapssynet gjennom å vise til at positivistisk tilnærming og rene kvantitative metoder, kun gir oss innsikt i utbredelse av de fenomener som forskes på, mens meningsinnholdet og fenomenets karakter og betydning ikke blir diskutert (Aase & Fossåskaret, 2010).

Fordi samfunnsvitenskapen ikke bare søker oversikt over kvantifiserbare størrelser, eller bestandig og fast kunnskap, men også innsikt i fenomener som oppstår mellom mennesker, sosiale relasjoner, betydningen av sosiale forhold og dets karakter, har bruk av ulike kvalitative metoder som gir mulighet for dypere innsikt vært avgjørende (Aase & Fossåskaret, 2010). Dersom forskere kun benytter seg av strengt objektive og kvantifiserbare metoder som denne positivistiske epistemologien innebærer ville samfunnsforskningen blitt fattig på dypere innsikt om nettopp samfunnet og menneskene som lever der, og deres opplevelser. Roar Amdam har ofte sitert Albert Einstein når han har forelest om kvantifisering og målstyring innenfor samfunnsplanleggingen *"Noe kan telles, mens noe må fortelles"* (Amdam, 2011b:197).

For å få innsikt, gjøre valg og foreta beslutninger som fører til at forskning kan godtgjøres som vitenskapelig arbeid er det noen begreper og størrelser det er viktig å ha rede på. Filosofer og forskere inntar ulike posisjoner, og utvikler ulike teorier basert på sine syn på virkeligheten, på verden, hvordan kunnskap frembringes, og forståelse av sannhet. Det er to begreper som det i denne sammenhengen er viktig å forklare, ontologi – hvordan vi tror at verden er konstituert, finnes det en objektiv virkelighet der ute, eller skapes virkeligheten i samspillet mellom mennesker? (Aase & Fossåskaret, 2010). Epistemologi er teori om kunnskap, og handler om hvordan vi skaffer oss kunnskap om virkeligheten, og hva kunnskap er (Kvale & Brinkman, 2012). Det finnes en rekke ulike filosofiske posisjoner som problematiserer hva som er kunnskap, og hvordan den skapes, eller produseres. Jeg skal ikke her driste meg til noen lengre forklaring av disse ulike posisjonene, til det er temaet for stort og for komplisert, men nettopp kunnskapen om at ulike epistemologiske tilnærminger til forskningen vil påvirke de metodologiske valgene som gjøres, resultatene og kunnskapen som skapes, tenker jeg er grunnleggende også for meg i mitt arbeid.

2.1 Behandling av egen forforståelse

Motivasjonen for å studere samfunnsplanlegging, og bakgrunnen for forming av problemstillingen kommer av min erfaring som folkevalgt gjennom mange år på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Som folkevalgt har jeg særlig arbeidet med regional utvikling, og dermed vært tett på ulike prosesser knyttet til endringer i plan- og bygningsloven, og erfart hvilke konsekvenser dette har hatt for planarbeidet. I tillegg har endringer i oppgaver og virkemidler knyttet til regionalutvikling, og sterk økning i etableringen av interkommunale samarbeid ført til en økende frustrasjon i min rolle

som folkevalgt fordi det synes stadig vanskeligere å legge til rette for helhetlig planlegging og forvaltning av offentlig sektor.

Det valgte kasuset som beskrives i neste kapittel har jeg ikke noen formell tilknytning til, det var heller ikke et selskap jeg hadde detaljkunnskap om før arbeidet med studien startet. Det er likevel slik at jeg hadde noen antagelser, og fordommer når det gjaldt interkommunale samarbeid generelt, og Forus Næringspark AS spesielt. På det generelle nivået er dette knyttet til antagelser om demokratisk forankring/underskudd, og politisk ansvarsfraskrivelse. På det spesifikke nivået er det knyttet til antagelser og fordommer om manglende helhetlig forståelse og interesse, næringslivets forrang satt opp mot felleskapets interesser, og manglende åpenhet omkring hvordan, hvor, og av hvem beslutninger fattes.

Min rolle som folkevalgt har vært mer eller mindre sentral gjennom de siste årene, dette innebærer at mange av aktørene i og rundt selskapet vet hvem jeg er, hvilket parti jeg tilhører, og dermed også har en oppfatning om hva som er min oppfatning av dette aktuelle temaet. Mitt ståsted har likevel ikke jevnlig blitt flagget offentlig, det har heller ikke vært noen utpreget opptatthet omkring min rolle som folkevalgt hos de aktuelle aktørene. Jeg betrakter aktørene både som kjenninger og samarbeidspartnere, noen av dem gjennom mange år, men ingen av aktørene i miljøet², eller informantene brukt i undersøkelsen betraktes som personlige venner.

Det er flere som i faglitteraturen omtaler det å forske, eller studere sitt eget felt eller hjemmearena som problematisk. Det er også mange fallgruver å gå i, og det er nødvendig å være særlig bevisst på dette gjennom hele prosessen. Repstad skriver at han ikke uten videre ville fraråde studenter å forske på eget felt, men han er også kategorisk og sier følgende, "*En person som står i et sterkt avhengighetsforhold til et miljø eller til aktører i miljøet, slik at utfallet av forskningen vil få sterke personlige konsekvenser for en selv, bør i ikke ta på seg et forskningsoppdrag i dette miljøet (Nielsen og Repstad 2004)*" (Repstad, 2007). I mitt arbeid som folkevalgt har jeg ikke noe slikt avhengighetsforhold, verken til aktører i miljøet, eller til miljøet selv. Det er heller ikke noe som tilsier at resultatene av studien vil få personlige konsekvenser for meg.

Repstad, og flere slår fast at det å studere eget felt, kan være særlig motiverende for masterstudenter, både fordi risikoen for å "falle av lasset" reduseres når egeninteressen er stor, men også fordi man kanskje da vil ha lettere tilgang på informasjon (Repstad, 2007). For meg var dette avgjørende, kjennskap til aktørene gjorde tilgangen på informanter lettere, og mindre tidkrevende. Begrensede ressurser både når det gjaldt tid og penger gjorde at det var helt avgjørende i mitt valg av tema.

De nevnte fallgruvene er likevel der, og må behandles. Det å benytte kjenninger og kolleger som informanter kan være problematisk, og føre til at man velger side, eller setter karakterer på den informasjonen som gis. Fordi alle mine informanter fra det folkevalgte nivået, med unntak av en, var politiske motstandere var dette tema som jeg tenkte grundig gjennom. Jeg ønsket å bevare det Repstad omtaler som akademisk distanse, og unngå å gjøre det som i sosialantropologien kalles å "go native" (Repstad, 2007:88). Selv om dette ikke var noen sosialantropologisk feltarbeid, tenker jeg at flere av begrepene som omtales i sosialantropologien kan bidra som verktøy i prosessen med

² Aktørene i miljøet, kan her forstås som folkevalgte tilhørende de ulike partiene i regionen, og næringslivsaktører som folkevalgte møter på ulike arenaer og konferanser i regionen.

å skaffe innsikt i egne oppfatninger og fordommer underveis. Å innta en bevisst lyttende posisjon, uten å gjøre meg opp noen mening om innholdet i det som ble sagt underveis var viktig, både for egen refleksjon, og i respekt for informantene. Faren for å drive selvsensur, eller som følge av høy bevissthet, og ønsket om være upartisk, gå til det andre ytterpunktet som da innebærer overidentifisering var klart også tilstede, i særlig grad i samtale med de av informantene som ikke var folkevalgte.

Samtidig er det fordeler knyttet til å studere felt man har god kjennskap til, det er lettere å finne fram til spørsmål som er relevante, muligheten for å forstå innholdet og dybden i det som blir sagt økes og kan gi større mulighet for "tykke" beskrivelser slik Geerts beskriver dem, som annen eller tredje grads fortolkning, der man legger erfaring og teori til i tolkningen av det man faktisk ser eller hører (Fangen, 2010:212). På den annen side, vil det være en fare for at man tar for gitt at man forstår hva som blir sagt, og glemmer å sjekke ut med informanten dersom noe er uklart (Repstad, 2007). I tillegg vil det i dette tilfellet alltid være en fare for at informantene opplever min rolle, og bakgrunn som så fremtredende at de, enten holder tilbake informasjon, eller svarer taktisk på spørsmålene som stilles.

I samfunnsforskningen generelt, og i kvalitativ forskning spesielt, er objektivitet forbundet med ulike forståelser, og definisjoner. Kvale og Brinkman omtaler informantene som objekter, og de skiller mellom objektivitet som frihet fra ensidighet, referert til kunnskap som er pålitelig, etterprøvd og kontrollert, og refleksiv objektivitet forstått som det å reflektere over sitt bidrag som forsker til produksjon av kunnskap (Kvale & Brinkman, 2012:47). Denne typen objektivitet kan man slik jeg forstår det oppnå dersom man gjennom de ulike prosessene inntar en kritisk holdning til egne fordommer og forforståelse.

I hermeneutisk refleksjon og tolkning er man avhengig av å ha et klart forhold til egen forforståelse, og fordommer for at man skal kunne reflektere eller tolke seg frem til ny kunnskap og forståelse. *"Hermeneutikk er læren om fortolkning av tekster, der formålet er å oppnå gyldighet og allmenn forståelse av hva en tekst betyr"* (Kvale & Brinkman, 2012:69). Ved inngangen til et studie, eller en forskningsprosess vil man alltid ha en forforståelse, den hermeneutiske sirkel er en prosess der det er vekslingen mellom denne forforståelsen og forståelse som danner grunnlaget for ny forståelse og kunnskap. Ved å være bevisst min egen forforståelse, notere ned fordommer og antagelser, tillate at fordommer provoseres frem og utsettes for risiko, og samtidig tilegne meg ny kunnskap gjennom dokumentstudier og selve prosessen med intervjuene har jeg foretatt refleksjoner tilsvarende fasene i den hermeneutiske sirkel. Katrine Fangen legger vekt på at man gjennom å gjøre nettopp dette, senere i studiet kan finne frem til diskrepansen mellom egne forventninger og de faktiske funn, og at det kan være nettopp her de interessante dataene ligger fordi egne misoppfatninger ofte ligner på antagelsene til folk flest. Det å avlive myter og fremme mer eksakt kunnskap er viktige formål med forskning (Fangen, 2010:49). Det å trene opp hermeneutisk refleksjon kan bidra til at man forholder seg mer kritisk til egen forutinntatthet, og bli mer åpen for ny kunnskap. Dette betyr ikke at jeg konsekvent har brukt hermeneutisk tilnærming når det kommer til tolkning av datamaterialet, men jeg har brukt det som hjelp for å begrepsliggjøre og behandle min egen forforståelse.

Videre i dette kapitlet vil det også vises til egen rolle og bakgrunn som argumentasjon for valg og beslutninger som er tatt. Dette for å klargjøre hvordan jeg har forsøkt å behandle dette som et gjennomgående tema i hele prosessen.

2.2 Tematisering og metodevalg

Ut fra tema for studien, forming og avgrensning av problemstillingen har jeg valgt å gjennomføre et kasusstudie, som i følge Robert Stake ikke utgjør et metodevalg i seg selv, men et valg av hva som skal studeres (Stake, 2005:443). Bakgrunnen for dette valget handler nettopp om behovet for avgrensning, både av omfanget av enheter som skulle undersøkes, men også av kompleksitet. I formålet med studien går det frem at jeg ikke først og fremst ønsket innsikt i det spesifikke kasuset som er valgt, men også innsikt i hvordan noen spesifikke fenomener faktisk arter seg i samspillet mellom denne typen organisasjoner og det demokratiske nivået. Med dette som bakteppe kan kasuset i følge Stake kalles et instrumentelt kasus, som ofte velges når man gjennom å studere det spesifikke eller partikulære, ønsker kunnskap om en problemstilling med et mer overordnet tema. Kasuset i seg selv, fungerer da som et studieobjekt som forutsettes å ha innebygd de fenomenene som skal undersøkes (Stake, 2005:445).

I tiden som har gått mellom forming av problemstilling og valg av kasus, har imidlertid interessen for selve kasuset vokst frem naturlig. Først, som en følge av en økende erkjennelse og usikkerhet om hvorvidt studien gir kunnskap og innsikt som er generaliserbar, eller overførbar slik at konklusjonene også kan gjelde mer generelt for problemstillingen. Så, fordi jeg gjennom arbeidet med kasuset har fått større spesifikk innsikt, som igjen har bidratt til nye refleksjoner, og dermed også større undring overfor de prosessene som pågår mellom nivåene. Stake skriver da også at det ofte ikke er "tette skott" mellom de ulike formene for kasus-studier, han skiller mellom "*intrinsic-cases, instrumental-cases, and collective-cases*" som altså er ment å typologisere kasus-studier ut i fra hvilket utgangspunkt forskeren har for valg av kasus, og hva som skal undersøkes (Stake, 2005: 447).

Ved valget av Forus Næringspark AS som kasus var det først og fremst tre faktorer som var avgjørende:

Tilgjengelighet, med utgangspunkt i det Fossåskaret ville definere som min "status" som folkevalgt i regionen visste jeg at det ville være mulig å skaffe informasjon og tilgang på informanter til å gjennomføre studien.

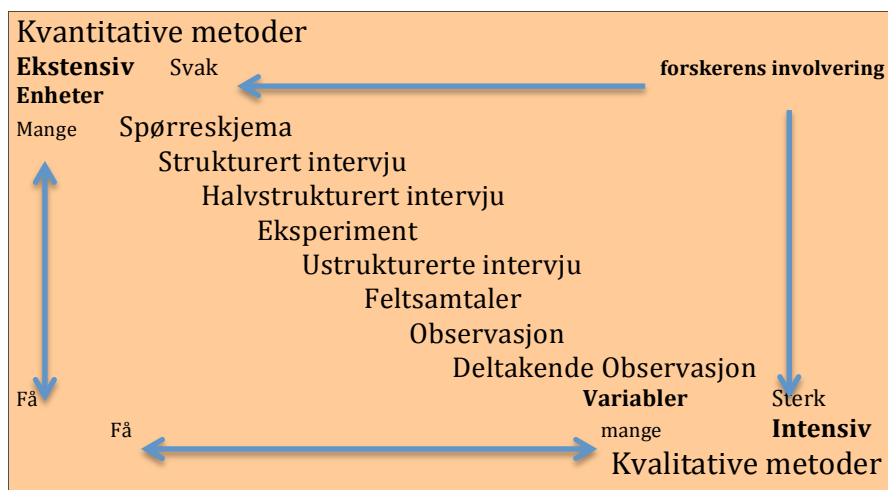
Tid og avstand, Forus Næringspark AS er lokalisert på Forus-området, som ligger midt mellom mitt hjem og arbeidssted. Det vil si at informasjon, og dokumentasjon kunne skaffes til veie uten at det måtte brukes mye tid på reising, det samme gjelder for informantene og eierkommunene, som da også befinner seg i umiddelbar nærhet.

Relevans, selskapet er lokalisert midt i et område med store planfaglige utfordringer. Det eies av tre kommuner som har etablert samarbeid også på flere andre områder, og det er ulike interesser både hos myndigheter og næringsliv knyttet til drift og utvikling av området selskapet forvalter.

Ved valg av kasus var det flere alternativ, blant annet et selskap nord i fylket som arbeider med næringsutvikling. Det ble vurdert, men funnet uaktuelt på grunn av avstand, og usikkerhet knyttet til tilgjengelighet på informanter. Fordelen ved å velge et kasus på Haugalandet ville være at min folkevalgt "status" ville nedtones noe, om ikke fullstendig. Fordi jeg ikke har noen rolle i noen av eierkommunene til Forus Næringspark AS, eller kjente inngående til selskapet i utgangspunktet, vurderte jeg dette valget til å være innenfor de forskningsetiske retningslinjene studien forholder seg til (NESH, 2006).

At studien defineres som et kasus-studium fører ikke til at metode eller tilnærming må velges automatisk (Stake, 2005). Kasus-studium kan ha både en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming, avhengig av resultatet på det epistemologiske spørsmålet, hvilken kunnskap er det mulig å skaffe til veie om dette temaet? (Aase & Fossåskaret, 2010) I dette studiet, er svaret på spørsmålet; innsikt og kunnskap om samspill mellom mennesker og organisasjoner, for å finne ut hvordan dette samspillet virker sett i sammenheng med utvikling av begreper som makt, legitimitet, medvirkning og åpenhet. Studiet tar altså ikke sikte på å få svar på kvantifiserbare spørsmål som for eksempel utbredelse eller omfang av et fenomen, men mer meningsinnhold og karakter i de fenomenene som skal undersøkes. Dette sammen med det faktum at dette kaset har et begrenset antall enheter som skal undersøkes gjør at det er naturlig å ha en hovedsakelig kvalitativ tilnærming, og gjøre de følgende metodevalgene deretter.

Det er ikke nødvendigvis slik at det må være et enten/eller mellom kvantitative, og kvalitative metoder. Ofte vil problemstillingen, og forskningsspørsmålene som følger av denne føre til at det er nødvendig å gjøre metodevalg som befinner seg et sted midt i mellom dersom vi ser for oss en skala der kvantitative metoder er det ene ytterpunktet og kvalitative metoder det andre. Figuren under er hentet fra boken "Skapte Virkeligheter" av Aase og Fossåskaret, og viser hvordan ulike metodevalg, sammen med forskerens involveringsgrad, og antallet variabler og enheter kan plasseres i en slik "skala" (Aase & Fossåskaret, 2010:21)



Figur 2.1. Metodeoversikt Kilde: (Aase & Fossåskaret : 2010:21)

På bakgrunn av nettopp det epistemologiske spørsmålet som ble stilt, hva slags type kunnskap det ville være mulig å tilegne seg om temaet som ville være relevant for problemstillingen, ble det klart at det var nødvendig å snakke direkte med et utvalg informanter. Det var nødvendig å få høre deres oppfatninger og opplevelser av fenomenene beskrevet med egne ord. Tanken var at dette ville gi et rikere datamateriale enn hva som ville være mulig å få frem, for eksempel gjennom et spørreskjema som besvares på mail.

2.3 Planleggingsfasen

Før utarbeiding av intervjuguide, og nærmere planlegging av intervjuene ble det utarbeidet et modell ment som hjelp både i arbeidet med å sirkle inn de mer spesifikke forskningsspørsmålene, og tema som måtte dekkes i intervjuguiden. Problemstillingen omhandler utvikling av legitimitet, og dennes betydning for selskapets mulighet for påvirkning i samfunnet. Dette utgangspunktet gjorde det nødvendig å finne frem til et teoretisk rammeverk eller modell som arbeidet med legitimitet som et sentralt begrep,

og som i tillegg rommet institusjonelle faktorer som alle organisasjoner i samfunnet utsettes for. W. Richard Scott, professor ved universitetet i Stanford, California, har gjennom sitt arbeid vært opptatt av at organisasjoner må sees på som organiske størrelser, egne kulturelle systemer som påvirkes av, og påvirker sine omgivelser, og som er i kontinuerlig bevegelse (Scott, 2013). Scott har utarbeidet et analytisk rammeverk, der han opererer med tre "pilarer" som hver og en er avgjørende for at organisasjonen skal fungere, og som sammen bidrar til en stabil legitimitetsbase. Jeg har benyttet denne modellen som utgangspunkt for min analyse, og startet arbeidet med å operasjonalisere modellen til bruk i studien helt i begynnelsen av prosessen. Dette bidro til ytterligere klargjøring av problemstillingen, samtidig som pilarene dannet en ramme som brakte frem noen spørsmål, mens andre spørsmål kom mer i bakgrunnen, eller ble avvist utfra relevans til begrepene, eller manglende mulighet for analyse innenfor rammen som slik også fungerte avgrensende.

Under arbeidet med å operasjonalisere Scotts modell til mitt bruk, ble det tydelig at et definert teoretisk rammeverk fungerte som styrende overfor egen forforståelse som var preget av min "status" som folkevalgt, oppfatning av styringsnettverk og demokrati generelt, og det jeg opplevde som tette relasjoner mellom sentrale aktører spesielt. Det ble nødvendig å reflektere nærmere gjennom hvorvidt mitt behov for å undersøke visse fenomener handlet om behov for å avdekke eller bevise egne fordommer og holdninger, eller hvorvidt svarene ville kunne danne grunnlag for en analyse basert på de begrepene det teoretiske rammeverket gir rom for. Med andre ord, mener jeg at dette rammeverket ga mulighet for å "rydde" i egen forforståelse, og skape rom for en mer distansert, og reflektert prosess. Figuren under viser en skisse av modellen som ble utarbeidet, den er bearbeidet en rekke ganger, og i arbeidet med å lage intervjuguide ble spørsmålene kategorisert ved å sette dem inn under hver enkelt pilar, noe som også gjorde arbeidet med analyse og tolkning noe enklere. (vedlegg 1 og 2)

		Regulerende pilarer- i	Normative pilarer	Kulturelle/kognitive pilarer
Demokrati og forankring	Mandat	Hvordan mandatet er vedtatt, og av hvem. Tidsperspektiv og avgrensning av mandatet.	Likhet mellom eierens forventning og organisasjonens aktører sine oppfatninger. Målsetting for organisasjonen	Lojalitet - Er mandatet akseptert og forstått?
	myndighet	Hvem som har myndighet til å sanksjonere/gi positive incentiver, fatte beslutninger. Internt i organisasjonen, og blant eierne	Når, hvordan og overfor hvem/hva sanksjoner brukes. Formell vs./uformell delegasjon	Samsvar mellom medarbeider, leders og eiers syn på myndighetsområde og hvordan dette ideelt skal utføres.
	Struktur og design	Organisasjonsdesign Formelle delegasjonslinjer.	Hierarkisk vs./flat struktur - hvordan brukes strukturen i praksis?	Aktørenes oppfatning av betydningen /verdien av organisasjonen
	Medvirkning /åpenhet	Hvordan vedtektene bestemmer gangen i beslutningsprosesser. Eksempelvis hørings/informasjons plikt.	Rutiner og prosedyrer som gjenspeiler praksis Agendakontroll Åpenhet og mobilisering vs. strategisk hemmelighet	Åpne prosesser til "alle" /utvelgelse av hvem og hva slags info utfra uformelle/formelle kategorier. Taktisk kontroll vs./åpenhet og mulighet for ukjent resultat.
Legitimitet /makt	Roller/aktører	Styresammensetning. Styrerepresentantenes mandat/myndighet Habilitet/inhabilitet	Aktørenes interesser i selskapet. Formelle og uformelle drivkrefter Hvordan/hvem setter dagsorden i selskapet.	Styremedlemmenes opplevelse av forpliktelse overfor eierne. Mekanismer som opprettholder og utvikler samhold/konsensus i organisasjonen
	Relasjoner/ nettverk	Formelle relasjoner mellom aktørene. Sammenfallende representasjon i andre selskaper/organisasjoner	Agendakontroll avhengig av relasjoner. Drivkrefter for relasjonene; interesse vs./sosiale relasjoner	Tillit vs./mistillit mellom aktørene Sosiale relasjoner og bånd som grunnlag for meningsdanning Åpenhet vs./lukket om relasjoner mellom aktørene
	Eksterne krefter	vedtak som fattes i eierkommunene og som har betydning for selskapet. Selskapets rolle som høringsinstans for planarbeid i kommuner/sylkeskommune Formelle samarbeid/avtaler overfor bedrifter plassert i selskapets definerte område.	Hvordan selskapet opptrer overfor eierne og øvrige samarbeidspartnere. Kommunikative vs. instrumentelt. Inkluderende eller ekskluderende eierskap "vi vs./de" Media som medspiller vs./motspiller	Allmennhetens oppfatning av selskapets nytting/legitimitet medias innvirkning på overordenens oppfatning av selskapet.
	Aktivitet	Aktivitet som konkret følger av mandat/vedtak medfølgende aktuelle sanksjoner og belønninger	Oppgaver og aktiviteter gjennomføres med utgangspunkt i det som oppfattes som "riktig" og "passende" Rutiner og vaner	Rammer for hvordan handlinger gjennomføres basert på internaliserte oppfatninger hos aktørene.

Figur 2.2. Operasjonalisert modell med de institusjonelle pilarene, fritt etter Scott. Kilde: (Scott, 2013::60)

2.4 Kriterier og utvelgelse av informanter

I et kasus-studie som dette opereres det med flere nivåer på enhetene. Ved utvelgelse av informanter, og dokument var det nødvendig å definere de ulike enhetene og noen av variablene for så å vurdere hvor det var ønskelig å hente data. Ottar Hellevik, gir en oversiktlig beskrivelse av hvordan enheter og variabler kan inndeles i sin bok om forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap (Hellevik, 1991).

For å beskrive enhetene og variablene i dette studiet har jeg valgt å endre eksemplene i Helleviks oversikt:

- Superenhet: de tre eierkommunene Stavanger, Sandnes og Sola, (en enhet som undersøkelsesenheten er en del av)
- Undersøkelsesenheten: Forus Næringspark AS
- Subenheter: Styremedlemmer og daglig leder i selskapet (De enhetene som undersøkelsesenheten kan deles opp i)

Om vi ser videre på variabler kan disse nå deles inn i fire hovedtyper,

- Absolutte variabler; variabler som bare referer til egenskaper ved undersøkelsesenheten, for eksempel regnskapstallene til Forus Næringspark,
- Relative variabler; variabler som refererer til andre enheter på samme nivå som undersøkelsesenheten, for eksempel andre interkommunale samarbeid.
- Kontekstuelle variabler; variabler som refererer til egenskaper hos superenheten, for eksempel kommunenes legitimitet, eller demokratiske eierskap.
- Kollektive variabler; variabler som refererer til egenskaper hos subenhetene, for eksempel styremedlemmenes status, eller deres samlede status.

(Hellevik, 1991: 45-46)

Oppdelingen er ikke absolutt, det finnes flere andre måter å kategorisere variabler og enheter på, men denne oppdelingen kan tjene som et hjelpemiddel til å øke bevisstheten om hvilke ulike muligheter man står overfor når man skal gjennomføre et kasus-studie som dette. Alle variablene som studien forholder seg til er ikke nevnt her, men hovedtypene viser likevel at undersøkelsene forholder seg til variabler som ligger på og mellom de ulike enhetene, i tillegg til at det dannes nye enheter i relasjonene mellom hovedenhetene (Aase & Fossåskaret, 2010). Det er likevel slik at studien forholder seg til få enheter, mens antallet variabler er stort og uoversiktlig som det ofte er i kvalitative studier (Kvale & Brinkman, 2012).

Det ble tidlig klart at det var nødvendig å intervjuer både tilsette, og styremedlemmer i selskapet. Fordi styret er sammensatt av bare folkevalgte, var det nødvendig å utarbeide kriterier for utvelgelse av styremedlemmer. Bakgrunnen for dette var ønsket om en bredest mulig partipolitisk variasjon. I eierkommunene var det nødvendig å gjøre en nærmere vurdering, skulle informantene være folkevalgte, eller administrativt ansatte. Skulle jeg henvende meg til rådmannen, eller alternativt gruppelederne i de aktuelle partiene for utvelgelse.

Bakgrunnen for disse vurderingene handlet også om min "status" som folkevalgt, og det faktum at jeg har mer eller mindre nære relasjoner til flere av de folkevalgte i eierkommunene. I valget mellom folkevalgt eller administrasjon ble det avgjørende at jeg ønsket å få rede på forhold som demokratisk forankring, oppfatning av eierskap og kjennskap til selskapet, ut i fra et folkevalgt perspektiv. Når det gjelder vurderingen om hvordan utvelgelsen skulle skje, besluttet jeg å foreta denne selv, ut i fra ønsket om selv

å ha kontroll på prosessen og ikke minst tidsressursen, men også ut i fra en erkjennelse om at det at jeg i kraft av min "status" er subjektiv fører ikke automatisk til at andre er mer objektive. Egen subjektivitet kunne jeg være bevisst på, og foreta grep for å redusere virkningen av på ulike stadier i prosessen, mens jeg ikke har noen innvirkning, eller kunnskap om hvordan andres subjektivitet arter seg.

Med dette som bakteppe ble det utarbeidet et sett med kriterier som lå til grunn før utvelgelsen fant sted,

Et styremedlem fra hver av eierkommunene:
<ul style="list-style-type: none"> - Styremedlemmene skulle representere flere politiske parti for å få størst mulig bredde i besvarelsene. - De utvalgte styremedlemmene måtte ikke alle representere enten opposisjon eller posisjon i sin hjemkommune, også dette for å få størst mulig bredde. - Fartstid i som folkevalgt skulle være minimum to perioder, altså 8 år. Bakgrunnen for dette handlet om ønsket om at informantene skulle ha en inngående kjennskap, også til historien og utviklingen av Forus Næringspark AS.
En folkevalgt fra hver av eierkommunene:
<ul style="list-style-type: none"> - Den folkevalgte fra eierkommunen måtte representere den motsatte posisjonen i forhold til det valgte styremedlemmet fra samme kommune. - Den folkevalgte måtte ha minst to perioders fartstid som kommunepolitiker, og sitte sentralt i f.eks. formannskap i sin kommune. Dette handlet igjen om de folkevalgtes antatte forutsetning for kjennskap til Forus Næringspark AS, og kommunenes eierskap. - Størrelse på parti (antall mandat) gikk foran partispredning, -dette ble gjort fordi det var vanskelig å finne småpartier i sentrale posisjoner, som ikke var i koalisjon med utvalgte styremedlemmer.
Det samlede utvalget ikke skulle ha mer enn en representant fra Arbeiderpartiet

Figur.2.3 utvelgelseskriterier

I tillegg ønsket jeg å intervju en representant fra næringslivet i regionen, og en representant fra lokale media. Representanten for næringslivet fordi jeg ønsket å få vite noe om relasjonen mellom Forus Næringspark og andre aktører i næringslivet, og samtidig få vite om næringslivets oppfatning av demokratiske beslutningsprosesser knyttet til næringsutvikling i regionen. Bakgrunnen for ønsket om å intervju en representant fra media handlet om at det gjennom hele 2013, og fortsatt dette året har vært en pågående debatt i lokale media der det har blitt stilt spørsmål ved forhold som, beslutninger som fattes i lukkede rom eller nettverk, hvordan konsensuspolitikken som tradisjonelt har blitt ført har påvirket planlegging og utvikling, politisk handlekraft, og politiske motsetninger. Tanken var at jeg ved å intervju både næringsliv og media ville få et bilde av hvordan "verden utenfor" oppfatter lokaldemokratiet, planleggings og beslutningsprosesser, og virkningen av interkommunale samarbeid som redskap for kommunene.

Med en klar oppfatning om hvor mange informanter som skulle utgjøre utvalget, og hvor de skulle komme fra, sto den konkrete utvelgelsesprosessen igjen. Det er ikke her snakk om et tilfeldig og representativt utvalg, men en skjønnsmessig utvelgelse (Larsen, 2007), basert på de ovennevnte kriteriene, og min kjennskap til det politiske miljøet i regionen. Kriteriene var tenkt som hjelpemiddel til å styre utvelgelsesprosessen, og begrense effekten av egen forforståelse. Det siste er jeg fortsatt usikker på om faktisk skjedde, men beslutningen om å utarbeide faste kriterier hadde sin bakgrunn i bevissthet om egen forforståelse. Innvendingen er selvsagt at det er jeg som med denne forforståelsen, har utarbeidet kriteriene. Dette er bare nok et eksempel på at det er nødvendig å behandle egen status og forforståelse spesifikt gjennom hele prosessen. I samfunnsforskning vil det nødvendigvis være slik at forskeren i større eller mindre grad har en erfaring, eller kjennskap til det temaet, eller feltet han eller hun skal studere som

gjør at det er nødvendig å ha et bevisst forhold til egen forforståelse. Det betyr imidlertid ikke at det nødvendigvis er et problem, det kan snarere bidra til at denne forforståelsen gir grunnlag for "tykkere" beskrivelser, enn tilfellet ville vært dersom forskeren ikke hadde noen forforståelse knyttet til temaet (Aase & Fossåskaret, 2010). Dette kan knyttes sammen med Skjervheim sin oppfatning av objektivitet og subjektivitet som er nevnt tidligere, han skriver at man kan ikke objektivisere seg selv, slik jeg forstår det kan det også bety at du ikke kan bli objektiv når du i utgangspunktet er subjektiv (Skjervheim, 1996).

Utvalget besto til slutt av ni informanter, tre styremedlemmer, en folkevalgt fra hver av de tre eierkommunene. Av de til sammen seks folkevalgte er to av informantene fra Høyre, mens det er en informant fra hvert av partiene Ap, KrF, SV, og FrP, i gjennomsnitt har disse i overkant av 20 års fartstid som folkevalgte. I tillegg til en ansatt i selskapet, en representant fra næringslivet, og en representant fra lokale medier.

2.5 Gjennomføring av intervju og transkripsjon

Intervjuene ble gjennomført i perioden 15.01.2014-20.02.2014. Forespørsel ble, med et unntak, sendt de ulike informantene pr. mail der de fikk informasjon om studiet (vedlegg 3), og forespørsel om deltakelse. En av informantene ble forespurt muntlig, og fikk derfor ingen skriftlig informasjon i forkant av intervjuet. I starten av intervjuet ble informasjon om studiet gjentatt, og tilbud om gjennomlesning av transkripsjon ble gitt. Kun en av informantene ønsket å lese gjennom transkripsjonen, jeg har ikke fått tilbakemelding om behov for endring etter denne gjennomlesingen. Informantene ble informert om hvordan materialet ville bli behandlet, det ble foretatt lydopptak som vil bli slettet etter at oppgaven er levert og forsvart. Informasjon som inneholder navn, koblet til annen informasjon blir ikke tilgjengeliggjort, men informantene ble informert om at et så lite utvalg gjør at full anonymitet ikke kan garanteres når rollene til den enkelte er så sentrale som i dette tilfellet. Prosjektet er omsøkt og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), (vedlegg 4).

Intervjuene ble alle, med unntak av et som ble utført i informantens hjem, utført på de enkelte sine kontor. Intervjuene var av noe ulik varighet mellom 1,5-2 timer. I forkant av intervjuene ble intervjuguiden gjennomgått på nytt, og det ble utarbeidet tre varianter til bruk i hver intervjugruppe; styremedlemmer, folkevalgte i eierkommunene, næringsliv/media. Dette ble gjort for å unngå å spørre om tema som var irrelevante for informanten, og for å kunne spisse spørsmålene ytterligere. I praksis endte det opp med at intervjuguiden ble brukt i varierende grad, og intervjuene kan om vi ser tilbake på figur 2.1, kalles for ustrukturerte intervjuer, som ligger midt på linjen som er trukket opp mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming (Aase & Fossåskaret, 2010). Dette betyr kort og godt at intervjuene gjerne er strukturert med en intervjuguide som ytre ramme, men at denne ikke følges slavisk, og at intervjueren tilpasser og er åpen for å høre de historiene intervjudpersonen forteller underveis.

Intervjuene er ikke gjennomført med utgangspunkt i noen stringent metode, men dersom intervjuene skulle typologiseres etter Kvale og Brinkman sine ulike intervjuformer ville de kunne sies å være en blanding av faktuelle intervjuer narrative intervjuer (Kvale & Brinkman, 2012). Kvale og Brinkman beskriver faktuelle intervjuer som intervjuer der man søker å hente kunnskap som intervjudpersonen har om et tema. Det er ønskelig å frembringe informasjon som er gyldig basert på de hendelser, situasjoner eller tema som intervjudpersonen har opplevd, eller har erfaring med. Kritikk

til en slik intervjuform baserer seg blant annet på velkjent vitnepsykologi, der man har testet hvordan ulike spørsmålsstilling om et konkret tema kan gi totalt ulike svar (Kvale & Brinkman, 2012). Narrative intervjuer, dreier seg om å få frem intervjupersonens ulike historier, og få et bilde av hvordan historiene fortelles. Formålet med slike intervjuer kan være ulikt, men her er det fokusert på det som Kvale og Brinkman beskriver som novelle (Kvale & Brinkman, 2012). Valg av intervjuform, vil også innebære et valg av epistemologisk ståsted, faktuelle intervjuer tar utgangspunkt i Kvale og Brinkman sin metafor om gruvearbeideren, der forskeren graver frem kunnskap som allerede eksisterer, det er bare snakk om å få den fram i lyset. Narrative intervjuer derimot kan speiles tilbake til metaforen om den reisende, der kunnskapen skapes i samspillet og samtaler mellom mennesker (Kvale & Brinkman, 2012).

Å plassere intervjuene innenfor disse to intervjuformene er nok noe dristig. Både fordi det enkelt kan leses ut av intervjuguide og transkripsjoner at intervjuene har elementer av flere av de andre intervjuformene Kvale og Brinkman beskriver. Kanskje først og fremst fordi de er halv eller ustrukturerte, men også fordi jeg forstår det slik at gjennomføring av eksempelvis narrative intervju krever stor grad av bevissthet og planlegging både i forkant og under intervjuene. Intervjuforskning blir i faglitteraturen beskrevet som et håndverk, ulike verktøy krever spesifikk kunnskap, men i tillegg må man ha kompetanse til å velge verktøy ut i fra den aktuelle situasjonen, tema og formål med samtalen. Dette krever gjerne en dypere forståelse, enn bare kunnskapen om de ulike verktøy som finnes.

Under gjennomføringen av intervjuene var det flere faktorer det var nødvendig å være bevisst på. Det faktum at det var elitepersoner om ble intervjuet, i den forstand at det er snakk om noen av regionens mest sentrale folkevalgte, og næringslivsaktører. Det var derfor viktig å sikre at jeg hadde god nok kjennskap og oversikt over temaet i forkant. Fordi intervjuene hadde bestemte mål, og bestemte tema som skulle belyses var det nødvendig å opprettholde en asymmetri som ga meg nok legitimitet til at informanten overlot styringen av intervjuet til meg. God kjennskap til tema bidro i tillegg til at det var lettere å stille oppfølgingsspørsmål der det var nødvendig for å gjenkjenne eller koble sammen historier fra enkelthendelser og situasjoner.

Sensitivitet, spørsmål om makt, legitimitet og relasjoner mellom maktpersoner blir gjerne oppfattet som ømtålige tema, som skaper motstand og mistenksomhet hos informantene, og det kunne oppstå situasjoner under intervjuet som ble oppfattet som krenkende, eller der intervjupersonenes svar kunne medføre konsekvenser for personens rolle og omdømme. En av intervjupersonene sier om roller og nettverk i intervjuet at *"i mine villeste og våteste drømmer skulle jeg være journalist i brennpunkt, men mange har nok det som sitt verste mareritt at jeg skulle være det"*.

Dette er selvsagt ikke snakk om sensitivitet i den forstand som Kathrine Fangen beskriver i sin bok, om gjengforskning på Nazimiljøet (Fangen, 2010). Hva som er sensitivt kan være så ulikt, og avhenger gjerne av hvordan intervjupersonen oppfatter situasjonen, hvem intervjupersonen er, og hvilke konsekvenser informasjonen kan få for den enkelte, eller omgivelsene. Kvale og Brinkman beskriver i tillegg sensitivitet som en egenskap hos intervjueren, hvorvidt intervjueren makter å være sensitiv overfor intervjupersonen og det temaet som undersøkelsen omhandler, og dermed fange opp informasjon og signaler som man ellers ikke ville gjort, man kan dermed få adgang til "tykkere" beskrivelser og historier (Kvale & Brinkman, 2012:51). Det å ha utviklet en slik sensitivitet som intervjuer, tenker jeg kan føre til at informanter ved potensielt

sensitive spørsmål oppfatter situasjonen som så trygg at informanten kan være villig til å dele denne typen informasjon. I intervjuer som dette er det viktig å ha en høy bevissthet og innsikt i forskningsetiske retningslinjer, og ikke minst ha et avklart forhold til hvordan evt. sensitiv informasjon skal behandles.

Selv om dette ikke er et feltarbeid eller et sosialantropologisk studie, har jeg hatt stor nytte av måten Aase og Fossåskaret beskriver og skiller mellom roller og status på i boken "Skapte virkeligheter". Status beskrives ikke som det vi gjerne tenker på som status, høy lønn, mye makt, fremskutt posisjon, det forbindes i sosialantropologien tettere med rolle, men med den distinksjonen det vises til i Cato Wadels beskrivelse: "status er det vi er, rollen er det vi ser" (Aase & Fossåskaret, 2010:27) Det sies videre at en status setter grenser for handlingsrommet personen har, mens det er opp til personen som besitter statusen å forme rollen innenfor det handlingsrommet som statusen har. Til statusen forsker/masterstudent er det knyttet en rekke forventninger og plikter, flere er også konkret nedskrevet i lovverk og retningslinjer. Ved å innta og klargjøre statusen masterstudent overfor informantene, ble statusene aktivisert i forhold til hverandre som masterstudent-informant, dette er igjen i følge Aase og Fossåskaret, komplementære statuser som har et asymmetrisk forhold til hverandre (Aase & Fossåskaret, 2010:27). Bakgrunnen for at det var nødvendig å behandle dette temaet så grundig handlet om at jeg for informantene også innehar en rekke andre statuser, som jeg ikke ønsket skulle være fremtredende under intervjuene. Det er klart at jeg ikke uten videre kunne fjerne meg fra disse statusene, eller få informantene til å se helt bort fra dem, men ved å aktivt innta en ny status i den aktuelle situasjonen var det min opplevelse at dette "bakteppet" ble nedtonet noe.

Faren for å få informasjon som var "politisk korrekt" eller tilpasset på annen måte var absolutt til stede. Både fordi det her er snakk om personer som er vant til å sile informasjonen de deler, og fordi jeg som intervjuer innehar andre statuser som gjorde det nødvendig å holde tilbake informasjon. Det er naturlig å anta at det i disse intervjuene, som i de fleste andre samtaler mellom mennesker ble silt informasjon. På samme måte at jeg som intervjuer ikke er objektiv, er heller ikke informantene det. De velger selv hva de vil svare på, og hvilke svar de vil gi. Dette er noe av kjernen i kritikken som rettes mot kvalitativ forskning, at det er ikke objektiv kunnskap som produseres, den kan ikke etterprøves, og man kan ikke stole på at den er sann (Kvale & Brinkman, 2012). Denne studien søkte heller ikke å få frem noen gyldig sannhet, men informantene sine oppfatninger, og opplevelser knyttet til temaene og problemstillingen. Intervjuene slik jeg oppfattet dem bar preg av å være samtaler, der informantene delte sine oppfatninger. Intervjuguiden ble brukt som utgangspunkt for spørsmålene i alle intervjuene, men i noen av dem mer slavisk enn i andre. Ut i fra relevans på de enkelte spørsmålene, kunne svarene være lange og utførlige. Det ble stilt oppfølgingsspørsmål i alle intervjuene, men i noen av intervjuene oftere, og i andre mer som kontrollspørsmål for å sjekke om jeg hadde oppfattet det informantene sa korrekt.

Alle intervjuene ble tatt opp på diktafon, og senere transkribert. Intervjuene ble transkribert direkte, men ikke ord for ord. Noen passiarer ble vurdert som ikke relevant for den videre analysen og utelatt i transkripsjonene, men lydopptakene er lagret og tilgjengelige til studien er sluttført, og forsvart. Dette er informantene informert om, og har godkjent. Noen av informantene svarte på spørsmål før de ble stilt, disse svarene ble da flyttet inn under det aktuelle punktet i transkripsjonen. I transkripsjonene er oppfølgingsspørsmål og kommentarer uthevet, slik at det er lett å finne tilbake til og skille det ut fra informantens svar. Overgangen fra tale til skrift, er overfladisk

omarbeidet og kun for egen helhetsforståelse i transkripsjonene, min vurdering er at informantenes muntlige overlevering fungerer også skriftlig.

2.6 Gjennomgang av dokumenter

Det er innhentet informasjon for en rekke offentlige dokumenter for å belyse, og dokumentere ulike fenomen i forbindelse med studien. Forus Næringspark sine hjemmesider er brukt som utgangspunkt for å hente dokumentasjon om selve selskapet, styret, vedtekter, kart og bilder. I tillegg er eierskapsmeldingene til Stavanger og Sandes gjennomgått for å trekke ut hvilke strategier eierne legger vekt på i selve eierskapsutøvelsen. Det er gjennomført en selskapsrevisjon av det interkommunale revisjonsselskapet i 2009, denne er også gjennomgått med særlig fokus på de anbefalinger som indikerer forbedringspotensial i forhold til eierskapsstrategiene til KS (Kommunesektorens interesseorganisasjon). Disse eierskapsstrategiene er gjennomgått for å danne bakteppe for lesing av den nevnte selskapsrevisjonen. Utdrag og beskrivelser fra disse dokumentene blir gjengitt i kapitlet om kasusbeskrivelse.

I tillegg ble det som følge av første tolkning av funnene i intervjuene klart at det var nødvendig å gjøre en gjennomgang av fylkesdelsplaner og regionale planer. Det er foretatt en gjennomgang av planene som er tilgjengelige på nett, disse er av både ny og gammel dato, noen av planene er muligvis også utgått uten at dette er spesifikt nevnt. Gjennomgangen ble gjort med det særlig fokus på å finne frem til medvirkningsarbeidet som er gjort i planprosessene. Denne gjennomgangen blir omtalt nærmere i kapitlet om analyse og drøfting.

Til slutt har det for å gjøre nødvendige utsjekk omkring funn, vært mail og telefonkontakt med administrerende direktør i selskapet, en representant fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), og en representant fra Næringsforeningen. Informasjon fra denne mailvekslingen vil bli omtalt i kapitlet om analyse og drøfting.

2.7 Validering

Å vurdere validitet er å undersøke hvorvidt de valgte metodene er gyldige, relevante, og bidrar til å undersøke den ønskede problemstillingen. Igjen er det slik at kvalitative studier fordi de ikke følger noen stringente metoderegimer, ikke kan vurderes ut i fra de samme kriteriene som for naturvitenskapelige kvantitative studier og forskning. Dette har gjennom tidene ført til en nedvurdering av den kvalitative forskningen, men har også i tillegg ført til at det er utviklet andre og nye kriterier for å styrke samfunnsforskningens legitimitet Blant annet har Egon Cuba og Yvonna Lincoln foreslått begreper som troverdighet i stedet for intern validitet, og overførbarhet i stedet for ekstern validitet som også svarer til generaliserbarhet (Fangen, 2010:237).

Hvorvidt fremgangsmåte og metode i dette tilfellet var den beste for å få undersøkt den faktiske problemstillingen er nok usikkert. Men innenfor den ressursrammen som var til rådighet og med utgangspunkt i hvordan undersøkelsen er gjennomført har den sammen med foretatte dokumentstudier bidratt med materiale som kunne danne grunnlag for tolkning og analyse, som igjen kan belyse den gitte problemstillingen. I tillegg er arbeidet lagt opp slik at validering, kontroll av gyldighet og relevans har vært en del av hele prosessen. Med validering er det gjerne gjentatt verifisering, eller i følge Popper, falsifisering som bidrar til å kontrollere om en fortolkning er gyldig (Popper, 1965). Kvale og Brinkman trekker i tillegg frem håndverkskvaliteten som en viktig faktor i valideringsprosessen, dette sammen med forskerens moralske integritet (Kvale & Brinkman, 2012:253) skal bidra til at arbeidet som foretas og kunnskapen som

oppnås kan sies å være valid eller troverdig innenfor en epistemologi der en pragmatisk tilnærming til kunnskap og kriterier for sannhet er gjeldende. For å vise at validering må behandles og være tema gjennom hele forskningsprosessen har Kvale og Brinkman lagt opp en modell der validering skjer sammen med de syv fasene som de deler opp intervjuundersøkelsen i, jeg gjentar ikke forklaringene i hver fase, men foretar en kort gjennomgang av fasene.

Tematisering, Det er tidligere vist til at bakgrunnen for tema omhandler min bakgrunn, og empiriske forståelse. I tillegg er en rekke rapporter aktuelle for temaet lest i forkant av undersøkelse. Teoretisk rammeverk er valgt ut i fra relevans til problemstilling i samarbeid med veileder og videre trukket inn for å forme både forskningsspørsmål, analysemodell og intervjuguide.

Planlegging: Undersøkelsen og arbeidet med teoretisk rammeverk ble planlagt med utvelgelseskriterier for informanter, konkretisering og videreutvikling av intervjuguide og tidsressurs til rådighet. For å sikre gyldighet og relevans i intervjuguide og teoretisk rammeverk, er dette grundig drøftet med veileder. I tillegg har jeg gjennomført et testintervju på en aktør som har god oversikt og kjennskap til feltet/miljøet som er ønsket undersøkt. Det er foretatt kontinuerlige vurderinger knyttet til mulige etiske dilemmaer, både i forhold til sensitiv informasjon, mulig skade på enkeltpersoner omdømme, og hvordan min egen rolle kunne påvirke arbeidets troverdighet. Metodekritikk her kan være at utvalget er for lite, både i politisk spredning og i tall. Det er mulig også at det burde vært gjennomført fokusgruppeintervjuer for å få tydeligere frem hvordan dialogen og samhandlingen mellom aktørene faktisk foregår, og som kunne vært bearbeidet videre i tolkningen rundt demokratisk forankring og legitimitet. I tillegg kan en konkret innvendig til utvalget være at fylkeskommunal representant er fraværende, dette ble vurdert tidlig i prosessen, men siden fylkeskommunen ikke har noen formell rolle overfor kasuset ble valgt bort. Etter at informasjon er innhentet og problemstillingen modifisert i tråd med dette ser jeg at det kunne styrket undersøkelsen om utvalget ble utvidet.

Intervjuing: Intervjupersonene er alle elitepersoner, de har troverdighet i sine roller generelt, og ble valgt ut skjønnsmessig fordi de har kjennskap til feltet spesielt. Ingen av intervjupersonene har slik jeg vurderer det redusert troverdighet i forhold til tema som er undersøkt i intervjuet. Hvorvidt intervjupersonene har personlige interesser er uvisst, anonymiseringen vil for øvrig være tilstrekkelig til at informasjonen som er gitt ikke utsetter dem for noen form for skade. Metodekritikk her kan være at det er fare for at intervjupersonene svarer taktisk på grunn av min rolle, og at det burde vært en nærmere vurdering om bruk av intervjuassistent. Det var det ikke ressurser til, og jeg kan heller ikke se at det ville garantert noen større grad av objektivitet i innhenting.

Transkribering: Transkriberingen av materialet er foretatt uten omfattende endringer fra tale til skriftspråk. Informantenes muntlige overføring fungerer også skriftlig. Ingen av informantene har ønsket gjennomlesing, lydfilene vil imidlertid oppbevares trygt til studiet er avsluttet og ferdigrapportert.

Analysering: Tolkning og analysering av innhentet materiale tar utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som ble operasjonalisert tidlig i prosessen. Dette rammeverket og refleksjonene som er foretatt omkring dette arbeidet i forkant, medfører at analysen ikke foretas ved hjelp av teori som passer til datamaterialet, men til problemstillingen. Dette bidro til å øke egen integritet gjennom planleggings og intervjuprosessen, og

gjorde at tolkning og analysering kunne foretas innenfor det som er rammen for studien. I tillegg opplevde jeg at dette rammeverket bidro til å styre bort fra spørsmål og tolkning av informasjon knyttet kun til egen forutinntatthet, og øke bevisstheten om hva som faktisk skulle undersøkes underveis i prosessen.

Validering: Arbeidet med validering er som nevnt tett knyttet til egen bevissthet og refleksjon gjennom hele prosessen. Det er forsøkt å legge vekt på i metodekapittelet å vise frem ulike problemstillinger, dilemmaer og refleksjoner som har oppstått i de ulike fasene, fordi dette bidrar til å synliggjøre hvordan prosessen håndverksmessig er utført. I tillegg har jeg knyttet spørsmål om validering opp til en pragmatisk tilnærming som tar utgangspunkt i at kunnskap skapes i dialog, der kommunikasjon av kunnskapen er avgjørende. En pragmatisk tilnærming legger vekt på kunnskapsanvendelse, snarere enn kunnskapsbegrunnelse, og kunnskap blir evnen til å utføre handlinger (Kvale & Brinkman, 2012:252) I tillegg har jeg som utgangspunkt for de etiske refleksjonene tatt utgangspunkt i Aristoteles sin dydsetikk, og begrepet phronesis, som handler om å gjøre rett, og å handle med klokskap. Dette er et moralsk-etisk begrep, som kan virke som hjelpemiddel når man i vitenskapelig arbeid skal tenke gjennom etiske aspekter og validering av egne handlinger. Har man handlet intensjonalt riktig, er det jeg skriver faktisk sant, og er det moralsk riktig. For å redegjøre for egne verdier og normer, har jeg tidligere i dette kapittelet utførlig beskrevet egen forforståelse, sammen med hvilke verktøy som er brukt for å behandle dette gjennom prosessen, på denne måten har jeg forsøkt å oppnå en tilnærming som Kvale og Brinkman beskriver som objektiv refleksivitet (Kvale & Brinkman, 2012:247). I tillegg har de forskningsetiske retningslinjene som gjelder for samfunnsforskning ligget til grunn gjennom hele prosessen, og er kontinuerlig behandlet (NESH, 2006).

Rapportering: Rapporten tar sikte på å beskrive kasuset, metode, og teoretisk rammeverk som et bakteppe for analyse, drøfting og konklusjon. Det er ikke slik at analysen og drøftingene som foretas er ment å fremvise en objektiv sannhet, men gi et bilde av hvordan virkeligheten arter seg i forhold til den problemstillingen som belyses. Det er et ønske at leseren skal oppfatte innholdet i rapporten som forståelig og tilgjengelig på en slik måte at den kan bidra til videre drøfting omkring temaet interkommunale samarbeid og planlegging. Det teoretiske rammeverket er valgt ut fordi det behandler tema, begreper og fenomener som jeg mener er relevante for problemstillingen, i tillegg gir teorien kunnskap om tema, og forskning på området.

2.7.1 Reliabilitet

Materialet som behandles i alt vitenskapelig arbeid må behandles på en nøyaktig og pålitelig måte (Larsen, 2007). Dette krever blant annet at man har respekt for den informasjonen som er innhentet gjennom intervju, den skal ikke vendes og vris på tilfeldig, men tolkes og analyseres i tråd med forskningsetiske retningslinjer (NESH, 2006). Datamaterialet i dette studiet er lagret forsvarlig, tatt opp på lydfil og senere anonymisert. Transkripsjonene er i sin helhet oversendt veileder for tilbakemelding i tolknings og analyseprosessen. Informantene har fått tilbud om gjennomlesing av det transkriberte materialet, en takket ja og har ikke bedt om endringer etter gjennomlesning. Fordi intervjuene er gjennomført som halv, eller ustrukturerte intervjuer, med ulik grad av dialog, og med bakgrunn i min kjennskap til informantene, er det lite trolig at en annen intervjuer ville fått de samme svarene. Tolkningene som er gjort er gjennomført innenfor det nevnte teoretiske rammeverket, men fordi tolkning aldri er objektivt vil det være rom for ulik tolkning av materialet. Min tolking vil være preget av min forforståelse, forståelse og teoretiske tilnærming.

Dokumentene som er gjennomgått i studien er alle offentlige dokumenter, og må kunne ansees som reliable både med hensyn til innhold og datering. Lesingen har vært gjennomgående opptatt av å finne faktabasert informasjon, det er ikke gjennomført annen tolkning av teksten i disse dokumentene.

2.7.2 Generaliserbarhet/overførbarhet

Som tidligere nevnt er dette studiet gjennomført som et instrumentelt kasusstudie, som i følge Stake går ut på at studien tar sikte på å undersøke det partikulære, men med et mer overordnet eller generelt perspektiv (Stake, 2005). Dette innebærer at det i utgangspunktet foreligger et ønske, eller en målsetting om at funnene eller drøftingene som gjøres i studien kan benyttes til en bredere drøfting angående interkommunale samarbeid og deres innvirkning på offentlig planlegging. I tillegg er informantene valgt ut gjennom en skjønnsmessig vurdering, det er altså ikke et tilfeldig eller representativt utvalg, men et utvalg som svarer til de oppsatte forhåndskriteriene, og min vurdering av kjennskap til feltet som skulle undersøkes. Funnene i denne studien er ikke generaliserbare ut i fra kriterier i en positivistisk tilnærming. I samfunnsforskningen har man i tråd med mer pragmatiske, konstruksjonistiske og diskursive tilnærminger vært mer opptatt av å finne frem til kunnskap som er produsert i en sosial eller historisk kontekst, mer enn den universelle og evig gyldige sannhet (Kvale & Brinkman, 2012:265). Spørsmålet blir da, med utgangspunkt i en slik tilnærming, hvorfor skal man generalisere, fordi det kan være nok at den nye kunnskapen som oppnås er gyldig i den konteksten den er produsert. Kvale og Brinkman har med utgangspunkt i Stakes diskusjon om generalisering av kasusstudier beskrevet tre ulike former for generalisering, denne studien er som tidligere nevnt ikke statistisk generaliserbar, men den kan være overførbar med utgangspunkt i de to andre formene for generalisering som Stake diskuterer (Kvale & Brinkman, 2012)(Stake, 2005).

Naturalistisk generalisering, som handler om at stilltiende, eller taus kunnskap gjøres eksplisitt og konkret, gjennom denne konkretiseringen, eller språkliggjøringen av kunnskap kan leseren, eller forskeren på bakgrunn av egen erfaring vurdere overføringsverdi til andre kontekster. *Analytisk generalisering*, involverer en begrunnet vurdering av i hvilken grad kunnskapen som oppnås i et studie kan overføres og gjøres gjeldende i en annen kontekst. Dette krever at forskeren selv gjennom å spesifisere funnene og argumentene bak dem på en så rikholdig måte at det blir mulig for leseren å vurdere om kunnskapen kan generaliseres til en annen situasjon. Man bruker da assertorisk logikk i argumentasjonen, dette er en form for argumentasjon som for eksempel er kjent fra rettsalene brukt for å argumentere at en hendelse i en kontekst, under de rette forutsetninger også vil føre til en lignende hendelse i en annen kontekst (Kvale & Brinkman, 2012:266-267)

Gjennom intervjuene og transkriberingen har jeg forsøkt å få frem "tykke" og rikholdige beskrivelser. Dette sammen med teoretisk analyse og argumentasjon er ment å få frem kunnskap som kan være overførbart til mer generelle og overordnede kontekster innenfor gjeldende tema. Hvorvidt dette lar seg gjøre blir opp til leseren å bedømme, og vil avhenge av om rapporten fremstår som rikholdig nok i sin beskrivelse og argumentasjon til at den kan forstås som et bidrag til en bredere diskurs.

3 Kasusbeskrivelse - Fra tyskerflyplass til Norges viktigste næringsområde

Som nevnt i innledningen har ikke Stavanger-regionen alltid hatt den velstanden man ser i dag. Sjøfart, verftsindustri, teglindustri, ullvare, hermetikk og sild har vært bærebjelker i industrien, sammen med landbruket som fortsatt utgjør en viktig del av næringsvirksomheten i en utvidet Stavanger-region. I etterkrigstida og fram til 60-tallet gikk det dårlig i regionen, hermetikkindustrien ble gradvis lagt ned på grunn av manglende etterspørsel, arbeidsledigheten økte, folketallet sank, og det var et stort behov for å skape nye muligheter for næring og vekst.

I 1940 startet tyskerne byggingen av flystriper og hangarer på Forus området, de mente det ville gi dem store muligheter å ha to flyplasser tett ved hverandre, (Sola flyplass ligger få km. unna, den ble åpnet i 1937). Byggearbeidene var ferdig i 1941, men grunnforholdene på Forus, kombinert med utfordringer knyttet til vind og vær gjorde imidlertid til at flystripene ikke ble tatt i bruk som planlagt. Etter krigen ble dette store området overlatt til "direktoratet for fiendtlig eiendom", i 1970 ble det videre overført fra forsvaret til statsbygg (Thoring, 1992).

Den følgende beskrivelsen av historie og etablering av Forus Industri-tomteselskap AS tar utgangspunkt i to hovedkilder, boken "Forus industri-tomteselskap, En beretning om tilblivelse og utvikling" fra 1992, skrevet av selskapets første daglige leder August Christian Thoring. I tillegg har jeg fått tilgang til et foredrag tidligere fylkesmann, Konrad B. Knudsen holdt om Forus industri-tomteselskap AS i foreningen Senior-ynglingen i 2006. Knudsen var rådmann i Hetland kommune da ideen og utviklingen av Forus området startet. Det vil ikke bli vist ytterligere til hovedkildene i beskrivelsen med mindre det forkommer direkte sitater, eller faktaopplysninger fra bestemte sider.

Foto 3.1.: Alfred Godeseth -flystripene med utsikt mot Gannsforden, Sandnes mot høyre, Stavanger mot venstre. Kilde: (Eggebo, 1992)



3.1 Noen måtte snakke sammen og demokratisk forankring

Arne Bang Andersen, som var ansatt som sjef for arbeidsformidlingen fra begynnelsen på 1950 tallet og frem til 1968, hadde allerede tidlig på 1950 tallet hatt uformelle samtaler med flere aktører om en fremtid for næring på Forus-området. Daværende rådmann i Hetland, senere Fylkesmann i Rogaland, Konrad B. Knudsen sa i et foredrag han holdt i Senior-Ynglingen om Forus industriområdet i 2005, at det hele startet med en togtur der Arne Bang Andersen møtte Konrad B. Knudsen. I det de kjørte forbi Forus området skal Andersen ha sagt at det måtte være mulig å få til noe på dette området, dette var Knudsen enig i, og de avtalte å ta opp denne tråden ved en senere anledning. Senere samme år inviterte ordfører Per Barkved, i Hetland kommune ordførere, rådmenn og formenn for arbeidsformidlingene i Stavanger, Sandnes, Høyland og Sola³ til et møte der man skulle drøfte muligheten for å omgjøre det gamle flyplassområdet til industrielt formål.

Dette møtet resulterte i at Forus-nemnda ble opprettet i desember 1960, som et samarbeidsorgan, bestående av de samme aktørene som var tilstede på møtet, i tillegg ble det opprettet et arbeidsutvalg, Forusutvalget - hvis mandat var å, *"konsentrere seg om å få frigitt det militære området på Forus for industriell virksomhet, og se dette i sammenheng med tilstøtende områder"* (Thoring, 1992:9), Arne Bang Andersen ble sekretær for utvalget, og Konrad B. Knudsen utpekt som formann.

I kraft av sine roller hadde Bang Andersen og Knudsen, en rekke møter med både forsvars og industridepartementet vedrørende utvikling av dette området. *"De hadde også møter med daværende fylkesmann Ingebrigtsen, som var negativ til planene, og mente at de likeså gjerne kunne gi det opp med en gang"* skriver Knudsen i sitt manus, han skriver også at de liksom aldri opplevde å få helt "fast fisk" i samtaler med de ulike departementer og statlige myndigheter, Knudsen skal ha uttalt at det minnet litt om fanten som sa "vi kom til snille folk, vi fikk nesten mat".

Parallelt med at Forusnemnda ble opprettet, hadde staten på sin side etablert Brofoss-komiteen, som skulle kartlegge muligheter for statlig industri. Denne komiteen var på besøk i Storbritannia som i mellomkrigsårene hadde etablert "Industrial Estate", dette arbeidet ble gjenopptatt etter krigen, og var spesielt rettet mot distrikter med stor arbeidsledighet, med gammel industri som var på vei ut. Prosjektet ble svært anerkjent utover landets grenser, også i Norge. Initiativtaker og senere leder for dette prosjektet het S.A. Sadler Forster. Han kom i 1965 til Stavanger for å holde foredrag for folkevalgte og næringslivsfolk, under sitt opphold her skal han i følge Thoring ha uttrykt at Forus området var et glimrende utgangspunkt med sin geografiske plassering, og nærhet til Sola Flyplass. Dette arbeidet, og det faktum at også statlige myndigheter opplevde situasjonen som vanskelig bidro nok, i følge Thoring til at industridepartementet og kommunal og arbeidsdepartementet så positivt på de prosessene som ble igangsatt med Forus området.

3.2 Sentrale myndigheter og regionalplan

For å få aksept for at Forus området kunne bli et fremtidig industriområde var det behov for å få aksept fra sentrale myndigheter, som tidligere nevnt opplevde aktørene ikke å få noen "fast fisk" fra staten, før de etter en uformell samtale med daværende

³ Hetland og Høyland kommuner ble 1.januar 1965 slått sammen med henholdsvis Stavanger og Sandnes – derfor ble det som startet med 5 kommuner til 3 ved stiftelsen av selskapet (Kilde. Thoring, 1992:67)

forsvarsminister Eirik Himle, som Knudsen kjente fra barneårene i Bergen, fikk beskjed om at de kunne påregne at det ville bli en løsning med staten. Dette medførte i følge Knudsen at de kunne starte utredningsarbeidet for alvor.

Forusutvalget igangsatte et arbeid for å få utredet området til industrielt formål. Det ble hentet inn planfaglig kompetanse fra Unicon i Oslo, utredningsarbeidet skulle beløpe seg til 250 000 kroner, som ble fordelt på følgende måte;

- *Staten v/industridepartementet 100 000,-*
- *Rogaland fylke 50 000, -*
- *De resterende 100 000,- ble fordelt på kommunene som var med i det interkommunale samarbeidet. (Thoring, 1992:27)*

Det var det allerede eksisterende Nord-Jærens interkommunale samarbeidsnemnd, (senere Regionplanrådet for Jæren) som inngikk kontrakten med Unicon, mens det var enighet om at Forusutvalget skulle ha spesielt ansvar for Forus området og holde tråden i arbeidet som foregikk med utredningsarbeidet.

Disposisjonsplanen som forelå i april 1965 omfattet et areal på 5000 dekar, hvorav 3800 dekar på selve Forussletta vest for den planlagte motorveien, resten mer spredt, men hovedsakelig mellom travbanen og fjorden. I tillegg var det definert 2200 dekar med reserveareal på Soma og Stangelandsmyra. Det var med andre ord snakk om et betydelig areal. Det ble besluttet at disposisjonsplanen skulle inngå som en del av forslaget til regionalplan for Nord-Jæren, og den ble sendt til behandling i kommunene. Behandlingen av dette i kommunene ble gjort i to omganger, regionalplan-forslaget i mars 1967, og forslag til endret arealdisponering i mars 1970.

Staten eide det vesentligste av grunnen på Forussletta, og det var nødvendig å opprette et samarbeid med statlige myndigheter om disponering og avgrensing av området. Blant annet ble det som følge av dette, nødvendig å bli enige om en organisasjonsform for videre drift og utvikling. Det ble opprettet et utvalg med representanter fra flere departementer og medlemmer av Forusutvalget, dette utvalget avga sin innstilling til kommunaldepartementet i 1967, de hadde ikke noe å bemerke til innstillingen og Forusutvalget videresendte så innstillingen til Forusnemnda med anmodning om å opprette et selskap. Dette førte til drøftinger i kommunene, og forslag til overenskomst og vedtekter for det foreslåtte Forus Tomteselskap A/S.

3.3 Forus Tomteselskap A/S – en vanskelig start

Forus Tomteselskap A/S ble stiftet 21.11.68 med en samlet aksjekapital på kroner 151 000, og besto da av kommunene Sandnes, Stavanger og Sola. (Sola kommune trakk seg senere ut, men kom inn igjen i 1992 med 2% eierandel) Det første oppgaven til det nye selskapet ble å behandle regionalplanrådets nye forslag til arrondering av Forus området

Det gjorde de i møte 11.10.1969 der følgende ble vedtatt:

1. *Kommunene Stavanger, Sandnes og Sola er enige om å organisere utbygging og drift av Forus industriområde på interkommunal basis, på grunnlag av gjeldende samarbeidsavtale, og den reguleringsplan som myndighetene til enhver tid gjør gjeldende.*
2. *Styret mener at regionalplanrådets forslag til arealarrondering av Forus industritomteområde gir et brukbart arbeidsgrunnlag for Tomteselskapet.*

3. *Industriområdet bør i første rekke ta sikte på å dekke tomtebehovet for distriktets egen industri, og å sikre distriktets egen industribygging i samsvar med fylkets og kommunenes interesser.* (Thoring, 1992:45)

Også organisasjonene innenfor industrien og næringen ga sin fulle tilslutning til utvikling av Forus som industriområde, men beklaget i følge Thoring at arbeidet hadde tatt så mye tid og mente dette var uheldig for industriutviklingen i regionen.

Fra Bang-Andersen og Knudsen hadde sin første samtale om flystripene på Forus, og frem til selskapet var dannet tok det 8 år, og massivt arbeid overfor statlige myndigheter. Men det skulle gå enda lenger tid, for da regionalplanens arealforslag ble sendt til behandling hos kommunene og statlige myndigheter startet, i følge Thoring samtidig en kamp mellom landbruksinteresser og industriutvikling. Denne dra-kampen varte i flere år, og de interne stridighetene på tvers av departementene var merkbare. Landbruksdepartementet var enig med jordstyrene og fylkeslandbruksstyret som mente arealene måtte begrenses betydelig, og at det var særlige jordvern hensyn som måtte tas i dette distriktet, mens Industridepartementet og Kommunaldepartementet så behovet for en industriutvikling, og mulighet for å få til en god lokalisingsstrategi.

Inntil departementene til slutt oppnådde en form for enighet og arealplan-forslaget kunne vedtas var ikke Forus Tomteselskap virksomt, det var i følge Thoring ikke mye som kunne utrettes før reguleringsbestemmelsene var endelig vedtatt. Dette skjedde i 1971, da Kommunaldepartementet oversendte et skriv med en rekke punkter, og justeringer i forhold til opprinnelig planforslag. Blant annet innebar dette skrevet at områdene i Sola kommune var tatt ut av arealplanen, noe som medførte at Sola, i ekstraordinær generalforsamling 1972 trakk seg ut av selskapet. Det ble samtidig bedt om at man snarest laget en plan for disponering av landbruksjord, slik at man i framtiden kunne unngå fragmentert bebyggelse og industrialisering av verdifull matjord. Den samme generalforsamlingen vedtok at selskapet skulle skifte navn til Forus Industritomteselskap A/S, og den nye styrelederen het Arne Rettedal, daværende ordfører i Stavanger. Christian August Thoring var blitt ansatt som daglig leder i selskapet i desember 1971. Forus Industritomteselskap A/S kunne ifølge Thoring starte sin arbeidsdag.

Formålsparagrafen til selskapet var da som følger:

Selskapets navn skal være Forus Industritomteselskap A/S

Selskapets formål er alene eller i samarbeid med andre offentlige og/eller private virksomheter å erverve, tilrettelegge og utnytte tomtearealer i Stavanger-regionen i samsvar med de til enhver tid gjeldende offentlige arealplaner for områder som forutsettes utlagt til næringsvirksomhet eller offentlige formål som har tilknytning til næringsvirksomhet. Tomtene kan selges eller bortfestet og selskapet kan likeledes forestå oppføring av bygg til næringsvirksomhet og foreta utleie eller salg av bygg til dette formål.

Selskapet skal videre engasjere seg i drift og vedlikehold av kommunalteknisk infrastruktur i næringsområder og inngå avtaler med kommuner om dette.

Selskapet kan alene eller sammen med andre kommunale/interkommunale organer også engasjere seg i virksomhet som direkte eller indirekte forventes å gi ny næringsvirksomhet i Stavanger-regionen. Vedtak om engasjement etter dette ledd krever $\frac{3}{4}$ flertall i styret.

Selskapet skal ikke gi utbytte og eventuelt overskudd skal hvert år tillegges selskapet formue. Ved eventuell likvidasjon skal selskapets formue fordeles på medlemskommunene i forhold til antall aksjer hver kommune eier. Den enkelte kommune skal opprette et fond av de tilførte midler som skal ha som formål å sikrefortsatt virksomhet i kommunens del av området Forus Industritomteselskap A/S opparbeidet og for øvrig anvendes i samsvar med Forus Industritomteselskap A/S sitt formål.

Tekstboks 3.1: selskapets formålsparagraf 1972. (Thoring, 1992:67)

På dette tidspunktet hadde det altså gått 12 år siden møtet mellom Bang-Andersen og Knudsen, som førte til at Forusnemnda som samarbeidsorgan mellom de fem kommunene ble dannet. Knudsen uttalte i sitt foredrag i 2006 at bakgrunnen for tidsbruken muligens kunne vises tilbake til det omfattende arealet det her var snakk om, kombinert altså med store landbruksinteresser som også hadde nasjonal interesse. I saksdokumentene går det frem at Landbruksdepartementet påpeker nødvendigheten av at alle sektormyndigheter kan koordineres og tre inn i arbeidet straks planleggingen er påbegynt, at dette er nødvendig dersom man skal lykkes med gjennomføringen av planen, noe som også var i samsvar med samarbeidskravet i plan- og bygningsloven. Det skjedde ikke i denne prosessen, tvert om var prosessen langtkommen, disposisjonsplanen ferdig, og oversendt kommunene før landbruksmyndighetene ble involvert. Daværende ordfører, og formann av Forusnemnda skal i følge Thoring ha sagt at han ofte hadde tenkt på om det hadde gått raskere dersom landbruksmyndighetene var tatt inn tidligere, mens Bang-Andersen skal ha vært overbevist om at det ville stoppet prosessen totalt. Hva som ville blitt utfallet dersom landbruksmyndigheten hadde blitt tatt med i drøftingene på et tidligere tidspunkt er det i følge Thoring vanskelig å si noe sikkert om.

3.4 Etablering og utvikling av industriområdet.

For Konrad B. Knudsen, Arne Bang-Andersen, Per Barkved, og de andre som hadde jobbet frem og til slutt fått gjennomslag for et industriområde på Forus, var selvsagt 12 år med planlegging og tautrekking i meste laget. Det skrives, og sies likevel at det viktigste var at de rakk å få beslutningene, og området på plass tidnok til at oljehovedstaden kunne etableres. Statoil kjøpte i 1976, 63,1 dekar, med forkjøpsrett til ytterligere 36,5 dekar, som de senere også kjøpte. I tiden fra 1976 og fremover løsnet det for tomtosalget. Aktører som ESSO, Norsk Hydro kjøpte store tomter, i tillegg til en del mindre selskaper. Norsk helikopterservice var allerede etablert på området noe som ble betraktet som en stor fordel nettopp for den oljerelaterte næringen. Knudsen sier i sitt foredrag at det at de klarte å mobilisere den "Rogalandske dugnadsånden", var den viktigste grunnen til at arbeidet førte frem.

Fram til 1977 hadde imidlertid selskapet i følge Thoring, en svært vanskelig økonomisk situasjon, de hadde en negativ kapital på kroner 1550 000 og aksjekapitalen var brukt opp. Eierkommunene og det interkommunale vannverket hadde gjentatte ganger gått inn med driftslån, i tillegg hadde kommunenes landspensjonskasse og sparekassen bevilget gunstige lån. På grunn av kontrakter om tomtsalg foretok i følge Thoring, ikke styret seg noe på dette tidspunktet, og situasjonen ble da også bedret. I 1980 var nesten hele aksjekapitalen gjenvunnet, og underskuddet dekket opp, i 1983 var også alle driftslån tilbakebetalt og selskapet var gjeldfritt. I 1987 fikk selskapet godkjent skattefritak etter skattelovens §26, dette gjaldt for den delen av driften som etter formålsparagrafen ikke skulle gi fortjeneste. Noe som bidro til at man i årene framover fikk en skattereduksjon på om lag 6 millioner kroner. I 1990 hadde selskapet 98 millioner kroner i likvide reserver, og var fortsatt gjeldfritt.

Da de nødvendige beslutningene var fattet i 1971, og selskapet kunne starte opp sitt arbeid var det et område på 1450 dekar som skulle overtas fra staten. Etter omfattende forhandlinger ble området kjøpt fra Statens bygg og eiendomsselskap i 1974, tomteprisen var da satt til kroner 5 pr. kvadratmeter, og den totale kjøpesummen ble

7 250 000 kroner. Senere kom ytterligere arealer til, og i 1989 ble også statens arealer i Sola anbefalt overdratt til Forus industritomteselskap A/S, det samlede arealet ville da økes til 2100 dekar. De siste 500 dekar med areal som ble overtatt i 1991 fikk en fastsatt kjøpesum pålydende 49 millioner kroner. Finansdepartementet besluttet at beløpet skulle plasseres i regionen, blant annet ble det brukt til å bygge et nytt Statens Hus i Stavanger, og kjøp av tomteareal til distriktshøgskolen på Ullandhaug. Sola kommune hadde igjen områder i selskapet, og ble på generalforsamling i 1992 formelt medeiere med 2% av aksjekapitalen, eierandelene var da fordelt som følger; Stavanger 49%, Sandnes 49% og altså Sola 2% (Thoring, 1992:77).

De første tomtene i området ble solgt i 1976, pris pr. kvm var da kroner 142, 50. I 1990 ble tomtene solgt for kroner 275 pr. kvm, det var en diskusjon i styret om dette, fordi det var dårligere tider på grunn av "jappetiden" og man var redd for å prise seg for høyt. Selv om man var enige om at agglomerasjonsprosessene hadde virket, var man redd for stillstand på området (Thoring, 1992:79).

Etableringen av Forus som industriområde ble befestet fra reell oppstart tidlig på 1970 tallet og frem mot 1990, da på tross av en viss stillstand som følge av innstramninger på slutten av 1980 tallet. Dette rammet imidlertid ikke Forus området i særlig grad i følge Thoring, fordi mesteparten av etableringene her skjedde før 1985, altså mens det fortsatt var strenge kredittrestriksjoner. I løpet av disse årene bidro også Forus Industritomteselskap med betydelige midler for å få bygget ut veier og annen infrastruktur i området, blant annet i samarbeid med Statens vegvesen. Dette var nødvendig for å sikre tilkomst til tomtene, og som et ledd i arbeidet med byggemodning.

I 1990 var det 6322 sysselsatte personer på området, av disse var i overkant av 50% hjemmehørende i Stavanger kommune, 25% i Sandnes, og de øvrige spredt på kommunene på Nord-Jæren. Disse nye arbeidsplassene bidro med til sammen 135 mill. i skatteinntekter for kommunene i regionen. Hele 64% av disse arbeidet i oljesektoren, mens denne sektoren bare representerte 20% av bedriftene som var etablert på området. Av daværende tilgjengelige 1590 dekar, var det kun 300 dekar som var usolgt

Foto 3.2: Statoil 1990, Statoils hovedkontor med rød "dekor" med utsikt nord/øst mot Stavanger. Travbanen til høyre (Kilde ukjent)



Christian August Thoring skriver i sin bok at etableringen og utviklingen av området har bidratt til betydelig vekst både når det gjelder skatteinntekter for de omkringliggende kommunene, nye arbeidsplasser, men også når det gjelder folketallsvekst. Industriområdet fikk den vitaliteten som skulle til for å trekke til seg store bedrifter og virksomheter. Thoring skriver også at plasseringen tett på bysentrene, et stort samlet areal, og ikke minst nærhet til forsknings og utdanningsinstitusjonene har vært avgjørende for det han kaller en svært vellykket næringspark i norsk sammenheng (Thoring, 1992:98)

3.5 Forus Næringspark A/S - situasjonen i dag, nøkkeltall

De følgende beskrivelsene har bakgrunn i materiale og dokumentasjon hentet fra Forus Næringspark AS sine hjemmesider, og samtaler med administrerende direktør, i tillegg til øvrige kilder som er referert i teksten.

Forus Næringspark A/S (FN) er i dag en av Norges største næringsparker, med 6500 dekar utbygd areal, ca. 40 000 ansatte på området fordelt på ca. 2500 ulike virksomheter. Virksomhetene relatert til olje og gassnæringen på området står for en samlet verdiskapning⁴ på 40 milliarder kroner, og en samlet omsetning på over 1000 milliarder kroner, gjennomsnittlig verdiskapningen pr. ansatt i 2011 var på kroner 1 039 000 (Blomgren, 2012:18)



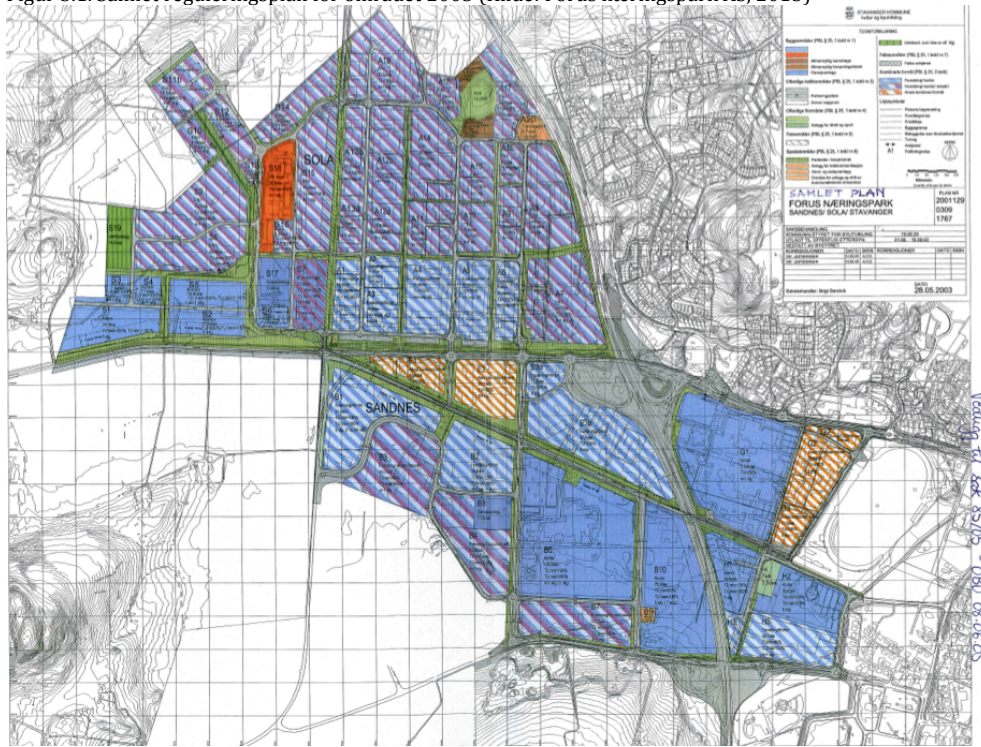
Foto3.3 : Oversikt over området 2013 (kilde Forus Næringspark AS, 2013)

Forus området, utviklingen og sysselsettingen som har skjedd her, har vært, og er avgjørende for regionen. FN har ansvar for å forvalte utvikling, modning og salg av tomter på området, til enhver tid i tråd med gjeldende reguleringsplaner. Som tidligere

⁴ Verdiskapningen er verdiene skapt av samhandlingen mellom bedriftens egne ansatte, bedriftens kapital, og naturressurser som bedriften eier selv eller har fått tillatelse til å utvinne. Den samlede verdiskapningen blir så fordelt på ansatte som lønn, kapital- og naturressurseiere som overskudd og stat/kommune som skatter og avgifter. (Blomgren 2012:18)

beskrevet har mye av området vært på offentlige hender, men deler av det har også vært privat grunn som er blitt overtatt og solgt, eller leid videre.

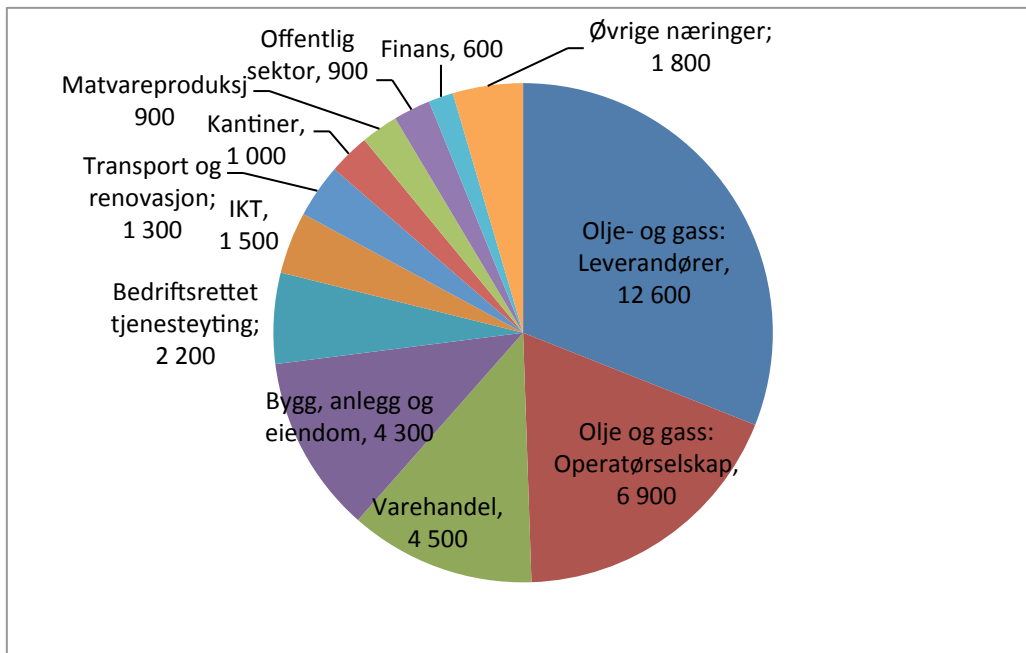
Figur 3.1. Samlet reguleringsplan for området 2005 (Kilde: Forus næringspark AS, 2013)



Figuren viser samlet reguleringsplan over området fra 2005. Mesteparten av dette arealet er nå modnet, og utbygd. I tillegg kommer oppgrensede areal i Sandnes og Sola som ikke er regulert inn i nåværende plan. Det som er skravert med blått og blå/lilla er tenkt til kontor/industri/forretning. Gult/hvitt til annet formål, rødt og brunt annet offentlig formål. (kilde: Forus næringspark AS, 2013)

”Forus Næringspark skal være den ledende utvikleren av næringstomter i Stavanger-regionen” (Forus Næringspark AS, 2013). Dette er målsetningen til selskapet, og om man ser på hvor mange virksomheter, og da særlig innenfor den prioriterte sektoren olje og gass, som har etablert seg på området kan man slå fast at det har vært en suksess. Samtidig viser tallene i figuren nedenfor at det også innenfor andre sektorer er populært å etablere seg på området, sentralitet i forhold til flyplass, sentrumsområdene. Ikke minst det faktum at annen kompetansetung næring er etablert i området bidrar i følge administrerende direktør, sterkt som tiltrekningskraft når en virksomhet er på jakt etter tomt eller nye lokaler.

Fordelingen av virksomheter og ansatte vises i diagram nedenfor, det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til ansatte i IKT, da også en del av de ansatte her også direkte eller indirekte er leverandører til olje og gassnæringen. Men man ser tydelig at det er olje og gass som har opp mot halvparten av de ansatte på området.

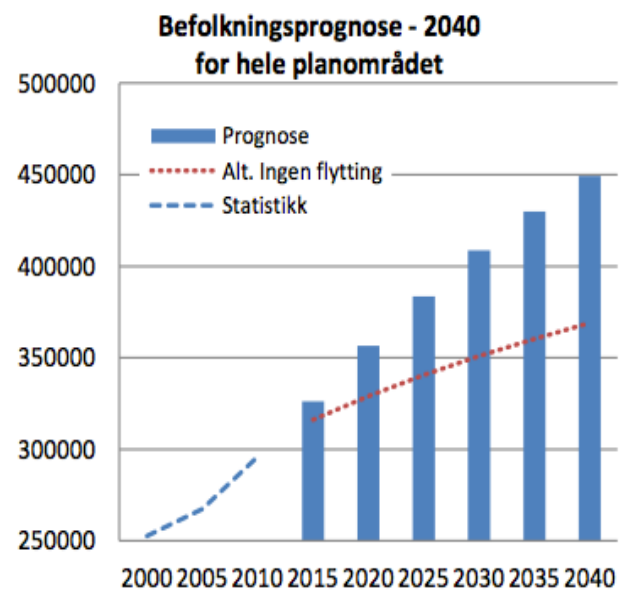


Figur 3.2
Ansatte på området fordelt på virksomhet.
kilde:
(Blomgren, 2012:10)

Næringsklyngen for olje og gass på Forus har i overkant av 19 000 ansatte, dette er mer enn hele den maritime næringsklyngen i Møre og Romsdal som pr. 2011 hadde 15 000 ansatte. Dersom vi tar med ansatte i Stavangerregionen for øvrig som er 43 000, vil antallet ansatte samlet også bli betydelig større enn Subsea -Valley Telemark som har 50 000 ansatte pr. 2012 (Blomgren, 2012).

I den utvidede Stavanger-regionen er det ca. 175 000 ansatte (utvidet med Jærkommunene, og ytre Ryfylke)(Blomgren, 2012). 40 000 av disse arbeider i dag på Forus. Om vi ser tilbake til 1990 var tallet i overkant av 6 000 ansatte, samtidig har selve området regulert til næringsvirksomhet også økt betydelig fra 1590 dekar i 1990 til 6500 utbygde dekar i 2014. Denne formidable utviklingen bringer med seg en rekke gevinster, økte skatteinntekter til kommunene, nye arbeidsplasser, tilflytting til regionen, heving av det generelle kompetansenivået på i næringsklyngene og tilliggende virksomheter. Internasjonale bånd skapes, og positive synergier oppstår også for annen nærings- og gründervirksomhet. Samtidig har regionen store utfordringer knyttet til samferdsel og begrensede arealressurser. Særlig området rundt Forus er preget av voldsom trafikkvekst, befolkningsframskrivninger tyder på at trafikkveksten kan øke med inntil 200 000 flere biler i døgnet frem mot 2030 (Rogaland fylkeskommune, 2013). Dette krever omfattende tiltak, og det viser seg vanskelig å utarbeide planer som makter å holde tritt med den hurtige veksten, både når det gjelder folketall, transportarbeid, og boligbehov.

I regionalplan for Jæren som ble vedtatt i oktober 2013 slås det fast at det er behov for ca. 70 000 nye boliger fram mot 2030. Det legges opp til 50% fortetting av eksisterende boligområder (Rogaland fylkeskommune, 2013). Behovet for å flytte transportarbeidet i regionen bort fra bil og over på kollektiv, gang og sykkel er presserende. Ikke bare av hensyn til klimamål og arealutnyttelse, men også næringslivet taper på at folk står i kø. NHO hevder køkostnadene på Nord-Jæren utgjør 685 mill. kroner årlig, og at dette med dagens vekst vil øke med 35% frem mot 2030 (NHO,2013).



Figur3.3 Befolkningsprognose Nord-Jæren (Kilde: Rogaland fylkeskommune, 2013:13)

I forbindelse med klargjøring og modning av tomter på området har Forus Næringspark siden oppstarten på 1970 tallet arbeidet med små og store prosjekt for å styrke infrastrukturen på området, i spleiselag med offentlige myndigheter, eller alene. Dårlige grunnforhold har i følge administrerende direktør gjort det nødvendig med til dels omfattende arbeider for å klargjøre tomter, og legge til rette for den infrastrukturen som et næringsareal av denne størrelsen må ha. Senest sommeren 2013 sto ny kollektivbro over motorveien klar, finansiert av FN. I følge regionalplanen er det fortsatt omfattende utfordringer knyttet til tilrettelegging for kollektivtrafikk på området (Rogaland fylkeskommune, 2013).

Ledelsen i FN oppgir at de har jevnlig dialog med aktørene på området, både når det gjelder utviklingsbehov for selve området, samarbeid nye strategier og planer som er under utarbeiding, men også som en del av Næringsforeningens ressursgruppe for Forus området og Stavanger-regionen. FN utvikler reguleringsplaner for enkeltprosjekter som er i tråd med øvrig planverk, og er høringsinstans sammen med de øvrige aktørene på området når overordnede planer utarbeides.

3.6 Styret, administrasjon og datterselskap

Forus Næringspark AS er som tidligere beskrevet et heleid offentlig aksjeselskap. Eiet av de tre kommunene som har arealer som tilligger området, Stavanger 49%, Sandnes 49% og Sola som den minste eieren med 2%.

På tross av ulike eierandeler i selskapet er styret sammensatt av tre politikere fra hver kommune. Tradisjonelt har det vært ordførere og andre sentrale politikere som besitter disse styrevervene, i dag er det kun Sola som er representert med ordføreren i styret. Styresammensetningen slik den er i dag innebærer at Høyre og AP er representert med tre representanter, KrF har to, mens FrP har en representant. Høyre har for tiden styreleder.

I tillegg til administrerende direktør har Forus Næringspark seks ansatte, tre av disse er ansatt på deltid. Direktøren er saksforbereder til styret, og har ansvar for den daglige

driften. Fordi FN er et aksjeselskap er forhold som organisasjonsstruktur, eier og ansvarsforhold for en stor del hjemlet av bestemmelsene i aksjeloven.

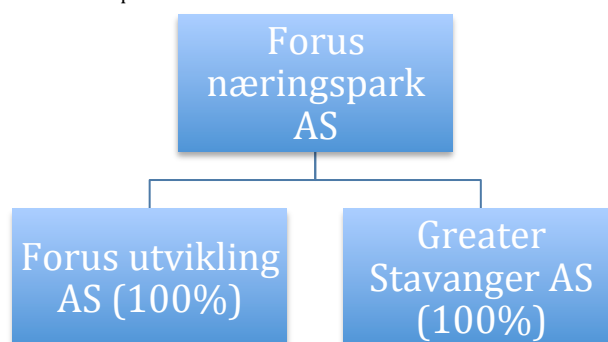
Selskapet har en generalforsamling som består av 6 representanter fra hver av eierkommunene. Selskapet hadde tidligere også representantskap, denne ble vedtatt tatt ut i generalforsamling i 2011, i stedet organiseres det eiermøter for å holde kontakt med eierne mellom generalforsamlingene. Eiermøtene består av ordfører og/eller rådmann fra hver av eierkommunene, og arrangeres i følge daglig leder ved behov, og dersom store endringer planlegges.

Selskapets aksjekapital er pålydende kroner 15 100 000, fordelt på aksjer i 3 klasser, der klasse A og B har 7400 aksjer pålydende kroner 1000, mens aksjeklasse C har 300 aksjer pålydende kroner 1000. Aksjeklassene er fordelt på de tre ulike eierne og gir altså like rettigheter.

I 2012 hadde selskapet en omsetning på kroner 300 437 000, registrert årsresultat var på kroner 35 058 000. Vi må tilbake til 2008 for å finne negativt årsresultat som da var kroner 19 275 000. Egenkapitalen har for øvrig de siste årene vært stigende, fra kroner 220 000 000, - i 2004 til kroner 517 966 000,- i 2012. Gjelden har de siste årene vært relativt stabil, og er for 2012 på kroner 222 218 000 (Dine Penger, 2014). Forus Næringspark har hjemlet i sine vedtekter at det ikke kan tas ut utbytte fra selskapet, dette har det i følge administrerende direktør vært noe uenighet om blant eierne, men det ble sist slått fast på generalforsamling i 2011.

Forus næringspark AS har siden oppstarten etablert flere datterselskap, og organisasjonskartet ser derfor ut som følger:

Figur3.4 Oversikt over selskap med datterselskap



- Forus Utvikling AS er 100 % eiet av Forus Næringspark AS og har samme adresse. Selskapets formål er å finansiere og opparbeide rekkefølgetiltak i henhold til særskilte bestemmelser i reguleringsplaner for Forus Næringspark. Daglig leder i Forus Næringspark AS fungerer som daglig leder i selskapet.
- Greater Stavanger AS er 100 % eiet av Forus Næringspark AS. Består av 15 partnerkommuner og Rogaland fylkeskommune, men det er Forus Næringspark som er eier. Selskapet arbeider med strategisk næringsutvikling og næringspolitikk i regionen. Blant annet har de utarbeidet strategisk næringsplan som er vedtatt i partnerkommunene og fylkeskommunen. Greater Stavanger sitt styre består av sentrale politikere fra partnerkommunene fordelt etter folketall. Selskapet har 11 ansatte. Det avgis årlig selskapsbidrag fra FN til Greater Stavanger pålydende 9

millioner kroner, med tillegg inntil 6,5 millioner kroner som tilsvarer kroner 30 pr. innbygger i eierkommunene.
(Rogaland revisjon, 2010:21)

I tillegg har Forus Næringspark eier 45% av aksjene i IPark Eiendom AS (tidligere Rogaland Kunnskapspark) Selskapets formål er å forvalte eiendom. Selskapet har ingen ansatte i det administrasjon og drift er ivarettatt av Peter Smedvig AS. Daglig leder og styreleder i FN sitter i styret i IPark Eiendom AS.

Det omtalte negative resultatet i 2008, kan skrives tilbake til nedskrivning av aksjer i Gjesdal Næringspark AS. Forus Næringspark AS eide 50 % av aksjene i selskapet. Men disse ble altså nedskrevet i 2008, og senere solgt til Gjesdal kommune for 1 krone. Det var noe strid rundt eierskapet i dette selskapet, der noen av de daværende styremedlemmene fremholdt at FN burde konsentrere seg om Forus området, og ikke drive forretninger lokalisert andre steder. Andelene ble da også senere solgt til Gjesdal kommune.

3.7 Forus – visjonen, hva med de neste 30 årene?

På Forus området i dag er 6500 dekar utbygd til næringsareal, utbyggingen og etablering av virksomhetene på området har pågått siden det "løsnet" for næringsområdet på midten av 1970 tallet. Det innebærer at utviklingen av området har vært preget av en stegvis utvikling, og vi kan i dag se en blanding mellom arealkrevende produksjons og industrivirksomheter, og kunnskaps og teknologibedrifter som har et langt lavere plassbehov pr. ansatt. Samtidig er det etablert en del handelsvirksomhet på området, da særlig handel som ligger innenfor det som i regionalplanen gjerne defineres som plasskrevende varer, som bil/motor, trelast, byggevarer, og i noen tilfeller hvite/brunevarer og møbler. Området som helhet bærer preg av å være utviklet stykkevis og delt, det fremstår som et litt trist og grått område. Det er ikke lagt opp til at man skal kunne bevege eller oppholde seg utendørs, eksempelvis er det i liten grad fortau, eller markerte overganger for fotgjengere, og det er ikke etablert grøntareal, eller uteareal som oppholdsrom. Man kan si at området slik det er i dag, er et sted man drar til for å gjøre det man skal, det er ikke et sted man ønsker å oppholde seg utover det (Forus Næringspark AS, 2013)

Det er tidligere gjort beregninger på tomteutnyttelse for deler av området, man fant da at kun 30% ble utnyttet i forhold til gjeldende planer. Administrerende direktør i FN forteller at det er utbygd ut ca. 1 million kvm på Forus Vest som fortsatt er under utbygging. Det er i følge direktør plass til 4 millioner kvm på dette området innenfor gjeldende plan. Dette betyr at det er god plass, men det avhenger av hvilke typer virksomheter som etableres der. En industriarbeidsplass krever 100 kvm pr. ansatt, mens en kontorarbeidsplass krever 20 kvm. Trenden de siste årene har vært at det i større og større grad etableres kunnskaps og teknologibedrifter på området, mens de arealkrevende produksjonsbedriftene blir det mindre av. Dette henger i følge administrerende direktør nok også sammen med tomteprisene, med en pris på opp i mot 3600 pr. kvm blir kostnadene raskt veldig høye når så mye areal går til spille.

Det arbeider i dag ca. 40 000 ansatte på Forus området, mens det frem mot 2030 er potensiale for nærmere 90 000. Dette sammen med den antatt sterke folkeveksten vil medføre en betraktelig økning i transportarbeidet til og fra området. I gjeldende planer, og sist i regionalplan for Jæren er det lagt inn forutsetninger om styrking av kollektivtilbudet også på Forus området (Rogaland fylkeskommune, 2013). Slik situasjonen er i dag er Nord-Jæren den storbyregionen i landet med lavest andel kollektivreisende (SSB, 2014), i tillegg til

at vi har en lav andel gående og syklende. Reiser til og fra Forus området er i stor grad bilbasert, og fordi området ligger midt mellom Stavanger og Sandnes, er dette en flaskehals i trafikkavviklingen for hele storbyregionen.

Med utgangspunkt i stort behov for å modernisere infrastruktur på området og optimalisere tomteutnyttelse for å legge til rette for fremtidig vekst, besluttet Forus Næringspark AS å sette i gang et omfattende strategiarbeid i 2011. Styret fattet et enstemmig vedtak som ga følgende mandat til det videre arbeidet:

- Styret gir sin tilslutning til at Forus Næringspark skal arbeide for å komme i posisjon som tilrettelegger og katalysator for en revitalisering og fornyelse av hele Forus-området, med henblikk på å kunne ta imot 30-40 000 nye arbeidsplasser og 5-8 000 nye boenheter.
- Styret gir sin tilslutning til at Forus Næringspark i samarbeid med Fylkeskommunen og kommunene Stavanger, Sandnes og Sola utreder effektive kollektivløsninger med høy frekvens og effektiv fremkomst.
- Styret gir tilslutning til at Forus Næringspark i en første fase gjennomfører nødvendig informasjonsinnhenting, analyser og avklaringer som legger grunnlag for utarbeidelse av en helhetlig strategi og overordnet plan – inklusiv et grovt investeringsanslag for gjennomføring av planene.
- Styret forutsetter å få seg forelagt ny sak før denne fremmes overfor kommunene. (styrevedtak FN 2011)

Tekstboks 3.2 Kilde: (direktør, muntlig info for fylkesutvalget i Rogaland 18.02 .2014)

Samtidig ble selskapet i "Forus-møtet 2012"⁵ utfordret til å se området i fremtiden, og følgende spørsmål ble stilt:

- Hva må til for at landets viktigste næringsområde kan fortsette å vokse?
- Hvordan trekke til seg flere spennende bedrifter uten at bilkøene gir infarkt og kostnaden skyter i været?

Tekstboks 3.3 .Kilde: Næringsforeningen i Stavangerregionen, 2012)

Til å gjennomføre arbeidet med fremtidsvisjonen inngikk Forus Næringspark AS et samarbeid med det danske arkitektfirmaet Juul og Frost. Det ble så utarbeidet en rapport i form av en fremtidsvisjon for området, der målet var å gjøre et av Norges kanskje viktigste næringsområdet til et område der de beste kunnskaps og teknologibedriftene vil etablere seg i fremtiden.

I visjonen legges det vekt på økt urbanisering og transformasjon av området, det skal utvikles et område der folk ønsker å bo og oppholde seg. Tanken bak dette er at det gjennom etablering av boliger i, og rundt området vil være mulig å redusere transportarbeidet til og fra området. Det legges opp til at boliger, og servicetilbud etableres i tett tilknytning til hovedtraseer for kollektiv, slik at det blir enkelt å velge bort bil når man skal bevege seg i området.

"10 minutters-byen" er introdusert som et begrep i visjonen, det innebærer at man skal kunne bo, leve og jobbe innenfor en radius av 10 minutter, en "urban landsby". Det etableres grønne lunger, og åpne kanaler gjennom området mot sjøen, med ferdselsårer for gang og sykkel, som skal gjøre det mulig, og attraktivt å bevege seg rundt på området på sykkel eller til fots. For å knytte området tettere sammen økes tomteutnyttelsen fra dagens omtrentlige 50% samlet for hele området, til rundt 200%, dette gjøres gjennom å bygge tettere, høyere, og gjennom transformasjon av områder med i dag arealkrevende virksomhet, og store produksjonslokaler (Forusvisjon.no Juul/Frost 2013).

⁵ Forumsmøtet – møtet arrangeres årlig av Næringsforeningen, i samarbeid med Forus næringspark. Innledere på 2012 møtet var fylket regionalplansjef, samferdselsjef, lufthavnsjef, visepresident i Statoil, daglig leder i FN, samt et arkitektbyrå (Kilde; Næringsforeningen, 2012)

60.000 flere arbeidsplasser og 60.000 nye innbyggere. Fra nærings- og industriområde til attraktivt og urbant byområde der folk kan bo, leve, jobbe og handle. Fra landets viktigste næringsområde til Europas mest attraktive lokaliseringssted for energi- og teknologibedrifter. (Forus Næringspark, 2013)



Foto 3.4. Forus -området sett fra Forus Øst og innover i området, innfelt transformasjon, nytt togstopp, og gjennomgående grøntstrukturer (foto: Juul/Frost Forusvisjon 2013)

Forusvisjonen ble presentert for eierne og næringslivet våren 2013, den vakte da både begeistring og motstand. Det er enighet om at det er behov for å modernisere området, men hvorvidt det skal etableres boliger, og økt grad av service og handel i området er svært omstridt (Stavanger Aftenblad, 2013).

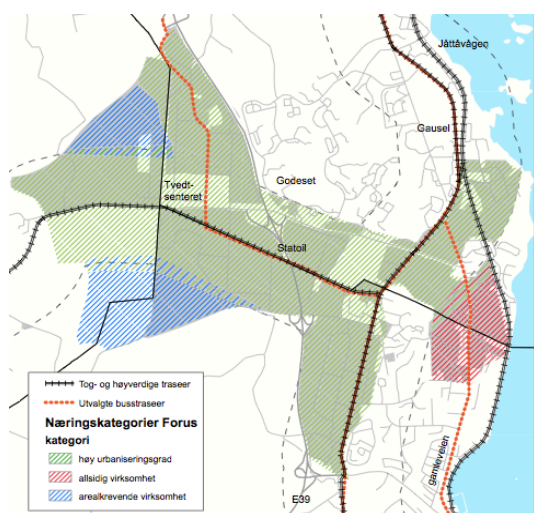
Basert på oppslag i Stavanger Aftenblad gjennom året 2013, er det etter min vurdering særlig noen punkter i visjonen som har medført diskusjon og motstand:

Transformasjon gjennom økt fortetting, og etablering av boliger på området vil kreve flytting av eksisterende arealkrevende og støyende virksomhet. Dette har vært gjenstand for kritikk fra både bransje, og noen av eierne som fremholder at blandingen av virksomhet nettopp er kimen til suksess, og at slik endring vil være i strid med formålet til næringsområdet.

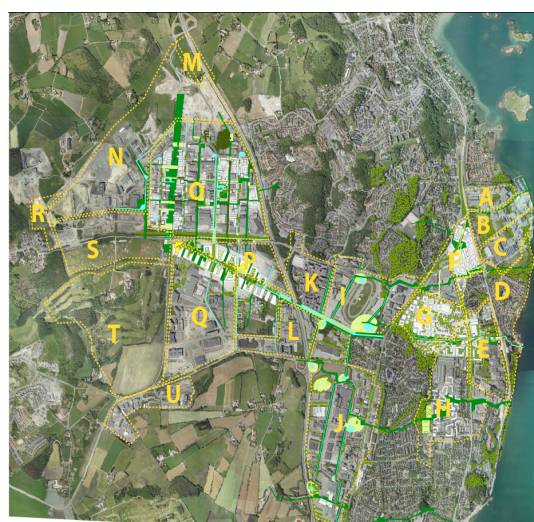
- Etablering av handels og senterstruktur på området er i strid med gjeldende regionalplan. Slik situasjonen er i dag konkurrerer allerede Forus området med de to bysentrene om handel. Statistikk fra regionalplan for Jæren 2013 – 2040 viser at handelen på Forus har økt med 7% årlig siden 2004, mens det for hovedsentrumsområdene Sandnes og Stavanger bare har økt med henholdsvis 1,3 og 2,2% i den samme perioden. Regionalplanen slår fast at det ikke bør etableres nye sentra som bidrar til å svekke hovedsentrene som er fastlagt i planen (Rogaland fylkeskommune, 2013).
- Utbygging av Forus området med 15-20 000 nye boliger, vil kreve omfattende endringer i gjeldende planverk, både når det kommer til regulering av områder til boligformål, men også når det gjelder annen nødvendig infrastruktur dersom 40 – 60 000 nye innbyggere skal bo på området. Eierkommunene og fylkeskommunen er

skeptiske til en slik utbygging, og det er i strid med regionalplan og bestemmelsene knyttet til boligformål.

- Visjonen åpner for nytt togstopp for Jærbanen på gamle Forus stasjon, dette vekker motstand både hos jernbaneverket og hos NSB, i tillegg til at eierkommunene Stavanger og Sandnes i forbindelse med høringen til jernbaneverkets handlingsplan har frarådd dette. Dersom det ble åpnet for nye togstopp ville eksempelvis Sandnes arbeide for nytt stopp på Lura som ligger lenger sør.
- Sandnes uttrykker en tydelig skepsis til planene om utbyggingen på Forus Øst og ned mot Gannsfjorden, bakgrunnen for dette er bekymring for at en omfattende utbygging her vil fortrenge planlagt utbygging av boliger i Sandnes Øst.



Figur 3.5. kartutsnitt over næringskategori, (kilde: Rogaland fylkeskommune, 2013:45)



Figur 3.6. Flyfoto over området, med visjonsendringer innfelt. (Juul/Frost Forusvisjon 2013)

I kartutsnitt fra regionalplanen, ser vi at det opprinnelige reguleringsområdet er utvidet mot øst og mot sør. Vi ser også at størstedelen av området er tenkt med høy urbaniseringsgrad, mens arealkrevende virksomhet fortrenses mot vest. –

Det er særlig området mot sjøen i øst som har ført til noe konflikt både blant eiere, men også blant regionale myndigheter. Regionalplanen tar ikke opp i seg detaljer om transformasjon på området, det er henvist til kommuneplanarbeidet for området. Det er startet et arbeid med interkommunalplan for området i januar 2014. Sandnes, Stavanger og Sola kommune skal arbeide frem denne planen i samarbeid, saksansvarlig er Sandnes kommune. Kilde: (Rogaland fylkeskommune, 2013)

I forbindelse med presentasjonen av Forus visjonen, har ledelsen i Forus Næringspark fremholdt at visjonen på en rekke områder svarer på utfordringene regionen har i dag knyttet til areal og transport. Det slås fast i regionalplan for Jæren at det er behov for 70 000 nye boliger i regionen frem mot 2040. For å få til en slik vekst vil det være viktig å legge en stor del av dette langs eksisterende kollektivårer (Rogaland fylkeskommune, 2013), som for eksempel langs jernbanen i Forus området, dette vil kunne løse en del av trafikkproblemene vi opplever i dag. Det fremholdes at visjonen er en visjon for framtida, og at transformasjonen skal foregå over mange år, dette gjør at man lettere kan forholde seg til, og forberede seg på de endringene som planlegges. Blant annet vil problematikken knyttet til flytting av arealkrevende virksomhet foregå stegvis, og i tråd med virksomhetenes fremtidige behov for nye lokaler, eller større areal, det pekes også

på alternative områder for slik virksomhet utenfor storbyområdet (Forus Næringspark, 2013)(Stavanger Aftenblad,2013).

Bakgrunnen for en så ambisiøs framtidsvisjon handler i følge administrerende direktør for Forus Næringspark, først og fremst om et ønske om å utvikle området til å være en foretrukken arbeidsplass for de beste hodene også i framtida. I Europa og USA blir det mer og mer vanlig å etablere urbane senterstrukturer i områder med høy nærings-og teknologivirksomhet. Det er attraktivt å kunne jobbe, bo og leve innenfor en viss radius, det å slippe å bruke tid på å reise inn og ut av et område, å ha alle servicefunksjoner i nærheten oppfattes som en viktig faktor når store teknologi og kunnskapsbedrifter skal velge lokasjon for nyetablering.

3.7.1 Regionalplan for Nord-Jæren

Nord-Jæren har hatt en svært høy befolkningsvekst de siste årene, befolkningsframskrivninger fra 2000 viste at innbyggertallet i planområdet til regionalplan (10 kommuner⁶) ville være 330 000 i 2040. Nye framskrivninger foretatt i 2012 basert på den økte arbeidsinnvandringen, og vekst i olje-og gassnæringen vi har sett de siste årene viser at forventet innbyggertall i 2040 vil være 450 000, 42,8% mer enn tidligere antatt (Rogaland fylkeskommune, 2013). I arbeidet med den nylig vedtatte regionalplan for Jæren ble det tidlig besluttet at arealdelen som lå til grunn for fylkesdelsplan for langsiktig byutvikling på Jæren som ble vedtatt i 2000, fortsatt skulle ligge til grunn for det videre arbeidet med utvikling av regionen. Man tar altså utgangspunkt i at de foreliggende arealene som er godkjent i de ulike kommuneplanene, i tillegg til arealer avsatt til framtidig bystruktur i fylkesdelsplanen er tilstrekkelig fram mot 2040 på tross av økte forventninger til befolkningsvekst i planområdet.

Det har vært noe uenighet om hvorvidt arealdelen også burde revideres i forbindelse med ny plan. Særlig næringsliv og kommuner som opplever stor arealknapphet har vært pådrivere for revisjon også av arealdelen. På den annen side har særlig landbruksinteressene vært opptatt av å opprettholde arealplanen som den er, fordi denne, etter mye strid den gangen den ble vedtatt, har en klart definert grense for landbruk. Nord-Jæren, og store deler av arealene her har nasjonal verdi som landbruksområde, og både nasjonale og regionale myndigheter har vært opptatt av å verne nettopp disse områdene for utbygging. Dette til tross toppet Rogaland i mange år statistikken over omdisponering av landbruksjord. I tillegg har fylket en svært høy tetthet av kulturminner og fornminner. Kombinasjon av jordvern og kulturminnevern gjør at mange kommuner på Nord-Jæren har stor arealknapphet.

3.8 Eierskap og styringsinstrumenter

I dette underkapittelet er hovedkildene eierskapsmeldingene til Stavanger kommune vedtatt i 2010 og Sandnes kommune vedtatt i 2008. Disse dokumentene er begge utformet med en introduksjon om ulike former for kommunalt eierskap, sjekkpunkter ved etablering av ulike interkommunale samarbeid, eller egne kommunale foretak. I tillegg inneholder dokumentene en oversikt over kommunens ulike samarbeid og foretak, med beskrivelse, formål, og organisasjonsform.

⁶ Regionalplan for Jæren inkluderer Stavanger, Sandnes, Randaberg, Rennesøy, Sola, Strand, Klepp, Time, Hå, og Gjesdal.

Forus Næringspark er opprettet som et aksjeselskap fordi eierkommunene ønsket et selskap som et eget rettssubjekt når de besluttet å etablere et samarbeid om tomteutviklingen på området.

Aksjeloven gir noen klare begrensninger på hvordan selskapet skal organiseres og hvordan eierskapet må innrettes. Dette innebærer at eierne har mindre mulighet for direkte styring og kontroll med selskapet og den daglige driften. Det er generalforsamlingen som er det øverste organet, og eierne må utøve sitt eierskap gjennom denne. Eierne kan gjennom sine eierskapsmeldinger og eierstrategier gi rammer for krav og forventninger de til enhver tid har til selskapet. Aksjelovens krav til likebehandling begrenser styringsmulighetene til enkeltaksjonærer i deleide selskap. Generalforsamlingen kan ikke treffe beslutninger som er egnet til å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning. Kravet om likebehandling påvirker den generelle styringsdialogen med selskapene (Sandnes kommune, 2008).

Stavanger, Sandnes og Sola er alle kommuner som har lang erfaring med interkommunale samarbeid både i aksjeselskap (AS) og interkommunale selskaper (IKS). Kommunene har utarbeidet eierskapsmeldinger for sine ulike eierskap, og det er utarbeidet en felles eierskapsoversikt for eierkommunene i tillegg til Randaberg kommune (KS, 2014). Både Stavanger og Sandnes har andeler i om lag 15 aksjeselskap hver, de har begge i sin konsernstruktur godt over 30 ulike samarbeid, eller styringsnettverk som de har interesser i.

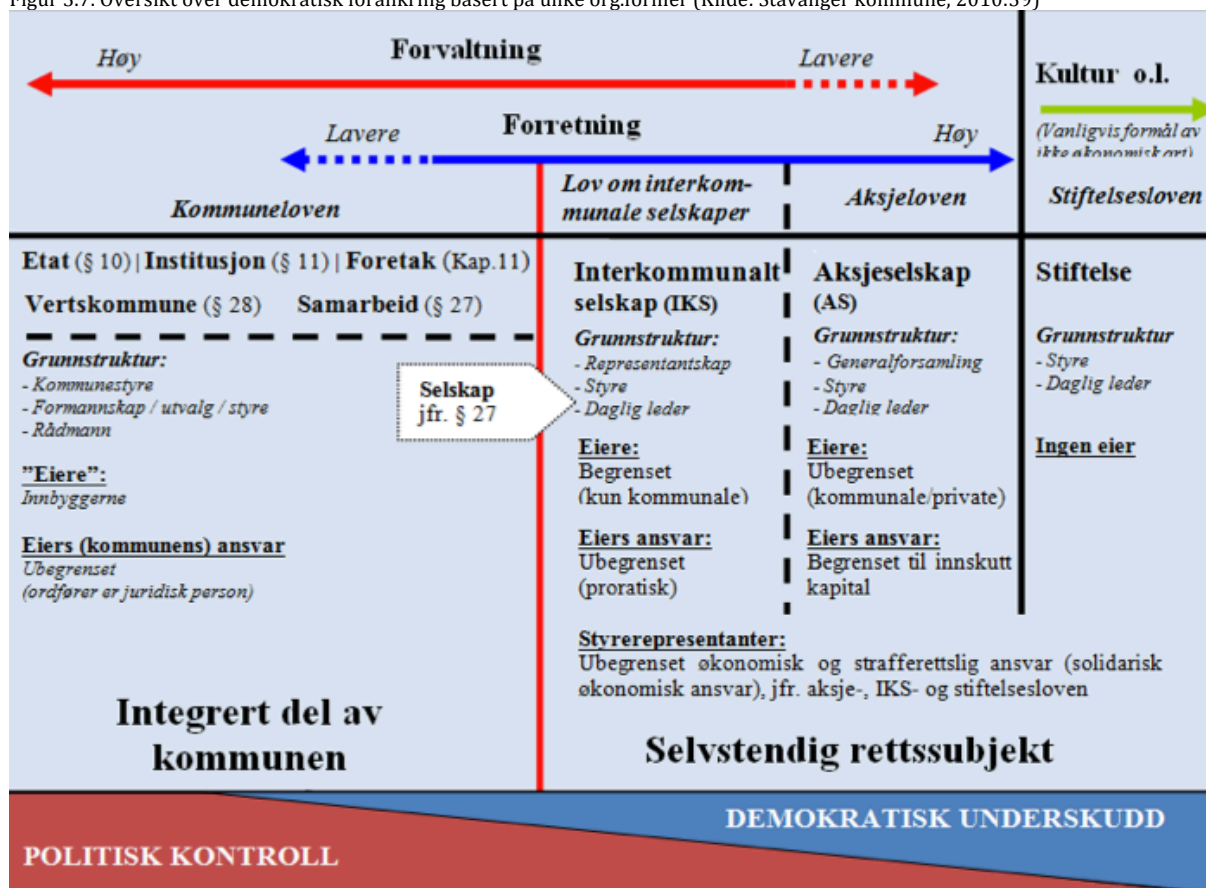
Eierskapsmeldingene til Sandnes og Stavanger gir en innføring i hvordan ulike selskaps og organisasjonsformer påvirker mulighet for politisk styring, demokratisk forankring og kontroll. Dokumentene gir også en oversikt over de aktuelle lovbestemmelsene som gjelder for de ulike selskapene, samt en generell innføring i forvaltningsloven, og nye regler for habilitet som trådte i kraft 1.januar 2011.

Dokumentene inneholder en oversikt over ulike formål med eierskap, og sjekkpunkter som skal være vurdert før organisasjonsform velges. Sandnes har for eksempel lagt til grunn ulike motiver som skal vurderes ved fremtidig selskapsdannelse. Finansielt motiv, der det er store muligheter for økonomisk gevinst, og begrenset men tilstedeværende økonomisk risiko. Politisk motiv, der strategiske valg og posisjonering av egen kommune står i fokus.

Effektivisering av tjenestetilbudet, der fellesløsninger bidrar til bedre og mer hensiktsmessige tjenester. Samfunnsøkonomisk motivert, der det er større samfunnsøkonomisk utbytte ved selskapsdanning, og det samtidig er et viktig aspekt at det er på offentlige hender. Forus Næringspark AS er definert i eierskapsmeldingen til å være et selskap med fortrinnsvis samfunnsøkonomiske formål (Sandnes kommune, 2008). Stavanger har ikke identisk, men lignende inndeling, og begge kommunene viser gjennom dokumentene at de vurderer formål og forventninger opp mot type organisasjonsform.

Stavanger kommune har i sin eierskapsmelding brukt en modell for å tydeliggjøre for politikerne hvilken grad av styring og kontroll det demokratiske nivået har avhengig av valgt organisasjonsform, sammen med en enkel forklaring på hvor ulike typer virksomheter bør ligge på akse mellom høy og lav kontroll.

Figur 3.7. Oversikt over demokratisk forankring basert på ulike org.former (Kilde: Stavanger kommune, 2010:39)



Ved gjennomlesing av dokumentene fremgår det at begge kommunene har vedtatt at det skal avholdes årlige eiermøter/kontaktmøter med politisk og administrativ ledelse. Det fremgår av datainnsamlingen at det er gjennomført eiermøter, men da på initiativ fra daglig leder i forbindelse med omfattende endringer i selskapet. I eierskapsmeldingen for Sandnes kommune skrives det at bystyremøtene i september skal avsettes til eierskapsaker – etter gjennomgang av møteprotokoller ser det ikke ut til at dette er gjennomført, med unntak av første året etter at eierskapsmeldingen ble vedtatt (Sandnes kommune, 2008) På samme måte fremgår det i eierskapsmeldingene at det skal utarbeides spesifikke eierskapsstrategier for selskapet, det er ikke gjennomført i noen av kommunene. Sandnes kommune har spesifikt nedfelt i sin økonomiplan 2014 – 2017 at arbeidet med eierskapsstrategier må nedprioriteres (Sandnes kommune, 2013).

Sandnes kommune har et eget kapittel om kjøreregler for eierskap og styrerepresentasjon i sin melding. De har også en beskrivelse om hvordan styremedlemmer, eller utsendinger til generalforsamlinger skal kunne ta opp saker til politisk avklaring og forankring. Det er spesifikt nevnt at det skal velges en fraksjonsleder for kommunens utsendinger til generalforsamling, og at saker skal tas opp i politiske fora i forkant dersom de er av en karakter som gjør det nødvendig.

Stavanger har ikke slike formuleringer i sitt dokument, mens begge kommunene har formuleringer som fremhever behov for åpenhet og mer-offentlighet der det er mulig.

Begge kommunene har formuleringer der de fremhever sitt eget ansvar som eiere, for å drive et aktivt, langsiktig, og forutsigbart eierskap. Det er spesifikt nevnt at utvelgelse av styremedlemmer og styresammensetning skal skje basert på kompetanse hos den enkelte, og med utgangspunkt i at styresammensetningen skal bidra til at styret samlet har den kompetanse som kreves i det enkelte selskap (Stavanger kommune,2010), (Sandnes kommune, 2008).

Stavanger kommune forutsetter i eierskapsmeldingen at selskapene utarbeider etiske retningslinjer, dette er tydelig uttrykt og i tillegg vektlegges det at selskapene skal følge kommunens egne etiske standarder. Det vektlegges at det bør utarbeides etiske retningslinjer for anskaffelser, i tråd med offentlige retningslinjer og ILO-konvensjonen. Sandnes har ikke omtalt dette i sitt dokument.

Stavanger har besluttet at kommunalutvalget⁷ som skal stå for det strategiske eierskapet, det vil også sluttbehandle enkeltsaker som angår kommunens eierskap. Bystyret skal fortsatt oppnevne styrerepresentanter og behandle saker av stor prinsipiell og/eller strategisk karakter, mens kommunalutvalget vil ha en funksjon som arbeidsutvalg for bystyret i eierskapsaker. I Sandnes er det bystyret som behandler eierskapsaker, saken kan gå innom formannskapet for behandling, men sluttbehandles alltid i bystyret.

Begge kommunene har et avsnitt som spesifikt gjelder for eierskapet i Forus Næringspark AS, og hvilke områder det er behov for koordinering, eller der det er overlappende grenseflater. Sentrale områder er langtidsplaner for kommunalteknisk infrastruktur, samferdsel og næringsarealer, og rullering av kommuneplanen. I regionale oppgaveløsninger om næringsutvikling, og tiltak i strategisk næringsplan er selskapet en sentral aktør på vegne av eierkommunene.

3.8.1 Selskapskontroll 2009

I 2009 gjennomførte Rogaland revisjon en selskapskontroll av Forus Næringspark AS, Rogaland revisjon IKS, er et interkommunalt revisjonsselskap. De foretar forvaltningsrevisjon og selskapskontroller av kommunale virksomheter, og selskap etter mandat fra kontrollutvalgene i eierkommunene.

Mandat for gjennomføring av denne selskapskontrollen er vedtatt av kontrollutvalgene i alle eierkommunene:

- *Hvordan er selskapet styrt og hvordan er eiernes oppfølging av selskapet lagt opp?*
 - *Hvilke incentivordninger innenfor tomteutvikling er etablert, og fungerer disse etter sin hensikt?*
 - *Hvordan håndterer selskapet etikk, arbeidsmiljø og miljøvern?*
 - *Hvilken praksis i forhold til anskaffelser og offentlighet utøver selskapet?*
- (kilde: Rogaland Revisjon, 2010:13)

⁷ Kommunalutvalget i Stavanger består av 9 medlemmer, med ordfører og varaordfører som leder og nestleder. Utvalget ligger i rett linje under formannskapet i organisasjonskartet, og fungerer som arbeidsutvalg for formannskapet. Utvalget delegert myndighet på blant annet næringsutvikling, og plan-og koordineringsområdet. (Kilde. Stavanger Kommune, 2014)

Rogaland revisjon har valgt å legge KS sine anbefalinger om kommunalt eierskap til grunn for denne kontrollen. Dette er et dokument som inneholder 19 anbefalinger for eierstyring. Anbefalingene er utarbeidet av KS eierforum, hvor blant annet Stavanger kommune var en av deltakerne (KS, 2014)

Revisjonen mener det er viktig at kommunene har et aktivt og bevisst forhold til sin rolle som eiere. Etablering av ulike selskap og samarbeid fordrer at kommunene har en avklart holdning til de ulike lover og regler som gjelder for det enkelte selskap. Det stilles andre krav til åpenhet, tilsyn og kontroll enn for ordinære kommunale virksomheter, det fordrer en annen type ryddighet og kunnskap for at man skal ha troverdighet og legitimitet i rollen som eier. De juridiske rammene for eierstyring, tilsyn og kontroll samt selskapsledelse fremgår hovedsakelig av kommuneloven, lov om interkommunale selskaper og lov om aksjeselskaper. Kommunens eierstyring og selskapenes virksomhet vil også omfattes av andre rettslige rammer som forvaltningsloven, offentlighetsloven, regnskapsloven, lov om offentlige anskaffelser (Rogaland Revisjon, 2010).

Den gjennomførte selskapskontrollen i FN avdekket ikke forhold som tilsier at eiere, styre og selskap opptrer i strid med gjeldende lovgivning, offentlige pålegg, vedtekter, styreinstruks eller fastlagte strategier. (Rogaland Revisjon, 2010).

De mest sentrale funn i denne selskapskontrollen knytter seg i følge revisjonsselskapet til overholdelse av KS anbefalinger om eierskap. For forhold som gjelder styret dreier dette seg om manglende kvalifikasjonskrav for styremedlemmer, manglende evaluering av styrearbeidet, og manglende begrunnelse for at styrerepresentantene skal være folkevalgte. Revisjonen bemerker i tillegg at eierne ikke har gjennomført obligatorisk opplæring av folkevalgte, og at dette anbefales for å gi styremedlemmer og øvrige eiere en reell mulighet til å ta aktivt del i eierskapspolitikken som kommunen driver. Sandnes kommune har i sin eierskapsmelding nedfelt obligatorisk opplæring for alle folkevalgte. Slik sett er punktet ivaretatt for deres vedkommende, men det er fortsatt ikke utarbeidet strategier som omhandler opplæring i forhold til det enkelte selskap (Rogaland Revisjon, 2010)

I tillegg anbefales at det utarbeides etiske retningslinjer for selskapet, og at selskapet formaliserer prinsippene for samarbeid med private aktører. Rogaland Revisjon IKS anbefaler også eierne tar stilling til om de vil etterleve eller eventuelt begrunne hvorfor de ikke følger hele eller deler av KS anbefalinger om eierskap. (Rogaland Revisjon, 2010)

4 Aktuell forskning og teoretisk rammeverk

Dette kapittelet gir en oversikt over det teoretiske grunnlaget som analyse og drøfting bygger på. Kapittelet har fem underkapittel som hver skal gi en beskrivelse og oversikt over teori og forskning som kan bidra til å belyse problemstillingen. Hovedsakelig er teorien som er valgt knyttet opp til institusjonell teori, som har som utgangspunkt at organisasjoner og institusjoner er dynamiske og organiske størrelser som påvirker og påvirkes av sine omgivelser. Utdyping og klargjøring av de ulike begrepene vil bli vist i de ulike underkapitlene.

Problemstillingens hovedmål er å belyse hvordan legitimitet skapes og utvikles i selskapet. Legitimitet er et sentralt begrep innenfor institusjonell teori, og kan ha ulike innhold og virkning. For at leseren skal ha med seg hva som menes med de ulike formene for legitimitet i denne oppgaven vil jeg her gi en kort forklaring.

Vi kan starte med å skille mellom input-legitimitet og output- og outcome-legitimitet. Med input-legitimitet menes her den type legitimitet som skapes gjennom demokratisk forankring og mobilisering, i litteraturen vises det gjerne til input-legitimitet som fører fram til avgjørelser basert på at det er folket som er den eneste kilden til politisk makt. Dette innebærer at de styrende er representative, underlagt kontroll, og offentlig innsyn. Input-legitimitet kan komme både ovenfra og nedenfra, og er egnet til å generere ny legitimitet, og er gjerne også basert på kommunikative handlinger og logikk. (Amdam, 2011b:104). Output-legitimitet kan forstås som den type legitimitet man oppnår gjennom mål og resultatoppnåelse, denne typen legitimitet er basert på en instrumentell rasjonalitet, der produksjonsmål er det som fokuseres og bidrar til å rettferdiggjøre organisasjonen eller handlingen. I tillegg finnes outcome-legitimitet som fokuserer mer på effekt, verdier og normer hos en organisasjon eller handling, enn på produksjonsmål alene. Denne formen for legitimitet kan igjen forstås som basert på en kommunikativ rasjonalitet (Amdam, 2011b:104).

Innenfor institusjonell teori som ses de institusjonelle omgivelsene som tredelte, i regulative, normativ og kulturell-kognitive elementer som sammen utgjør de byggeklossene i den institusjonelle strukturen. I tillegg har ny-institusjonell teori brakt inn tekniske omgivelser. Dette innebærer at man da har fire element som må tas hensyn til når man drøfter legitimitet i organisasjoner og institusjoner (Amdam, 2011b). Det regulative mekanismene, vil gjennom regler og lover svare til en legal eller regulativ legitimitet, denne er også slik jeg forstår det basert på instrumentell rasjonalitet. Videre har man normativ legitimitet, som omhandler normer og verdier, og bestemmer hva som er rett og galt. Denne formen for legitimitet svarer til kommunikativ rasjonalitet. Det samme gjelder kognitiv legitimitet som handler om felles oppfatninger om handlingsmønster og tolkninger av tegn og symboler som utgjør en felles forståelse og identitet. Til sist kommer pragmatisk legitimitet, som omhandler de tekniske omgivelsene, produksjon av varer og tjenester, effektivitet, måloppnåelse og nytte (Amdam, 2011b:105). Jeg forstår pragmatisk legitimitet til å være basert på instrumentell rasjonalitet.

Hvordan legitimitet skapes, og virker vil bli nærmere omtalt senere i kapittelet. Det er imidlertid verdt å merke seg at de ulike formene for legitimitet glir over i hverandre, og er avhengig av hvilke type mekanismer og handlinger som vektlegges. Slik jeg behandler legitimitet i denne oppgaven baserer jeg meg på at legitimitet som er basert på

kommunikativ rasjonalitet og handling bidrar til å generere ny legitimitet i omgivelsene. Mens legitimitet basert på instrumentell rasjonalitet i større grad kun gir legitimitet til et gitt resultat eller en gitt handling.

4.1 Fra "planstat" til "reguleringsstat"

Siden 1980 tallet har både statlig og kommunal sektor gjennomgått det som av flere blir beskrevet som en fragmentering, der effektivisering, privatisering og markedsretting har vært uttalte målsettinger i omstillingene i offentlig sektor (Tranøy & Østerud, 2001). Dette har bidratt til at forvaltningen i dag fremstår som noe uoversiktlig og oppsplittet. Både i stat og kommune kan man se at direktorater, foretak og statlige eller kommunale selskaper får ansvar for å gjennomføre offentlige oppgaver, yte tjenester til innbyggerne, og utvikle retningslinjer for "god praksis" basert på politiske føringer. Ved å organisere offentlig sektor på denne måten har man i tillegg til det vi kan kalle den "segmenterte stat"⁸ fått en oppsplitting, eller som Tranøy og Østerud (2001) beskriver det, en fragmentering som også innebar at den politiske styringen måtte innrettes på en annen måte.

Tradisjonelt har norsk offentlig forvaltning vært preget av sterk statlig styring, både når det kommer til utvikling av velferdsstatens tjenester, og forvaltningen av felleskapets ressurser og verdier. Vi kan si at Norge i dette perspektivet har vært fundert på den "keynesianske tradisjonen", der man anså at forutsetningen for økonomisk vekst og stabil sysselsetting var aktiv statlig styring, og byråkratisk regelstyring inspirert av Max Webers sin teori om det nøytrale og rasjonelle byråkratiet (Veggeland, 2010). Dette sammen med sterk innflytelse fra den sosiotekniske skolen⁹, der blant annet trepartssamarbeidet mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og staten, som også i dag kan sies å være en hjørnestein i spillet mellom politikk, samfunn og marked (Klev & Levin, 2002), dannet grunnlaget for at norsk politikk i etterkrigstida var "hands-on". Utfordringene sto i kø, og man mente det var nødvendig at myndighetene med regjering og Storting i spissen, skulle ta ansvar for å styre utviklingen i en ønsket retning. Den norske velferdsstaten slik vi kjenner den i dag, er bygd opp gjennom aktiv politisk styring, og bakgrunn i ovennevnte posisjoner og teorier (Klev & Levin, 2002).

I løpet av de fire siste ti-årene har imidlertid styringen av offentlig sektor vært gjennom et vesentlig skifte, fra en oppfatning om at statlig styring og intervensjon var avgjørende for stabilitet og vekst, til en økende tro på at man gjennom markedsgjøring og privatisering kan skape en mer effektiv, og moderne offentlig sektor. Bakgrunnen for denne utviklingen kan blant annet skrives tilbake til stagflasjonskrisen på midten av 1970 tallet, økt arbeidsledighet, inflasjon og økende global konkurranse, dette er forhold som Giandomenico Majone mener førte til at de vestlige landene gradvis erstattet kommandostatens med privatisering og markedsgjøring av offentlig sektor, og som der igjen førte til fremveksten av vi i dag kaller reguleringsstaten (Veggeland, 2010). Selv om Majone først og fremst tar for seg utviklingen i de europeiske medlemsstatene og utviklingen av EU som reguleringsstat, ser vi tydelig tegn på dette også i norsk offentlig

⁸ Den segmenterte stat ble brukt om statsmakter der atskilte enheter er bygget opp av samspilte beslutningstakere fra stortingskomite, departement, fagmiljøer og interesserorganisasjon, og der slik organiserte enheter blokkerer for overordnet samordning. Et "segment" defineres i leksika som enheter med relativt lik bygning, og "segmentering" betyr at deler er ordnet i tilnærmet like enheter (Tranøy & Østerud, 2001)

⁹ Den sosio-tekniske skolens grunntanke er at en organisasjon består både av teknologi og organisasjon. Fundamentalt er også den faglige vektleggingen på gode arbeidsbetingelser, og betydningen dette har for produksjon og resultat. Einar Thorsrud (1923-1985) og hans arbeidslivsforskning dannet grunnlaget for det vi i dag kjenner som trepart-samarbeidet, og den norske modellen (Klev & Levin, 2009:145)

sektor. For Norge sitt vedkommende kan vi legge til at en del av denne utviklingen er et resultat av en stadig sterkere europeisk integrasjonsprosess, som oppstår både som følge av norsk EØS-medlemskap, men også som følge av at norsk økonomi er en del av en større global sammenheng. Danning av selskap og foretak innenfor områder/sektorer som tidligere var statlige monopoler (televerket, posten), eller ble oppfattet som naturlige deler av den ordinære offentlige forvaltningen (sykehusene, Statskraft) er eksempler på at man også i Norge beveger seg fra det som ovenfor er beskrevet som "hands on" styring til en "armlengdes avstand" organisering. Endringen fra en sterk og intervenerende stat, til en ideologi om at staten skal delta i markedet som andre aktører og kun være en tilrettelegger, er bygget på nyliberalistisk tankegodt og anglosaksisk forvaltningstradisjon (Veggeland, 2010:127). Begrepet "steering without rowing" passer godt som bilde på styringstrenden som nå utvikler seg i offentlig sektor.

Preget av dette nyliberalistiske tankegodset, og sterk innflytelse fra new public management (NPM) gjennomgikk offentlig sektor omfattende reformer på alle forvaltningsnivåene i løpet av 1990 tallet. Gjennom privatisering, konkurranseutsetting og fristilling av organisasjoner og virksomheter skulle offentlig sektor bli effektiv, moderne og innovativ. Troen på at innovasjon bare kunne skje som følge av at man var en del av et konkurransepreget marked var avgjørende for omstillingene.

Der man tidligere hadde oversikt, innsyn og kontroll på utviklingen innenfor de ulike sektorene fordi man hadde nærhet til forvaltningen og politikkdanningen, oppsto nå et nytt og endret kontrollbehov. NPM legger opp til et kontrollregime der man skal kunne måle den enkelte virksomhets vellykkethet gjennom instrumentelle metoder som resultat og målstyring, der kostnadskontroll og økonomiske insitamenter har hovedvekt (Veggeland, 2010), snarere enn med legitimitet forstått som politisk styring og demokratisk forankring (Veggeland, 2010:136). NPM og nyliberalismen har som en av grunntankene at man ikke lenger har behov for den grad av sentralplanlegging som var gjeldende i den weberske/keynesianske forvaltningstradisjonen. Derimot er troen på at markedsmekanismene selv skal styre utviklingen av tjenestene sterkt gjeldende. Lovgivning og reguleringer blir statens måte å opprettholde kontroll på, mål og resultatstyring, avtaler og kontrakter skal veie opp for en stat som er stadig mer tilbakelemt når det kommer til overordnet samfunnsplanlegging og direkte eierskap til de ulike samfunnsområdene (Veggeland, 2010:55).

Muligheten for å drive overordnet og helhetlig planlegging ble i tillegg svekket ved at offentlig sektor fragmenteres, ansvarslinjene er uklare, og man blir mer fokusert på hvordan man kan nå enkeltmål, en hvordan man oppnår effektmål som har virkning også på nærliggende områder, eller for samfunnet som helhet (Veggeland, 2010). Resultatet er stegvis planlegging etter "muddling through" prinsippet, som igjen fører til et stadig utvidet reguleringsregime (ibid).

Målsettingen om en moderne, effektiv og innovativ offentlig sektor førte til fristilling og privatisering av en rekke virksomheter, disse virksomhetene fikk egne styrer med fullmakter som tidligere hadde vært forbeholdt folkevalgt styring. Makt og beslutningsmyndighet ble flyttet fra det folkevalgte nivået og over på ansatte/eller oppnevnte styrerepresentanter. Dette fører til svekkelse av folkevalgt styring, og man kan stille spørsmål ved demokratisk forankring og legitimitet (Veggeland, 2010). Denne ansvarsdelingen fører til at man får en situasjon der det er vanskelig å plassere ansvar

når ting ikke fungerer, politikere fraskriver seg ansvar og peker på den enkelte virksomheten, mens denne igjen peker på utilstrekkelige rammebetingelser til å utføre oppgaven. Dette svekker kommunikasjonen mellom aktørene, og fornyelsesevnen i offentlig sektor kan derfor bli svekket (Veggeland, 2010).

For å styrke mulighetene for innovasjon og fleksibilitet etableres ulike partnerskap og nettverk, formelle og uformelle, på tvers av forvaltningsnivåene. Disse partnerskapene har vært avgjørende også i forbindelse med behovet for å danne sterkere regioner, for å styrke samarbeidet mellom privat og offentlig sektor, og dermed øke den regionale konkurransevnen nasjonalt og internasjonalt. Dilemmaet oppstår når avtalene og kontraktene som disse nettverkene drives av flyttes fra det demokratiske nivået til en mer indirekte styringsform på utsiden av demokratiet og folkevalgt styring. Dette fører til en endring i legitimitetsbasen, fra input legitimitet preget av demokratisk forankring, til en output legitimitet preget av resultat og måloppnåelse (Veggeland, 2010).

Disse faktorene blir av flere samfunnsforskere hevdet å føre til et demokratisk underskudd, de politiske folkevalgte nivåene svekkes, mulighet for innsyn og politisk meningsdanning innenfor sentrale samfunnsområder forvitres, og brukerinnflytelsen reduseres.

"Svekkelsen av de representative politiske myndighetene skaper et underskudd av formen inputdemokrati, kort sagt et underskudd av "government by the people"(Scharpf 1999), mens outputdemokratiet styrkes. "Regulatorer, fristilte organer, nettverk og partnerskap styrer og yter tjenester for folket og erstatter representativ politisk styring og ordinær forvaltning" (Veggeland, 2010:142).

"Michael Keating (1998:47) uttrykte det slik: "governance is what exists when government is weak and fragmented" (Veggeland, 2010:142), man får "government for the people", i stedet for "by the people" (ibid:142).

Denne ubalansen mellom output og inputlegitimitet skaper en utfordring for det parlamentariske demokratiet. Keatings påstander kan tolkes dithen at han mener at den tunge vekten på outputdemokratiet truer den demokratiske orden, og at det derfor er avgjørende at man gjenoppretter balansen mellom disse to sidene i "det nye demokratiet" (Veggeland, 2010). Bekymringen for demokratiets legitimitet i en stadig mer fragmentert og regulert stat bekreftes ytterligere av OECD-rapporten "Distributed Public Governance" fra 2002. Der det blant annet konkluderes med at demokratiet svekkes når den direkte politiske styringsevnen svekkes som følge av ensidig bruk av økonomiske insitamenter uten hensyn til tradisjoner, normer og verdivalg. I tillegg konkluderes det med at overføringen av makt til selvregulerende offentlige foretak og selskaper har gitt økte transaksjonskostnader på grunn av rapportering, kvalitetskontroller, intern fakturering etc. (Veggeland, 2010:184).

4.2 Rapport om interkommunalt samarbeid

På oppdrag fra kommunal og regionaldepartementet har forskningsinstitusjonene IRIS, Uni-Rokkansenteret, Nordlandsforskning og Høgskolen i Oslo og Akershus samarbeidet om en større studie om konsekvenser, muligheter og utfordringer med interkommunale samarbeid. Undersøkelsen baserer seg på et omfattende triangulært forskningsdesign, som innebærer gjennomgang av relevante registerdata, og dokumentstudier, intervjuer

og spørreundersøkelser (Leknes et al., 2013). Det er foretatt et utvalg på 72 kommuner, som skal være representative i forhold til kommunene i Norge basert på størrelses, sentralitet, og omfang av interkommunale samarbeid, 16 av disse er Rogalandskommuner (Leknes et.al., 2013:4).

Studien har kartlagt 750 ulike interkommunale samarbeid, disse er da definert som formaliserte samarbeid innenfor gjeldende lovverk. Dette tallet antas å være noe høyere fordi det finnes samarbeid som ikke er registrert. På Jæren/Ryfylke er det registrert 17 avtalebaserte samarbeid¹⁰, og 28 samarbeid basert på samarbeidsmodellene (IKS/AS) Rapporten understrekes at disse tallene kan være noe usikre (Leknes et.al., 2013).

Studiens hovedproblemstilling lyder som følger; Hva er konsekvensene av interkommunalt samarbeid for norske kommuner? Dette dreier seg om hvordan etablering og drift påvirker forhold som demokratisk styring og kontroll, kompetanse og kvalitet på tjenestetilbudet i kommunene (Leknes et.al., 2013:26) Det er utarbeidet 8 delproblemstillinger for å belyse dette, jeg vil videre beskrive funn og konklusjoner som er relevante for denne oppgaven, dette omhandler tema som, kontroll og styring, og åpenhet og innsyn.

Når det gjelder lokalpolitisk styring og kontroll, kan det antas at det oppstår utfordringer knyttet til demokratiske idealer, ved at beslutningene flyttes lenger vekk fra de folkevalgte arenaene og over på det organiserte samarbeidet. Avstanden til tjenesteproduksjonen blir større, og oversikten og kontrollen kan dermed reduseres. Studien har sett på forhold som transaksjonskostnader, i form av blant annet økt byråkratisering når samarbeidene og organisasjonsstrukturen blir framforhandlet. Fragmenteringsutfordringer, manglende oversikt og kontroll kan føre til uklare ansvarsforhold, og manglende muligheter for innsyn for både innbyggere og folkevalgte, til sist forvitningsutfordringer, som handler om at når makten overføres fra det folkevalgte nivået til et administrativ nivå utenfor linjen kan dette føre til spillover-effekter som gjør at kommunene opplever å bli tappet for makt og legitimitet (Leknes et al., 2013)

For samarbeidene i dette studiet er det særlig de fristilte samarbeidene som AS/IKSene som ser ut til å ha størst utfordringer når det kommer til hvordan styring og kontroll oppleves av informantene. Dette kan vise tilbake til at organisering av slike samarbeid innebærer en bevegelse fra hands on styring til mer styring på avstand. Samtidig viser studien at kun 13% av formannskapsmedlemmene mener at AS/IKS egner seg i liten, eller svært liten grad som organisasjonsform. Av de spurte formannskapsmedlemmene (N=217) rapporterer 50.9 % at det er problemer knyttet til interkommunale samarbeid som IKS/AS sin involvering av innbyggerne, og 42,7% rapporterer at det er problemer knyttet til involvering av kommunestyre og formannskap (Leknes et.al., 2013:101).

På spørsmål om interkommunale samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring svarer 65% at det er litt enig, eller helt enig, mens blant daglige ledere i interkommunale samarbeid gir bare 18% helt eller delvis tilslutning til den samme påstanden (Leknes et.al., 2013:112). Denne forskjellen kan skyldes ulike faktorer, det kan være

¹⁰ Avtalebaserte samarbeid etter kommunelovens §27, og §28

formannskapsmedlemmene opplever styringsverktøyene som uklare, men det kan også være at daglige ledere ikke opplever dette som så viktig.

Funn i studien kan tyde på at formannskapsmedlemmer har større interesse for interkommunale samarbeid i de kommunene som har eierskapsmeldinger, i tillegg ser det ut til at dette reduserer oppfatningen av demokratiske styringsutfordringer, dette oppleves noe sterkere hos daglige ledere enn hos formannskapsmedlemmene (Leknes et al, 2013). Bakgrunnen for dette kan i følge studien være at daglige ledere opplever arbeidet med eierskapsmeldinger som et uttrykk for interesse hos eierkommunene (ibid).

Når det gjelder styrings og kontrollverktøy, som eierskapsmeldinger, årsmelding, budsjett og regnskap, viser intervjudata i undersøkelsen at dette er de viktigste kontroll og styringsformene. Funn tyder på at det er utfordringer knyttet til å utvikle evalueringverktøy som gir mulighet for å si noe om forhold som ikke omhandler økonomi og budsjett, men i stedet kan si noe om effekt og funksjonalitet. Enkelte av informantene peker også på at det er begrenset hvor mye tid og reell kontrollutøvelse som ligger i å godkjenne årsmeldingen (Leknes et al., 2013).

I lys av dette ser det ut til at oppfatningen om at interkommunale samarbeid gir fragmenteringsutfordringer er noe styrket. Dataene tyder på at det er manglende forankring og uklar ansvars plassering i de folkevalgte nivåene, og dette fører til utfordringer knyttet til kontroll og styring. Mangel på tid, kapasitet, og manglende mandatsbevissthet for styre og representantskapsmedlemmer ser ut til å være faktor som medvirker til dette. Når det gjelder forvitring ser det ikke ut til at studien gir noen avgjørende støtte til at dette er et problem. I følge Leknes m.fl. er det noe sprik i datagrunnlaget, men problemer med å bestemme hva forvitring egentlig består i, knyttet sammen med at etablering av interkommunale samarbeid, og da særlig IKS og AS, er gjerne nettopp knyttet opp til et ønske om å løse oppgaver utenfor linjen for å unngå byråkrati og forkorte behandlingstid (Leknes et.al., 2013:113)

Studien konkluderer på dette punktet med at det kan være behov for andre styringsmidler enn det som finnes i dag. Det store antallet interkommunale samarbeid fører til at kommunens struktur endres, og at dette bør gjenspeiles i måten beslutnings og styringssystemene rigges på. En sterkere bevissthet om eierskap, eierstrategier, og hvordan disse utarbeides ser i følge dataene ut til å kunne bidra til å styrke den demokratiske styringen, og dermed redusere et antatt demokratisk underskudd (Leknes et al., 2013).

Når det gjelder åpenhet og innsyn, viser undersøkelsen at mange formannskapsmedlemmer har begrenset kunnskap om hvordan man får innsyn i de ulike selskapene, 63% tror også at innbyggernes kunnskap om de kommunale samarbeidene er dårlig, eller svært dårlig. Mens de på spørsmål om de har blitt kontaktet av innbyggerne rapporterer 39% at de av og til blir kontaktet (Leknes et al., 2013). Det er usikkert hvordan materialet kan tolkes, men det kan igjen tyde på at formannskapsmedlemmene faktisk har en lavere kunnskap om de interkommunale samarbeidene enn man kunne anta, rapporten påpeker at det ikke er data som omhandler hvor mye de samme medlemmene vet om den ordinære kommunale virksomheten. Når det gjelder kunnskap og involvering for innbyggerne, er

rapporteringen fra formannskapsmedlemmene interessant, og kan muligens sies å svare til resultater fra lokaldemokratiundersøkelsen fra 2011, der innbyggere i kommuneutvalget ble bedt om å ta stilling til påstandene; ”interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført”, 47 % svarer at de er helt enig, eller nokså enig, mens 16 % svarer vet ikke (Leknes et.al., 2013:123).

Studien har også undersøkt hvorvidt omfanget av interkommunale samarbeid bidrar til at det etableres et sektorielt nivå, med politiske og administrative gjengangere Funn viser at dette ikke er ukjent tema for de spurte, og at det er en tendens til at noen folkevalgte går igjen på flere arenaer. Særlig i Stavangerregionen vises til at det er ”knippe med interkommunale politikere”, det sies at dette nå kan være i ferd med å endres fordi det har vært et generasjonsskifte blant de folkevalgte (Leknes et.al, 2013: 174) Det at det etter hvert er et såpass stort omfang av interkommunale samarbeid, hvor også kommunene i flere regioner har overlappende samarbeid, gjør at det kan utvikle seg et tverrkommunalt nivå, der både de politiske og administrative gjengangerne diskuterer saker som ikke kun knytter seg til det enkelte samarbeidet. Dette kan bety at slike samarbeid er kimer til interkommunale styringsarenaer. I denne studien nevnes spesielt Forus Næringspark AS, sammen med LYSE som eksempler på arenaer der makt samles gjennom tunge aktører, og stort økonomisk handlingsrom (Leknes et.al., 2013:174).

Oppsummert kan man si at antagelsene om at det er knyttet demokratiske utfordringer til interkommunale samarbeid fortsatt er gyldige. Også denne studien viser funn som tyder på at de folkevalgte i eierkommunene ikke har god nok kjennskap til det arbeidet som foregår i de interkommunale samarbeidene, og det er funn som tyder på at de tradisjonelle styrings og kontrollverktøyene ikke gir tilstrekkelig mulighet for å styrke denne kjennskapen, eller styringsviljen. Samtidig viser studien at interkommunale samarbeid kan lønne seg både økonomisk og faglig. Hovedkonklusjonene dreier rundt tema som omhandler hvordan man kan utvikle styringsverktøy som styrker den demokratiske forankringen, og samtidig gjør det mulig å samarbeide på tvers av kommunene der det er hensiktsmessig.

4.3 IRIS/KS rapport om styring og ledelse av kommunale nettverk og partnerskap

På oppdrag fra kommunenes interesseorganisasjon KS, har IRIS og NIBR gjennomført en forskningsstudie med tittelen ”Styring av, og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap” der formålet er å drøfte hva som kjennetegner god styring og ledelse i nettverk og partnerskap der kommunene er involvert.

Som grunnlag for studien er 12 ulike kommunale samarbeid undersøkt, 6 av disse befinner seg i Rogaland. Rapporten bruker begrepet ”organiserte samarbeid” som i studien er vidt definert, fra å gjelde formaliserte selskap som AS og IKS, til uformelle samarbeid som ”Felles formannskapssamling” som er en samhandlings og dialogarena uten formell myndighet av noe slag. I tillegg er det gjennomført en litteraturstudie som tar for seg tidligere forskning, og litteratur på området (Holmen & Hanssen, 2013). I det videre vil jeg benytte begrepet organiserte samarbeid, i beskrivelsen av funnene og konklusjonene i rapporten.

Studien har valgt å analysere "god balansert styring" utfra følgende legitimitetskriterier;

- *Demokratisk forankring, som viser til input legitimitet,*
- *Ønsket måloppnåelse/effektiv oppgaveløsning, output legitimitet*
- *Åpenhet og gjennomsiktighet, throughput legitimitet.*

Disse kriteriene er brukt for å klargjøre at kombinasjonen mellom politisk og administrativ styring og kontroll av samarbeidene, og ledelse i samarbeidene er viktig for å skape og påvirke demokratisk forankring, effektiv oppgaveløsning og åpenhet i beslutningsprosesser (Holmen & Hanssen, 2013: 5)

I tråd med annen forskning på organiserte samarbeid, finner også denne studien at kommunene nå har utviklet større kompetanse og bevissthet knyttet til etablering og utforming av organiserte samarbeid. Dette innebærer blant annet at kommunene har blitt mer opptatt av at organisasjonsform skal passe til formålet med samarbeidet, og at de har etablert en mer utstrakt og bevisst bruk av instrumentelle styringsverktøy som blant annet eierskapsmeldinger, vedtekter, og eierstrategier (Holmen & Hanssen, 2013). Disse styringsverktøyene er viktige, kanskje spesielt i etableringsfasen, for å ramme inn de organiserte samarbeidene og vise retning. Som også beskrives i rapporten, er dette verktøy som først og fremst bidrar som kontrollmekanismer, og er ikke alene synonymt med godt eierskap, eller god styring (Holmen & Hanssen, 2013:24). Studien viser at det også er behov for andre og "mykere" styringsformer for at det organiserte samarbeidet skal fungere optimalt.

For å beskrive dette introduseres begrepet *kontinuerlig forankring* (Holmen & Hanssen, 2013), som slik jeg leser det innebærer en kobling mellom instrumentelle og kommunikative styringsvirkemidler. Funn i studien tyder på at der de instrumentelle virkemidlene, som vedtekter og eierskapsmeldinger blir komplementert med mer kommunikative virkemidler, som aktiv støtte og dialog mellom ledelsen i de organiserte samarbeidene og kommunene, både på administrativt og folkevalgt nivå, vil risiko for manglende demokratisk forankring, og svekkelse av legitimitet i det organiserte samarbeidet reduseres (ibid).

Studien legger vekt på betydningen av ulike former for styring, og trekker frem institusjonelle design, som tar opp i seg både effekten av organisasjonsdesign, som arbeidsmåter og deltakere, men også legger vekt på verdier og historiefortelling som viktige for felles meningsdanning. Mange av de undersøkte samarbeidene har lagt vekt på nettopp dette i forståelsen av at politisk forankring kan være en avgjørende suksessfaktor (Holmen & Hanssen, 2013: 69)

Fordi de ovennevnte legitimitetskriteriene er sentrale også i denne oppgaven vil jeg sortere de viktigste funnene i studien i forhold til disse.

Demokratisk forankring, input-legitimitet, Balansen mellom administrativ og politisk styring og ledelse i de organiserte samarbeidene ser ut til å være avgjørende for den demokratiske forankringen, og input-legitimiteten (Holmen & Hanssen, 2013:57). Der den operative ledelsen i de organiserte samarbeidene har tett og jevnlig dialog med administrativt og politisk nivå i kommunene, er mulighetene større for å lykkes med demokratisk forankring. Dette krever at leder i det organiserte samarbeidet makter å, i

tillegg til å være leder internt, også fungerer som brobygger overfor basisorganisasjonene i samarbeidet (ibid).

For å håndtere dette er man avhengig av at lederen har forståelse og innsikt i den kommunale strukturen og hvordan han eller hun kan kommunisere med både folkevalgte og administrasjon, i rapporten beskrives denne ledelsesfunksjonen som en "brobygger", og viktighetene i disse lederegenskapene understrekes (Holmen & Hanssen, 2013:57). I tillegg er det nødvendig at basisorganisasjonen er aktive og engasjert i det organiserte samarbeidet. Funnene tyder på at der kommunene har opprettet egne "sponsorer", politiske eller administrative som kontaktpersoner for ledelsen i samarbeidene, har samhandlingen blitt styrket, og ledelsen i samarbeidene har opplevd å få støtte og tilrettelegging (ibid).

Oppfatningen om at det organiserte samarbeidet må ha handlingsrom og autonomi, viser seg å ikke stå i noe motsetningsforhold til tett dialog mellom samarbeidene og basisorganisasjonene. Snarere tvert i mot ser det ut til at handlingsrommet til de organiserte samarbeidene økes ved at kontakten er preget av engasjement og interesse, tilrettelegging og støtte både fra det folkevalgte og administrative nivået (Holmen & Hanssen, 2013). Studien viser at kontinuerlig administrativ og politisk forankring er viktig for god og balansert styring og ledelse. Dette skjer ikke kun gjennom instrumentelle styringsmekanismer som innramming og design, men også gjennom faktisk opplevd støtte, engasjement og begeistring hos både kommunene som basisorganisasjoner, og hos de organiserte samarbeidene (ibid).

Åpenhet og gjennomsiktighet, Throughput-legitimitet. Dette handler i stor grad om informasjon, hva slags informasjon som gis, til hvem og hvordan. Studien viser at det finnes en rekke forskjellige informasjonskanaler mellom samarbeidet og politikere/administrasjon. Samtidig viser tidligere studier at politikere og administrasjon opplever at informasjonen er mangelfull (Holmen & Hanssen, 2013:18). Det beskrives videre viktigheten av at informasjonen som gis, er strategisk og tilrettelagt mottakerne, ved tett samarbeid mellom ledelsen i samarbeidet og kommunen kan det utarbeides informasjonsstrategier som nettopp ivaretar behovet for åpenhet, også mellom de tradisjonelle rapporteringene.

Studien fremhever at opplevelsen av manglende informasjon ikke nødvendigvis viser til at informasjonen ikke gis, men at den kommer i en form, eller en sånn overflod at den likevel ikke er tilgjengelig for mottakeren. Når det gjelder informasjon og dialog med innbyggere og næringsliv, det ser ut til at dette er et nedprioritert, og kanskje undervurdert område for de organiserte samarbeidene (ibid, 2013:72). Gjennom jevnlig evaluering av samarbeidet, og oppmerksomhet rettet på åpenhet og tilgjengelighet kan dette arbeidet forbedres, og throughput-legitimiteten styrkes.

Resultater, outputlegitimitet, omhandler forventninger og mål for samarbeidet. Dette innebærer at det er avgjørende at kommunene har klare oppfatninger av hva som er oppgaven til de ulike samarbeidene, og at de makter å formidle dette så konkret som mulig (Holmen & Hanssen, 2013). Studien viser at jo tettere tilknytning og dialog det er mellom ledelsen i samarbeidene og folkevalgt/administrativt nivå i kommunene, jo klarere er disse forventningene og jo lettere går beslutningsprosessene (ibid:18). Dette viser tilbake til beskrivelsen under inputlegitimitet der handlingsrommet oppleves som

klarere dersom den kontinuerlige demokratiske forankringen fungerer. Dersom det ikke er en slik tilknytning kan man risikere at samarbeidene opplever at handlingsrommet blir så uklart at handlingskapasiteten reduseres, støtten og begeistringen fra besluttede myndigheter er redusert, og det kan ta lenger tid å få gjennom politiske eller administrative vedtak.

Studien påpeker viktigheten av jevnlig evalueringer for å holde en høy bevissthet rundt hva som til enhver tid forventes, arbeide med utfordringer og synliggjøre behov for endringer eller støtte (Holmen & Hanssen, 2013). Det påpekes også slike evalueringer kan bidra til å styrke åpenheten omkring samarbeidet, hva de gjør, hvordan de jobber og hva som forventes, som igjen vil kunne redusere unødig kritikk og mistenksomhet. I tillegg vil evalueringene bidra til å sikre at man får vurdert samarbeidenes faktiske merverdi, eller om samarbeidet opprettholdes for samarbeidets skyld (ibid).

Avslutningsvis kan oppsummeres at studien viser viktigheten av at det de tre legitimitetskriteriene balanserer, og at de instrumentelle styringsmekanismene kobles sammen med de mer kommunikative i arbeidet med å skape demokratisk forankring, åpenhet, og resultater. Videre presiseres at styring av samarbeidene må kobles sammen med ledelse i samarbeidene, og at dette må være en kontinuerlig prosess.

4.4 Institusjonell teori, institusjonelle pilarer som rammeverk

Organisasjonsteori, og måten vi har oppfattet og tenkt om organisasjoner på har utviklet seg gjennom tidene. I boken "Classic Readings in Organization Theory", innleder forfatterne med å vise denne utviklingen i kronologisk rekkefølge. De starter med en beskrivelse av hvordan Jethro i gamle Egypt 1491 f.Kr. ba Moses om å delegerer myndighet til de ulike stammene i Israel i et hierarkisk mønster. For så å gå via Sokrates som argumenterte for at universell ledelse er en kunstart i seg selv, til Aristoteles som mente at folk har etiske og moralske behov i tillegg til de materielle, og at organisasjoner må sees på som egne størrelser som igjen må sees i sammenheng med deres kulturelle miljø (Ott, Shafritz, & Jang, 2011).

Det ble altså svært tidlig etablert ulike syn og tenkesett om organisasjoner, deres natur, og hvordan de best kunne ledes. Videre gjennom hundreårene har også ulike teoretiske retninger preget utviklingen av samfunnet, fra 1500-tallets Machiavellis "The Prince", der han gir praktiske råd til makthavere, og argumenterer for at makthavere må bruke ethvert middel som er til rådighet for å opprettholde orden (Ott et al., 2011:10).

Denne instrumentelle logikken lå til grunn for mye av den teoretiske kunnskapen som ble utviklet helt frem til midten av 1900-tallet, preget av industrialismen, og behovet for effektiv og lønnsom produksjon. Organisasjonene i denne sammenhengen var gjerne fabrikker, og modellene for organisasjoner og ledelse ble i stor grad utviklet av ingeniører, arbeidstakerne ble sett på som en del av maskineriet i fabrikkene. Dette mekaniske og instrumentelle synet på organisasjoner ble utfordret i etterkrigsårene, og gradvis utviklet det seg et syn på organisasjoner som mer dynamiske størrelser, der man var opptatt av menneskene og kulturen, i og utenfor organisasjonen. Hvilken påvirkning disse variablene, og relasjonene mellom dem hadde på organisasjonenes evne til å nå sine mål, og utvikle strategier (Ott et al., 2011).

Forfatterne trekker spesielt frem sosiologen Philip Selznick, som framtreddende her, og da særlig hans fokus på menneskelig atferd og relasjoners betydning for organisasjoner. Hvordan man ved å behandle dette samspillet bevisst kunne få frem informasjon og ideer som bidrag i meningsdanningsprosessene i organisasjoner, heller enn at det gis rom til at dette bidrar til å utvikle motkulturer som kan true organisasjonens målsetting (Ott, et al., 2011).

Organisasjoner kan forstås på mange måter, og med både formelle og uformelle utgangspunkt. Selznick definerer organisasjoner slik;

"Organizations "we are told" is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose" or "formal organization is a system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons" (Selznick, 1948, s. 125). Han skriver videre at "organisasjoner i dette perspektivet er strukturerte uttrykk for rasjonell handling" (Selznick, 1948:125)

Selznick introduserte også skillet mellom institusjon og organisasjon, der han beskriver organisasjoner som instrumentelle mekaniske størrelser med spesifikke mål, som påvirkes og utvikler sin kultur og sine verdier gjennom sine omgivelser og aktører i og utenfor organisasjonen og dermed transformeres til å bli institusjoner. Selznick beskriver denne transformasjonen slik; *"To institutionalize, is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand"*(Scott, 2013:24).

Det dominerende synet i forskningen har endret seg fra å tenke på organisasjoner som lukkede systemer til å anse dem som åpne systemer som ble påvirket av, og som påvirket omgivelsene, individene og aktørene rundt seg. Dette nye perspektivet førte til at det ble nødvendig å utvikle kunnskap om hvordan menneskelig atferd, sosiale relasjoner, og fenomener som makt, legitimitet, verdier og kultur påvirker organisasjoners "indre liv" og dermed deres mulighet til å oppnå sine mål. Ulike perspektiver og teoretiske retninger utviklet seg fra etterkrigstida og fremover. Disse ulike retningene bygger på ulik epistemologi, men de har alle likevel en forståelsen av at aktørene og omgivelsene i og rundt organisasjoner påvirker organisasjonens indre liv og eksistens (Ott. et al., 2011).

Selznick var en av de som tidlig tok i bruk institusjonell analyse og utviklet teori, men også andre sentrale teoretikere hadde betydning for utviklingen av det vi i dag kjenner som institusjonell teori. Blant annet Talcot Parson, som legger vekt på hvordan de sosiale og kulturelle omgivelsene til organisasjoner danner et sett av normer som legitimerer organisasjonens eksistens, danner grunnlaget for organisasjonens verdier og handlinger, og derigjennom "institusjonelle mønster" (Scott, 2013:28). Statsviteren, økonomen, og sosiologen, Herbert Simon, som tilhørte "Carnegie-skolen" argumenterte i sin artikkel "Administrative behavior" for organisasjoners evne til å forme individuell atferd gjennom organisasjonelle strukturer som verdsett, normer, og regler. Videre mente han at disse strukturene bidrar til å støtte og forenkle beslutningsprosessen for individene i organisasjonen, og dermed gjøre det mulig å oppnå et høyere (rasjonelt) nivå på beslutningene enn det som ville vært mulig alene. Simons hevdet at atferd i organisasjoner er rasjonell fordi strukturen begrenser valgmulighetene man har, og fordi individene blir styrt av regler og rutiner. *"The rational individual is, and must be, an organized and institutionalized individual, (Simons 1945/1997:11)" (Scott, 2013:29).*

Institusjonell teori er i følge Ott, og hans medforfattere basert på en epistemologi som *"hevder at verden er et produkt av våre ideer og forestillinger. Våre sosialt skapte og gyldige meninger definerer virkeligheten"* (Ott, et al, 2001:474). De skriver videre at krefter i omgivelsene som påvirker organisasjoners eksistens ikke kun er basert på instrumentelle verdier som effektivitet og produktivitet, men at også sosiale og kulturelle verdier er krefter som påvirker organisasjoners strukturelle form og er avgjørende for at organisasjonen får legitimitet (Ott, et al, 2001:474).

Ny-institusjonell teori bygger på institusjonell teori, men har flere ulike retninger og ideer, og ser ulik ut avhengig av hvilken fagdisiplin "briller" man ser den gjennom. Det er for omfattende å gi en beskrivelse av alle de ulike retningene innenfor ny-institusjonell teori, og de ulike meningene som finnes blant de ulike teoretikerne. Slik jeg oppfatter det fremstår det sosiologiske perspektivet som mest konsistent og aktuelt for denne oppgaven, jeg vil derfor forholde meg videre til det.

Ny-institusjonell teori innenfor et sosiologisk perspektiv bygger på elementer fra nabodisiplinene antropologi, og kognitiv psykologi, i tillegg til etnometodologi (Scott, 2013:47). Etnometodologi er nært beslektet med fenomenologi som handler om hvordan vi oppfatter fenomener i omgivelsene. I sosiologien har fenomenologi bidratt til å endre fokus fra hvordan felles normer og verdier former et samfunn, til en sterkere vekt på hvordan felles kunnskap og oppfatning av virkeligheten påvirker allmenn meningsdanning. Videre vektlegges en forskyvning fra en oppfatning om at kulturelle symboler, tegn og fortolkninger ikke bare eksisterer som internaliserte oppfatninger, men også som eksternt observerbart rammeverk (Scott, 2013:47). Forskere innenfor denne tradisjonen vil være opptatt av hvordan individer oppfatter og forklarer situasjoner det konfronteres med. Hvordan individer i en gruppe eller organisasjon kollektivt konstruerer regler og prosedyrer som skaper rom for handling (Scott, 2013:48).

Ny-institusjonell teori innenfor sosiologien har bidratt til en forskyvning fra tidligere vektlegging på uformelle strukturer, normer, verdier og sosiale forpliktelser, til sterkere vekt på det kognitive kulturelle aspektet, konstituerende prosesser, rutiner, prosedyrer, formelle strukturer og legitimeringsprosesser. Institusjonalisering sees som en kontinuerlig prosess som oppstår i organisasjonens omgivelser (Scott, 2013:52)

4.4.1 Institusjonelle elementer, som analytisk rammeverk

Den amerikanske sosiologen William Richard Scott, arbeider ved Stanford University, California, og har brukt store deler av sin forskerkarriere på å undersøke forholdet mellom organisasjoner og deres institusjonelle omgivelser. Han har utgitt en rekke bøker og artikler, og det er hans analytiske teori om institusjonelle elementer jeg har forsøkt å operasjonalisere slik at den kan danne et analytisk rammeverk for denne oppgaven.

Scott har i sitt arbeid hentet inspirasjon fra flere hold. Han har en bred definisjon på institusjoner, noe som gjør at institusjonsbegrepet kan romme et bredere utvalg av argumenter, og perspektiv. I tillegg har han identifisert det han mener er nøkkelementer som institusjonen må omfatte (Scott, 2013). Vi snakker her om regulative, normative, og kulturell-kognitive elementer. Scott er opptatt av at hvert element er viktig, og må være tilstede i en organisasjon, men av og til vil det ene eller det

andre elementet dominere (ibid). Scott mener likevel, at særlig i organisasjoner med robuste institusjonelt rammeverk vil elementene virke sammen og skape likevekt. Samtidig understrekes det at hvert av elementene virker gjennom egne distinkte mekanismer, og iverksetter ulike prosesser (Scott, 2013:56). Scott definerer institusjoner slik;

"Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life" (Scott, 2013:56)

I forlengelsen av denne definisjonen beskriver Scott institusjoner som holdbare og mangfoldige sosiale strukturer skapt av symbolske elementer, sosial aktivitet, og materielle ressurser (Scott, 2013). Institusjoner er i følge Giddens og Jepperson motstandsdyktige og varige fenomener uavhengig av tid og rom, men de transformeres også av utviklingen i samfunnet over tid (Scott, 2013:57). Man har gjerne vært opptatt av hvordan institusjoner ved hjelp av regler, normer, og moralske forpliktelser skiller mellom rett og galt, akseptabel og uakseptabel handling. Scott hevder det er like viktig å studere hvordan institusjonelle strukturer, støtter opp og stimulerer handling, delegerer myndighet, og ressurser til aktører og aktiviteter (Scott, 2013:58). Vi kan si at institusjonelle strukturer både støtter og muliggjør handling på den ene siden, innenfor den institusjonelle rammen, mens de også begrenser og forbyr handlinger på den andre siden, når den institusjonelle rammen trues.

Robuste institusjonelle strukturer bidrar til stabilitet og motstandsdyktighet, men nettopp fordi institusjoner er dynamiske størrelser som påvirkes av både interne og eksterne handlinger og prosesser, kan de også endres over tid. Interne endringer kan skje gjennom konflikter og manglende balanse mellom de institusjonelle elementene. Eksterne drivkrefter til endring kan være store omveltninger i omgivelsene som fremtvinger andre perspektiver, og nye verdier, og dermed krav om endrede handlingsmønstre (Scott, 2013). Scott mener vi må se på institusjoner, ikke bare som strukturer som skal opprettholde sosial orden, men også som en prosess, der institusjonalisering, eller deinstitutionalisering også vil være tilstede (Scott, 2013:58).

Scott er opptatt av å fremholde at selv om de institusjonelle elementene bidrar til å skape stabilitet og arenaer for meningsdanning, vil også menneskelig atferd, aktiviteter, og materielle ressurser være avgjørende. Regulative, normative og kulturell-kognitive elementer kan sees på som byggeklosser i den institusjonelle strukturen som skal skape nok støtte og fundament til at menneskelig samspill, og motstandsdyktighet kan etableres innenfor den institusjonelle rammen (Scott, 2013).

Disse tre elementene som Scott beskriver, regulative systemer, normative systemer, kulturelle-kognitive systemer, er ansett som avgjørende for institusjoners eksistens og sammen dekker de forhold fra det bevisste til det ubevisste, og fra det regelstyrte og rigide til det selvfølgelige, eller selvforklarende (Scott, 2013:59). Selv om disse elementene er integrert i den institusjonelle strukturen, og virker sammen som en helhet, mener Scott det er viktig i et analytisk perspektiv å skille dem, for så å undersøke hvordan de virker, og hva som påvirker dem hver for seg. Dette kan gi oss kunnskap om hvordan hvert enkelt element har effekt på den institusjonelle strukturen, og hva som

må til for å stabilisere, endre eller utvikle institusjonaliseringsprosessen som til enhver tid pågår.

Scott har utarbeidet en figur, der han plasserer de institusjonelle elementene sammen med noen primære dimensjoner og viser hvordan antagelsene opp mot hvert enkelt element og argumentasjonen rundt dette kan variere. Denne kan være nyttig å ha som bakteppe når jeg videre beskriver de tre elementene hver for seg. Figuren gjengis nedenfor, oversatt til norsk.

Figur 4.1. Institusjonelle elementer (Kilde: Scott, 2013:60)

	Regulative	Normative	Kulturell-kognitive
Base for forpliktelse/ etterleving	Hensiktsmessighet	Sosial forpliktelse	"tatt for gitt"/ felles forståelse
Base for myndighet	Regulative regler	Bindende forventninger	Konstituerende krefter/skjema
Mekanismer	Tvang/rigiditet	Normer	Etterligning/ imiterende
Logikk	Instrumentell	Det som er passende	Ortodoks, eller i samsvar med allmenn rett oppfatning
Indikasjoner/ kjennetegn	Regler, lover, sanksjoner	Sertifisering, akkreditering (godkjente handlinger/aktører)	Allmenn oppfatning, og handlingslogikk, likhet, rettferdighet
Påvirkning	Frykt og skyld/uskyld	Skam/ære	Sikkerhet/usikkerhet-forvirring
Legitimitetsbase	Legale sanksjoner	Moralsk styrt	Gjenkjennbart, forståelig, kulturelt støttet

4.4.2 Regulative elementer

Institusjoner begrenser og regulerer handling, og gjør utvikling mulig (Scott, 2013:59). Teoretikere som er spesielt opptatt av regulative prosesser vil understreke betydningen av institusjoners kapasitet til å etablere regler, lover, sanksjoner og straff, men også mulighet for belønning i den hensikt å påvirke handling (ibid). Ulike vitenskapelige disipliner vektlegger regulative elementer ulikt, innenfor økonomisk institusjonell teori, og "rational choice" i samfunnsforskningen, ansees de regulative systemene som primære. Bakgrunnen for dette kan være at forskere innenfor disse retningene gjerne er opptatt av institusjoner som befinner seg i et marked, eller som på andre måter konkurrerer, der det er i aktørenes egen interesse å handle hensiktsmessig og instrumentelt innenfor de institusjonelle rammene som eksisterer (ibid).

Selv om regulative elementer gjerne først og fremst forstås som regelsetting, straff, og makt til å bruke tvang, vil gjerne privat sektor i større grad ha mulighet til å bruke positive incentiver for å regulere handling og atferd, som bonuser, og lønnsøkninger, mens det i offentlig sektor oftere tas i bruk negative incentiver, som skatter, avgifter, bøter (Scott, 2013:61). Scott skriver at når bruk av midler som tvang, sanksjoner, straff

er støttet opp om og begrenset av regler kan vi si at makten er institusjonalisert (Scott, 2013:61), men sanksjonsprosesser kan også være uformelle og diffuse.

Regulative elementer beskrives av Scott som basert på instrumentell logikk, man utvikler regler og lover som man antar er hensiktsmessige, og til fordel for de interessene som skal ivaretas. De ulike aktørene følger opp, og opprettholder disse reglene for å unngå sanksjoner, eller for å bli belønnet i neste instans (Scott, 2013). Det skapes altså en handlingskjede, der stimulus som leder til en gitt handling igjen fører til en gitt reaksjon. Dette er logikken som blant annet "rational choice" teorien hviler på, og stemmer overens med deres vektlegging på regulative systemer.

Samtidig trekker Scott frem at særlig samfunnsforskere har vært opptatt av at lover og forskrifter som skal regulere samfunnet i tillegg til å være instrumentelle, også kan utvikles og internaliseres på en slik måte at de blir normative eller kognitive (Scott, 2013). Dette kan være lover, eller regler som av ulike årsaker ikke lar seg gjennomføre, eller fastsette tydelig, men som i stedet blir til som følge av meningsdanning og felles forståelse, det kan også slik jeg forstår det være lover som blir fastsatt med tvangsmakt, men som senere blir oppfattet som en del av et felles normsett. I norsk sammenheng, kan slik jeg oppfatter Scott, kan påbud om bruk av bilbelte, eller røykeloven forstås som eksempler på lover som har et instrumentelt regulativt utgangspunkt men som senere også blir ivaretatt av de andre institusjonelle elementene.

Scott er opptatt av å få frem at regulative systemer, må ha legitimitet om de skal opprettholdes. Om selve rammeverket er instrumentelt, vil innholdet, utformingen, og utøvelsen av regler, lover, sanksjoner og straff påvirke det enkelte individets følelser, som frykt, skyld, lettelse, eller lettelse, uskyld og forståelse (Scott, 2013:63) Dette er som Scott beskriver det mektige følelser, og viktig å være bevisst på fordi disse følelsene igjen vil kunne påvirke den enkeltes motivasjon for å ta del i og jobbe med i en institusjonaliserings prosess, eller motsatt, danne motkrefter som virker ødeleggende (Scott, 2013). Det er avgjørende at institusjonelle krav på makronivå, ikke oppfattes som en fullstendig motsetning til behovene på mikronivå, der de enkelte individene befinner seg, og de institusjonelle strukturene skal fungere.

4.4.3 Normative elementer

Normative systemer inkluderer i følge Scott både verdier og normer, verdier kan forstås som konsepter der det foretrukne eller ønskede er styrende for handlingene utføres eller aktivitetene som utøves (Scott, 2013: 64). Mens normer sier noe om hvordan ting bør gjøres, hvilke virkemidler som er legitime, og kan brukes for å nå de verdsatte målene (Scott, 2013:64). Normative systemer viser retning og definerer mål, målet kan være å vinne kampen, det vil også være avgjørende hvordan kampen vinnes. Noen normer og verdier vil tas opp av alle aktørene, mens andre vil kun være aktuelle for enkelte avhengig av hvilken rolle de innehar.

Ulike roller og stater har ulike normsett å forholde seg til, i betydningen av eksempelvis ulike forventninger, ulik myndighet, ulike roller og ulik sosial status. Den enkelte aktør velger ikke hvilke normsett, og forventninger som skal gjelde for seg, men må forholde seg til det som er foreskrevet som følge av sin rolle eller status i den institusjonelle strukturen. Dette kan oppfattes som et ekstern press, men kan også bli internalisert av den enkelte som følge av institusjonaliserings-prosessen (Scott, 2013:

64). Roller og status kan være både formelle og uformelle. I en organisatorisk ramme vil gjerne ulike posisjoner gi ulik myndighet, ansvar og status, men også uformelle posisjoner som vokser frem over tid vil påvirke omgivelsenes forventninger, og pålegge den enkelte normsett som stemmer overens med disse forventningene (ibid).

Normative systemer blir gjerne sett på som begrensende, styrende, og forpliktende, men som Scott fremholder, gir de også myndighet og ansvar, muliggjør handling og aktivitet, og gir rom for privilegier. Tidlige sosiologer vektla normer, verdier, og sosiale handlinger i sine studier av ulike grupper og organisasjoner, senere har også nyere studier vektlagt dette konseptet. Scott viser til March og Olsen (1989) som kombinerer normative elementer med teknologiske, og kulturelle elementer når de studerer hvordan sosial handling faktisk foregår, og hvordan aktører handler som forventet (Scott, 2013). Han skriver videre at teoretikere som er opptatt av normative systemer, *vektlegger viktigheten av en "passende opptreden" logikk, fremfor en instrumentell logikk, der det som er avgjørende er "å handle rett den gitte situasjonen og min rolle tatt i betraktning", fremfor å velge "det som best tjener en selv"* (Scott, 2013:65)

Når man gjennom institusjonelle strukturer er forpliktet til å forholde seg til normer og verdier som strider i mot ens oppfatning, vil dette gi følelser preget av skam, og man kan ønske å ta avstand. På samme måte vil normer og verdier som passer med eget normsett skape følelser som stolthet, og respekt, og man motiveres til å opprettholde dem (Scott, 2013). Forskere har lenge vært opptatt av hvordan internaliserte og aksepterte normative systemer virker stabiliserende i organisasjoner, Scott viser i sin bok til hvordan Heclø forklarer hvorfor normer og verdier har en så kraftfull virkning på mennesker;

"Deeper than the agent/principal issues is the agent/principle perspective. It presupposes that as beings (wich by exiting we surely are) we humans are moral agents. That is to say, by virtue question of right and wrong. To say human life is to say morally-implicated life." (Scott, 2013:66)

4.4.4. Kulturelle- kognitive elementer

Flere institusjonalister, deriblant Scott selv, understreker betydningen av de kulturelle-kognitive elementene i institusjonelle strukturer. De deler oppfatningen om den sosiale virkelighetens natur, og rammene som skapes gjennom denne betydningen. (Scott, 2013:67). Det er oppfatningen av dette elementets betydning og sentralitet som skiller sosiologien fra de øvrige organisasjonsteoretiske disiplinene i synet på ny-institusjonell teori (Scott, 2013).

Institusjonalister som er opptatt av dette legger vekt på den kognitive dimensjonen av menneskelig eksistens, balansen mellom en ekstern verden av stimuli og det enkelte individs respons, og hvordan dette utgjør en symbolsk samling som representerer virkeligheten eller verden (Scott, 2013:67). Scott skriver videre at, symboler, som ord, tegn, og gester, er med på å forme betydninger som vi tillegger aktiviteter og objekter. Samhandling mellom mennesker bidrar til at meningsdanning oppstår, ulike oppfatninger og tolkninger opprettholdes, utvikles eller endres som følge av hvordan de mottas og internaliseres i de omgivelsene de er ment for (Scott 2013). Også tidlige sosiologer som Max Weber la vekt på denne dimensjonen, og hevdet i følge Scott *"at man for å forstå en hvilken som helst handling må man ikke bare ta utgangspunkt i hvordan de*

objektive forholdene virker, men også den enkelte aktørs subjektive tolkning av dem” (Scott, 2013:67).

Innenfor psykologien har det lenge vært kjent at den enkeltes kognitive rammeverk har stor betydning for hvordan verden oppfattes, hvordan informasjon prosesseres, hvilke hendelser som memoreres, dekodes, og får oppmerksomhet. Resultatene av disse prosessene avgjør hvilke slutninger som trekkes, hvilke fordommer og spådommer som oppstår (Scott, 2013). For å forklare dette kan vi hente frem det normative elementet, dersom vi skal ta den kognitive dimensjonen på alvor, er det dette rammeverket som bestemmer om normene og verdiene aksepteres eller ikke, dersom de blir akseptert virker dette stabiliserende for organisasjonen og ekte lojalitet oppstår (ibid).

Det nye kulturelle perspektivet det her er snakk om, fokuserer på de semiotiske aspektene ved kultur, som tegn og symboler, og behandler dem ikke bare som subjektive oppfatninger, men også som symbolske systemer som kan sees utenfra i et objektivt perspektiv (Scott, 2013:67). Når Scott velger å sette bindestrek mellom kulturell – kognitiv, innebærer dette at det i denne sammenhengen legges vekt på at de indre fortolkende prosessene formes av det kulturelt rammeverket (ibid).

I tillegg til kognisjon og fortolkningsprosesser, som er viktige funksjoner for det kognitiv-kulturelle elementet, er Scott opptatt av at man ikke skal undervurdere betydningen av en tredje dimensjon, den konstituerende funksjonen. I følge Scott er symbolske prosesser, på det mest grunnleggende med på å skape sosial virkelighet, og definere sosial handling og sosiale aktørers natur og egenskaper (Scott, 2013:68). Scott forklarer hvordan den konstituerende funksjonen virker, med at institusjonelle fakta kun eksisterer i systemer som har konstitusjonelle regler (Scott, 2013:76). For å forklare dette ytterligere viser Scott til Schneiders beskrivelse, jeg gjengir siste delen av beskrivelsen her for å vise hvordan konstituerende kultur og normer skilles fra hverandre,

”Where norms tell the actor how to play the scene, culture tells the actor how the scene is set and what it all means. Where norms tell the actor how to behave in the prescence of ghosts, gods, an human beings, culture tells the actor what ghosts, gods, and human beings are and what they are all about.” (Scott, 2013:77).

Det kulturelle elementet har varierende betydning for institusjonelle strukturer, og ulike kulturaspekter vil i ulik grad være linket og innebygd i de øvrige institusjonelle elementene. I denne sammenhengen, er det nettopp de kulturelle formene som er innebygd, og har betydning for institusjonell eksistens Scott er opptatt av (ibid). Kulturelle oppfatninger kan variere mellom individer, mellom ulike grupper, og ulike situasjoner, og vil særlig i perioder med kaos og endring være omstridt og utsatt for testing (Scott, 2013:68).

Kulturell identitet og oppfatning er med på å styre våre handlinger, i retning av ”sånn gjør vi det her”, ”sånn har vi alltid gjort det”, og nye ideer blir forkastet eller godkjent avhengig av om de gjenkjennes som ”riktige”. Dette kan også innebære at handlinger eller valg som kan fremstå som mer logiske, og riktige for utenforstående, blir oppfattet som utenkelige internt (ibid).

Sosiale roller har i henhold til det kulturelle-kognitive elementet fått en noe annerledes betydning av teoretikerne enn det normative fokuset. I det kulturelle-kognitive perspektivet er det normative fokuset på gjensidige forpliktelser og forventninger tonet ned, til fordel for det man ser som hvordan samhandling, og felles forståelser skaper maler for spesifikk handling som utøves av spesifikke aktører. Dette bidrar til å utvikle gjentagende mønster for handling som gradvis blir internalisert, og en del av det institusjonelle rammeverket (Scott, 2013:69).

Følelser knyttet til det kulturelle-kognitive elementet kan i følge Scott, være oppfatning av trygghet og sikkerhet på den ene siden, eller forvirring og følelsen av å være desorientert på den andre siden. Mennesker som innordner seg, og oppfattes å være en del av en felles kulturell forståelse får tilhørighet, og sees på som kompetente, mens de som står utenfor kan oppfattes som nettopp utenfor, eller som Scott skriver, i verste fall gale (Scott, 2013:70). Det kulturelle-kognitive elementet i institusjonelle strukturer er avgjørende når det kommer til å forstå hvordan sosialt liv utvikles og danner felles forståelse innenfor et institusjonelt rammeverk (ibid).

4.4.5 Institusjonelle elementer og legitimitet

Organisasjoner kan ikke opprettholdes og utvikles kun ved hjelp av materielle ressurser, tekniske rammer og informasjon. Fordi de befinner seg i den sosiale virkeligheten, trenger det også sosial aksept, og kredibilitet, de trenger legitimitet (Scott, 2013:71). Scott viser til Suchman sin definisjon av legitimitet, jeg deler hans oppfatning om at dette er en måte å forklare dette konseptet på som fungerer godt:

” legitimitet er en generalisert oppfatning eller antakelse om at handlingene til et foretak er ønskelig, riktig eller hensiktsmessig innenfor noen sosialt konstruerte system av normer, verdier, oppfatninger og definisjoner” (Scott, 2013:71).

Scott skriver videre at de sosiale konstruksjonene Suchman her viser til omhandler nettopp institusjonelle rammeverk, det legges vekt på at legitimitet er ikke er en situasjonsbetinget størrelse, men generalisert til en bredere allmenn oppfatning (Scott, 2013). Max Weber koblet tidlig legitimitet og makt, og mente at utøvelse av makt ble legitim når den hadde støtte i gyldige sosiale normer, verdier, og tradisjoner, man kan da si at maktutøveren tilegner seg autoritet. Kort sagt mente Weber at legitimitet handlet om å gjøre det som oppfattes og føles rett (Scott, 2013:71)

I følge Scott har institusjonalisten Parson med sitt kulturelle institusjonelle perspektiv, og senere også anerkjente ny-institusjonalister vært opptatt av at legitimitet må oppfattes i et bredere perspektiv. I denne sammenhengen handler dette om at det ikke bare er måten handlingene blir utøvd på som trenger legitimitet, men også organisasjoners mål og strategier må være sammenfallende med de normer og verdier som gjelder i samfunnet om de skal oppfattes som legitime (Scott, 2013: 72).

I et regulativt, og instrumentelt perspektiv kan man anse legitimitet som en ressurs som organisasjonen får fra sine omgivelser. I et institusjonelt perspektiv derimot, understrekes det at legitimitet ikke er en råvare, som bare kan gis, eller byttes bort. Det må sees på mer som en tilstand, eller ”størrelse” som organisasjonen tilegner seg dersom deres struktur og handlingsmønster stemmer overens med relevante regler, verdier og normer, eller innrettes i tråd med det kulturelle-kognitive rammeverket (Scott, 2013). Legitimitet er som andre abstrakte begreper som er avgjørende i

institusjonelle strukturer, mest synlige når den forsvinner. Scott skriver at legitimitet "forklarer" institusjonell orden, gjennom tilstedeværen av aksepterte regler, normer og verdier, sørges det for at praktisk handling blir legitim. Når nye handlinger skal innføres i en organisasjon, kreves det at disse blir akseptert, og "konstituert som gyldige", dette bidrar til at også andre lokale kontekster kan godkjenne dem som legitime handlinger (Scott, 2013).

Med vekt på den kulturelle-kognitive dimensjonen mener Meyer og Scott at "*en organisasjons legitimitet referer til graden av kulturell støtte den mottar fra omgivelsene*" (Scott, 2013:72). Dette innebærer i følge Scott at organisasjonen er avhengig av støtte utenfra, og da spesifikt fra aktører som innehar den kulturelle autoriteten og politisk myndigheten som skal til for at legitimitet kan genereres til organisasjonen. Hvem disse autoritetene skal være vil være avhengig av hva slags organisasjon, og sektor det er snakk om, men støtte og godkjenning fra offentlige myndigheter, folkevalgte, og bransjeorganisasjoner vil være av stor betydning for de fleste organisasjoners legitimitet (Scott, 2013).

I situasjoner der organisasjoner støttes, eller styres av flere eller konkurrerende autoriteter, kan det oppstå situasjoner der signalene gis basert på divergerende normer eller verdier. Dette gjør videre handling vanskelig fordi det kan føre til at man ved å gjennomføre en handling som er tilrådt av en part, samtidig underslår den andres oppfatning. Meyer og Scott hevder at legitimiteten til en organisasjon påvirkes negativt dersom flere autoriteter som styrer over dem, har ulike oppfatninger om hvordan organisasjonen skal fungere (Scott, 2013: 73).

Samtidig vil legitimitet alltid bli testet, og oppfatninger eller handlinger som fremstår som legitime hos en del av samfunnet, kan oppfattes som illegitimt for andre. Hvorvidt de likevel opprettholdes vil avhenge av hvor mye autoritet og endringsmakt de ulike autoritetene besitter, Scott nevner eksempelvis lønnsforskjeller mellom kjønnene som et typisk tilfelle der store grupper oppfatter dette som dypt urettferdig, og illegitimt, samtidig som systemet altså opprettholdes av systemer som er mer kraftfulle. Dette kan i følge Scott skje, fordi lønnsforskjeller mellom menn og kvinner har blitt institusjonalisert, på tross av at mange ikke oppfatter det som legitimt (Scott, 2013:73).

Makt er ikke alltid en ovenfra og ned prosess. Makt kan også mobiliseres nedenfra og opp, fra grupper som på denne måten fremmer egne interesser. Eller ved at sterke grupper gjennom kollektiv handling anerkjenner, og støtter opp om gjeldende normer og regler (Scott, 2013). I de fleste legitimeringsprosesser vil det å ha autoriteter med makt som støttespillere være av stor betydning, Scott understreker likevel, at det å være bevisst på at der det finnes makt, finnes det gjerne også en opposisjon som kan vokse seg sterk og utkonkurrere sittende maktaktører (Scott, 2013). Slik jeg forstår dette vil det være avgjørende at man kjenner til og opprettholder kontakt også med disse gruppene underveis i legitimeringsprosessene.

De tre institusjonelle elementene genererer på hver sin måte legitimitet. Den regulative dimensjonen vektlegger konformitet, lover og regler. Legitimitet i regulativ forstand innebærer da at organisasjonen opererer på et sett av lover og regler som er relevante og forskriftmessig innrettet (Scott, 2013). Legitimitet i normativ forstand vil omhandle dypere normative og moralske anliggender, hvorvidt normer og verdier gjøres

konforme gjennom internalisering, og inkludering internt og av omgivelsene (ibid). Det kulturelle-kognitive elementet genererer legitimitet som handler om å allmenngjøre felles-forståelse og referanserammer, og å gjøre roller og strukturer gjenkjennbare (Scott, 2013:74).

De tre elementene forholder seg til ulike former og indikatorer for legitimitet, og de vil noen ganger være i konflikt med hverandre. Eksempelvis vil legitimitet i forhold til den regulative dimensjonen handle om hvorvidt reglene som gjelder er lovlige, mens man i en normativ dimensjon forholder seg til hva som er passende, eller moralsk rett. Scott viser til at det finnes flere eksempler der fagfolk opponerer mot regler og lover fordi de oppfattes som moralsk besværlige (Scott, 2013), i norsk sammenheng kan debatten om reservasjonsretten for leger være et eksempel på nettopp dette. Scott understreker videre at hva som oppfattes som legitimt vil avhenge av hvilke institusjonelle elementer som vektlegges (Scott, 2013:74).

4.4.6 Operasjonelle systemer og drivkrefter

Uavhengig av hvilke institusjonelle elementer som ansees som primære, trenger alle institusjoner operasjonelle "bærere," eller drivkrefter for sørge for å ivareta den institusjonelle rammen og bidra til fremdrift (Scott, 2013:95). Scott har identifisert 4 slike "bærere", som symbolske systemer, relasjonelle systemer, aktiviteter, og artefakter¹¹(Scott, 2013:95). Disse peker på et sett med grunnleggende mekanismer som sier noe om hvordan ideer beveger seg i tid og rom. Hva som transporterer dem, og hvordan de transformeres underveis (Scott, 2013:95). I institusjonelle strukturer vil ikke disse drivkreftene være nøytrale, de vil påvirkes av og påvirke omgivelsene, man kan si at de "redigeres" i henhold til hvilken struktur, kontekst, og oppfatning som er rådende (Scott, 2013). Scott vektlegger at vi her ikke er opptatt av hvilke som helst aktiviteter, ideer, og artefakter, men av de som har betydning og er bærende for de institusjonelle elementene (Scott, 2013:97). Scott har utarbeidet en skjematisk modell som gir oversikt over de ulike "bærerne", hvordan de "opptrer" og påvirker de institusjonelle elementene, denne gjengis nedenfor.

Figur 4.2. Institusjonelle elementer, og "bærere" (Kilde: Scott, 2013:96)

	Regulative elementer	Normative elementer	Kulturelle-kognitive elementer
Symbolske systemer	Regler og lover	Verdier, forventninger, standarder	Kategorier og typologier, organisatoriske mønster og rammer
Relasjonelle systemer	Governance systemer, maktsystemer	Regimer, autoriteter	Strukturell likhet, identitet
Aktiviteter	Monitorering-systemer Sanksjoner Avledning	Roller, yrker, rutiner, vaner, kollektive handlingsmønstre	Forutinntatthet, maler, og oppskrifter
Artefakter	Ideer eller handling som er i samsvar med spesifikasjonene i mandatet	Møter med konvensjoner og standarder	Som har symbolsk verdi

¹¹ artefakt, blir brukt i ulike vitenskapelige retninger til å beskrive menneskeskapte "synlige" gjenstander, tradisjoner, begreper og historier. Organisasjonspsykologen Edgar Shein har laget en modell der artefaktene finnes på overflaten, verdien i organisasjonen like under, mens de grunnleggende antagelsene og den "tatt for gitte" kulturen finnes i grunnen. (Tveitereid, 2013)

Symbolske "bærere", har betydning for hvert enkelt av det tre elementene, men på ulikt vis. Mens man i et regulativt perspektiv er opptatt av hvordan regler og lover internaliseres og brukes, vil man i et normativt perspektiv være opptatt av hvilke forventninger som styrer adferd og handling, og til slutt vil et kulturelt-kognitivt perspektiv vektlegge utvikling av felles forståelse og handlingsmønstre. Scott viser til den teknologiske utviklingen når han beskriver hvordan symbolske systemer har beveget seg på i tid og rom, fra man skrev på steintavler til at man nå ved et tastetrykk kan formidle et budskap til mennesker over hele kloden (Scott, 2013). Dette innebærer at både kulturelle symboler, språk, ideer, og markeder er i kontinuerlig bevegelse, og at de påvirkes av og påvirker de omgivelsene de til enhver tid befinner seg i. Symboler kan formes og utvikles, de er mobile og allsidige (Scott, 2013:98).

Relasjonelle "bærere", eller relasjonelle systemer handler om hvordan definerte og internaliserte handlingsmønstre knyttes til et nettverk av sosiale posisjoner og roller (Scott, 2013:98). Nye aktører i disse nettverkene bringer med seg nye ideer, handlingsmåter, og forpliktelser på tvers av de sosiale grensene (Scott, 2013:98). Relasjonelle systemer kan også bevege seg og føre til at lokale handlingsmåter og ideer blir adoptert mellom profesjoner og på tvers av organisasjoner og strukturer. Powell og hans kolleger har ved å undersøke veksten på det bioteknologiske feltet i USA, erfart at det utvikles felles handlingsmønstre, forståelser, og samarbeid på tvers av organisasjoner og strukturer med ulik logikk og kapital (Scott, 2013:98). Dette kan slik jeg oppfatter det forstås som integrasjonsprosesser, og en beskrivelse av hvordan relasjonelle "bærere" kan påvirke disse. Regulative og normative perspektiver vil vektlegge nettopp den forsterkningen av normer, regler, rutiner og koder som kan innhentes ved å skape virksomme maktsystemer og regimer. Governancesystemer, som handler om at ulike makthavere etablerer nettverk for styring og drift, kan bidra til å styrke regulative og normative elementer. Det kulturelle-kognitive perspektiv på relasjonelle systemer vil legge vekt på strukturer, og hvordan man opprettholder fellesskap, og identitet mellom ulike roller, posisjoner og avdelinger (Scott, 2013).

Aktiviteter som "bærere", i følge Scott har tidligere forskning på aktiviteter knyttet til organisasjoner lagt vekt på handlinger, vaner og rutiner som kontinuerlig repeteres og dermed kan sees på som et uttrykk for kontinuitet. Senere har man imidlertid lagt vekt på betydningen av handlinger som bidrar til å konstruere nye institusjonelle strukturer, eller forstyrre de eksisterende (Scott, 2013:100). Scott hevder videre at man har vært mer opptatt av de prosessene som er forstyrrende og kan velte organisasjoner, som å innta nye institusjonelle former gjennom å opponere mot gjeldende regler, eller handle på måter som er omstridt, mens man har vært mindre opptatt av handlinger som bidrar til opprettholdelse og stabilitet (Scott, 2013). Handlinger som vektlegges i et regulativt perspektiv handler om sanksjoner, og monitorering, hva er konsekvensene av ulike handlinger, og hvilke handlinger skal kontrolleres og overvåkes. Scott forklarer det som hvordan ledere handler og opptrer på den ene siden, og hva som er medarbeiderens respons på den andre (Scott, 2013). Kontrollfunksjoner kan være viktige, men det vil da være avgjørende at ledere foretar en grundig vurdering når de bestemmer hvilke konkrete aktiviteter som skal kontrolleres (Scott, 2013). I norsk sammenheng kan man her få assosiasjoner til hvordan man i reguleringsstaten på grunn av økt fragmentering og avstandsstyre får et stadig økende kontrollbehov (Veggeland, 2010). På den annen side kan det også skje at medarbeidere motarbeider de gjeldende reglene, og forsøker å

unndra seg kontroll, eller opponere mot systemet (Scott, 2013:101). I forhold til det normative elementet vil aktiviteter som indikerer hvordan sosial handling struktureres i den institusjonelle settingen, fordeling av roller og oppgaver, hvordan rutiner og vaner etableres og utøves i praksis, være sentrale (Scott, 2013:101). I følge Scott vil noen institusjonalister i stedet for å vektlegge symbolske systemer, fokusere på hvordan handlingsmønstre, rutiner, vaner og taus kunnskap påvirker institusjoner. Innenfor den kulturelle-kognitive dimensjonen vil aktiviteter her handle om hvilke repertoar handlingene skjer innenfor, og hvordan rammene for handling skapes (Scott, 2013:102)

Artefakter som "bærere", i denne sammenhengen kan artefakter slik jeg oppfatter det forstås som materielle størrelser skapt av mennesker under påvirkning av fysiske, eller kulturelle omgivelser (Scott, 2013:102). Artefakter fra tidligere kan ha vært svært enkle i sin utforming, eksempler kan være primstaver, eller runesteiner, mens nyere artefakter kan inkludere avansert teknologi (Scott, 2013). Som del av et analytisk rammeverk, er vi her opptatt av artefakter som har betydning for de ulike institusjonelle elementene, og som på ulike vis strukturerer organisasjoner og institusjoner. Institusjonalister vil gjerne være opptatt av artefakter som finnes, produseres, utvikles den gitte organisasjonen, og i tillegg undersøke de artefaktene som plasseres utenfor, hvorfor, og hvordan dette skjer (Scott, 2013). Artefakter har også betydning for de ulike institusjonelle elementene, for det regulative elementet vil blant annet teknologisikkerhet være av betydning, at man kan stole på den strukturen som artefaktene bygger opp om, enten det er atomkraftverket, eller at et gitt lovverk gir den tryggheten det er ment å gi (Scott, 2013:104). Artefakter som teknologi, kan i følge Scott også innebære normative prosesser, eksempler på dette kan være fagforeningsarbeid i industrien, der man gjennom normative prosesser samhandler om avtaler og standarder for hvordan teknologi skal brukes, og hvilke krav som skal stilles (Scott, 2013). Artefakter kan også være viktige i den kulturell-kognitive dimensjonen ved at de har innebygd symbolske verdier som gjør at de oppfattes eller forstås på en spesifikk måte, eksempler på dette kan som Scott skriver være vinen og kjeksene som er brukt i nattverden. Dette innebærer en betydning som er større og viktigere enn hvordan selve artefakten fysisk materialiseres (Scott, 2013).

Ved å konkretisere ulike "bærere" eller drivkrefter, og knytte dem til de ulike institusjonelle elementene viser Scott hvordan organisasjoner og menneskene i dem støttes og begrenses av ulike institusjonelle konsepter og krefter. Hvilke drivkrefter som har størst betydning avgjøres av type organisasjon, dens logikk og rasjonale (Scott, 2013).

4.4.7 Kritiske innvendinger til Scotts analytiske rammeverk

I sin kritikk av det analytiske rammeverket hevder Phillips og Malhotra at fordi de ulike elementene bygger på så ulik ontologi, kan de ikke kombineres til et integrert rammeverk. De hevder videre at autentisk institusjonell analyse kun kan involvere det kulturelle-kognitive elementet (Scott, 2013:79). Scott er uenig i dette, og svarer at de tre elementene er svært ulike, men at de også virker sammen, de kulturelle-kognitive elementet kan også manipuleres strategisk, samtidig som denne dimensjonen vil være aktiv blant annet i de deliberative prosessene som kontrolleres av regulative, eller normative endringsagenter (Scott, 2013:79). Scott hevder videre at nettopp ved å kombinere disse tre elementene i et felles rammeverk med ulike teoretiske utgangspunkt kan man søke å få et bredere perspektiv på institusjonelle strukturer, og

dermed få kunnskap om hvordan de ulike elementene virker sammen og hver for seg i institusjonelle prosesser (Scott, 2013).

Gronow, har foreslått å legge inn et fjerde element, som han kaller "habitual actions", oversatt til norsk vil det være noe sånt som "sedvanlige, eller faste handlinger". Gronow argumenterer for at slike faste og sedvanlige handlinger også konstituerer en institusjonell base, og hevder i følge Scott, i tråd med andre pragmatikere at slike handlinger, eller valg ikke bare er ubevisste vaner og rutiner, men også kan være bevisste og meningsbærende valg (Scott, 2013:70). Scott er enig i at det ville være betydningsfullt å styrke fokuset på handlinger og praksis, normer og rutiner, men mener at dette kan ivaretas tilstrekkelig innenfor de eksisterende tre elementene, og da særlig med vekt på det kulturelle-kognitive elementet, som også fokuserer ubevisste, eller "tatt for gitt" rutiner og vaner (Scott, 2013:70). Aktiviteter og rutiner blir i tillegg betraktet som viktige drivkrefter for hver av de institusjonelle elementene (ibid).

4.5 Kommunikativ planlegging som legitimerende og kapasitetsbyggende prosess

Roar Amdam har gjennom mange år vært opptatt av planlegging, og hvilken betydning planleggingas innretning og legitimitet kan ha for samfunnsutviklinga. Amdam har som utgangspunkt at vi innenfor gjeldende rammer i plan-og bygningsloven kan utvikle planleggingsprosesser som bidrar til at kommuneplaner og regionale planer blir de verktøya de er ment å være i regionalt utviklingsarbeid. "Planlegging er å knytte kunnskap til handling" (Amdam, 2011b:15).

Planlegging kan forstås som allestedsnærværende, som en aktivitet man utfører selv som individ, som gruppe og som samfunn. Amdam beskriver videre kommuneplanlegginga som bestående av både virksomhetsplanlegging og samfunnsplanlegging, der den første gjelder planlegginga av kommunens egen organisasjon, og aktiviteter, mens den andre gjelder planlegginga av kommunesamfunnet, der kommunen er en av mange aktører (Amdam, 2005). Selv om Amdam her bruker begrepet kommuneplanlegging, forstår jeg det som at det også gjelder regionalplanlegging, der fylkeskommunen er ansvarlig planmyndighet.

Vi har de senere tiår hatt en utvikling i offentlig sektor, der man har gått fra en intervenserende og sterk stat, som den tidligere beskrevne keynesianske staten, der fordelingspolitikk, kollektive ordninger, og tilrettelegging for masseproduksjon og masseforbruk var rådende, til den mer tilbaketrukkne staten, som Amdam beskriver som den shumpeterianske "workfare" staten, eller entreprenørstaten (Amdam, 2005:34).

Entreprenørstaten har som grunnlag at du må ha noe å tilby, det er markedskreftene og evnen til å produsere og konkurrere som bidrar til å styrke nasjonaløkonomien (Amdam, 2005:34). Det skjer en gradvis overgang mellom disse to regimene, i tillegg til den samtidig pågående strukturdebatten der behovet for konkurransedyktige regioner blir et uttalt mål. Statlig stimulering skjer i form av økonomiske overføringer, fulgt av mer eller mindre klare forventninger og omstrukturering av virkemiddelapparatet. For å møte slike nye krav og forventninger etableres det gjerne ulike partnerskap, bestående av aktører fra det lokale offentlige apparatet, forskningssentre, fagforeninger, og desentraliserte statlige etater. I tillegg kan vi se at innovasjons og effektivitetskravet fører til en stadig økende etablering av governance organisasjoner, der samarbeid og kontakt mellom det offentlige og næringslivet skal bidra til å styrke regionens, eller

lokalmiljøets konkurranse og innovasjonsevne. Amdam skriver at det på denne måten vokser frem en nettverksbasert lokal, og regional forvaltning, som kommer i tillegg til kommunal og fylkeskommunal forvaltning (Amdam, 2005:40).

Disse nettverks, og governanceorganisasjonene, formaliseres og struktureres gjennom kontrakter mellom de involverte aktørene. Fordi disse aktørene selv representerer ulike styringsnivå, og gjerne en kombinasjon av offentlige og private vil nettverkene være avhengig av å skape egen legitimitet og aksept (Amdam, 2005:41). Dette har slik Amdam beskriver det også konsekvenser for plan-og utviklingsarbeidet som skal skje både lokalt og regionalt. Legitimitet skapes for disse strukturene, som for andre gjennom demokratiske og gjennomsluktige prosesser, og effektivitet og åpenhet. Fordi strukturene nå er organisert utenfor, eller på siden av det folkevalgte nivået, kan det være grunn til å være bekymret for den demokratiske forankringen. Vi kan se at lukking av planleggings-og beslutningsprosesser kan føre til mistanker om motiv og handling, og dermed bidra til redusert aksept og legitimitet (ibid).

De stadig pågående regionaliseringsprosessene, har ført til et stadig sterkere behov for plan-og styringsverktøy som gjør det mulig å skape og ivareta legitimitet for de regionale utviklingsaktørene. Det kan være kommuner og fylkeskommuner, men også nettverksorganisasjoner, og partnerskap mellom offentlige og private aktører. I sitt mangeårige forskningsarbeid på lokal og regional utvikling har Amdam utviklet en planleggingsmodell som gjennom definerte prosesser, og med utgangspunkt i kjent teori bidrar til å skape og ivareta legitimitet og institusjonell kapasitet (Amdam, 2011b).

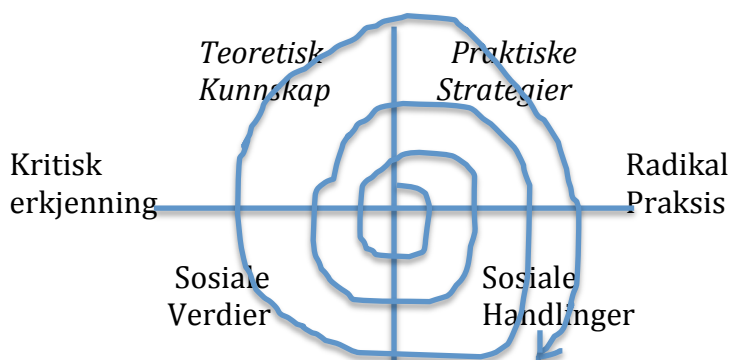
For å forstå begrepet institusjonell kapasitet, er det en forutsetning at man ser institusjoner som mer en enkeltstående organisasjoner eller strukturer. Institusjoner i denne forbindelsen kan også være mer abstrakte størrelser, som verdiene og normene samfunnet er fundert på. I tillegg er de å forstå som dynamiske og organiske, i den forstand at de påvirkes både innenfra og utenfra (Amdam, 2011a). Institusjonell kapasitet oppnås ved å styrke den institusjonelle kapitalen, Amdam mener Patsy Healeys modell for kapasitetsbygging som innebærer at faktorer som kunnskap, og relasjoner sammen påvirker mobiliseringsevnen som igjen påvirker den institusjonelle kapitalen, kan bidra til å forstå hvordan institusjonell kapital dannes, og hvorfor kapasitetsbygging er en verdi i seg selv, som legitimitetsskapende faktor (ibid).

Amdam kaller modellen sin for "kapasitetsbyggende planlegging", og arbeidsmåten de har brukt som "dugnadsmetoden" (Amdam 2011b:83). Som utgangspunkt kan vi si at modellen baserer seg på en epistemologi motsatt av positivismen, Amdam er inspirert av Friedmann som har utviklet en motsats til positivismen som han kalte "sosial-praksis Epistemologien",

"Friedmann sin epistemologimodell har en verden og en levende teori som setter fakta inn i verden. Modellen har sammenhenger mellom sosial handling, teoretisk kunnskap, praktiske strategier, og sosiale verdier"(Amdam, 2011b:36)

Den positivistiske epistemologien baserer seg på at all kunnskap, og ny viten skal kunne falsifiseres og verifiseres etter stringente metodiske prinsipper. Friedmanns sosial-praksis epistemologi tar utgangspunkt i at skapt kunnskap skal utsettes for kontinuerlig evaluering, og suksessiv revidering av komponentene i modellen (Amdam, 2011b:36). Vi

skal senere se at nettopp evaluering og revidering spiller en viktig rolle i Amdams planleggingsmodell, fordi evaluering av egne og andres handlinger gjennom åpne diskurser og meningsdanning fører til læring og utvikling (ibid).



Figur 4.3. Epistemologien om sosial praksis, basert på Friedmann (1978 og 1987)
Kilde: (Amdam, 2011: 36)

Planlegging slik den forstås her er bygger på en kommunikativ logikk, mens det er instrumentell logikk som ligger til grunn i rammene man planlegger innenfor, logikk knytter seg til rasjonalitet. Rasjonalitet er knyttet til å kunne handle på en måte som står seg mot kritikk (Amdam, 2011:33). Rasjonelle handlinger, kan omsettes til meningsfulle, eller fornuftige handlinger. Det er imidlertid ulike faktorer som danner grunnlag for handling, den formålsrasjonelle, eller instrumentelle rasjonaliteten tar utgangspunkt i en objektiv årsak/virkningsforklaring, og ansees dermed ofte som operasjonell eller teknisk, mens den kommunikativt rasjonelle handlingen er knyttet til verdier, evnen til å drøfte hva som er rett, og å komme frem til en enighet. *"Kommunikativ rasjonalitet kan dermed oppfattes som argumentativ fornuft, mens instrumentell rasjonalitet bygger på kausalitet mellom mål og middel (Skirbekk og Gilje 1992)"* (Amdam, 2005:114).

Planlegging med utgangspunkt i instrumentell logikk gir planleggingen legitimitet gjennom ekspertmakt, legalitet, og tekniske forutsetninger som til sammen skal løse de gitte utfordringene. Slik planlegging er legitim, men kan sjelden ansees som legitimitetsskapende, i den forstand at legitimiteten øker. Mens kommunikativ logikk åpner for at planleggingsprosessene blir arenaer for medvirkning, samarbeid, og åpne diskurser for å finne fram til omforente nye løsninger gjennom meningsdanning, det vil si at selve prosessen skaper legitimitet (Amdam, 2005). Kapasitetsbyggingsmodellen til Amdam kan forstås som i hovedsak en modell der kommunikative virkemidler vektlegges, det er imidlertid viktig å presisere at modellen ikke undervurderer verdien av instrumentell logikk og virkemidler i de ulike planleggingsfasene (Amdam, 2011b). Slik jeg forstår det er Amdam tvert i mot opptatt av at disse to logikkene må balanseres for at planleggingen skal virke etter hensikten og være legitimerende.

Dersom man er bevisst på og forstår hvordan, og i hvilken kontekst man bruker disse to ulike planleggings logikkene, kan man skape legitimerende politiske prosesser (Amdam, 2005).

Amdam har benyttet Habermas sin modell for legitimering av politikk som bakteppe når han har utviklet sin modell. Habermas tar i denne modellen nettopp utgangspunkt i at kommunikativ logikk gjennom maktlikevekt og argumentasjonstvang kan bidra til en

politisk meningsdanning som ivaretar de demokratiske idealene. Den kommunikative logikken har som forutsetning at aktørene deltar frivilling, og at de makter å sette egne motiver, tids og ressursavgrensninger til side. Habermas er opptatt av at ingen kan tvinges til kommunikativ handling.

Også Habermas er opptatt av å skape en bedre balanse mellom instrumentell og kommunikativ logikk i den politiske meningsdanningen. Han bruker en sammenhengende rekke med diskurser for å utvikle en politisk meningsdanning som virker som en legitimerende prosess (Amdam, 2011a:64). Habermas mener at det ikke er aktørene sin individuelle moral som er avgjørende for samfunnet sin evne til solidariske handlinger, men heller prosedyrene for kollektiv viljesdanningen og kollektive avgjørelser som institusjonaliseres i moderne rettstater (Amdam, 2005:142). Habermas mener videre at et samfunn som har en bred konsensus bak disse prosedyrene vil være i stand til å takle konflikter og ustabilitet. Det er diskursene og de ulike rasjonalene disse prosedyrene er bygd på som danner prosessmodellen for den logiske politiske viljesdanningen (Amdam, 2005:142).

Habermas diskurser i fornuftig politisk meningsdanning:

- Pragmatiske diskurser, når man kun skal drøfte empiriske fakta, aktørene er frie til å tenke "det gode liv" for seg.
- Etisk –politiske diskurser, når man skal avklare kollektiv identitet og forståelse og bearbeide interessekonflikter, aktørene skal tenke på hva som er godt for et gitt sosiale fellesskap.
- Moralske diskurser, for å finne løsninger som er gyldige og akseptable på tvers av ulike grupper sin oppfatning av hva som er det gode liv, hva er det gode samfunn, og hvilke handlinger som skal gjelde på tvers av ulike verdier og etnisk tilhørighet.
- Juridiske diskurser, som politisk beslutningstaking av lov og regelverk, samt domstolene og administrasjonen sin praktisering av lovverket. – rettsikkerheten blir prøvet i de juridiske diskursene.
- Prosedyreregulerte forhandlinger, kan være alternativ til etisk – politiske eller moralske diskurser, dersom man ikke oppnår enighet eller konsensus. Denne diskursen kan innebære en grad av tvang for å oppnå ett kompromiss. Det er avgjørende at prosedyrene som skal regulere forhandlingene skal kunne forsvares i diskursene. Det er altså ikke et poeng at alle sin vilje skal gjelde, men at alle berørte skal ha mulighet til å få drøfta åpent hva de mener før en beslutning fattes.

Tekstboks 4.1. (Amdam, 2005:142)

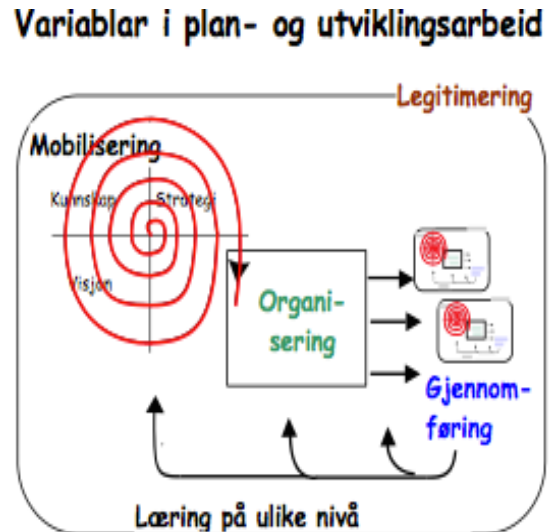
Det legges videre til grunn at i kommunikativ handling skal diskursene foregå som herredømmefrie eller tvangsfrie, der maktlikevekt og begrunningstvang er viktige elementer, dette innebærer at 1. Alle som kan tale og handle skal ha mulighet til det, 2a. Alle kan stille spørsmål ved ethvert forslag, 2b. alle kan lansere et nytt forslag, 2c. alle kan uttrykke sine holdninger. Ingen skal tvinges til, verken fra utsiden eller innsiden av diskursen i å gjøre bruk av rettighetene som er nevnt i punkt 1 eller 2 (Amdam, 2011b:107)

4.5.1. De ulike nivåene i planleggingsprosessen

Ved å legge inn sammenhenger mellom planleggingsverktøy og utviklingsvariabler i legitimerende og kapasitetsbyggende prosesser har Amdam tilpassa Habermas sin modell til sin egen. Modellen for kapasitetsbyggende planlegging er kjedet sammen i fem elementer som er avhengige av hverandre. I figuren under vises planleggingsmodellen til venstre og de ulike variablene i kapasitetsbyggende og legitimerende prosesser til høyre (Amdam, 2011a:65).



Figur 4.4 Kilde: Amdam, 2011b:11



Figur 4.5 Kilde: Amdam 2011b:90

Figurene er som vi kan se tegnet med en ytre ramme, denne rammen symboliserer slik jeg forstår det også rammen i planleggingsprosessen. Institusjonell planlegging starter med formelle beslutninger som hvilke områder planen skal gjelde for, hvilken status selve planen og prosessarbeidet skal gis. Dersom vi tenker oss hvordan denne institusjonelle rammen påvirker legitimerings og kapasitetsbyggende variabler, kan vi forstå dette som "ovenfra og ned" legitimitet, eller regulativ legitimitet. Planen og planprosessen gis legitimitet og ressurser gjennom regulative beslutninger, altså i samsvar med instrumentell logikk. Amdam kaller rammen for institusjonell planlegging for kontekstvariabelen, han viser også til Alexander som kaller institusjonell planlegging for "planning as framesetting" (Amdam, 2011b:66).

4.5.2. Strategisk planlegging

Strategisk planlegging handler om at man sjekker ut hvordan "kartet stemmer overens med terrenget" slik at man utfra vurdering om egen og omgivelsenes situasjon bestemmer retning, visjon og strategier. Om vi ser på mobiliseringsvariabelen, vil vi, se at denne ligner modellen til Friedmanns "sosial-praksis" epistemologi som er gjengitt tidligere, der kunnskap og erkjennning fører til ny praksis, som igjen danner nye verdier og deretter fører til innhenting av ny kunnskap.

Dersom man legger opp arbeidet i den strategiske nivået slik at omgivelsene mobiliseres til å delta for å bidra til å fortelle om nå situasjonen, tolke og drøfte fremtidige behov og utfordringer, skape ny kunnskap og visjoner, og langsiktige mål, vil dette utlede det vi

kan forstå som "nedenfra og opp", eller normativ legitimitet. Det legges dermed til rette for at Healeys kunnskaps og relasjonsressurser frigjøres, og påvirker mobiliseringsressursen som igjen påvirker den institusjonelle kapasiteten (Amdam, 2011a). I følge Amdam (2011a) kaller Alexander denne delen for "communicative planning", slik jeg forstår det vil mulighetene for å skape legitimitet og bygge kapasitet i denne fasen avhenge av at omgivelsene opplever at de faktisk er delaktige i prosessen, og at drøftingene som pågår er reelle. I tillegg er det avgjørende at planleggerne, eller planmyndigheten har verktøy, kunnskap og ikke minst vilje til å mobilisere omgivelsene. Habermas sine diskursive prinsipper for politisk meningsdanning kan være avgjørende her, fordi man gjennom å bruke disse nettopp legger til rette for maktlikevekt og tvangsfrie drøftinger. Dette vil bidra til at aktører fra ulike interessentgrupper kan delta på lik linje.

Amdam beskriver denne fasen som *"særlig viktig for planleggingsvirksomhet der ingen har den nødvendige legitimiteten og aksepten for å styre, og der man trenger en samling om nye mål, virkemiddel, og nye autoriteter"* (Amdam, 2011a:65). Dette innebærer slik jeg forstår det at planleggingsvirksomhet der det er mange involverte aktører fra både offentlig og private partnerskap, eller governance-organisasjoner vil kunne ha særlig nytte av å ha en høy bevissthet på denne fasen i planleggingsarbeidet. Samfunnsdelen i et plandokument kan gjerne være et eksempel der man arbeider med strategisk planlegging (ibid).

4.5.3. Taktisk planlegging

Taktisk planlegging forholder seg til organiseringsvariabelen, og handler om å utarbeide handlingsprogram som definerer hvordan man skal nå de strategiske måla. I dette nivået skal ressursene som er til rådighet organiseres og plasseres slik at de valgte strategiene kan gjennomføres (Amdam, 2011a). Dette nivået vil innebære deler av både instrumentell handling, ved at man konkretiserer strategiene og velger hvilke ressurser og virkemidler som skal benyttes, og kommunikativ handling ved at man i dette arbeidet må ha en åpen diskurs med omgivelsene når de konkrete ressursene skal utpekes. I følge Amdam har Alexander valgt å kalle dette nivået for "coordinative planning". Dette gjenspeiler slik jeg forstår det nettopp behovet for koordinering av virkemidler for at planen skal ha gjennomslagskraft. Amdam viser her til erfaring med at virksomheter som makter å kombinere kommunikativ handling gjennom fortsatt mobilisering av omgivelsene, med den instrumentelle plasseringen av krefter unngår å tape legitimitet underveis, men at planprosessen på denne måten tvert om styrker den institusjonelle kapasiteten og legitimiteten til de ferdige plandokumentet (Amdam, 2011a:67). Eksempler på plandokument her kan være kommunale økonomiplaner, eller arealdisponeringsplaner der ressursene fastsettes innenfor hvert område, men der man fortsatt er avhengig av at mobiliseringsressursen for at planen skal oppnå aksept (Amdam, 2011a:69). Om vi ser på legitimitetsvariablene her forstår vi at denne formen for planlegging gjerne gir en regulativ, eller juridisk legitimitet, men den må også ha kognitiv legitimitet fordi man er avhengig av at omgivelsene gir gjennomslagskraft ved at de internaliserer og aksepterer planen (ibid).

4.5.4. Operativ planlegging

Operativ planlegging, blir av Alexander kalt instrumentell rasjonell planlegging (Amdam, 2011a), og handler om å bruke de avsatte ressursene og virkemidlene til å gjennomføre

konkrete tiltak og endringer på en mest mulig hensiktsmessig måte. Den operative planleggingen forholder seg til strategier og ressurser som er valgt og avsatt i de to forutgående nivåene, og virker gjerne mer forpliktene for partene fordi man altså nå skal operasjonalisere, og gjennomføre det man tidligere har blitt enige om. Eksempler på planer som svarer til dette nivået kan være områdereguleringer, eller årsbudsjett. Amdam har i sitt arbeid erfart at når strategisk og taktisk planlegging kan være relativt lett å oppnå enighet om fordi man opplever at drøftingene er overordna og uttrykker intensjoner, kan kravet til forpliktelse og kontrakter på det operative nivået føre til større vanskeligheter for de enkelte aktørene og man kan oppleve at noen faller fra underveis (Amdam, 2011a).

Fordi det er nødvendig å komme i posisjon ved å få aktørene til å nettopp forplikte seg gjennom avtaler og kontrakter for at planene skal kunne gjennomføres, vil dette nivået avhenge sterkt av arbeidet som er gjort med kapasitetsbygging og legitimerings i de tidligere nivåene. Aktørene må oppleve den operative planleggingen som nyttig både for egen virksomhet og for samfunnet. Dette vil skape det Amdam kaller for pragmatisk legitimitet, eller en "output-legitimitet".

I tillegg kan vi se at Amdam i figur 4.3, slik jeg forstår det legger inn at man her bør trekke inn de mer kommunikative prosessene også i denne fasen for å oppnå aksept, og for å unngå frafall. Amdam skriver om dette nivået, at man her kan få opplevelsen av at enkelte aktører oppfatter deltakelse som relevant bare så lenge de kan bestemme andres mål for aktivitetene, og derfor trekker seg ut når det kommer til mål for egen virksomhet og aktivitet. Dette er en utfordring som man kunne velge å løse ved å begrense deltakelsen i de andre fasene, Amdam skriver at hans erfaring er at dette vil virke mot sin hensikt, og at det å se på planleggingsarbeidet og prosessen som et kontinuerlig arbeid vil gi mer realistiske mål, og større mulighet for forpliktelse til handling over tid (Amdam, 2001a:70).

4.5.5. Årsmelding og evaluering

Årsmelding og evaluering knyttet til læring, mål og resultatvurdering, er en avgjørende faktor gjennom hele planleggingsprosessen og må skje i tett tilknytning til både de institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåene. Da kan man i følge Amdam "*skape lærende prosesser og påvirke læringsvariabelen*" (Amdam, 2011a:65). Slik jeg har oppfattet Amdam, og hans kommunikative tilnærming til planlegging har jeg forstått at læring, og det å knytte sammenhenger mellom kunnskap og handling er noe av kjernen i kommunikativ logikk og handling. Ved å legge avgjørende vekt på mobilisering og involvering av omgivelsene på de ulike nivåene, for å skape arenaer der aktørene kan tolke, drøfte og argumentere ved hjelp av Habermas sine diskursive prinsipper for politisk meningsdanning legges det nettopp opp til at man gjennom disse diskursene skal utlede ny kunnskap, og derigjennom ny praksis.

Habermas legger vekt på i sin modell at læring må skje i alle diskursene i prosessen fordi det har innvirkning på kvaliteten i argumentasjonene (Amdam, 2005). Fordi den politiske meningsdanningen bør være en kontinuerlig prosess som fremmes av kommunikative og instrumentelle diskurser, er Amdam i tillegg opptatt av at man skal ha en bevisst oppfatning om hva slags læring man kan oppnå på de ulike nivåene i planleggingsprosessen (Amdam, 2005). Argyris og Schön har med sin single/dobbel-loop modell om læring og handlingsteori vist at all læring er avhengig av refleksjon hos

enkeltindividene. Det vil alltid være en individuell refleksjon som danner grunnlag for handling, endringer må derfor ta utgangspunkt i at ny praksis må knyttes til læringsprosesser både på individ og organisasjonsnivå (Argyris, 1992).

Om vi så ser nærmere på de ulike nivåene i planlegging, vil operasjonell planlegging skape læring på enkeltkrets nivå, dette innebærer at man tyr til en løsning som har fungert før, man stiller kritisk spørsmål ved selve handlingen, men ikke til virkningen.

Læring på taktisk nivå er dobbelkretslæring, og innebærer at man stiller kritiske spørsmål til tiltaket, og reflekterer over systemet som produserer handlingen, altså organiseringa. Læring på strategisk nivå vil være trippelkretslæring eller dyplæring, dette innebærer at man stiller kritiske spørsmål, og reflekterer over verdier, teorier og oppfatninger som ligger til grunn for organiseringa (Amdam, 2005).

Læring på institusjonelt nivå kalles deuterolæring, og referer i følge Bateson til et systems evne til å reflektere over egen enkel, dobbel og trippelkretslæring, og gjøre læring til en del av styringssystemet sitt. Det handler om å lære, eller utvikle system for læring som ivaretar alle formene for læring i systemet, dvs, en form for metalæring (Amdam, 2005:157). Amdam mener videre at slik metalæring bør knyttes til institusjonell planlegging og at man på denne måten må skaffe seg et system som planlegger for læring på alle tre nivåa allerede fra starten, dette mener han kan bidra til å rettferdiggjøre planleggingen, og eksistensen av den planleggende institusjonen. (Amdam, 2005:157)

Amdam er opptatt av at man ikke kan, eller bør skille evalueringsarbeidet fra selve planleggingsprosessen, og hevder at disse to aktivitetene er avhengige av hverandre. Arbeid med evalueringer har etter hvert også blitt etablert som et fast aktivitet i planleggingsprosessen. Hans erfaringer tilsier imidlertid at man fortsatt i for stor grad er opptatt av å måle resultater i form av instrumentelle faktorer som produkt, effektivitet, og resultater opp mot konkrete tiltak, i stedet for å måle effektene av prosessen, og de strategiske og institusjonelle måla som har ligget til grunn (Amdam, 2011a:71). Det er altså fortsatt en fokus på instrumentelle resultater (output), fremfor verdien og effekten av kommunikativ handling og prosess (outcome). Amdam argumenterer for, sammen med blant annet Normann at om man skal få til en helhetlig styring og planlegging, må de folkevalgte sammen, med den kommunikative rasjonaliteten sterkere inn i styringa og planleggingen. Man må snu "steering without rowing" trenden som fulgte i kjølvannet av new public managementbølgen på 1990 tallet (Amdam, 2011a:71).

Om vi ser nivåene i planleggingsmodellen samlet, kan vi slik jeg forstår det se at Amdam tar inn både de diskursive prinsippene til Habermas, og de institusjonelle pilarene til Scott, sammen skal dette danne grunnlag for kapasitetsbygging og skape legitimitet. Det er viktig å understreke at Amdam legger til grunn at de ulike formene for legitimitet og diskurser må finne sted på alle nivåene, men han beskriver på denne måten de bærende faktorene for kapasitetsbygging på hvert nivå (Amdam, 2011a). Oppsummert kan vi si at Amdam sin modell for kapasitetsbyggende planlegging må sees på som en kontinuerlig prosess. Der brei deltakelse for omgivelsene innenfor, og utenfor den institusjonelle rammen er avgjørende for at de ulike diskursene skal fungere som kilder til ny

kunnskap og praksis. Og bidra til at legitimitetsvariablene gis demokratisk forankring på alle nivåene i prosessen slik at endringer, og nye tiltak kan gjennomføres.

Amdam har lang erfaring som forsker på lokal og regional utvikling, blant annet har han hatt ulike forskningsprosjekt der han, gjennom aksjonsforskning har deltatt i en rekke lokalutviklingsprosjekt. Erfaringene herfra har bidratt til at han har blitt opptatt av hvordan man kan utvikle en modell for planleggingsprosessen som hjelp til prosessledere og planleggere, men også til folkevalgte for å forstå og dermed komme i inngrep med planleggingsprosessen på en bedre måte, men innenfor rammene gitt i plan-og bygningsloven.

Vektleggingen på kommunikativ handling i planleggingen har mottatt kritikk, blant annet av Pløger som hevder at målet må være å få til et mer effektivt design for plansystem, ikke styrke det diskursive demokratiet i seg selv ved å fremme kommunikativ planlegging innenfor gitte institusjonelle rammer (Amdam, 2005:173). Pløger kritiserer også kommunikativ logikk og handling for at den ikke har en bredere refleksjon rundt ulike former for makt, og da særlig instrumentell makt (Amdam, 2005:173). Til dette svarer Amdam at det nok her er snakk om hvordan to ulike filosofiske retninger fremstår som motsetninger også når det kommer til hva man tenker om planleggingsfaget.

Mens Pløger lener seg til Foucault, lener Amdam seg til Habermas. Disse står for vidt forskjellige retninger i filosofien, man kan i følge Amdam si at Foucault og hans tilhengere har et deskriptivt forhold til makt, som innebærer at de er opptatt av å forstå og lokalisere makten og hvordan denne strukturerer handlingene (Amdam, 2005:174), mens Habermas er opptatt av hvordan makt og legitimitet skapes, altså et normativt utgangspunkt. Han blir da også i den pågående debatten oppfattet til å være for idealistisk, mens Foucault fremstår som realistisk.

Videre skriver Amdam at makt også står sentralt i hans arbeid med planleggingsprosesser, det er viktig at man i samfunnsplanleggingen er opptatt av makt i politiske prosesser. Imidlertid hevder Amdam at han er opptatt av at man i planleggingsarbeidet må være bevisst hvordan man kan skape, utvikle og endre makt slik at ønskede endringer og nye tiltak kan gjennomføres. Dette gjør at man må se planlegging som kapasitetsbyggende og legitimerende prosesser (Amdam, 2005: 174). Det har nettopp vært avgjørende for Amdam at man kan drive slike planleggingsprosesser innenfor gjeldende lovverk, men med erkjennelsen av at maktstrukturene er endret som følge av endrede rammer i regioner og lokalsamfunn (Amdam, 2005).

5 Analyse og drøfting

Datamateriale fra intervjuer og dokumenter vil her bli analysert og drøftet med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som er gjort rede for i forrige kapittel. Forskningsspørsmålene er formulert for å sikre at problemstillingen blir tilstrekkelig belyst, jeg har derfor valgt å benytte disse som overskrifter i dette kapittelet, som eksempler til analyse og drøfting under hver overskrift vil jeg trekke ut sitater fra intervjuene, og vise til gjennomgåtte dokumenter der det er aktuelt.

For å øke leservennligheten har jeg nummerert informantene fra en til ni, i tillegg vises det til metodekapittelet der informantene er kategorisert. Det er tre styremedlemmer og tre folkevalgte, når jeg beskriver informantgruppen som alle de folkevalgte inkluderer dette altså seks informanter. Der jeg omtaler eksterne representanter innebærer dette både media og næringsliv, i tillegg er det en ansatt blant informantene. Noen av informantene omtaler daglig leder i selskapet, dette er samme person som jeg omtaler som direktør.

5.1 Hvordan forvalter og forankrer kommunene sitt eierskap i selskapet?

Forus Næringspark AS har en lang historie. Lokale makthavere kjempet i mange år for at området skulle omgjøres til næringsareal, og dermed bidra til ny og sterkt tiltrengt vekst i regionen. Det later til å være bred enighet om at etableringen av næringsområdet har en stor del av æren for at det går så godt i regionen, og sentrale aktører har nok denne historien friskt i minne. Gjennom intervjuene, og ved gjennomgang av materiale som omhandler den historiske utviklingen får jeg inntrykk av at det nærmest var en selvfølge at tomteselskapet skulle være offentlig eid. Verken selskapets første daglige leder August Thoring, eller daværende rådmann Konrad B. Knudsen, gir uttrykk for at det var spørsmål, eller diskusjon rundt dette i forbindelse med stiftelsen av selskapet (Thoring, 1992). På spørsmål om hvorfor det ble kommunene, og ikke næringslivet som dannet selskapet svarer en av informantene slik,

"I den Rittedalske ånd, var det riktig å gjøre dette sammen, det ga handlekraft som næringslivet ikke hadde, det var et stort prosjekt, det var tynt med rike kapitalister".
(informant 3)

Med "den Rittedalske ånd" forstår jeg at informanten viser til samarbeids og dugnadstradisjonen som mange mener at utviklingen i Stavanger-regionen er tuftet på, også Thoring viser til denne dugnadsånden i sin bok om den historiske utviklingen av selskapet (Thoring, 1992).

Videre uttrykker de fleste informantene at de er stolte av, og oppfatter Forus Næringspark AS som et viktig og verdifullt selskap for regionen, utsagn som bekrefter dette er,

"Det er jo Norges viktigste næringsklynge dette", og "I regionen her har vi vært veldig heldige som har hatt muligheten til å starte dette selskapet, det at det er et regionalt selskap er veldig bra, alle vil Forus Næringspark vel, og bruker det som et verktøy til å få industri til regionen".(informant 6)

En annen og mørkere side ved denne "samarbeidstradisjonen" kommer til syne når en annen informant i forbindelse med hvordan det oppleves å fremme kritiske spørsmål til selskapsdannelser, eller beslutninger som fattes uttaler,

"men mange mener jo det er et pre med regionen vår, vi bruker ikke tid på å krangle og snakke, vi handler", eller "så blir det opplevd som om man nesten er plagsom når man stiller spørsmål, "hvorfors graver du" nærmest, det blir ikke sagt direkte, men man merker det på tonen og på svarene – akkurat som det skaper ubehag."(informant 7)

Dersom vi videre antar, på bakgrunn av datamaterialet, og empirisk kjennskap at denne "dugnad og samarbeidstradisjonen" fortsatt er gyldig blant sentrale aktører, kan vi slutte at det er etablert en felles forståelse som omhandler forhold som, "hva man er stolt av og hvordan ting gjøres" i regionen. Om vi ser hen til det kulturell-kognitive elementet i Scotts institusjonelle rammeverk, hvordan internaliserte oppfatninger og meningsdanningsprosesser er med på å skape et felles kulturelt og kognitivt rammeverk som man handler innenfor (Scott, 2013). Dette perspektivet kan også hjelpe oss å forså hvorfor man, som noen av informantene beskriver det, møter motstand når man er kritisk til beslutninger som tas, eller til gjeldende konstitusjonelle ordninger. I følge Scott, kan nye ideer bli forkastet fordi de ikke gjenkjennes som "riktige" av felleskapet, og at dette kan innebære at handlinger som fremstår som logiske og rasjonelle for utenforstående, kan oppfattes som utenkelige internt (ibid).

I tillegg til å begrunne offentlig eierskap i nedarvede samarbeidstradisjoner, er det også et annet aspekt som kommer tydelig frem i intervjuene, nemlig det å handle rett. Det jeg forstår som normative elementer, der felles etablerte normer og verdier bestemmer hva som er legitime og passende handlinger i gitte situasjoner, kommer til uttrykk hos informantene når de forklarer hvorfor det er riktig at selskapet er offentlig eid,

"fordi næringslivet ikke hadde muskler nok,"(informant 1) eller, *"tre kommuner hadde en felles ting, det var jo Forus, da brukte vi samfunnsmandatet til å drive aktiv næringsutvikling."* (informant 2)

Alle informantene som er spurt om offentlig eierskap av selskapet, svarer at dette var viktig, og de begrunner det slik jeg tolker det både normativt, og kulturelt. Tatt i betraktning at informantene har ulike politiske og organisatoriske ståsteder, der noen i utgangspunktet er mot offentlige eierskap fordi de mener markedet selv bør få bestemme, mens andre er mot offentlige selskapsdannelser, er det interessant at de her svarer og begrunner sin oppfatning tilnærmet likt.

Normative systemer virker som styrende og forpliktende krefter på institusjonelle strukturer, man etablerer felles handlingsmønstre som påvirkes av oppfattede moralske og sosiale forpliktelser (Scott, 2013). Ut i fra dette kan man slik jeg forstår det anta at normative og kulturell-kognitive elementer har bidratt til en institusjonalisering. Der informantene på tross av ulike og til dels svært divergerende syn på hvordan næringsutvikling best kan ivaretas har etablert en felles oppfatning om at Forus Næringspark AS er et viktig selskap, og at det er og har vært avgjørende for regionen at det er i offentlig eie. Ut i fra dette kan vi anta at legitimitetsbasen for selve eierskapet er moralsk og kulturelt støttet og forstått. I tillegg er alle informantene, med unntak av en enig i at den valgte selskapsformen er riktig for formålet, dette innebærer slik jeg

vrderer det at vi kan anta at legitimitet knyttet til det regulative elementet også er ivaretatt når det gjelder den ytre rammen, og eierskapet til selskapet.

Dersom vi da tenker oss at selskapet har oppslutning og legitimitet som offentlig eid selskap, informantene gir uttrykk for at selskapet er viktig og verdifullt, og at det er riktig at det er i offentlig eie. Dette tenker jeg kan danne rammeverket for eierskap og forankring. Det er imidlertid viktig å belyse nærmere hvordan eierskapet forvaltes i praksis, hvorvidt den demokratiske forankringen og styringen med selskapet bidrar til å utvikle legitimitet som trengs for å drifte selskapet, i henhold til vedtatte mål og strategier. Vi vet at det er flere faktorer som har betydning for godt eierskap, og god styring. Videre har jeg for struktur og leservennlighet valgt å dele opp analysen i underpunkter jeg ut i fra det teoretiske rammeverket oppfatter som vesentlige knyttet til eierskap.

5.1.1 Eierskapsmeldinger og demokratisk forankring

De to største eierne, Sandnes og Stavanger har utarbeidet eierskapsmeldinger, der overordnede prinsipper for kommunenes ulike eierskap er beskrevet, i tillegg gis det en kort beskrivelse av hver enkelt virksomhet der kommunen har eierskap. Ingen av kommunene har utarbeidet egne eierskapsstrategier for Forus Næringspark AS, på tross av at dette omtales i begge eierskapsmeldingene som en forutsetning for et forutsigbart og aktivt eierskap (Sandnes kommune, 2008)(Stavanger kommune, 2010). Det har ikke vært mulig å fremskaffe eiermelding fra Sola kommune, som den minste og siste eierkommunen, på mail fra kommunen får jeg imidlertid beskjed om at felles eierstrategi for de tre eierkommunene er under utarbeidelse.

Som beskrevet i KS rapporten om styring og ledelse av kommunale nettverk og partnerskap, er ikke tilstedeværelsen av instrumentelle styringsverktøy alene nok til å avgjøre hvorvidt kommunenes eierskap bidrar til skape demokratisk forankring i kommunen, og dermed gi selskapet legitimitet (Holmen & Hanssen, 2013). Det kreves i tillegg elementer av mer kommunikativ karakter, som løpende kontakt og dialog mellom eierne og selskapet. Holmen og Hansen legger i sin studie vekt på betydningen av engasjement. Etablering av arenaer for meningsdanning, og tett dialog både på administrativt og folkevalgt nivå viste seg å være viktige kriterier for demokratisk forankring og legitimitet, de kaller dette for "kontinuerlig forankring" (Holmen & Hanssen, 2013). Dette svarer etter min oppfatning greit også til Amdam sine arbeider med den kapasitetsbyggende planleggingsmodellen, der han legger vekt på hvordan man gjennom kommunikativ handling, bidrar til mobilisering og kapasitetsbyggende prosesser, som igjen leder til forankring og utvikling av legitimitet (Amdam, 2011b).

På spørsmål om demokratisk forankring, og eierskap svarer informantene noe ulikt. De er imidlertid samstemte når det kommer til folkevalgtes kjennskap og deltakelse i diskusjoner om eierskap, utsagn som,

"Nei det er nok ikke bredt forankret, det går nok på forståelsen, det å legge en sånn sak rett fram for bystyret og tro at en får en gjennomgripende debatt, det gjør en ikke – det er ikke arenaen for den slags diskusjoner" (informant 4) eller, "Vi har nesten ikke fått det til i kommunen, vi har spurt og spurt om å få det på agendaen, det er veldig mye ensidig informasjon, og lite tid til diskusjon" (informant 4). Andre informanter uttrykker det slik, "Jeg er ikke så sikker på at eierskapsmeldingene gjør at vi blir mer aktive, og jeg tror nok

ikke alle har lest dem og forstått dem, men noen leser dem veldig nøye” (informant 8), eller slik, ”de er innlest på hva Forus Næringspark holder på med og er nå, men om tyve år, litt sånn de har ikke båndbredde til å være 100% på. De får noen drypp underveis, har sine egne tanker, så de er nok litt forvirret – Jeg tror de fleste tar til etterretning og stoler på at noen har grep” (informant 3).

Informantene i denne sammenhengen er sentrale politikere, de uttaler seg altså ikke om seg selv, men om sine folkevalgte kolleger. Fordi de er representert i de samme organene, og mottar den samme informasjonen, har de etter min vurdering en solid bakgrunn å bygge sine antagelser på. Flere av dem uttaler også at det er vanskelig å få oversikt over de ulike selskapenes drift og strategier fordi det er så mye og tung informasjon, noen gir uttrykk for at mange av de folkevalgte i stor grad stoler på gruppeleder når votering skal gjennomføres. Dette bildet stemmer overens med funnene Leknes m.fl. gjør i studien om Interkommunale samarbeid, der flere av informantene hevder at de har mangel på tid og kapasitet, sammen med at de er kritiske til om behandling av årsmeldinger og regnskap er egnet som reelle styringsverktøy. Rapporten konkluderer videre med at det er behov for å utvikle andre evalueringsverktøy som gir rom for å diskutere andre forhold enn regnskap og budsjett (Leknes et.al., 2013). Hanssen og Holmen skriver i sin rapport at mye informasjon ikke nødvendigvis fører til økt kunnskap og forankring, det handler mer om hvordan informasjonen er utformet, og hva som er formålet (Holmen & Hanssen, 2013). Dersom man kjører ut rapporter og årsmeldinger uten å sette av tid til evaluering og diskusjon er det vanskelig å skape engasjement og grunnlag for aktivt strategisk eierskap hos de folkevalgte.

Spørsmålet videre er om det er hensiktsmessig å forvente at folkevalgte som kun sitter i by eller kommunestyret, og ikke har andre sentrale posisjoner skal engasjere seg og ha kunnskap om de mange ulike eierskapene kommunen til enhver tid har. I Stavanger har man valgt å legge det strategiske ansvaret for eierskapet til kommunalutvalget, dette utvalget består i realiteten av kommunens mest sentrale politikere, og i Sandnes og Sola ser det ut i fra intervjuene ut til at det først og fremst er formannskapet som er engasjert i disse diskusjonene.

Dette kan nok i første omgang fremstå som en god løsning, men når vi samtidig vet hvor mange ulike selskap og samarbeid de tre eierkommunene er involvert i, og omfanget av samfunnsområder som dekkes av disse, er det en overhengende fare for at man nettopp får en forvitring av den demokratiske forankringen. Ved at ”elitepolitikere” har førstehånds kjennskap til disse selskapene, mens de mer perifere folkevalgte ikke har anledning til å skaffe seg denne kunnskapen, eller er representert i fora der diskusjonene faktisk foregår, kan det fort oppstå en situasjon der det internt blant de folkevalgte blir et a og et b –lag. Leknes m.fl. har i sin studie funnet at det spesielt i Stavangerregionen er tendenser til at det har dannet seg et tverrkommunalt nivå, der et knippe interkommunale folkevalgte er gjengangere som møtes og diskuterer ulike saker i flere ulike sammenhenger (Leknes, et.al., 2013). Dette kan slik jeg forstår det føre til en ytterligere ekskludering av det som i denne sammenhengen er b-laget, som i tillegg til å være utestengt fra den reelle debatten i formelle organer, også går glipp av strategiske drøftinger og føringer som legges utenfor de formelle demokratiske organene. Dette igjen kan føre til at det folkevalgte nivået ikke opplever noe eierskap til beslutninger

som tas i forbindelse med selskapet, og at det ikke er tilstrekkelig demokratisk forankret.

Betydningen av at arbeidet på det folkevalgte nivået rigges slik at alle opplever at de er "med" blir tydelig dersom vi ser dette i lys av det institusjonelle rammeverket til Scott. De tre institusjonelle elementene bidrar til stabilisering og en sterk legitimitetsbase dersom de ulike mekanismene og driverne er på plass. Samtidig ser vi også at det kan dannes motkrefter, og skape situasjoner med konflikt og dekopling dersom aktørene ikke opplever tilhørighet, enighet, eller forståelse for de aktiviteter som utøves, eller den meningsdanningen som foregår (Scott, 2013). Opplevelse av fremmedgjøring, etablering av "de og vi" allianser, og manglende respekt og samhandling mellom aktører med makt og sentrale posisjoner og de mer perifere aktørene kan føre til at aksept og lojalitet til de institusjonelle strukturene svekkes som igjen fører til at legitimitetsbasen svekkes. Scott skriver om legitimitet at den ikke er merkbar før den forsvinner (Scott, 2013). Dette tenker jeg stemmer overens med noen av informantenes utsagn om demokratisk forankring, som for eksempel,

"Så lenge det går greit, så er alt godt, men det er når det er avvik, og man skal gjøre noen endringer, da må man ha verktøy som griper fatt i dette her, og det er den forankringen som er veldig vanskelig å se."(informant 4)

For at de institusjonelle strukturene skal opprettholdes, og bidra til "business as usual" vil man være avhengig av at de ulike aktørenes roller og statuser er så sterkt internalisert at de kan motvirke at eventuelle sub-kulturer/grupper får vokse frem og føre til deinstitutionalisering. Utsagn fra informantene som kan tyde på at de opplevde sosiale og moralske forpliktelsene, eller frykten for sanksjoner er sterke nok til å opprettholde de institusjonelle strukturene kan være;

"de stoler på at noen har grep"(informant 3), eller *"Det som er problemet i kommunestyrene er at partiene opptrer sånn i flokk, det blir en seanse som nesten er litt skuespill, litt spill for galleriet, ting er regissert på forhånd, hva du skal si, når du skal si det – det er leder av partigruppen som regisserer. De har alltid mest kunnskap, da er det veldig lett å gjemme seg bak en gruppeleder, litt morsomt av og til å se dette under votering, det blir tydelig at man ikke har et personlig standpunkt, men er opptatt av å følge en instruks."*(informant 9)

I lys av hvordan de ulike institusjonelle elementene er beskrevet, vil det likevel slik jeg vurderer det være grunn til å tenke gjennom hvorvidt kommunenes styrings og kontrollverktøy er utviklet slik at de skaper, og opprettholder den nødvendige demokratiske forankringen. Analysen så langt mener jeg kan tyde på at legitimitetsbasen på både regulative og den kulturell-kognitive elementer er svekket, gjennom en antagelse om at det er frykt for sanksjoner, og tvang på den regulative siden som styrer handlingene, snarere enn ekte lojalitet og samhandling på den kognitive siden.

Om vi videre ser på hvordan kontakten mellom selskapet og administrasjonen i eierkommunene virker i praksis, kan funnene tyde på at det ikke er utviklet noen tradisjon for at det er noen særlig grad av kontakt utover de formelle Eiermøtene. Informasjon fra direktøren i selskapet viser at slike møter har blitt avholdt ca. en gang i

året. Det er eieransvarlige i hver av kommunene, og det har vært enkelte møter med disse i forbindelse med utarbeidelsen av Forus Visjon, samt et fellesmøte over en treårsperiode. Informantene uttaler om eierskap at et tettere og sterkere samarbeid kan være viktig,

"Klart det, jo sterkere samarbeid det er mellom eierkommunene og selskapet, jo bedre er samarbeidet tuftet, da blir det enda mer legitimt å gjøre det de gjør:" (informant 4) eller, "Jeg har ikke inntrykk av at daglig leder i selskapet flagger store saker til rådmannen på et tidlig tidspunkt, det kunne det vært mye mer av" (informant 1), fra selskapet sin side uttaler en av informantene, "Det demokratiske problemet ligger egentlig ikke etter min vurdering i styret, det ligger i bestillingen fra eierne til styret, når det ikke kommer noen klar bestilling fra eieren vet man ikke helt hvor saken havner hen. Det er fraværet av eierskapsdiskusjoner som er påtakelig, jeg hørte en diskusjon i bystyret før jul om eierskap, der var det ikke mye å hente, selv ikke når administrasjonen får dokumentasjon de ber om kommer det noe mer. Det er der problemet ligger, med en klar bestilling ville jobben vært enklere, selv med politikere i styret." (informant 5)

Betydningen av en tett dialog mellom eierkommunene og selskapet, er beskrevet i rapporten til Holmen og Hanssen som legger vekt på nettopp kombinasjonen mellom instrumentelle styringsverktøy som vedtekter og godkjenning av årsmeldinger, og mer kommunikative virkemidler som dialog og samhandling mellom ledelse i kommunene og ledelse i selskapene. De bruker begrepet "brobygger" i sin rapport som et bilde på at leder i selskapet i tillegg til å være leder internt, også må bidra til at det skapes et godt samarbeid og allianse mellom eierkommunene (Holmen & Hanssen, 2013). Uten at mine funn gir noen eksakte svar på hvordan denne kontakten arter seg, ser det likevel ut til at informantene mener det burde være mer kontakt, og at dette kunne føre til et sterkere samarbeid og eierskap. Ansvar for at en slik kontakt etableres ligger nok både hos kommunene og hos selskapet. Når kommunene har oppnevnt eieransvarlige og daglig leder i selskapet melder om at det er gjennomført møter med disse, kunne man slått fast at kontakten er tilstrekkelig ivaretatt.

Spørsmålet er om de eieransvarlige i kommunene har et oppriktig engasjement for selskapet, og om de makter å bringe dette engasjementet videre til sine respektive kolleger og folkevalgte i kommunene. Eller hvorvidt direktøren opplever at han som leder i et interkommunalt selskap kan hente støtte, eller teste ut strategier og ideer med administrasjonen i kommunene i ideskapningsfasen, eller før saker legges frem for styrebehandling. Dersom vi legger til grunn at det er denne siste formen for kontakt som fører til at felles identitet og forståelse skapes, og som igjen fører til at aktiv meningsdanning og historiefortelling kan finne sted, vil dette, ut i fra en kommunikativ rasjonalitet være ønskelig. I følge Amdam sine arbeider, kan vi forstå kommunikativ logikk og rasjonalitet som prosesser som gjennom nettopp medvirkning, åpne diskurser, og samarbeid legger til rette for at nye løsninger kan finnes gjennom den meningsdanningen som da oppstår (Amdam, 2011b). Slike prosesser vil være legitimitetsskapende i seg selv, fordi man gjennom kommunikativ handling etablerer arenaer som legger til rette for medvirkning, der samarbeid og åpne diskurser bidrar til at det utvikles relasjoner og kunnskap. Kort sagt, kan man si at man bygger institusjonell kapital (Amdam, 2011b). I tillegg har funn i Holmen og Hanssen sin rapport ført til en konklusjon om at tett, og engasjert kontakt og dialog mellom eiere og selskap, snarere styrker selskapets handlingsrom, heller en å svekke det (Holmen & Hanssen, 2013).

Det kan tenkes at kontakten og møtene mellom administrasjonen i eierkommunene, og daglig leder i selskapet er basert på regulative mekanismer av mer instrumentell karakter. Som at "eieransvarlige er oppnevnt", og at "eiermøtene er vedtatt", uten at det samtidig er etablert noen egentlig felles forståelse eller oppfatning om hvordan disse møtene skal være, eller hva kontakten mellom partene skal inneholde. Dersom det er slik, kan vi anta at det er lagt for stor vekt på de regulative, instrumentelle mekanismene, det kan i og for seg være legitimt, men det skaper ikke legitimitet utover at man i gjennomføringen viser at man "følger reglene" som er vedtatt (Scott, 2013). Kanskje kan oppfattelsen om at det som er avgjørende er å følge reglene, føre til at man overser muligheten til å etablere felles identitet og kultur, og dermed skape en bredere legitimitetsbase (Scott, 2013).

Både Leknes m.fl. og Holmen og Hanssen peker i sine rapporter på behovet for å etablere andre former for evaluering og styringsverktøy enn de tradisjonelle virkemidlene kommunene i dag bruker. Slik jeg forstår deres konklusjoner peker også disse i retning av å fokusere mer på kommunikativ logikk som grunnlag for handling, fordi dette skaper en annen form og dybde i samhandlingen enn det som kan oppnås med instrumentelle kontrollregimer. I arbeidet med dette studiet får jeg en opplevelse av at de eksisterende styrings og kontrollregimene er internalisert som "det er sånn vi alltid har gjort det" handlinger, og at interessen, eller "den opplevde muligheten" for å endre på dette er liten. Det kan fremstå som om "armlengdes avstand" organiseringen som Veggeland beskriver som en del av utviklingen som skjer i reguleringsstaten (Veggeland, 2010) har blitt institusjonalisert som normative oppfatninger og rasjonaliteter som er motstandsdyktige mot endringer og nye oppfatninger som nå er fremtredende utenfor de institusjonelle omgivelsene kommunene befinner seg i.

5.1.2 Eierskap i praksis, dynamikk mellom eierne og styresammensetning

Forus Næringspark AS, har som andre interkommunale samarbeid flere eiere, dette innebærer ofte utfordringer knyttet til styring og ledelse, og fører gjerne til en økt fokus på kontroll av resultater og måloppnåelse. Relativt rigide kontrakter og vedtekter danner gjerne grunnlaget for den konsensus, og forståelse av gjensidig avhengighet som må være tilstede mellom eierne. Selskapets legitimitet er ofte avhengig av hvilke resultater som produseres, og hvor nyttig selskapet oppfattes å være, Amdam omtaler denne formen for legitimitet som pragmatisk legitimitet, som igjen bygger på formålsrasjonalitet, og en instrumentell logikk (Amdam, 2011a). Forus Næringspark har to store eiere, og en marginal eier som innehar 2% av aksjene. Alle eierne har imidlertid tre representanter i styret. Som jeg tidligere har vist ser det ut til at det er enighet om at selskapet er nyttig, flere av informantene uttaler da også at det at selskapet går så godt, og er lønnsomt er avgjørende for legitimiteten de får fra kommunene. Dynamikken mellom eierne i Forus Næringspark ser imidlertid ut til å være en tiltakende utfordring.

"Det gjelder alle interkommunale konstruksjoner nå, som på mange måter er litt skjørt, mange av disse selskapene er litt skjøre nå, med det gode regionale samarbeidet vi har hatt som har vært enstemmig, stemningen har vært god, vi har hatt felles mål, men nå er det ulike mål, og da blir stemningen deretter"(informant 1), "jeg opplever at Stavanger og Sola er samstemt i denne måten å tenke på offensivt på, mens Sandnes har noen meninger om utbytte, og hva man ikke skal gjøre, mer enn hva man skal gjøre, det er utfordrende"

(informant 3) eller, *"Jeg tror det er rett at det er AS, men de deler jo ikke ut utbytte, det er jo litt rart – ja det var lite populært, og kvasse fronter, vi i Sandnes kan ikke forstå at det skal være vanskelig i et AS å diskutere utbytte, det var vanskelig å få til en reel diskusjon med de andre om dette"*(informant 4), *"Jeg vet jo at Sandnes har en annen mening om hva Forus Næringspark skal være nå, enn de andre eierkommunene, ikke minst på bakgrunn av hva FrP mener"*(informant 2), *"Det at Stavanger og Høyre alltid skal ha lederskapet skaper grobunn for konflikt, når man da får en lillebror som Sandnes forsterkes denne uenigheten, jeg tror vi hadde fått større legitimitet og forankring dersom Stavanger hadde vært mer pragmatiske"*(informant 2)

Som man kan lese utfra utsagnene ovenfor er ikke lenger konsensusen mellom kommunene slående. Dette dreier seg nok om flere forhold som ikke er knyttet til direkte til selskapet, men som nok likevel får effekt på klimaet i samarbeidet mellom eierne fordi kantene har blitt skarpere, og ønsket om å ta regien ved å fremme egne standpunkt heller en fremforhandlede kompromisser ser ut til å ha blitt styrket. Om vi ser spesifikt på Forus Næringspark, viser datamaterialet at det finnes konkrete uenigheter og konfliktområder i enkeltsaker. Eksempler på dette er, hvorvidt eierne skal kunne ta ut utbytte fra selskapet, og nå senest er det klare uenigheter om strategidokumentet Forus Visjon, som blant annet tar sikte på å bygge ut næringsområder og boliger i Forus Øst. I begge sakene er det Sandnes som står for uenigheten, mens det ser ut til å være samstemthet mellom de to øvrige eierne. Sandnes oppfattes som vanskelige, samtidig gir noen av informantene uttrykk for at "storebror og lillebror" problematikken er fremtredende, og at det kanskje hadde vært annerledes dersom Stavanger som "storebror" hadde opptrådt noe mer pragmatisk. Det er også funn i materialet som kan tyde på at konflikter som oppstår mellom eierne i forbindelse med Forus Næringspark, virker som en boomerang som slår tilbake på aktørene på andre arenaer, i den forstand at det generelle samarbeidsklimaet blir påvirket.

Interkommunale samarbeid og partnerskap fører med seg et behov for gjensidig avhengighet og forpliktelse mellom eierne (Amdam, 2005). Dersom dette forholdet respekteres kan samarbeidene være robuste og livskraftige, mens de på den andre siden vil være sårbare dersom det oppstår konflikter eller uenigheter som vedvarer over tid.

Om vi ser funnene i lys av det institusjonelle rammeverket, kan vi særlig se at det kulturell-kognitive elementet, som altså viser til etablering av felles identitet og forståelse, og som videre danner grunnlag for hvordan normer og verdier aksepteres, vil påvirkes av at konflikter mellom partene får utvikles. Scott skriver at tegn, symboler, ord, handlinger og gester er med på å forme betydningen, og vår oppfatning av hva som foregår i omgivelsene rundt oss (Scott, 2013). Dette handler kort og godt om at enkeltindividers oppfatning og fortolkninger av prosesser som pågår i omgivelsene får konsekvenser for samhandlingen den påfølgende meningsdanningen som skjer innenfor den gjeldende strukturelle rammen. Dersom "alle oppfatter Sandnes som vanskelige" kan det altså få konsekvenser selv om ingen sier dette høyt, for å understreke ytterligere kan vi hente tilbake Scotts sitat fra Max Weber, *"at man for å forstå en hvilken som helst handling, må man ikke bare ta utgangspunkt i hvordan de objektive forholdene virker, men også den enkelte aktørs subjektive tolkning av dem"* (Scott, 2013:67).

Det at eierne har ulike syn og dermed gir ulike signaler, bringer med seg utfordringer for selskapet, som da må håndtere og balansere dette på en måte som gjør at alle parter kan leve med de beslutninger som fattes. Dette kan gjerne sees på som enhver leders dilemma, men i et interkommunalt selskap kan det nok oppleves noe sterkere nettopp fordi selve konstruksjonen er mer sårbar for konflikter enn det som ofte er tilfelle i et ordinært AS, eller i en kommune, handlingsrommet minsker, mens det opplevde behovet for handling øker. Scott skriver at legitimiteten til en organisasjon påvirkes negativt dersom flere autoriteter som styrer over dem har ulike syn på hvordan organisasjonen skal fungere. Samtidig vil legitimitet alltid bli testet, det som oppfattes som legitimt av noen kan oppfattes som illegitimt av andre, og hva som til slutt danner den legitimiteten som skal "forklare den institusjonelle ordenen" vil avhenge av de ulike eierens endringsmakt og autoritet (Scott, 2013:73).

Spørsmålet videre blir da hvorvidt det er klokt å benytte denne endringsmakten for å kjøre gjennom egen oppfatning, eller benytte den til å finne frem til et samlende alternativ som alle eierne kan stå inne for. De tre eierne i Forus Næringspark er involvert i mange interkommunale samarbeid og selskap, både med hverandre, og med andre kommuner i regionen. Leknes m.fl. har som tidligere nevnt vist til at det finnes tendenser til at det har blitt etablert et tverrkommunalt nivå der sentrale makthavere fra de ulike kommunene og næringsliv møtes og drøfter saker (Leknes et al., 2013). Viktigheten av dette utstrakte regionale samarbeidet presiseres hyppig på mange ulike arenaer.

Samtidig ser det ut til at kommunenes eierskap i dette selskapet er bygget på instrumentell logikk, som vedtekter og kontrollregimer, mer enn at man har utviklet en tradisjon der meningsdanning gjennom åpne diskurser legger grunnlag for utvikling av eierstrategier. Dersom disse antagelsene stemmer, kan vi om vi går til Amdam sin kapasitetsbyggende modell slå fast at legitimitet skapes gjennom en balansert bruk av kommunikative og instrumentelle handlinger (Amdam, 2005). Slik jeg forstår arbeidene til Amdam, vil makt brukt sammen med instrumentell logikk alene da kunne føre til en svekkelse av selskapets legitimitet.

Utfordringer knyttet til demokratisk underskudd som følge av at beslutninger er flyttet ut fra de demokratiske nivåene, og inn i styrerommene er en kjent problemstilling når vi undersøker interkommunale samarbeid. Leknes m.fl. konkluderer i sin rapport med at det er en fare for at det oppstår demokratisk underskudd, og fragmentering av kommunale beslutningsprosesser ved etablering av slike selskaper (Leknes, et.al, 2013). Veggeland er i sin bok om reguleringsstaten enda tydeligere på at slike selskaper dannet på siden av de offentlige demokratiske styringsnivåene fører til en form for avstandsstyring som bidrar til både fragmentering og demokratisk underskudd (Veggeland, 2010).

Mine funn viser at bekymringen for demokratisk underskudd er fremtredende også hos mine informanter, men på samme måte som hos Leknes m.fl. kommer partitilhørighet tydeligere fram her enn på de øvrige temaene, samtidig er det også et skille på kommunetilhørighet. Informantene fra Sola uttrykker tydeligst at de er fornøyd med eierskapet, og mener det er aktivt, informantene fra Sandnes opplever at eierskapet ikke er godt nok forankret, og ikke aktivt nok. Mens informantene som tilhører venstresiden sammen med en av de eksterne informantene uttrykker størst bekymring for

demokratisk underskudd og medvirkning. Det som imidlertid kommer tydeligst frem hos informantene omhandler styresammensetning, og kontakt mellom styremedlemmene og det demokratiske nivået i eierkommunene. Her fremtrer et tydelig skille, der informantene som er styremedlemmer ikke uttaler dette som noe problem, mens de folkevalgte fra eierkommunene samlet uttrykker at kontakten kunne vært bedre. Også informantene som ikke er folkevalgte uttaler seg på linje med de folkevalgte her, når det kommer til hvorvidt det burde være folkevalgte i styrene og hvordan dette virker.

"Jeg er overbevist om at dersom vi hadde sagt at styrene skulle være i hovedsak profesjonelle styremedlemmer som hadde kompetanse på dette her, da tror jeg det hadde blitt mer ryddig, og det hadde blitt mer kommunikasjon med kommunene, et politisk styre blir litt sånn,.. sub – hybrid" (informant 4) - "jeg tenker at hvis folk utenfor det sentrale parlamentariske vervene satt i styret så hadde det kanskje vært lettere, nå er det litt sånn at styret er både eier og styre, og den relasjonen da blir veldig tett, det kan godt være en årsak til at det blir litt vanskelig, de skal ikke bli tatt i å gjøre noe feil eller galt. Men det er jo sånn at småpartiene er nødt til å stille spørsmål, vi sitter ikke i styrene" (informant 7)

Nå er det jo slik at nytt habilitetsreglement har bidratt til nye utfordringer knyttet til det å ha sentrale folkevalgte i selskapsstyrer. Dette har imidlertid ikke så langt jeg har funnet, ført til særlige endringer i praksis på dette punktet. Om vi går til selskapskontrollen som ble foretatt av Rogaland Revisjon i 2009, ser vi at det også her stilles spørsmål ved oppnevning av folkevalgte som styrerepresentanter, det vises der spesifikt til eierstrategiene til KS, som eierkommunene bruker i sine respektive eiermeldinger (Rogaland Revisjon, 2010).

Styremedlemmene blant informantene uttaler imidlertid unisont at det er viktig at det er folkevalgte i styret, og mener dette skal bidra til en sterkere demokratisk forankring. Problemet oppstår dersom oppfatningen til de andre informantene er representativ eller gyldig, da blir spørsmålet om det egentlig har motsatt effekt. Dette kan skje fordi styremedlemmene oppfattes av omgivelsene til å være linken mellom selskapet og eierkommunene, og man tenker at denne kontakten derfor er ivaretatt. Mens det som i følge informantene ser ut til å skje er at det blir vanskeligere å fremme kritiske spørsmål fordi det kan oppfattes som kritikk mot kolleger som besitter mye makt, og styremedlemmene på sin side, på grunn av inhabilitetsproblematikk opplever at de ikke kan snakke om det som skjer i styret når de kommer "hjem", fordi de må passe på "hattene" sine. Dette kan føre til at det oppstår en "lukkethet", eller manglende transparens overfor det demokratiske nivået som ikke er tilsiktet, men som kan bero på at man kollektivt har oppfattet et regelverk mer rigid enn det nødvendigvis er, og dermed dannet en normativ standard (Scott, 2013) basert på en feilaktig oppfatning av regelverket. Eller at man på grunn av manglende tillit, eller konflikter mellom ulike partigrupper eller roller og statuser har unngått å åpne for en diskurs som kunne bidra til å rydde i misforståelser, og skape nye retningslinjer for hvordan rollene best ivaretas.

Oppsummert så langt, ser det ut til at funnene som omhandler demokratisk underskudd, og demokratisk forankring stemmer godt overens med funnene som er gjort i de to rapportene om interkommunale samarbeid som er gjort rede for i teorikapittelet. Selskapet blir oppfattet som nyttig, og er oppfattet som legitimt av styrerepresentanter og folkevalgte som representerer eierkommunene. Det ser ut til at denne legitimiteten i

størst grad hviler på det som kan oppfattes som pragmatisk legitimitet, eller outputlegitimitet, omtalt i Amdam sin modell for kapasitetsbyggende planlegging. Dette stemmer slik jeg oppfatter det, igjen overens med funn som kan tyde på at det i forankring av eierskap, rutiner, fellesforståelse for normer og verdier finnes en ubalanse mellom instrumentell og kommunikativ logikk og handling. Samlet gir det et bilde av at handlinger og aktiviteter er begrunnet i den instrumentelle rammen, mens det synes som om innholdet, det som dersom vi ser for oss en eske som må fylles, ikke har oppnådd en felles normativ aksept, eller kulturell forståelse, utover at den regulative "vedtattheten" er akseptert. Dette kan sammen med det som oppfattes som vedvarende uenigheter mellom eierkommunene, føre til at eierskapet ikke genererer input legitimitet, eller normativ legitimitet som er nødvendig for at selskapets handlingsrom skal ivaretas og styrkes.

5.2 Hvordan oppfatter og ivaretar selskapet sin rolle som samfunnsaktør i regionen?

Forus Næringspark har historisk sett vært en viktig samfunnsaktør når det kommer til å bidra til næringsutvikling i regionen. I de to eierskapsmeldingene som foreligger uttrykkes det at selskap og samarbeid kommunene har eierandeler i skal være bevisst sitt samfunnsansvar, og bidra til bærekraftig samfunnsutvikling (Sandnes kommune, 2008)(Stavanger kommune, 2010). Om vi ser på omfanget av etablerte interkommunale samarbeid og selskap i regionen, sammen med de ulike samfunnsområdene disse konstruksjonene skal arbeide på, forstår man viktigheten av at dette samfunnsansvaret tas på alvor. Dette forsterkes ytterligere fordi man nettopp gjennom å flytte myndighet og styring bort fra de demokratiske nivåene til en mer indirekte styringsform, også får en forflytning i legitimitetsbasen, fra input – legitimitet/normativ legitimitet preget av demokratisk forankring til output-legitimitet/pragmatisk legitimitet som er avhengig av resultatoppnåelse og produksjon (Veggeland, 2010). Samfunnsforskere som Michael Keating, m.fl. er bekymret for denne utviklingen, og hevder at man, dersom man skal opprettholde demokratisk orden må sørge for å få balanse i legitimitetsbasen, innforstått at input-legitimiteten må styrkes (Veggeland, 2010).

At Forus Næringspark er en samfunnsaktør, og ikke bare et selskap som driver med tomtosalg, hersker det blant informantene ingen tvil om. Det er imidlertid ulike oppfatninger når det kommer til hvordan selskapet utøver sitt samfunnsansvar. Hvorvidt strategiene og visjonene som legges for den videre utviklingen er riktig i forhold til et mer helhetlig perspektiv, og hvorvidt det mangler demokratisk forankring i eierkommunene.

"Det kan fort ødelegge den legitimiteten selskapet er nødt for å ha hvis noen som har litt for store ambisjoner, og vyer utover det som noen andre forventer, veldig lett i gode tider for å si det sånn, men det er faktisk ikke så lenge siden Forus var i en gjeldssituasjon og det var fullstendig stans i tomtosalget" (informant 1) - "Det er ikke noe tvil om at visjonsarbeidet på Forus har tatt litt av, det er ikke forankret enstemmig i styret, faktisk ikke, bystyret har aldri vært involvert i den prosessen for å si det sånn"(informant 1) - "Forus togstasjon -saken, de går ut med store planer, som ingen andre har hørt om, jeg kan ikke huske at byutvikling har hørt om dette – ja det har betydning for de setter agendaen, det er nettopp svakheten med denne typen organisering, utviklingslinjene utvikles ikke i kommunen, i bystyresalen og i de politiske organene, de kommer deisende i hodet på oss" (informant 7).

”Nei saken om Forus stasjon er ikke behandlet, det var meningen vi skulle diskutere det i styremøte, men det ble ikke tid – det har kommet ad omveier, en visjonær sak som direktøren tar med seg, og som han spiller inn til styret – som jeg synes er uproblematisk, men som kanskje har fått litt feil vinkling” (informant 2) - ”Forus næringspark, gjennom daglig leder skal uttale seg om ting som skjer nå, det betyr ikke at eierkommunene må være enig, daglig leder binder ikke styret, noen mener nok at dette ikke skulle vært sagt. – dersom daglig leder ikke kan uttale seg stopper det opp, det er bedre å gjøre feil, rette det opp, enn ikke å gjøre noe, såpass handlingsrom må det være.” (informant 3)- ”Jeg synes det er todelt det der, jeg synes det er helt legitimt fra Forus Næringspark å signalisere at det å utvikle seg mot Forus Øst, det er noe man bør få avklart. Så er det spørsmålet om dette er noe selskapet bør ta i sin portefølje eller at de lager et eget selskap, det er jo på det siste vi skilles. Jeg synes det er positivt at daglig leder tar den ballen om utviklingsretning, så må andre konkludere.”(informant 4)

Næringsområdet på Forus, som i dag rommer rundt 40 000 ansatte, har ifølge daglig leder i selskapet et stort utviklings og vekstpotensial. Med utgangspunkt i en svært høy forventet folkevekst til regionen fram mot 2040. For å løse noen av de utfordringene som allerede i dag finnes på området, blant annet på trafikk og infrastrukturområdet har Forus Næringspark utarbeidet et visjonsdokument, kalt Forus-Visjon. Der de skisserer noen ideer og løsninger på nåværende og fremtidige utfordringer. Det er innholdet i dette dokumentet, og utspill i media som oppfølger til dette informantene viser til i utsagnene ovenfor. Ved gjennomgang av intervjuene fremkommer det at de folkevalgte informantene, også blant de som sitter i styret, i sterkere grad en forventet ikke oppfatter at visjonen er drøftet i demokratiske organer i eierkommunene.

Samtidig fremkommer det at innholdet i visjonen ikke er kjent for halvparten av de folkevalgte informantene, uten at disse kan kategoriseres, det er jevn spredning på tvers av tenkte kategorier som parti eller kommunetilhørighet. I lys av det faktum at Forus Visjonen ble lagt frem på ”Forumøtet” 18 april 2013, på felles formannskaps-samling for de tre eierkommunene pluss Randaberg 4 april samme år, og det i følge daglig leder er avholdt flere møter med eieransvarlige i kommunene om visjonsdokumentet, er dette interessante funn som det etter min vurdering er nødvendig å se nærmere på.

Når de folkevalgte ikke opplever at visjonen har vært drøftet, kan det nok være flere ulike forklaringer på dette. En av dem kan være at det tar tid å få frem saker til politisk behandling, at eierkommunene har tenkt at planene og ideene som visjonen innebærer skal behandles i forbindelse med interkommunal plan for området som hadde planoppstart i januar dette året, og dermed ikke kommer til behandling før et evt. planprogram skal godkjennes. En annen årsak kan være at det fra fremleggelsen i april, og frem til desember da Stavanger Aftenblad hadde oppslag om denne nye togstasjonen på Forus (Stavanger Aftenblad, 2013), hadde gått så lang tid at man ikke oppfattet at det var noen sammenheng mellom de to sakene. En tredje årsak kan være at visjonen inneholder elementer som det er faktisk uenighet om i eierkommunene, og at selve visjonen derfor ikke aksepteres som legitim og dermed ikke blir prioritert.

Det vil nok også være flere forklaringer som kan være aktuelle, og det understrekes samtidig at datamaterialet mitt ikke innehar indikasjoner som svarer på dette. Om vi

likevel forholder oss til de tre foreslåtte forklaringene, ser disse i lys av tidligere funn og analyser som omhandler demokratisk forankring, og Veggeland og Keating sin understreking av behovet for balanse mellom output og input-legitimitet i konstruksjoner som dette selskapet representerer. Står vi slik jeg oppfatter det igjen med funn som kan tyde på at det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til de kommunikative elementene i planleggingen rundt visjons og strategiarbeidet til selskapet. Amdam sin modell for kapasitetsbyggende planlegging inneholder en særlig vekt på kommunikativ handling, og mobilisering på det strategiske nivået i planleggingen (Amdam, 2011b). Dette innebærer slik jeg forstår det ikke nødvendigvis noe mål om full enighet hos alle aktørene, men mer et pågående arbeid for å skape relasjoner, utvikle felles kunnskap og meningsdanning, og dermed bygge kapasitet.

Dersom vi legger til grunn at det finnes en felles oppfatning og enighet om at det er store samfunnsutfordringer knyttet til blant annet trafikkveksten rundt Forus, og folketallsvekst i regionen, noe også mine funn indikerer at det er. Hvilke foreslåtte strategier kan man da enes om, hvilke velger man å legge bort, og hvilke velger man å gå videre med for å teste ut gjennom meningsbrytning, eller votering. Det viktige er igjen ikke å oppnå enighet, men å sikre forankring ved at alle aktuelle aktører er informert, og opplever at de har vært en del av meningsdanningen. Dette skaper legitimitet av typen normativ eller input-legitimitet (Amdam, 2011b). Dersom man makter å skape balanse i legitimitetsbasen, vil man slik jeg forstår det, i lys av det institusjonelle rammeverket ikke bare styrke demokratisk forankring, men også, eller som en følge av dette gjøre selskapet mer motstandsdyktig og bedre rustet til å tåle motstridende signaler og uenigheter mellom eierne (Scott, 2013).

Det er ikke sikkert at verken eierkommunene eller selskapet oppfatter at det er noe problem at ikke alle aktører opplever seg informert om visjoner, og planene for Forus. Når man arbeider tett på folkevalgte og demokratiske organer vet man at det er ulik kapasitet og interesse hos den enkelte, like mye som den faktiske informasjonen som gis, eller legges til rette for som styrer hva som oppfattes, eller internaliseres som ny kunnskap. Likevel er det etter min oppfatning slik at de institusjonelle omgivelsene som kommunene, de folkevalgte og selskapet befinner seg i, etter hvert har blitt så kompliserte at det å legge til rette for og styrke forutsetningene for at deltakelse og meningsdanning kan skje, og ny kunnskap oppstå vil være avgjørende for samfunnsutviklingen. Da særlig for de konstruksjonene som demokratiske nivåer setter til å forvalte gitte samfunnsoppgaver. Amdam beskriver dette strategiske nivået i planleggingen som særlig viktig der det er flere aktører som er avhengige av hverandre for å inneha den legitimitet og aksept man trenger for å styre, og samles om nye mål og virkemiddel (Amdam, 2011a)

Informantene i denne studien er folkevalgte som alle har sentrale posisjoner, når så mange som halvparten av disse ikke opplever seg informert, kan det være grunn til å anta at det blant de mer perifere folkevalgte vil være minst like stor, og mest sannsynlig flere som har den samme oppfatningen. Demokratisk underskudd, og flytting av makt ut fra demokratiske nivåer, er som tidligere vist fremtredende kritiske faktorer ved etablering av interkommunale samarbeid (Leknes m.fl., 2013)(Veggeland, 2010). Mine funn viser også at det er fare for at det kan oppstå et a og et b-lag blant de folkevalgte som følge av måten kommunene organiserer eierskapet på. Samtidig vet vi at bred forankring er viktig i de fleste legitimeringsprosesser (Amdam, 2011b), videre peker

Scott på at der det finnes makt, finnes det også en potensiell opposisjon (Scott, 2013). I lys av dette kan man anta at ved å løfte frem det strategiske planleggingsarbeidet, og sørge for forankring også blant de mer perifere folkevalgte kan dempe potensielle motkrefter, og styrke legitimitetsbasen til selskapet og visjonene som legges frem.

Om vi ser til det institusjonelle rammeverket er det min oppfatning at arbeid som dette vil ha betydning både for det normative og kulturell-kognitive elementet. Fordi det handler om opplevd felleskap og identitet som igjen skaper grunnlaget for aksept og sosial forpliktelse, og etablering av felles handlingsmønster slik Scott (2013) beskriver det.

Slik jeg tolker funnene i materialet legger selskapet vekt på å være en reell samfunnsaktør. De har visjoner, og tar ansvar for utviklingen som skjer innenfor og i randsonen av det området som de selv forvalter, men også i regionen for øvrig fordi det har konsekvenser for Forus, og omvendt, at utfordringene på Forus har konsekvenser for utviklingen av regionen. I tillegg har jeg funn som viser at noen av informantene oppfatter administrasjonen i kommuner og fylkeskommune som bremseklosser for utviklingen og visjonen for området.

"Vi har forsøkt å få en bevissthet hos sentrale beslutningstakere om at den næringsklynga som er bygd ut her, den er et gullegg som det er verdt å ta vare på og videreutvikle, det er ikke lett altså" - "Når det gjelder det arbeidet vi holder på med som heter Forus-visjonen, så er jo det en videreføring av den utviklingsjobben som Forus Næringspark har hatt gjennom førti år. I 2011 lagde vi en sak til styret som het "hva vil vi med Forus", den dannet grunnlaget for det arbeidet som vi har gjort og allerede i årsrapporten 2012 la vi inn hovedpunktene og sendte til eierne – de hadde ingen kommentarer" - "jeg tror ikke utfordringen ligger hos politikerne, jeg tror den ligger hos administrasjonen, det er de som produserer grunnlaget politikerne skal beslutte på."(informant 5)

At administrasjonen oppfattes som bremseklosser er kanskje ikke til å undres over, de har faglig ansvar for å forvalte de rammene som ligger i det til enhver tid vedtatte planverket. Samtidig kan man tenke seg at rammene i dette planverket blir bedre forstått og ivaretatt dersom man gjennomfører prosesser som har en bredere forankring når interkommunale selskap som Forus Næringspark fremlegger sine visjoner, og kanskje finner man gjennom slike prosesser fram til elementer man kan enes om å ta inn i gjeldende planverk, eller elementer som av ulike grunner må forkastes.

Den tette tilknytningen mellom eierkommuner og selskap som Holmen og Hanssen omtaler i sin rapport som suksesskriteriet for interkommunale samarbeid (Holmen & Hanssen, 2013), gir nettopp mulighet for en samhandling mellom eiere og selskap til å gjennomføre brede strategiske prosesser sammen. Om vi skal ta det teoretiske rammeverket på alvor, kan vi anta at dette kunne føre til mindre støy og splittelse mellom aktørene, færre ideer som "løse kanoner" fra de interkommunale selskapene, og dermed en styrket legitimitet og mulighet for å få fram godt forankrede løsninger. Det motsatte av en slik tett dialog, bekrefter Veggelands påstand om at slike samarbeid fører til "armlengdes avstand" styring, der selskapet får "holde på med sitt" på siden av de kommunale demokratiske prosessene og organene (Veggeland, 2010), dette svekker legitimiteten, og kan føre til at man mister kontroll med prosessene og dermed også resultatet. Funn i dette materialet frembringer en antagelse i retning av at "armlengdes

avstand" styring er et fenomen som er akseptert og internalisert i eierkommunene, og at dette medfører at man ikke i tilstrekkelig grad har søkt å endre og utvikle plan og prosessarbeidet som følge av at man har etablert en rekke konstruksjoner på utsiden av det demokratiske systemet. Dersom denne antakelsen er rett kan dette, slik jeg oppfatter det institusjonelle rammeverket (Scott, 2013) svekke både kommunenes og selskapets mulighet til å drive optimal samfunnsutvikling.

Amdam legger vekt på hvilken betydning åpenhet og innsyn i særlig grad har for selskap eller samarbeid som Forus Næringspark, fordi de befinner seg på utsiden av det offentlige systemet og demokratisk styring. Han skriver videre at lukking av planlegging og beslutningsprosesser kan føre til mistanker om motiv og handling, og dermed bidra til redusert legitimitet og aksept (Amdam, 2005). I rapporten om interkommunalt samarbeid finner Leknes m.fl. at så mange som 63% av de spurte formannskapsmedlemmene tror innbyggernes kunnskap om de kommunale samarbeidene er dårlig, eller svært dårlig. I tillegg viser undersøkelsen at formannskapsmedlemmene har lavere kunnskap om disse samarbeidene enn man skulle forvente (Leknes m.fl., 2013). Mine funn svarer slikt sett til denne studien, ved at informantene ikke tror innbyggerne vet noe særlig om selskapet.

"Folk har ikke noen oppfatning av dette, de har ikke noe forhold til det" (informant 1) – *"Nei jeg vet ikke, tror ikke folk flest tenker på Forus som noe annet enn at det er kø der om morgenen"* (informant 4) – *"Nei jeg ser ikke at det blir veldig godt informerte, det er jo høringer som nabo, også er det jo gjennom kommuneplanen"* (Informant 8)

På spørsmål om medvirkning og åpenhet overfor innbyggerne er det heller ingen av informantene som sier noe spesifikt om hvordan det arbeides for å involvere innbyggerne. Det er derimot avholdt en rekke møter med næringsaktørene på området, det er også i følge en av informantene etablert faste fora for dette, denne informanten har også foreslått at det etableres en "velforening" på området. De åpne møtene som har blitt avholdt på området har hatt ulike saker og problemstillinger på agendaen, og har ofte vært tilnærmet fulltøget, blant annet da Forus-Visjon sto på agendaen.

Det kan være at man ikke anser virksomheten til selskapet som aktuelt for innbyggermedvirkning, utover de ordinære høringsrundene, eller folkemøtene som avholdes i forbindelse med kommuneplaner. Nå er mine funn kun basert på hva informantene tenker om Forus Næringspark, mens Leknes m.fl. sin studie dreier seg om interkommunale samarbeid generelt. I lys av disse funnene, og fordi som en av informantene sier *"innbyggerne har eierinteresser gjennom bystyret i et sånt selskap"*, kunne det vært interessant å undersøke muligheten for å skape en arena der de ulike selskapene og foretakene kommunene har eierskap i kunne presentere seg for innbyggerne.

Det kan være informantene mine, og informantene til Leknes m.fl. undervurderer innbyggernes forutsetninger, og ønske om å bli involvert, og orientert om de ulike samfunnsområdene som disse selskapene forvalter. En av de eksterne informantene sier at *"det er så lett å sørge for åpne dører, det er rart at det ikke brukes mer bevisst."* De fleste informantene sier imidlertid at selskapet har en større åpenhet nå enn det som var tilfelle tidligere, og at de opplever at det er gjort et bevisst arbeid på dette. Åpenhet og innsyn er avgjørende for legitimiteten til selskapet, fordi man som Amdam påpeker,

har behov for å unngå at mistanker og spekulering får vokse (Amdam, 2005). Det kan også være at nettopp oppslag i media om lukkede prosesser, setter i gang slike mistanker i omgivelsene, og at det derfor ville være nyttig å invitere til en annen form for dialog. Om vi ser dette i lys av det teoretiske rammeverket, kan man slik jeg forstår det slutte at denne formen for åpenhet ikke nødvendigvis skapes av instrumentelle vedtak og retningslinjer alene, men at det må følges opp med kommunikativ handling.

5.3 Hvordan samhandler selskapet med omgivelsene, og hvilken betydning har dette for selskapets status og legitimitet?

Samhandling på tvers, mellom kommuner, og mellom kommuner og næringsliv blir sett på som svært viktig i denne regionen. I ulike fora, og medier kan man ofte høre utsagn som at "her i regionen drar vi lasset sammen", slik sett kan man si at det er etablert en felles kulturell oppfatning av stolthet knyttet til denne dugnadsånden som Thoring refererer til i sin bok om tilblivelsen av Forus Industri-tomteselskap AS (Thoring, 1992). At det er etablert en slik felles forståelse bekreftes også i mitt materiale, selv om det som tidligere vist også finnes en bakside som handler om at uenighet dysses ned, eller at det er vanskelig å være kritisk. Imidlertid er det generelle inntrykket at aktørene i og rundt Forus Næringspark er opptatt av, og ser viktigheten av å ha et godt samarbeid med omgivelsene.

Interkommunale samarbeid har "grodd" frem som følge et regimeskifte i offentlig sektor, der økte krav til effektivitet og innovasjon førte til en stadig sterkere etablering av nettverks og governance-organisasjoner i skjæringen mellom privat og offentlig sektor (Amdam, 2005). Forus Næringspark har en lenger historie enn at man kan tilskrive dannelsen av dette selskapet disse regionaliseringsprosessene, fordi det kun er offentlige eiere kan det heller ikke, etter de fleste definisjoner kalles en nettverk eller governance-organisasjon. Samtidig er selskapet i kraft av sitt mandat særlig orientert mot næringslivet og utviklingen der, og dermed avhengig av dette samarbeidet fungerer. Selskapets institusjonelle omgivelser strekker seg altså utover forholdet til eierkommunene, også andre aktører som har betydning for selskapet og deres mandat kan sies å være en del av disse. Dette innebærer at det institusjonelle rammeverket, og legitimitetsbasen til selskapet også påvirkes av deres forhold til disse andre aktørene og hvordan aktørene oppfatter selskapet (Scott, 2013).

I utvalget for studien finnes en representant for næringslivet, informanten er valgt ut fordi tilhørigheten til en "interesseorganisasjon" for næringslivet gir informanten god oversikt, og kjennskap til miljøet, og kan uttale seg på et bredere grunnlag enn jeg for eksempel kunne forvente av en enkelt bedriftseier på Forus-området. For å vise hovedtrekkene i informantens uttalelser om temaet i intervjuet har jeg valgt å lage et ekstrakt av det jeg har tolket som de viktigste områdene nedenfor.

Den eksterne Informanten fra næringslivet legger vekt på at de opplever å ha et svært godt samarbeid med daglig leder i selskapet, han deltar i næringsforeningens ressursgruppe for Forus-området, og oppfattes som en aktiv og viktig bidragsyter i dette arbeidet. Det legges vekt på at daglig leder har kunnskap om skjæringen mellom offentlig og privat virksomhet, fordi han kommer fra kommunesektoren. Samtidig sier informanten fra næringslivet at det beste nok ville vært om det var en kommune, og ikke tre som hadde eierskapet i selskapet, at ting kanskje hadde vært lettere da. Han sier at det fungerer godt slik det er rigget nå som ett selskap, dette skaper handlekraft og

legitimitet ut mot samarbeidspartnere i næringslivet. Informanten uttrykker videre at det at selskapet er offentlig eiet, gir legitimitet fordi det gjør at de kan ha mer langsiktige strategier og visjoner enn med et privat selskap som kun ville ha resultatmål. Videre uttrykker informanten at Forus Næringspark også har tatt en rolle som samfunnsaktør, løfter frem nye og langsiktige visjoner for området, at det er viktig at det offentlige og næringslivet er sammen om dette arbeidet. Samtidig stiller informanten spørsmålsteget ved selskapets strategiske eierskap som utøves av kommunene, og da særlig med hensyn til utviklingen på området og trafikkvekst. På spørsmål om legitimitet svarer informanten, at selskapet nok er et av de interkommunale selskapene med best legitimitet, de har en sterk leder, og selskapet er synlige og offensive. Informanten sier at han mener selskapet står sterkt overfor aktørene på Forus-området, og at selskapet på grunn av dreining mot utvikling og langsiktige strategier aldri har vært så viktig som nå.

Det er selvsagt ikke slik at disse uttalelsene kan tas til inntekt for hva næringslivet i regionen som helhet mener om Forus Næringspark, men det er likevel min vurdering at informanten har troverdighet, og i intervjuet la vekt på å fortelle om det han har oppfattet er felles holdninger i miljøet. Ut i fra disse uttalelsene er det i hovedsak tre forhold jeg mener vi kan feste oss ved, selskapet oppfattes å ha sterk legitimitet og selskapets organisasjonsform sammen med en tydelig og uredde ledelse fremstår som en av forklaringene på dette. Selskapets dreining mot arbeid med transformasjon og utvikling aksepteres og verdsettes i næringslivet, og det pekes samtidig på at strategisk eierskap i form av langsiktig utvikling oppfattes som mangelfullt. I tillegg legges det vekt på dette at det er tre eiere kan oppfattes å være forstyrrende og hindrende når det oppstår åpenbare konflikter mellom eierne, en storkommune eller storbyregion blir flere ganger nevnt som ønskelig.

Dersom vi ser på hvordan de folkevalgte informantene uttaler seg om de samme temaene vil vi se at det er en grad av sammenheng, alle informantene tror at selskapet har et godt forhold til næringslivet og aktørene rundt, og alle informantene med unntak av en mener også at selskapet har sterk legitimitet hos omgivelsene. Videre deler tre av informantene oppfatningen om at daglig leder i selskapet bidrar til denne legitimiteten, gjennom et aktivt og tydelig lederskap, særlig vektlegges leders kompetanse på skjæringen mellom kommunal og privat sektor. Mens flertallet av informantene på høyresiden av den politiske aksene deler oppfatningen om at det burde være en kommune eller storbyregion. I denne delen av materialet at det finnes et skille mellom informantenes oppfatninger om selskapets legitimitet, og hvordan de framstår i forhold til omgivelsene,

"jeg registrerer jo at daglig leder er vel engasjert og samfunnsengasjert – det skiller seg veldig fra forrige leder, han var mer sånn at han forholdt seg til vedtak som var gjort i kommunene" - "Jeg synes jo at ting har utviklet seg sånn at vi kanskje skal se på om vi er ferdig med oppdraget, eller om man skal konsentrere seg mer om infrastruktur på allerede etablerte områder på Forus" - "Jeg tror Forus Næringspark har godt rykte på seg ute i næringslivet, men så er det jo de som har stikk motsatt syn, vi har jo folk som ringer og er forbanna for at de ikke får kjøpt tomt, for det er jo makt her også i administrasjonen, altså styret sitter ikke å bestemmer hvem som skal få kjøpe." (informant 1)

"Daglig leder har vært veldig flink til å lage folkemøter og diskusjon rundt disse temaene, han har profilert og informert veldig godt, jeg tenker at de som er der ute har hatt gode muligheter for å melde seg på i debattene som pågår"(informant 4)

"Tror stort sett at Forus Næringspark blir sett på som en organisasjon som bidrar til å skape resultater, og får ting til å skje, så vet jeg jo at noen nok vil si at når vi tjener penger har det gått på bekostning av andre aktører på Forus, men de som er næringsaktører har bedre rammevilkår fordi de har et aktivt Forus der." (informant 3)

"dersom vi som offentlig eid selskap ikke viser reell åpenhet vil den eksterne legitimiteten forsvinne, jeg opplever at den nye daglige lederen har lagt til rette for mye mer åpenhet, han er aktiv på området og han får oss med." (Informant 2)

Jeg er litt usikker på hvor stor vekt det er forsvarlig eller hensiktsmessig å legge på denne åpenbare uenigheten mellom en av de folkevalgte, og flertallet. Det er slik jeg tolker materialet tydelig at denne uenigheten er kjent, og uttalt av de fleste informantene, også blant de eksterne informantene fra næringsliv og media. Når informant 1 uttrykker at selskapets legitimitet er svekket, daglig leder er for samfunnsengasjert, og at visjonene har gått for langt kan man spørre seg hvorvidt dette har betydning for hvordan selskapet oppfattes i omgivelsene. Er disse oppfatningen gjeldende kun for informanten selv, eller for kommunen informanten kommer fra, hvor mye institusjonell makt besitter informanten i kraft av sin posisjon, og i hvilken grad påvirkes andre aktørers oppfatning av selskapet som følge av dette. Selskapets legitimitetsbase vil som vist tidligere påvirkes av hvordan aktørene i omgivelsene oppfatter og aksepterer de regler, normer, verdier og felles oppfatninger som utgjør det institusjonelle rammeverket (Scott, 2013).

Regulative, normative og kulturelle-kognitive elementer som er internalisert og akseptert bidrar til stabile og motstandsdyktige organisasjoner, mens det motsatte kan føre til deinstitutionalisering, endring og uro. Slik jeg leser informant 1, uttalelser kan de tolkes som indikasjoner på at de er i opposisjon til alle de tre elementene som kan leses som bærebjelker i det institusjonelle rammeverket. Spørsmålene om informantens rolle, makt og posisjon i de institusjonelle omgivelsene blir da avgjørende for hvorvidt selskapets legitimitet faktisk vil svekkes som følge av denne opposisjonen.

Dette er ikke sikkert, det kan like gjerne være at de institusjonelle omgivelsene for øvrig bidrar til et så stabilt og motstandsdyktig rammeverk at denne informantens holdninger ikke har innvirkning på selskapets legitimitetsbase. Dersom det siste er tilfellet, kan man slik jeg forstår Scotts beskrivelse av hvordan makthavere, roller og posisjoner bestemmer hva som er gjeldende oppfatninger og aksepterte handlingsmønstre (Scott, 2013), anta at informanten og, eller den involverte kommunen vil oppleve å få sin legitimitet svekket i de samme institusjonelle omgivelsene. Dersom vi vender tilbake til næringslivet, og denne informantens uttalelser sett i forhold til flertallet av de folkevalgte informantene mener jeg vi kan se at det hersker en felles oppfatning om selskapets legitimitet når det gjelder forholdet og samhandlingen med næringslivet. Det at de folkevalgte, og selskapets oppfatning ser ut til å deles av sentrale aktører i næringslivet indikerer at selskapets legitimitet er så bredt forankret i de institusjonelle omgivelsene at denne motstandsdyktigheten og stabiliteten som omtales ovenfor kan være tilstede, og dermed hindre deinstitutionalisering.

I tillegg er det en dimensjon til som er viktig om vi ser på hvordan næringslivsinformanten uttrykker seg, og hva som vektlegges som forklaring på at legitimiteten oppfattes som sterk. Det er nettopp dialogen, deltakelse i ressursgrupper, jevnlig møter, det at daglig leder oppfattes som aktiv og tydelig i disse møtene. Informanten bruker gjennomgående retorikk som; *"veldig god dialog, aktiv bidragsyter, viktig å få diskutert utvikling, snakke sammen om uenigheter"*. Det er altså selve meningsdanningen og den kommunikative rasjonaliteten som vektlegges, dette innebærer ikke at jeg forstår det dithen at næringslivsinformanten ikke er så opptatt av resultater. Det kan imidlertid forstås som en indikasjon på at det oppstår en annen form for institusjonell kapasitet og legitimitet når man legger til rette for kommunikativ handling og meningsdanning, slik Amdam presiserer i sin beskrivelse av kommunikativ handling og kapasitetsbygging (Amdam, 2011b).

Om vi ser dette i lys av den tidligere analysen og drøftingen rundt eierskap og forankring, mener jeg å se en klar ulikhet i tilnærmingen, der eierskapet slik jeg har analysert det oppfattes som instrumentelt, og basert på regulative mekanismer og bærere, mens vi her ser at samarbeidet med næringslivet kan antas å være basert på mer kommunikativ rasjonalitet og normative, kulturelle mekanismer og bærere som beskrevet i det institusjonelle rammeverket (Scott, 2013). Dette betyr ikke at det kommunale eierskapet bare er instrumentelt forankret, eller omvendt at samarbeidet med næringslivet bare er kommunikativt forankret, alle elementene vil alltid i følge Scott være tilstede, men vektleggingen vil variere fra organisasjon til organisasjon (Scott, 2013).

Dette kan selvsagt også være en indikasjon på at næringslivet oppfatter Forus Næringspark som en alliert når det kommer til å påvirke offentlige myndigheter, og at det derfor legges vekt på å omtale dem på en måte som bidrar til at de sees i et fordelaktig lys. Utsagn som handler om at næringslivsinformanten er kritisk til det strategiske eierskapet kommunene har drevet når det gjelder utviklingen av områdets infrastruktur kan støtte en slik oppfatning, sammen med utsagn om at næringslivet ønsker å delta i samtaler om utviklingen av området. Det er imidlertid mitt inntrykk både i intervjuet med denne ene informanten, og oppfatning av næringsaktørene i og rundt området generelt at de er oppriktige i sitt ønske om å bidra til endring og utvikling. Samtidig er det opplagt at disse aktørene har egeninteresser i at eksempelvis trafikkveksten håndteres, og at områdets utnyttingsgrad styrkes. Direktøren i selskapet sin oppfatning om hvordan samarbeidet med næringslivet og aktørene virker støtter dette.

" ja vi har et veldig god samarbeid med næringsforeningen, Avinor, Risavika, alle grunneierne her ute, og alle andre. Det er ikke vanskelig å samarbeide med noen, alle er interessert i samarbeid, alle er interessert i endring, men vi sliter med fylkeskommunen, hvis vi bare kunne satt oss ned og diskutert helt uforpliktende ville det vært et kjempeskritt i riktig retning, og jeg tror alle de nevnte aktørene ville vært med på en sånn diskusjon"
" tilbakemeldingen fra fylkeskommunen på gjenåpning av Forus stasjon, anfører hovedsakelig at hele grunnen til gjenåpningen er å øke profitten til de private grunneierne, men hva så, vi ønsker jo utvikling, privat kapital er ikke med på endring uten at de tjener penger, fylkeskommunen fremstiller det som om det er noe negativt, det er ikke helt stuereint å tenke profitt når vi driver med planlegging"

"På en måte skulle jeg ønske vi ikke hadde så god økonomi, det slår tilbake på oss – for eksempel Forus-stasjon, hvor det i media blir fremstilt som at nå har Forus Næringspark kjøpt seg noen konsulenter som skriver det de blir bedt om, i virkeligheten er vi bare en av syv aktører, og betalte bare 30 000 inn i denne rapporten, det er det ingen som skriver om. Det at vi blir oppfattet som den rike onkelen på Forus kan jeg ikke se at vi kan bruke til noe konstruktivt. På den annen side gjør økonomien oss i stand til å sette i gang prosjekter vi ellers ikke kunne ha gjennomført, som Forus Visjonen for eksempel." (direktør, godkjent sitat)

Disse utsagnene bekrefter at samarbeidet med næringslivsaktørene betraktes som svært godt, også fra selskapets side, men de hentyder samtidig at det er forhold knyttet til økonomi og inntjening som kan være vanskelige, og kanskje også bidra til at selskapets legitimitet svekkes, jeg vil komme tilbake til dette senere i dette kapitlet.

Dersom vi videre ser på selskapets forhold til fylkeskommunen som også er en viktig aktør i selskapets institusjonelle omgivelser, kan vi utfra materialet tolke at det ser ut til at det er utfordringer knyttet til dette samarbeidet.

"Jeg tror mange har et greit forhold til selskapet, men jeg tror at folkevalgte organ, både hos fylket og i de andre kommunene, forvaltningsnivåene, stiller spørsmålstejn, jeg tror også noen av medieoppslagene er med på å svekke legitimiteten, men jeg tror de som har vært våre kunder er stort sett fornøyd, Forus Næringspark er sterke" (informant 2) - "jeg håper ikke fylkeskommunen ser på Forus næringspark som den geniale viktigste aktøren, for det er de ikke. Den viktigste aktøren for næringsutvikling det er alle kundene som kjøper olje og gass, for det er de som holder oljeprisen oppe, sånn er det like det eller ikke" (informant 1) - "Fylkeskommunen er også en aktør i tillegg til Forus Næringspark og kommunene, hvordan får vi de med på å tenke løsninger – de er gjerne negative, og kritiske til økt trafikkvekst" (Informant 3).

Det er kun tre av de folkevalgte informantene som uttaler seg om fylkeskommunen, og som man kan se er det noe ulik oppfatning, to av dem uttrykker imidlertid at de tror fylkeskommunen ikke oppfatter selskapet udelt positivt, mens informant 3 klart uttrykker at de er negative. Det kan være ulike grunner til disse oppfatningene, en av forklaringene kan være at fylkeskommunen som har ansvar for regionalplanen for Nord-Jæren, opplever mye press for å få endret planbetingelsene i et området som er svært belastet både når det gjelder konflikt mellom landbruk og utbygging, og når det gjelder behov for endringer innenfor samferdselsområdet. Direktøren i selskapet sier også noe om at fylkeskommunens ressurser på plan og samferdselsområdet er begrenset, og at de derfor har dårlig kapasitet. Han uttrykker videre at det i en region i så sterk vekst som denne burde sørge for å sette av mye mer ressurser til planlegging. Dersom dette er årsaken til at selskapet opplever at det er vanskelig å få til en god dialog med selskapet er det et tema som bør undersøkes. Dersom det derimot er selskapets visjoner og ideer, og uenigheter knyttet til disse som er årsaken, er det etter min oppfatning også alvorlig. Selskapet har som vi har slått fast tidligere et samfunnsansvar, og et spesielt ansvar for næringsutviklingen på Forus-området. Dette ansvaret er om ikke vedtatt i mandats form, så i allefall slik jeg forstår det uttalt i eierkommunene. Dersom det er riktig at selskapet ikke kommer i dialog med regional planmyndighet når det gjelder utviklingsstrategier for området, vil dette slik jeg forstår det kunne medføre at

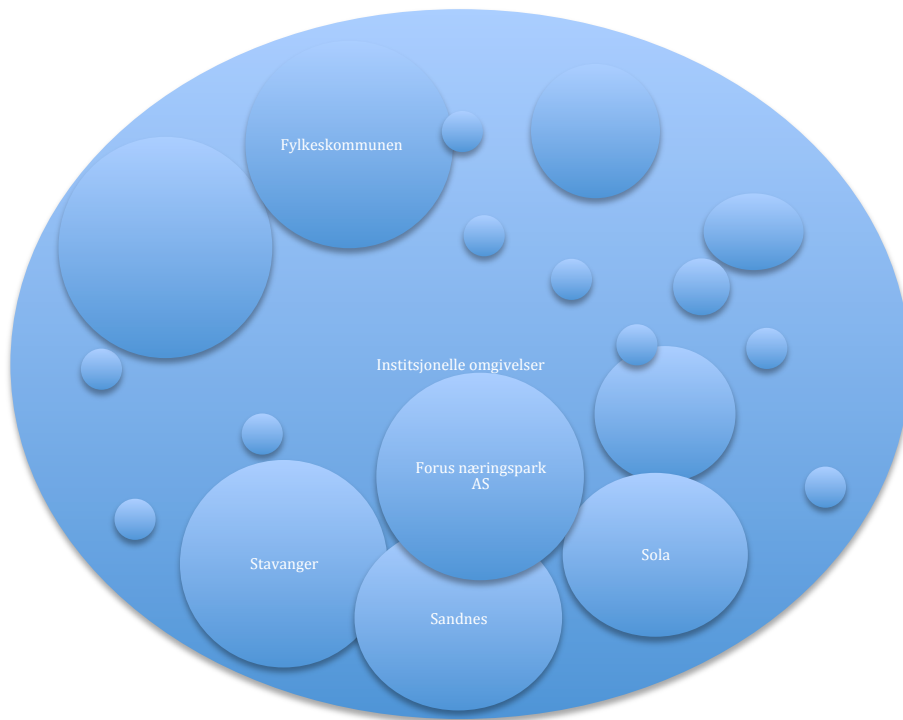
informasjon, og kanskje mulighet til sammen å finne frem til gode utviklingsløsninger går tapt i prosessen fordi det ikke blir kommunisert eller hørt.

Fylkeskommunen er en viktig aktør i selskapets institusjonelle omgivelser, fordi de er en del av det demokratiske forvaltningssystemet og besitter den regionale planmyndigheten. Ikke minst fordi de har ansvar for samferdsels og kollektivområdet som utgjør en av de absolutt største utfordringene i og rundt næringsområdet. Interkommunale samarbeid er som tidligere nevnt særlig avhengig av å ha en stabil og sterk legitimitetsbase, nettopp fordi de er styrt av ulike eiere (Amdam, 2005). En stabil legitimitetsbase avhenger videre av hvordan de ulike aktørene i organisasjonens institusjonelle omgivelser oppfatter og samhandler (Scott, 2013). Scott skriver videre at det særlig er den kulturell-kognitive dimensjonen som påvirkes av hvilken støtte organisasjonene får fra sine omgivelser, og at det vil være avgjørende for de fleste organisasjoner å ha støtte fra aktører med politisk og demokratisk myndighet i sine omgivelser (Scott, 2013). Dette betyr at forholdet til fylkeskommunen også har betydning for selskapets legitimitet, utover det rent instrumentelle og regulative som omhandler godkjenning eller forkasting av planer, og forslag til endringer. Slik jeg forstår Scott, kan man si at fylkeskommunens støtte i denne sammenhengen kan virke som det som i teorikapittelet omtales som en "bærer" og da i forstand av en artefakt (Scott, 2013), altså at det i stor grad er den symbolske verdien og de normative prosessene som er betydningsfulle.

Utsagn fra direktøren i selskapet som omhandler økonomi og samarbeid, og at det ikke oppfattes som "stureint" å blande inntjening med planlegging, frembringer noen antagelser i retning av at sterke bånd til næringslivet kan bidra til svekket legitimitet hos offentlige myndigheter. Dette er det vanskelig å slå fast, og er kanskje mer løse spekulasjoner, enn antagelser knyttet til teori. Jeg vil likevel følge tankerekken litt videre fordi de institusjonelle strukturene og rammeverket fungerer for alle aktørene innenfor de gitte institusjonelle omgivelsene. Dette innebærer slik jeg forstår det at felles forståelse, og meningsoppfatning mellom to eller flere aktører kan føre til at andre aktører fordi de er uenige, eller har innsigelser mot den meningsdanningen som skjer danner motkrefter for å bremse utviklingen. Om det er dette som skjer i det som kan oppfattes som alliansen mellom selskapet og næringslivet vs./ fylkeskommunen, og andre offentlige myndigheter har jeg ikke grunnlag for å fastslå. Dersom vi isolert tolker handling og atferd i forhold til mekanismene knyttet til de institusjonelle omgivelsene kan dette likevel slik jeg forstår det være en analytisk innfallsvinkel.

Forus Næringspark AS har en rekke aktører i sine institusjonelle omgivelser, disse vil være mer eller mindre betydningsfulle, avhengig av hvilke aktiviteter og handlinger som til enhver tid trenger støtte. Det er uansett slik at de ulike aktørene i de institusjonelle omgivelsene påvirker og påvirkes av hverandre (Scott, 2013). Jeg mener denne analysen viser at det er viktig å ha et bevisst forhold til hvem disse aktørene er, hvordan de påvirker hverandre, og hvordan selskapet påvirkes av og påvirker dem. Det kan slik jeg forstår det gi viktige indikasjoner på hvor man kan søke støtte, og hvilke relasjoner som trenger vedlikehold dersom de skal bidra til å generere legitimitet. Igjen fremstår det etter min oppfatning, slik at samhandling og relasjoner basert på kommunikativ handling og rasjonalitet, ser ut til å virke sterkere og generere legitimitet på en annen måte enn det som er tilfellet for samhandling og relasjoner som er strengt instrumentelle. Det ser det ut til at selskapet har sterkere legitimitet, og høyere status i

næringslivet enn hos fylkeskommunen. Det skal legges til at jeg ikke har informanter fra fylkeskommunen i mitt materiale som kan bekrefte eller avkrefte disse antagelsene, analysen er dermed basert på utsagn fra folkevalgte og selskapet alene.



Figur 5.1. Institusjonelle omgivelser

En organisasjons institusjonelle omgivelser vil avhenge av type og hvilket formål den har. Forus Næringspark har mange ulike aktører, i tillegg til de som er navngitt i figuren vil ulike næringslivsaktører, fylkesmannen, universitetet, innbyggerne, statlige etater, LO, NHO, - Det er også slik at selskapet er en del av de institusjonelle omgivelsene til disse aktørene, dette innebærer at Forus Næringspark ikke bare påvirkes, men også kan påvirke deres legitimitet.

5.4 Har aktørenes ulike roller/status og nettverk noen innvirkning på Forus Næringsparks muligheter for å påvirke demokratiske beslutningsprosesser?

Stavanger-regionen er liten, i den forstand at det er relativt enkelt å skaffe oversikt over de mest sentrale makthaverne både i privat og offentlig sektor. Dersom vi tenker oss at aktørene innenfor de institusjonelle omgivelsene som vi her snakker om, og som er forsøkt skissert ovenfor, utgjør stammen i det vi kan kalle den "regionale makten" i Stavanger-regionen, kan vi også anta at flesteparten av aktørene kjenner hverandre, og møtes i flere ulike sammenhenger både formelt og uformelt. Denne antagelsen støttes av Leknes m.fl. som beskriver disse formelle og uformelle møtestedene i sin rapport om interkommunale samarbeid, og fremhever Stavanger-regionen spesielt når det kommer til tendensen til å danne et interkommunalt styringsnivå (Leknes et al., 2013). Jeg mener det er grunnlag for å hevde, på bakgrunn av funn i datamaterialet, og egne erfaringer, at dette styringsnivået som omtales i rapporten, i tillegg til å bestå av

folkevalgte og administrasjon i kommunene, også inkluderer sentrale aktører fra næringslivet, eller statlige institusjoner som Statens vegvesen, eller universitetet.

Om vi ser på hvordan drivkreftene og "bærerne" i det institusjonelle rammeverket virker, kan vi i den skjematisk oppstillingen til Scott se at han identifiserer relasjonelle systemer som viktige mekanismer som kan påvirke institusjonelle strukturer og omgivelser (Scott, 2013). Scott knytter disse relasjonelle systemene opp til alle de tre elementene i rammeverket. Det vises til hvordan maktsystemer formaliseres gjennom nettverk og partnerskap, som både har en legal legitimitet gjennom regulative elementer som vedtekter og retningslinjer, og som opprettholdes gjennom et etablert og internalisert sett av normer, verdier og strukturer for samhandling (Scott, 2013). Enten de relasjonelle systemene er formaliserte eller ikke, vil de slik jeg forstår det inneha mekanismer som definerer og etablerer en felles forståelse for hva som ansees som aksepterte handlingsmønstre, og aktiviteter for ulike sosiale posisjoner og roller innenfor de institusjonelle omgivelsene. Samtidig er relasjonelle systemer, som andre drivkrefter i institusjonelle strukturer dynamiske, og vil påvirkes av nye aktører som kommer inn med nye ideer og handlingsmønstre (Scott, 2013). I hvilken grad denne påvirkningen vil føre til endring og nye handlingsmønstre, vil imidlertid avhenge av hvorvidt det institusjonelle rammeverket er åpent for endring, eller omvendt at felles oppfatninger og handlingsmønstre er institusjonalisert i en slik grad at de er motstandsdyktige, eller sementert.

Forus Næringspark har et datterselskap, Greater Stavanger, som også er omtalt tidligere. Dette selskapet kan defineres som en nettverksorganisasjon, eller en governance-organisasjon. Kort fortalt kan governance-organisasjoner, forklares som formelle partnerskap der det offentlige demokratiske styringssystemet har inngått i et forpliktende samarbeid med andre offentlige og private aktører for å løse konkrete oppgaver, eller nå konkrete mål (Amdam, 2005). Innenfor samfunnsforskningen generelt og forskning på regional utvikling spesielt har noe av kritikken mot governanceorganisasjoner handlet om nettopp faren for at det oppstår demokratisk underskudd som følge av at makt flyttes til utsiden, og at beslutninger fattes blant en elite av næringsaktører, administrasjon og folkevalgte, snarere enn i de tradisjonelle demokratiske organene. (Amdam, 2005). I følge amerikansk forskningslitteratur har man også i følge Amdam, lagt vekt på hvordan mikronivået med personlige relasjoner mellom nøkkelpersoner får betydning i slike organisasjoner, snarere enn strukturerte relasjoner innenfor de ulike institusjonene (Amdam, 2005:44).

Greater Stavanger er et partnerskap mellom 15 kommuner og fylkeskommunen, i tillegg har de avtaler med eksterne samarbeidspartnere. Mandatet handler i hovedsak om å bidra til å styrke det regionale samarbeidet og verdiskapningen i regionen. Styret i selskapet består av representanter, da i hovedsak ordførere, fra partnerkommunene (Greater Stavanger, 2013). I arbeidet med denne studien hadde jeg ikke tenkt å gå i dybden på forhold som er knyttet spesifikt til Greater Stavanger. Funn i materialet mitt knyttet til legitimitet og relasjoner gjør imidlertid at det er nødvendig å omtale det kort. Greater Stavanger finansieres nå delvis av Forus Næringspark, gjennom en årlig overføring, seks av informantene oppfatter denne løsningen som pussig, eller direkte dårlig. Tre av informantene mener debatten rundt Greater Stavanger, og spørsmål knyttet til lukkede beslutningsprosesser, og manglende demokratisk forankring er svært problematisk, og kan påvirke Forus Næringspark sin legitimitet. Mens to mener Greater

Stavanger har fått svekket sin legitimitet, men at dette ikke påvirker Forus Næringspark i nevneverdig grad. Kritikken er tyngst på venstresiden av den politiske aksene, men knytter seg også til kommunetilhørighet. Informantene som mener Forus Næringspark bør gi utbytte til eierkommunene, mener også at Greater Stavanger bør ha en annen finansiering og struktur. Det som kritiseres spesielt handler om relasjoner mellom aktørene, og tilbakeholdelse av informasjon.

"Det å snakke om Greater Stavanger i kommunene, det er ikke så lett. Dersom man stiller kritiske spørsmål ved det, stiller man samtidig spørsmål til interessene til noen som har mange roller. Det er viktig å være en forsvarer av systemet – det er et minus at det legges så mye makt og myndighet inn i Greater Stavanger, og det at man ikke vil diskutere strategien bak det svekker det folkevalgte demokratiske nivået – i Greater Stavanger sitter jo ordførere og ingen andre." (Informant 2)

"Jeg mener at hvis man har et demokrati og det samfunnsansvaret vi har som politikere må det gå an å ha et samarbeid uten at man har den type selskap der det sitter 14 ordførere og sentrale politikere, som gjør at ansvaret forsvinner fra bystyret" (Informant 7)

Inntrykket mitt både i lys av funnene i materialet, og i lys av debatten som har pågått over tid i media (Stavanger Aftenblad, 2013) er at det som kan kategoriseres som opposisjonen i regionen har klare oppfatninger om at dette selskapets handlinger og relasjonelle strukturer utgjør en fare for den demokratiske orden. Samtidig viser funn i materialet, og den andre siden av debatten i media at posisjonen ikke oppfatter at dette er noe problem. Fordi Greater Stavanger etter min oppfatning klart kan defineres til å være innenfor de institusjonelle omgivelsene til Forus Næringspark, både fordi det er overlappende aktører og interesser, men også fordi det faktisk er en formell link mellom dem i kraft av at det er et datterselskap, er det etter min vurdering viktig å bringe denne problemstillingen inn i analysen. Hvorvidt de politiske brytningene og kritikken mot Greater Stavanger påvirker Forus Næringspark direkte er det vanskelig å slå fast på bakgrunn av funnene i materialet. Derimot mener jeg det er indikasjoner som kan tyde på at disse forholdene påvirker de institusjonelle omgivelsene vi her snakker om, og dermed føre til endringer i de etablerte systemene, og strukturene som konstituerer gjeldende handlingsmønstre og relasjonssystemer mellom de ulike aktørene. I følge Scott, vil nettopp en slik opposisjonsdannelse som det her ser ut til å være, kunne føre til at legitimiteten svekkes innenfor alle de tre elementene, fordi det etableres motstand mot de etablerte reglene, normene og verdiene, og oppfatningen av hva som er "gangbart" og riktig i et kulturelt perspektiv (Scott, 2013). Igjen vil dette avhenge av hvor stor støtte makthaverne har, hvor sterk opposisjonen er, og i hvilken grad man klarer å opprettholde det som oppfattes som institusjonell orden.

Videre om vi ser på aktører som er tettere knyttet til Forus Næringspark, vet vi at styremedlemmene er sentrale folkevalgte i sine eierkommuner, og at flere av dem også er en del av dette "knippet" med "interkommunale folkevalgte" som Leknes m.fl. omtaler i sin rapport (Leknes et al., 2013). I tillegg vet vi også utfra funnene i materialet at direktør er aktiv i samarbeidet med det øvrige næringslivet på området, og i regionen, han blir av flere informanter omtalt som en agendasetter, som er flink til å arrangere folkemøter og sette dagsorden i media. Hvordan påvirker så dette selskapets påvirkningsevne og legitimitet?

"Det er klart at Forus Næringspark, med alle styrerepresentanter dersom de er enige vil ha makt til å påvirke eierkommunene sine beslutninger. Selv om vi er inhabile, vil jo det vi sammen mener ikke holdes hemmelig. Det er klart det er makt i Forus Næringspark" (informant 3)

"Det er et problem at makta er delt på så få personer. Makta er fordelt mellom offentlig og private aktører, og det er få personer, et eget nettverk. Når vi legger slik til rette utenfor det demokratiske nivået må vi vite hva vi gjør og være tydelige på mandat." (informant 2)

"De har i hvertfall makt, de har fått delegert makt til å forvalte arealer og ressurser, styremedlemmene er veldig sentrale, du ser hvem som sitter gjennomgående fra toppen og spredt utover, ja jeg tror styremedlemmene gir selskapet status, miljøet er veldig tett, det er flettet sammen mellom administrasjon, politikere og næringsliv" (informant 7)

"det er klart det er beslutninger som blir tatt av de samme folkene, og på relativt få hender, det er jo todelt det der, skal du ha ting gjort, må det skje raskt, men det kan ikke være noen tvil om hvor det skal ligge det må være en politisk beslutning bak – det er jo klart det dannes fronter i løpet av noen år, vi vet jo hvem som snakker sammen, og hvem som ikke gjør det – eksempelvis det dårlige samarbeidsklimaet i Fylket og i Stavanger kommune – det hemmer oss, det er latterliggjøring, jeg tror sånne ting gjør at man blir mer opptatt av hvordan man selv skal vinne, framfor å få fram gode helhetlige løsninger, man klarer ikke å spille på lag verken opposisjon eller posisjon" (informant 6)

Informantene er enige om at selskapet har makt til å påvirke demokratiske beslutningsprosesser. Fem av informantene uttaler seg kritisk til, eller ser at det kan være negativt at makten er fordelt på få personer. Blant de folkevalgte informantene går det et skille fra høyre til venstre på den politiske akse, der venstresida er mer kritisk til dette enn høyresida, men det er ikke et rent skille. Funnene slik jeg tolker dem bekrefter konklusjonene i rapporten til Leknes m.fl. om at det er et knippe med aktører, som har stor innflytelse (Leknes et.al., 2013).

Jeg oppfatter ikke at informantene er negative til at selskapet gjennom sine aktører har påvirkning, men ser at det går et skille igjen mellom posisjon og opposisjon, når det kommer til kritiske betraktninger til organisering av selskap og konstruksjoner uten for det representative demokratiet. Og igjen trekkes samarbeidsklimaet mellom nettopp posisjon og opposisjon i kommunene frem som et problem. Disse kritiske betraktningene oppfatter jeg som en uttrykk for bekymring for demokratisk underskudd, og svekkelse av legitimiteten. Fordi disse betraktningene i hovedsak kommer fra opposisjonen, og fra eksterne informanter kan det tenkes at det også handler om manglende muligheter til å påvirke de beslutningene som tas, en opplevelse av å bli ekskludert, eller at kommunestyrene har abdisert ved å gi fra seg makt. Dette kan i tilfelle bringe frem et ønske om å etablere bedre kontrollmekanismer, som Scott viser til i sin beskrivelse av drivkrefter i institusjonelle strukturer, der man gjennom å etablere regulative kontrollmekanismer som overvåkning av aktiviteter, rapportering og kontrollrutiner, kan få bukt med det som på kognisjons siden kan beskrives som en opplevelse av å miste kontroll, opplevelse av mistillit, manglende oversikt og innsyn (Scott, 2013). Dette er mekanismer som vi kjenner igjen fra Veggeland sine arbeider og beskrivelser av fremveksten av reguleringsstaten, der økt fristilling på den ene siden, fører til økte kontrollmekanismer på den andre (Veggeland, 2010).

På spørsmål om legitimitet og relasjoner svarer alle informantene at åpenhet er viktig, og at dette kan motvirke at selskapets legitimitet svekkes. En av informantene sier samtidig at det å åpne de formelle kanalene ikke nødvendigvis medfører den åpenheten som vi her snakker om, men at det bare blir en "tilsynelatende åpenhet". Samtidig legges det vekt på at miljøet er lite, alle kjenner hverandre, og at man må ha et bevisst forhold til egen rolle, og tillit til den enkeltes integritet.

"jeg tror det er viktig at folk snakker sammen, jeg er enig med Gerhardsen, noen må snakke sammen. Men man skal være åpen på det, spørsmålet er jo om det er skjulte nettverk, der folk snakker sammen for å oppnå private og personlige fordeler – det tror jeg det er viktig å komme til bunns i." (informant 3)

"Ja det ville nok være et konglomerat tror jeg, noen prøvde jo å lage et sånt nettverkskart, det kommer an på hvordan man presenterer det for omverdenen, det kan gå utover legitimiteten." (informant 8)

"jeg uttalte vel på talerstolen her at det ikke er alltid jeg vet hvem "noen" er, men vi ser de jo, og jeg ser de veldig godt, vi har noen demokratiske utfordringer i vår region." (Informant 1)

"det er mange er som ønsker å oppnå noe, det er ikke noe galt i det, de ønsker å bidra til verdiskapning, men så er det jo også konkrete saker som er diskutabile, OTD –saken for eksempel, hvor det sitter folk i Stavanger Forum, som sitter i styret i ONS, og eierne er omtrent de samme i Stavanger Forum som i ONS, da går det jo an å se at de formaliserte strukturene er litt merkelige." (informant 6)

"Jeg tror helt klart at åpenhet kan motvirke at legitimiteten svekkes, lukkede dører bidrar til konspirasjonsteorier og mistanker. Det er så veldig lett å åpne dørene, du vil likevel ha mulighet til å diskutere ting før og etter møter – vanskelig å forstå at man ikke i større grad gjør det" (informant 9)

Disse skjulte nettverkene som omtales i materialet vil det nok være tilnærmet umulig å skaffe seg fullstendig oversikt over, og det er ikke sikkert det er viktig å gjøre det heller. At relasjoner og nettverk dannes innenfor institusjonelle omgivelser som dette, er nødvendig for opprettholde struktur og orden, det er også klart at det i slike nettverk finnes maktkonstellasjoner som er sterke og har stor påvirkningskraft. For Forus Næringspark, som interkommunalt selskap og som del av "den regionale maktstammen" er det avgjørende at de har handlingsrom og mulighet til å påvirke sine omgivelser. Spørsmålet er om det at makten er samlet på få hender bidrar til å styrke legitimiteten til de beslutninger som tas, og til selskapet, eller om den gjennom lukkede prosesser gradvis svekkes.

Om vi bruker det teoretiske rammeverket, og da hele tiden med Scott sitt institusjonelle rammeverk som bakteppe, kan vi slå fast at de til enhver tid gjeldende drivkreftene eller "bærerne" i den institusjonelle strukturen er avhengig av at det er en viss oppslutning om de ulike bærebjelkene og mekanismene som tilhører dem. Om det for eksempel sår tvil om legaliteten i beslutningsprosessene på det regulative nivået, vil dette påvirke legitimiteten og bidra til motstand og tvil om gyldigheten knyttet til andre institusjonelle fakta også. Fordi disse strukturene er dynamiske, og i større eller mindre grad avhengig

av hverandre (Scott, 2013). Ny politikk og ny kunnskap oppstår gjennom meningsdanning, det er derfor avgjørende som en av informantene slår fast, at "noen må snakke sammen". Spørsmålet er bare hvordan og hvor samtalen foregår, dersom samtaler i lukkede fora fører til en stadig økende motstand i form av mistillit eller konspirasjoner, vil dette kunne bidra til at legitimiteten på sikt svekkes. Slik jeg leser Scott, og forstår dette i forhold til regulativitet og kapasitetsbygging, vil det være avgjørende at det etableres en videre åpenhet og transparens knyttet til de prosedyrene, skrevne eller uskrevne som omhandler relasjoner og forhandlinger. Institusjonalister er gjerne særlig opptatt av det kulturelt-kognitive elementet, fordi oppslutningen som skapes gjennom felles kultur og fortolkning av hva som er riktig og forståelig, har så stor innvirkning på oppslutningen om de andre elementene som regler, rutiner, retningslinjer og forventninger. Denne oppslutningen er stabiliserende og legitimitetsskapende på en annen måte enn "vedtatte retningslinjer for åpenhet." Dette kan igjen indikere at påvirkningsmulighet knyttet til relasjoner og nettverk alene, ikke er nok, men at selskapet for skaffe seg inputlegitimitet må ha mulighet for å påvirke innenfor rammene av de ordinære planprosessene.

5.5 Har samarbeid og eierskap i Forus Næringspark AS noen innvirkning på hvordan kommuner og fylkeskommuner forholder seg til selskapet som medvirkningsaktør i planprosesser som angår deres virksomhet?

Rogaland har tradisjon for å ha gode og gjennomarbeidede planer og planprosesser, og et godt forankret samarbeid omkring de regionale planprosessene. Tilbakemeldinger fra statlige myndigheter går ofte i retning av at Rogaland er blant "de beste i klassen", dette har jeg oppfattet gjelder både fylkeskommunen, og flere kommunene i Stavanger-regionen. På oppdrag fra Stavanger kommune utarbeidet IRIS i 2010 en rapport om Stavangerområdets regionale slagkraft (Leknes, Blomgren, & Thygesen, 2010). Denne rapporten sammenligner Stavangerområdets regionale slagkraft med Trondheim og Bergen, utgangspunktet er at Trondheim og Bergen i hovedsak benytter kommuneplan som strategisk verktøy for regional utvikling, mens det i Stavangerområdet tradisjonelt har vært det regionale planverktøyet som har blitt tatt i bruk. Rapporten konkluderer med at Stavangerområdet har en sterk regional slagkraft, og at det gode samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner oppfattes av sentrale beslutningstakere nasjonalt til å være et "varemerke" for regionen. I tillegg konkluderes det med at det ikke er mangel på planverktøy og utredningsmetoder som fører til utfordringer knyttet til fremkommelighet og arealutfordringer, men at det antas å være knyttet mer til mangel på politisk vilje, og samordningsutfordringer som fører til at tempo og gjennomføringskraft svekkes på enkelte områder (Leknes et.al, 2010:59). Denne rapporten er ikke omhandlet i teorikapittelet, jeg har likevel valgt å vise til konklusjonene her for å se dem i forhold informantenes uttalelser om temaet planlegging.

"Stavangerområdet og Nord-Jæren har satt dagsorden når det gjelder samarbeid om regional planlegging, og arealplanlegging. Fylkesdelsplan for langsiktig byutvikling har i mange år vært et eksempel for andre byområder på hvordan en skal få til langsiktig planlegging for et byområde. Dette klinger godt i sentraladministrasjonen. Likevel kan en være usikker på resultatene, og om en når lenger når det gjelder nasjonale mål. Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljødepartementet" (Leknes et.al, 2010:55).

Igjen vises det som vi kan se til dette gode samarbeidet i regionen, som altså også er synlig utenfor regionens grenser. Jeg har tidligere skrevet at jeg oppfatter denne "dugnadsånden" og "samarbeidstradisjonen" som internalisert i den institusjonelle strukturen, og mener at tilbakemeldinger fra beslutningstakere utenfor regionen bekrefter styrken i denne felles etablerte oppfatningen. Knyttet til det institusjonelle rammeverket som analysen baserer seg på, kan vi slutte at de kulturell-kognitive elementene og bærerene som påvirkes og "arbeider" her vil bidra til at også den normative dimensjonen styrkes gjennom økt sosial forpliktelse og aksept av handlinger og aktiviteter som oppfattes som konstitusjonelt riktige (Scott, 2013). Når Scott beskriver den kulturell-kognitive dimensjonen er han opptatt av at disse konstituerende kreftene ikke må undervurderes, og forklarer dette med at det er aktørenes fortolkning av de symbolske prosessene i de institusjonelle omgivelsene som definerer hvilke konstitusjonelle regler som gjelder, og dermed hva som ansees som institusjonelle fakta (Scott, 2013: 76). Kort sagt, kunne man da anta at "dugnadsånd" og "samarbeidstradisjon" i Stavanger-regionen har blitt konstituert som en institusjonell sannhet innenfor de institusjonelle omgivelsene vi her snakker om.

I en region med så utstrakt bruk av nettverksorganisasjoner, og regionale styringssamarbeid som i Stavanger-regionen er det selvsagt også utfordringer knyttet til planleggingsarbeidet. Både Amdam og Veggeland viser i sine arbeider til at regimeskifte og pågående regionaliseringsprosesser som øker fragmenteringen av det offentlige hemmer den overordnede samfunnsplanleggingen og gjør at man i stedet får en stegvis, eller stykkevis og delt planlegging (Veggeland, 2010). Om vi ser til en av hovedtrendene innenfor offentlig sektor de siste tiårene, new public management (NPM), legges det opp til at det ikke lenger er behov for overordnet samfunnsplanlegging i like stor grad som tidligere, men at markedsmekanismene selv skal styre utviklingen (Veggeland, 2010).

Stavanger-regionen har omfattende utfordringer knyttet til både folkevekst og trafikkvekst. Regionplan for Nord-Jæren ble vedtatt i desember 2013, og i forbindelse med dette arbeidet var det en del diskusjon omkring arealdelen, og langsiktig grense mot landbruk som ble vedtatt i 2000. Det ble imidlertid besluttet at arealdelen i regionalplanen ikke skulle behandles i denne omgangen, og føringene fra 2000 ble dermed liggende, til frustrasjon for noen, og til glede for andre. På samferdselssiden er det særlig utfordringer knyttet til lav andel av kollektivbruk, behov for et mer høyverdig kollektivtilbud, og flaskehalsen blant annet på Forus-området som befinner seg midt mellom de to regionsentrene som er fremtredende. I tillegg var det konflikter knyttet til struktur for senter og handel, også dette blant annet for Forus-området (Rogaland fylkeskommune, 2013).

Funn i mitt materiale bekrefter at regionen har store utfordringer knyttet til disse problemstillingene, alle informantene sier at de opplever at planene som vedtas ikke maktet å holde tritt med den voldsomme veksten man ser i området. Alle med unntak av en informant sier at planleggingsarbeidet som foregår ikke er godt nok, og at planene bærer preg å være ufullstendige og ikke i stor nok grad tar hensyn til helheten.

"Jeg vet at vi har stilt spørsmål om for eksempel Ryfast, det er jo ikke Houston dette, men vi klarer det ikke likevel, Rådmannen i Strand sa det godt "vi bygger nå infrastruktur til Ryfylke uten å bygge ut området, så bygger vi ut på Sandnes øst uten å bygge infrastruktur" (informant 6)

"Jeg tror hele regionen har behov for at offentlige planer oppdateres til stavanger-regionen 2.0. Det som skjer i Sandnes sentrum nå er veldig spennende, jeg tror de burde tenke mer på sentrum og ut mot Forus der er det enorme transformasjonsmuligheter, i stedet for mot Sandnes øst, som kommer til å ta sykt lang tid, Vi er på helene når det gjelder planlegging" (informant 3)

"Altså jeg tenker på når jeg var liten gutt og så gåsa springe etter fluene hjemme, når fluene endret retning snudde gåsa på hodet etter flua, men den fortsatte å løpe rett fram. – Jeg føler at mye av planverket vårt fungerer på den måten, man har startet opp noe som er veldig tungt, så ser vi at utviklingen går en annen vei, men så bare fortsetter vi i samme retning. Utfordringen blir da å få gåsa til å endre retning" (informant 5)

Disse utsagnene indikerer slik jeg tolker det en viss resignasjon hos informantene, og gir et noe annet bilde av planleggingen i regionen enn det som kom til uttrykk i rapporten fra IRIS (Leknes et.al, 2011). Samtidig mener jeg å se i materialet stor oppslutning om inntrykket av at planleggingen er mer stykkevis og delt enn helhetlig, noe som kan være en indikasjon på at utfordringene som Veggeland og Amdam beskriver når offentlig sektor fragmenteres slår til, ved man får en mer inkrementell planlegging, (Amdam, 2005). Det er nok flere forklaringer på at situasjonen har utviklet seg slik, og ført til den frustrasjonen som jeg mener kommer til uttrykk hos informantene når planlegging er tema. Alle områder i vekst opplever press på planleggingsprosessene, og alle som har arbeidet med kommunal og regional planlegging vet at dette er tidkrevende prosesser som ikke uten videre lar seg forene med press fra utsiden om raske og effektive løsninger. Det er heller ikke sikkert det er hensiktsmessig å forvente at planverket i en så presset region som dette skal være i forkant av utviklingen. Igjen er det slik at mitt utvalg er lite, og valgt ut skjønnsmessig, det kan etter min oppfatning likevel være grunn til å anta at deres oppfatninger i forhold til planlegging kan vise en tendens som også kan gjelde for andre aktører i de institusjonelle omgivelsene vi her snakker om.

Når rapporten fra 2011 konkluderte med at Stavanger-regionen har stor regional slagkraft (Leknes et.al, 2011), kan det være grunn til å tenke gjennom om noe har endret seg i løpet av den tiden som har gått. Og hvorvidt en eventuell økende frustrasjon blant sentrale aktører vil bidra til at denne slagkraften kan bli redusert, jamfør igjen de ulike elementene i det institusjonelle rammeverket og hvordan oppfatninger og tolkninger påvirker institusjonelle fakta og handlinger (Scott, 2013).

Jeg har ikke i mitt materiale noen eksakt oversikt over utviklingen fra 2011, og frem til i dag, men det kan være grunn til å notere seg noen faktorer som kan ha betydning. Regionen har hatt en opprivende sak knyttet til utvikling av et høyverdig kollektivtilbud, der mediene blant annet avslørte kritikkverdige forhold knyttet til påvirkning og overvåking av folkevalgte aktører (NRK Rogaland, 2011) (Rogaland Revisjon, 2013). I tillegg kan man si at klimaet i det politiske miljøet har kjølnet både i fylkeskommunen og i Stavanger kommune, dette har det også vært jevnlig oppslag i media om i tiden som har gått siden 2011. Informanten fra næringslivet uttrykker i klar tekst at dette er den største utfordringen i regionen i dag, det gjør situasjonen vanskelig man snakker ikke sammen, mistenkeliggjør og latterliggjør hverandre på tvers av posisjon og opposisjon. I tillegg har det vært en pågående debatt rundt Forus Næringspark sitt datterselskap Greater Stavanger, og hvorvidt de opererer og driver utilbørlig påvirkning utenfor

demokratiske organer, uten at demokratiske prinsipper for åpenhet og innsyn er ivaretatt. Dette sammen med det faktum at utfordringene knyttet til samferdsel og arealplanlegging har økt i takt med tiden som har gått, kan nok være faktorer som har påvirket oppfatningen om planlegging og hvordan planleggingsprosessene virker blant de ulike aktørene. I den omtalte IRIS-rapporten ansees det gode samarbeidet mellom aktørene som en av hovedforklaringen på hvorfor Stavanger-regionen har så sterk regional slagkraft. Det kan slik jeg vurderer det også være en fare for at disse hendelsene kan påvirke dette samarbeidet negativt, og dermed bidra til at den regionale slagkraften reduseres.

Fordi Forus Næringspark er et interkommunalt selskap i en region som har et høyt antall slik konstruksjoner, kunne man tenke seg at eierkommunene og fylkeskommunen brukte spesialkompetansen disse organisasjonene besitter på sine områder som ressurser i sitt planleggingsarbeid. På spørsmål om hvordan selskapet bidrar, eller blir tatt med i kommunale og fylkeskommunale planprosesser gir imidlertid informantene uttrykk for at selskapet ikke har noen rolle i planprosessene bortsett fra å være høringsinstans på lik linje med andre aktører.

"vi har jo arbeidet med at offentlige myndigheter må begynne å høre på næringslivet, dette har resultert i at Stavanger kommune har tatt med næringslivet på mye tidligere stadier i prosessene, jeg har inntrykk av at de synes det er konstruktivt, når folk treffer folk og får snakket sammen får du et annet klima" (informant 6)

"de er jo høringsinstans og setter agendaen gjennom folkemøter og infomøter, ikke alltid det er like forankret" (informant 4)

"Ja jeg tror jo at Forus Næringspark bør for eksempel være en del av en referansegruppa, eller de må komme med høringsinnspill" (informant 8)

"Forus Næringspark er jo høringsinstans i planer som har med deres område å gjøre, jeg regner jo med at kommunene snakker med dem, - men hvis de sitter og jobber hver for seg så er det jo noen interessekonflikter her. Men vi opplever jo av og til at det bare "boff" sier det, noen ideer dukker opp - så er det bare å klatte dem inn på kartet fordi noen sier det skal være sånn" (informant 7)

Utsagnene ovenfor bekreftes ytterligere av direktør i selskapet som på spørsmål deltaking i planprosesser på mail svarer, at utover å ha arbeidet med reguleringsplan for Forus-området i 2005, er ikke selskapet invitert spesielt inn for å komme med innspill til planprosesser som har pågått i hans periode som leder. De har heller ikke deltatt i referansegrupper, eller vært invitert til å holde innlegg eksempelvis på oppstartsmøter knyttet til arbeid med kommuneplaner eller regionale-planer. Slik jeg leser materialet, mener jeg også å se at de folkevalgte informantene har oppfattet at en slik deltaking fra selskapets side ville være illegitimt, og bidra til forskjellsbehandling mellom aktørene. Samtidig som flere av de samme informantene gir uttrykk for at lobbyisme og påvirkning utenfor de ordinære planprosessene oppleves som press som kan føre til endringer, slik at planene dermed blir inkonsekvente. Igjen trekkes også datterselskapet Greater Stavanger fram som en aktør som påvirker og driver lobbyisme utenfor de demokratiske organene.

"Jeg har sittet i formannskapet i 6 år, og har likevel lite innsyn i hva som foregår i GS, vi får årsrapport men. – Det er ingen tvil om at mye av meningsdanningen foregår der. – det er et demokratisk problem, og det er mange eksempler på at de setter agendaen for hva kommunene skal diskutere og prioritere. – det blir en ugrei måte å drive samfunnsutvikling på." (Informant 2).

"Det er et vanvittig inkonsekvent politisk regime, Jeg pleier å si at når man driver med planarbeid så er det akkurat som barneoppdragelse, man må være konsekvent og holde på grensene. Når man hele tiden velger å gi dispensasjon, de kreftene på Forus er så sterke, og man skal velge å være næringslivsvennlige, og lar seg presse, i stedet for å stoppe opp og stille noen spørsmål ved helheten" (informant 7)

"Vår strategi er at vi ønsker å ha med fylkeskommunen og kommunen fra dag en, vi har hatt møte der inne, og håper på dialog, men det er mer en monolog, vi forteller, de lytter og gir få tilbakemeldinger, i den grad vi får tilbakemeldinger får vi beskjed om at sånn og sånn er vedtatt, det dere foreslår er ikke i samsvar med det vi har vedtatt, vi vil ikke anbefale det – da er egentlig min konklusjon at vi bare kan glemme det" (Informant 5)

Kommuner og fylkeskommune kunne, med utgangspunkt i det vi nå vet om demokratisk forankring og kapasitetsbygging, i tillegg til den forsterkningen som jeg oppfatter er gjort med hensyn til medvirkning i plan-og bygningsloven (Kommunal-og moderniseringsdepartementet (KMD), 2008), utvidet planprosessene, til også å innbefatte konstruksjoner som Forus Næringspark som aktør i den ordinære planprosessen. Man kan slik jeg oppfatter det, samtidig tenke seg at dette kunne bidra til å skape ny "orden" i det "det nye demokratiet" som Veggeland beskriver (Veggeland, 2010). Han trekker frem, i tråd med OECD-rapporten Distributed Public Governance fra 2002, at det som følge av veksten av nettverksorganisasjoner og partnerskap på utsiden av demokratiet er behov for endring og utvikling av styringsverktøyene som brukes for å gjenopprette legitimitetsbalansen i "det nye demokratiet" (Veggeland 2010). Den kapasitetsbyggende planleggingsmodellen til Amdam er slik jeg forstår den utviklet for nettopp å være et verktøy som bidrar til å skape og ivareta legitimitet i plan og utviklingsprosesser for organisasjoner både i, og på siden av tradisjonelle demokratiske forvaltningsnivå (Amdam, 2011b).

Det ser altså ut til at det ikke er noen tradisjon for at Forus Næringspark, som interkommunalt selskap blir tatt inn som medvirkningsaktør i planprosesser på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå utover den ordinære høringsrunden. Samtidig ser det ut til at de kan påvirke fra utsiden, uten at det da alltid er demokratisk forankret, eller åpent diskutert i demokratiske organ. I tillegg melder selskapet inn at de ønsker å ha med eksempelvis fylkeskommunen som planmyndighet når de arbeider med sine visjoner og strategier.

Da regionalplan for Nord-Jæren ble vedtatt i desember, hadde det samtidig pågått en prosess i Forus Næringspark, som fremla sin Forus-visjon i april samme år, jeg finner ikke at de to aktørene i løpet av disse prosessene hadde dialog med hverandre. Det er ikke sikkert en slik dialog ville fått konsekvenser, men med utgangspunkt i at dialog og deltaking virker kapasitetsbyggende (Amdam, 2011b), kan man anta at det i allefall kunne bidratt til en større forståelse og aksept for hverandres syn, og ikke minst ville det bidratt å åpne påvirkningsprosessene som foregikk.

Etter å ha gått gjennom materialet, fremkom det et behov for å sjekke ytterligere ut dette med deltaging i planprosesser. Mitt utgangspunkt var en opplevelse av at informantene oppfattet medvirkning utover å være høringsinstans som illegitim, i tillegg til egen kjennskap til at fylkeskommunens planprosesser på en rekke områder legger opp til svært bred medvirkning fra interessenter utenfor de demokratiske forvaltningsnivåene. Samtidig hadde jeg med meg en undring over at eierkommunene til interkommunale foretak og selskap ikke sørger for at påvirkningen til disse konstruksjonene kan skje innenfor de ordinære prosessene. Det ser i stedet ut til at påvirkningen kommer utenfra som press i siste runde, noe som er egnet til å skape konspirasjoner og mistenkeliggjøring både av de aktørene som påvirker og av kommunene selv.

På bakgrunn av dette valgte jeg å se nærmere på planprosessene med fokus på medvirkning i fylkeskommunens regionale planer, og forsøke å finne ut hvordan dette forholder seg til interkommunale samarbeid i planarbeidet spesielt. Fordi jeg hadde en antagelse om at det her kunne dreie seg om et skille mellom næringsliv og andre områder som eksempelvis kultur og landbruk, valgte jeg å henvende meg til NHO og Næringsforeningen med forespørsel om de hadde vært deltagende i planprosesser hos fylkeskommunen.

Etter å ha fått tilbakemeldinger fra Forus Næringspark, næringsforeningen og NHO, der de melder at de ikke er invitert spesielt inn i planarbeid som er igangsatt fra fylkeskommunens side, valgte jeg å gjøre et nett-søk. På fylkeskommunens hjemmesider finnes oversikt over 23 fylkesdelsplaner og regionale planer, disse er fra perioden 2000-2014, tre av planene er under revisjon, eller utarbeidelse. En av planene er omskrevet på nettet, men plandokumentet er ikke tilgjengelig, noe som medfører at det kun er 22 planer som i realiteten er gjennomgått. Under gjennomgangen av dokumentene har jeg vært særlig på utkikk etter hvordan medvirkning omtales som en del av planprosessen, og hvordan arbeidet faktisk har vært organisert (vedlegg 5).

Av 22 planer er det 7 hvor medvirkningsarbeidet ikke er beskrevet i dokumentet. Den tradisjonelle organiseringen av arbeidet ser ut til å være en politisk styringsgruppe, bestående av folkevalgte fra fylke, og kommuner der det er ansett som aktuelt, i tillegg til en prosjektgruppe bestående av administrasjon fra fylket, kommuner og aktuelle statlige etater for eksempel ulike seksjoner hos fylkesmannen, og statens vegvesen. I arbeidet med 6 av planene har prosjektgruppene også bestått av representanter fra næringsliv og/eller interesseorganisasjoner.

Vi vet at Stavangerregionen har et svært høyt antall interkommunale samarbeid, det er naturlig å se hvordan disse blir inkludert i planarbeidet i regionen. Det som kan sees ut fra den foretatte gjennomgangen er at 8 av de 22 planene har hatt formell deltakelse fra ulike interkommunale samarbeid. Ved nærmere gjennomgang viser det seg at det i hovedsak gjelder regionrådene, Dalanerådet, Ryfylke IKS, Haugaland Vekst, i tillegg har LYSE AS (kraftselskap) og Haugaland Kraft AS deltatt i planer relatert til deres fagfelt, på samme måte som IVAR (interkommunalt samarbeid for vann, avløp og renovasjon) har deltatt for eksempel i plan om avfallshåndtering.

Ut fra det tilgjengelige materialet ser det ut til at det er områder innenfor kultur, natur og landbruk, og folkehelse som har størst tradisjon for å drive med bredt medvirkningsarbeid. Her er det gjerne opprettet referanse eller arbeidsgrupper, bestående av interessenter både fra næring og organisasjoner. Det samme gjelder på energi, klima og massehåndtering, der også næring ser ut til å være sterkt inne. Det skal også nevnes at plan for næringsutvikling er utarbeidet i samarbeid med Greater Stavanger, der de har hatt egne medvirkningsprosesser.

Om vi så går til areal og transportplanene, som selvsagt er blant de mest omfattende, og i tillegg har høyest konfliktfaktor ser det imidlertid ut til at næring og andre interessenter ikke er invitert inn i planprosessene utover enkelt konferanser. I lys av det omfattende medvirkningsarbeidet som pågår i andre planprosesser er dette slik jeg oppfatter det noe overraskende. Og da særlig med utgangspunkt i at åpenbare interessenter arbeider på siden med visjoner og strategier, som for eksempel Forus Næringspark. At dette kan være problematisk understrekes i et intervju på NRK Rogaland 03.03.2014 der samferdselssjef i fylkeskommunen uttaler at nye ideer og innspill fra mange ulike aktører forsinker arbeidet med kollektivsatsningen (NRK Rogaland, 2014).

"På Forus føler de at de ikke blir tatt på alvor, på flyplassen føler de det samme, kollektivakser, trafikkårer, dobbeltspor, det er et tegn i tida at det hele tiden er regionalplanen som ikke tar innover seg viktige områder og klarer å se smarte løsninger, og da får du visjon Forus, visjon Ryfast, Prosjekt dobbeltspor, Forus stasjon, og Aerotropolis" (informant 6)

"her i denne regionen sitter vi med en fylkesplan som er vedtatt i 2013, mens plankartet som egentlig er den interessante delen ble vedtatt i 2000, arbeidet ble begynt i 1995, vi styrer etter forutsetninger som låg for tjuve år siden, i en region som aldri har vært gjennom en større forandring en vår har nå. Det er tragisk, man burde i en slik situasjon hatt fokus på å ha et levende, dynamisk og framtidsrettet planverk, det er det med respekt å melde ikke, planene er ikke en del av løsningen, de er problemet slik det er i dag" (informant 5)

Fordi jeg ikke har snakket med noen i fylkeskommunen om hvilke vurderinger de gjør, og hva som er grunnen til at noen planverk ser ut til å ha omfattende medvirkningsprosesser, mens andre ikke har det, har jeg ikke noen klare svar på hvorfor det er slik. Det kan være mange forklaringer, jeg har spekulert på om det handler om slike ting som ulike tilnærmingstradisjoner innenfor de ulike fagfeltene, eller om det handler om at det å trekke inn det som kan oppfattes som profittskapende næringsliv ikke er legitimt. Det siste har jeg ut i fra gjennomgangen av de ulike planene ikke belegg for å konkludere med, da det ser ut til at næringene er sterkt inne både på planer som omhandler masseråstoff, og energi, med mindre det foregår en diskriminering ut fra næringskategori.

Uavhengig av hva som er forklaringen, er det etter min oppfatning grunn til å vurdere hvorvidt planprosesser som innehar de ulike nivåene i Amdam sin modell for kapasitetsbyggende planlegging kunne bidra til at planene får større grad av legitimitet hos flere av aktørene i de institusjonelle omgivelsene (Amdam, 2011b). Samtidig som man ved å trekke inn de interkommunale selskapene i større grad også bidro til å styrke deres input-legitimitet, og dermed bidra til å gjenopprette balansen i det "nye demokratiet" slik Veggeland beskriver det (Veggeland, 2010). Det å skape tettere bånd

og felles forståelse innenfor de institusjonelle omgivelsene vil også i følge Scott, bidra til økt institusjonalisering og integrasjon, aktørene forplikter seg til de gitte reglene og handlingene som til enhver tid gjelder (Scott, 2013). I lys av dette kunne man anta, at omfanget av ideer som kommer inn fra sidelinjen kanskje ville avta, fordi man har sørget for å ta med "de løse kanonene" inn i den felles meningsdanningen som foregår i løpet av planprosessen.

6 Konklusjon og implikasjon

Legitimitet er et abstrakt fenomen, som ikke umiddelbart kan "gripes" og studeres uten at det er fundert i et begripelig analytisk rammeverk. Veggelands arbeider om utvikling av reguleringsstaten, og Amdams modell for kapasitetsbyggende planlegging bidro til å skaffe begreper og en dypere forståelse for fenomenet i denne aktuelle konteksten på en måte som gjorde at jeg kunne operasjonalisere og anvende Scott sitt institusjonelle rammeverk som grunnlag for analysen. Arbeidet med å operasjonalisere dette institusjonelle rammeverket har uten tvil bidratt til avgrensning og retning på studien, dette innebærer også at analyse og konklusjoner må leses med utgangspunkt i at det er det valgte teoretiske rammeverket som danner bakteppe, og har fungert som "linse eller briller" gjennom hele prosessen.

Problemstillingen som i denne studien skal besvares er,

Forus Næringspark forvalter viktige næringsområder i regionen, hvordan utvikles og skapes deres legitimitet, og hvilken betydning har dette for selskapets mulighet til å påvirke regionens utvikling?

Analysen og funnene viser at selskapet har legitimitet, i den forstand at det oppleves som viktig, og at aktørene oppfatter eierskap og selskapsform som riktig. Funnene styrker også etter min vurdering oppfatningen om at aktørene i Stavanger-regionen er stolte av at "det går så godt her", at selskapet har betydning for denne utviklingen, og at denne oppfatningen er etablert som et felles institusjonelt faktum. Vi kan si at Forus Næringspark er en del av de institusjonelle omgivelsene som utgjør "den regionale maktstammen".

Selskapet har altså legitimitet hos sine omgivelser, men det ser ut til at legitimiteten har ulikt innhold og ulik kvalitet avhengig av hvilke aktører i de institusjonelle omgivelsene vi snakker om. Med dette mener jeg at eierkommunenes måte å forvalte eierskapet sitt på ser ut til å frembringe størst grad av det vi kan forstå som regulativ legitimitet, preget av instrumentelle styrings og kontrollverktøy, slik sett kan man si at kommunene forvalter sitt eierskap "korrekt". Jeg forstår dette som at man kan si at selskapets rammer, struktur og for så vidt også måloppnåelse i forhold til resultatkrav er akseptert og har legitimitet. Men at det i mindre grad genereres normativ og kognitiv legitimitet preget av det Holmen og Hanssen definerer som kontinuerlig forankring (Holmen & Hanssen, 2013). Samtidig ser det ut til at selskapets samhandling med næringslivet er basert på mer kommunikativ handling, som strategisk samarbeid om enkeltsaker, utviklingsprosjekter, og jevnlig dialog, dette frembringer pragmatisk og kognitiv legitimitet og er fundert i innholdet i, og oppfatningen av kvaliteten på samhandlingen, og resultatene den frembringer (Amdam, 2011b) (Scott, 2013).

Om vi ser på selskapets forhold til sine øvrige omgivelser, kan vi ut i fra funnene si at det er indikasjoner som taler for at selskapet har begrenset legitimitet både hos fylkeskommunen og befolkningen. Når det gjelder fylkeskommunen, er dette antagelser som frembringes av informantenes utsagn generelt og direktør spesielt, som omhandler manglende dialog, og opplevelser av å ikke bli tatt på alvor. Informantene antar at befolkningen generelt ikke har noe forhold til selskapet, og det later til at man heller ikke har vært opptatt av å involvere dem i selskapets aktiviteter og drift utover de

sakene som gjennom media blir en del samfunnsdebatten hva angår utviklingsstrategier og visjoner. Samtidig tilkjenner de fleste av informantene at oppslag i media som omhandler dårlig klima blant de folkevalgte, lukkede prosesser, og mangel på åpen og fri debatt omkring beslutninger knyttet til interkommunale nettverksorganisasjoner og partnerskap generelt kan svekke også dette selskapets legitimitet hos omgivelsene.

Ut i fra dette, mener jeg at det basert på funnene og den videre analysen er grunnlag for å slutte at selskapets legitimitet skapes og utvikles i størst grad i eierkommunene gjennom instrumentell handling og regulative mekanismer, og i samhandlingen som foregår mellom selskapet og næringslivsaktørene som finnes disse omgivelsene, preget av kommunikativ handling og felles forståelse og ønske om å finne løsninger på aktuelle utfordringer. Selskapets vellykkethet, knyttet til resultater og måloppnåelse er en faktor som påvirker selskapets legitimitet i den forstand at man har større aksept for "det som går godt", slik sett skaper selskapet gjennom egen aktivitet output-legitimitet. I henhold til det institusjonelle rammeverket der de tre ulike elementene vektlegges, vil jeg si at det ikke er balanse i selskapets legitimitetsbase. Det er slik jeg oppfatter det en overvekt av output-legitimitet eller regulativ og pragmatisk legitimitet, mens det er svikt i tilførselen av input-legitimitet eller kognitiv og normativ legitimitet fra de demokratiske nivåene. I tillegg ser det ut til at selskapets aktiviteter og strategier ikke er godt nok forankret eller har oppnådd tilstrekkelig aksept i omgivelsene, dette fører til at man kanskje ikke tar ut "legitimitetspotensialet" som kan finnes både hos fylkeskommunen, og i de øvrige omgivelsene.

Videre kan det se ut til at ubalanse mellom output og input-legitimitet og demokratisk forankring også påvirker selskapets muligheter for å påvirke regionens utvikling, ved at selskapet som offentlig eid konstruksjon ikke tas inn i ordinære planprosesser, men er henvist til å påvirke utviklingen fra utsiden, eller som ordinær høringsinstans. Det kan likevel etter min oppfatning slås fast at selskapet har makt, gjennom agendakontroll og innvirkning på demokratiske beslutningsprosesser fra utsiden gjennom relasjoner, nettverk og status hos sentrale aktører i selskapet. Imidlertid er det indikasjoner i materialet som tydet på at denne formen for påvirkning, fordi den foregår utenfor de ordinære demokratiske prosessene, kan føre til en ytterligere svekkelse av input-legitimiteten, fordi det blant omgivelsene kan oppfattes som illegitim lobbyisme ved at man går bakveier, eller ved at noen ikke opplever å bli inkludert i prosessene.

6.1 Refleksjoner

Med utgangspunkt i disse konklusjonene melder det seg et behov for å reflektere nærmere rundt noen forhold jeg oppfatter som sentrale.

Dersom vi går tilbake til det kommunale eierskapet, og bringer med oss kunnskap om hvordan regionaliseringsprosessene innenfor offentlig sektor har bidratt til at man i kommuner, og regioner har etablert et stort mangfold av ulike nettverksorganisasjoner og partnerskap. I samfunnsforskningen omtales dette gjerne som en fragmentering av offentlig sektor, ved at man flytter ansvar og myndighet ut fra de demokratiske, valgte organene. Samtidig omtales dette nye bildet som disse konstruksjonene utgjør, sammen med de tradisjonelle demokratiske nivåene, gjerne som "det nye demokratiet" (Veggeland, 2010). Gjennom forskning, og etter hvert mange års erfaring er det kjent blant byråkrater og planleggere at disse konstruksjonene kan være skjøre, og at grad av robusthet avhenger av tilførsel av input-legitimitet som fra demokratisk og

kontinuerlig forankring. I lys av dette kan det fremstå som noe overraskende at eierkommunene i dette tilfellet ikke ser ut til å ha etablert andre former for styringsmekanismer enn de tradisjonelle verktøyene. Det er slik jeg ser det naturlig å reflektere rundt hvorfor det er slik. Veggeland beskriver i sine arbeider at fragmenteringen av offentlig sektor fører til styring på "armlengdes avstand", og at dette igjen fører til et økende behov for kontrollmekanismer (Veggeland, 2010). Det andre som skjer når kommunene får oppgaver på en armlengdes avstand, er kanskje også at de "slipper" taket, og kan konsentrere seg om andre områdene som står i kø i en travel kommune-hverdag.

Samtidig er det slik at i takt med regionaliserings prosessen, økte også innflytelsen fra ny-liberalistisk teori med NPM som "frontfigur" i offentlig sektor. Noe enkelte samfunnsforskere og andre vil hevde førte til at det ikke bare er nettverksorganisasjonene som styres på en armlengdes avstand, med utgangspunkt i kontroll og reguleringsmekanismer, det gjelder også tjenesteområder innenfor den ordinære kommunale rammen. Spørsmålet er om resultatet av denne utviklingen kan være at kommunene gjennom mange år med styring på armlengdes avstand, og fokus på kontrollmekanismer og resultatmål har bidratt til at andre og mer kommunikative styringsformer er hvisket ut, fra kommunenes "institusjonelle hukommelse".

Det meste av litteraturen på dette området slår fast at konstruksjoner som interkommunale samarbeid, nettverksorganisasjoner eller governanceorganisasjoner har et større behov for tillit og aksept fra omgivelsene enn offentlige myndigheter, med sine representative demokratiske nivåer har. Interkommunale samarbeid er ikke det vi tradisjonelt ser på som governanceorganisasjoner, men har allikevel noe av den samme innretningen ved at partene eller eierne er gjensidig avhengige av hverandre. Og organisering og mål er gjerne resultater av forhandlinger og kontrakter mellom partene. Når analysen her slik jeg tolker det viser at Forus Næringspark har sterkere legitimitet horisontalt enn vertikalt i sine omgivelser, slår det meg at uttrykk som "governance in the shadow of government" også kan gjelde her. Jessop har tidligere vist til at forskning fra Storbritannia tyder på at staten er den sterkeste parten i den regionale styringsstrukturen (Amdam, 2005:47). Nettopp de desentraliserte eller fragmenterte statlige sektorene og myndighetene er sentrale i partnerskapene som danner styringsgrupper i den regionale planleggingen. Hvorvidt dette bestemmer hvilke andre aktører som får sitte rundt bordet, er jeg usikker på. Jeg mener imidlertid at uttrykket også kan forstås, og få betydning dersom kommuner og fylkeskommuner i denne sammenhengen utgjør "government", mens Forus Næringspark kan sees på som "governance." Det er da slik at governance ikke gis mer legitimitet enn government bestemmer at de skal ha, eller er villige til å gi. Dette kan være en utfordring for interkommunale samarbeid som er satt til å løse oppgaver gitt av det offentlige.

Dersom vi antar at dette "nye demokratiet" har kommet for å bli, er det etter min oppfatning avgjørende at det gjøres et arbeid for å etablere styringsformer som bidrar til kontinuerlig forankring av eierskapet til nettverksorganisasjonene. Man må rett og slett samhandle og ha diskurser om forhold som knytter seg til etablering av felles verdier og normer for innhold og visjoner. Dette for å skape en felles forståelse og identitet, snarere enn å vedta årsmeldinger og budsjett for eierskapene på mer eller mindre løpende bånd. Det er slik jeg oppfatter det grunn til å tro at etablering av slike samhandlingsmønstre og en forskyving av fokuset fra tellbare output-mål, til større

fokus på hvilke effekter og hva slags innhold som skal til for å oppnå de ønskede effektene ville være bidrag som kan balansere legitimitetsbasen og samtidig redusere det demokratiske underskuddet.

Denne manglende robustheten til interkommunale samarbeidene, og faren for demokratisk underskudd, har også blitt til et innlegg i kommunestrukturdebatten. Kommunalminister Jan Tore Sanner har nettopp lagt frem et dokument, der han bruker dette som et av argumentene for hvorfor kommunene må slås sammen til større og mer robuste størrelser (KMD, 2014). Flere av mine informanter uttaler også at kommunesammenslåing, eller dannelsen av storbyregioner er løsningen på det som oppleves som inkrementell og mangelfull planlegging. Det skal bli interessant å se hvordan denne strukturdebatten utvikler seg, det kan for eksempel hende at de tradisjonelle motstanderne av nettverksorganisasjoner og partnerskap nå vil endre holdning fordi det i allefall på kort sikt kan hindre kommunesammenslåing gjennom tvang. Jeg skal ikke ta den store kommunestruktur debatten her, men det er klart at i denne regionen har nok de mange interkommunale samarbeidene og styringsnettverkene skapt noen integrasjonsprosesser som enkelte sentrale aktører nå kanskje ønsker å distansere seg fra, mens andre ønsker å forsterke dem. I omtalen av de ulike funnene i analysen kan vi se at det er til dels store uenigheter mellom Sandnes kommune, og de to andre eierkommunene, selv om vi vet at det er faktiske saker det her strides om, kan det også være at motstanden mot ideen om en storkommune på Nord-Jæren, spiller inn som en faktor fra sidelinjen.

Dette bringer meg videre til det vanskelige klimaet mellom posisjon og opposisjon, og til en viss grad mellom Sandnes og de andre eierkommunene. Dette handler nok om to forskjellige ting, og det har nok flere ulike forklaringer. For selskapet sin del ser det ut til at uenigheter om mandat, strategier og visjoner bidrar til å svekke legitimitetsbasen både med hensyn til den interne fellesforståelsen. Ved at selskapets handlingsrom reduseres fordi selskapet ikke klarer å gjøre alle til lags og risikerer dermed at uenighetene eskalerer. I tillegg er det ting som tyder på at disse uenighetene også smitter over på hvordan kommunene forholder seg til hverandre, både i forhold til Forus Næringspark, men kanskje også på andre tverrkommunale arenaer. Dersom Sandnes kommune sin legitimitet svekkes på grunn av dette, vil det igjen automatisk svekke legitimiteten til selskapet. Etter min oppfatning er det nødvendig å finne fram til en løsning i fellesskap som man kan omforenes om, og gjøre noen grep for å legge tapte kamper bak seg.

Dersom vi videre ser til samarbeidsklimaet mellom posisjon og opposisjon i de ulike kommunene og fylkeskommunen, er dette også prosesser som kan ha innvirkning på den som tidligere er omtalt som den "regionale slagkraften", og dermed også på selskapets legitimitet. En annen ting som har slått meg når jeg har arbeidet med denne studien er også hvorvidt disse konfliktene påvirker kommunenes eierskap overfor de ulike interkommunale selskapene. Dette er ikke undersøkt i studien og mer løse tanker, men det som derimot er tydelig i materialet er at konfliktene mellom de folkevalgte oppleves som problematiske, og sterke motpoler fører til svekkelse av selskapets legitimitet. Dersom dette utvikler seg vil det være et problem for alle de folkevalgte innenfor "den regionale maktstammen" fordi man skaper grobunn for mistanker om ulike agendaer, og mistillit, og trekker dermed bort mulighet for åpen og fri diskurs, og meningsdanning, i den grad denne muligheten i det hele tatt finnes blant folkevalgte, det er jeg usikker på. Det er slik jeg mener å tolke materialet, også grunn til undersøke om

administrasjonen i kommunene blir mer forsiktige, og distanserte i kontakten med selskapene når de folkevalgte uttaler motstand og uenighet, eller når det er åpne konflikter mellom posisjon og opposisjon.

Det er flere av funnene i dette arbeidet som har overrasket meg, men det som slår meg som det aller viktigste handler nok igjen om eierskap, og selskapets mulighet for å påvirke planprosesser. Eller som vist i analysen, snarere mangelen på en slik mulighet. Selskapet har nok påvirkning på utviklingen av regionen, men dette skje utenfor de ordinære planprosessene, altså slik jeg oppfatter det med fare for å styrke et mulig demokratisk underskudd gjennom at prosessene skjer i lukkede rom, gjennom enkelte makthavere, eller kommer som løse kanoner fra sidelinja. Noe samferdselssjefen jo også har uttrykt at han oppfatter som et problem i det tidligere nevnte NRK-innslaget.

Dersom vi ser tilbake på eierskap og styringsformer, måtte jo nettopp involvering i de ordinære planprosessene være en måte å trekke selskapet til seg, ved å legge til rette for meningsdanning i fora preget av dialog og samhandling. En slik måte å drive planleggingsprosessene på ville ha potensiale for å unngå at disse "løse kanonene" kom fra sidelinjen, enten fordi de er hørt fra før, eller fordi man har kommet frem til en omforent løsning. Det er slik jeg ser det to ting her, det ene handler om stivhengighet i planprosessene. Ulla Higdem har i sin doktoravhandling undersøkt nettopp dette, og fant at fylkeskommunale planprosesser med etablere partnerskap for eksempel i styringsgrupper til enkelt-planer, eller i regionalutviklingsprogrammene, snarere står i fare for å begrense medvirkningen, enn å utvide den (Higdem, 2011). Dette forklarer hun med at det ser ut til at fylkeskommunene har en tendens til å "gro fast" i de etablerte samarbeidsstrukturene, og det som i utgangspunktet var tenkt som medvirkning og inkluderende planarbeid, blir egentlig ekskluderende blant annet fordi det bare er enkelte aktører som er med, og muligheten for å komme inn er liten (Higdem, 2011). Etter å ha gått gjennom disse 22 fylkesdelsplanene, og sett over hvilke aktører som tradisjonelt sitter i styringsgruppene, og utgjør partnerskapet ble jeg overrasket over å oppdage at det var så tydelig. Det som likevel er mer overraskende er at arbeidet med de mindre planene har bredere medvirkningsopplegg enn de større og overordnede planene, som for eksempel regionalplan for byutvikling på Nord-Jæren, som er omtalt flere ganger i denne studien. I dette planarbeidet er det kun offentlige aktører som har deltatt, ingen andre aktører er nevnt i dokumentet (Rogaland fylkeskommune, 2013). Det kan være det er gode argumenter for dette, jeg har som tidligere nevnt ikke snakket med fylkeskommunen om dette temaet.

Uavhengig av hva som er bakgrunnen for dette, er det min oppfatning at man ved å inkludere for eksempel Forus Næringspark i de ordinære planprosessene, både i fylket og kommune, kan bidra til å styrke den demokratiske forankringen, og hindre at påvirkningsprosessene skjer utenfor de demokratiske og tradisjonelle arenaene. Det andre er at fylkeskommunens legitimitet som planmyndighet er svekket, fordi det nå både er en posisjon i fylket, og i regjering, som ønsker å redusere adgangen til å legge inn innsigelser, og som i tillegg ønsker å fjerne fylkeskommunene som forvaltningsnivå. Dette kombinert med uro og uenighet omkring nylig vedtatte planer er så vidt jeg kan forstå et problem for fylkeskommunen, og muligens det kan bidra til at man ser over medvirkningsarbeidet som gjøres i forbindelse med de ulike planprosessene.

6.2 Kritikk og nytthet

Det teoretiske rammeverket som er valgt for denne studien har vært styrende for hele prosessen, og for analyse og konklusjon spesielt. Jeg ønsket å undersøke legitimitet i interkommunale selskap spesielt, fordi jeg hadde noen antagelser om hvordan dette artet seg. Noen av disse antagelsene er bekreftet, mens andre er grundig avkreftet. Fordi det teoretiske rammeverket så tydelig legger opp til å bidra med begrepsapparat som kan belyse legitimitet som fenomen, hvordan det skapes og utvikles, og hvordan dette arter seg i de institusjonelle omgivelsene. Har jeg nok oversett, eller ikke behandlet andre fenomener som ville kommet tydeligere frem om jeg hadde benyttet andre teoretiske utgangspunkt. Eksempler på dette kan være maktbegrepet, som selvsagt er tilstedeværende i alle institusjonelle omgivelser, og kanskje særlig i slike omgivelser som vi her snakker om. Både Scott, og Amdam har som utgangspunkt at de erkjenner at makten er der og at den virker, men særlig Amdam i tråd med Habermas sin modell for kommunikativ handling legger i sin arbeider vekt på at den kapasitetsbyggende planleggingsmodellen skal bidra til at makten blir legitim (Amdam, 2005).

Dersom jeg derimot hadde benyttet Foucault, eller Flyvebjerg til å belyse makt som fenomen hadde denne oppgavens fokus blitt et helt annet. Jeg vil imidlertid likevel understreke at jeg som Amdam ikke undervurderer makten som opptrer i omgivelser som dette, men jeg tror man gjennom fokus på kommunikativ handling og åpne diskurser på de ulike planleggings og læringsnivåene inntar en mer løsningsfokuset tilnærming, til et tema som ellers kan fremstå som uoverkommelig og ugjennomtrengelig.

Andre eksempel på teori som kunne vært brukt, er nok governance-teori, eller innovasjonsteori. Jeg tror nok det også ville gitt oppgaven et annet fokus, og kanskje særlig kunne governance-teori med Swyngedouw bidratt til å belyse ytterligere det som faktisk er et nettverk av en tilstedeværende maktelite, som også Leknes m.fl. omtaler i sin rapport. I tillegg har jeg oppfattet det slik at governance-teori i sterkere grad er opptatt av horisontale og vertikale makt og legitimitets-strukturer, enn det som vektlegges i institusjonell teori. Dette tatt i betraktning, er jeg komfortabel med den teorien som er valgt. Jeg mener den svarer til problemstillingen, i tillegg til at den slik jeg oppfatter det har en epistemologisk tilnærming som jeg kan identifisere meg med.

Hvorvidt analysene, konklusjonen og refleksjonene i denne oppgaven bidrar med noe nytt, eller kan være nyttig for andre, må nesten være opp til leserne og vurdere. Jeg mener at fokuset på legitimitet som fenomen i denne sammenhengen fortjener en større oppmerksomhet hos de sentrale aktørene enn jeg opplever at det har nå. Dette fordi jeg tror at man ved å øke kunnskap om hvordan legitimitet oppstår, og utvikles i noen situasjoner ville føre til at man fattet andre vedtak, eller undersøkte andre forhold ved selskapene og samarbeidene, enn man har gjort til nå. Dersom denne oppgaven kan bidra til at samtaler om temaet oppstår og fremmer ny kunnskap hos sentrale aktører er jeg mer enn fornøyd.

Litteraturliste

- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2010). *Skapte virkeligheter, Om produksjon og tolkning av kvalitative data* (Vol. 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som Handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. (2011a). Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet. I: U. Higdem, J. H. Lesjø, T. H. Pedersen, T. Selstad & H. Teigein (Red.), *Plan, Region, og Politikk* (s. S. 59-80 : tab.). Oslo: Forlag1.
- Amdam, R. (2011b). *Planlegging og prosessleing, Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Argyris, C. (1992). Organisatorisk læring - single-kg double-loop. I: P. Mikkelsen, R. Damkjær & K. Illeris (Red.), *Tekster om læring* (s. 247-253). Roskilde: Roskilde universitetsforlag.
- Blomgren, A. (2012). "This is a billion-dollar country" - Ansatte og verdiskapning på Forus (s. 39). Stavanger: IRIS.
- Eggebo, A. (1992). *Vatnet som blei by, Historia om Stokkavatnet, Forusområdet* (1 utg.). Sandnes: Axel Eggebo.
- Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hellevik, O. (1991). *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap* (5 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Higdem, U. (2011). Medvirkning i regional planlegging: Partnerskap versus deltakelse. I: U. Higdem, J. H. Lesjø, T. H. Pedersen, T. Selstad & H. Teigen (Red.), *Plan, Region & Politikk, Festskrift til Noralv Veggeland* (s. 33-57). Oslo: Forlag 1.
- Holmen, A. K., & Hanssen, G. S. (2013). Styring og nettverk i kommunale nettverk/partnerskap, Hva kjennetegner "balansert" styring og ledelse utenfor linje? *Styring av og ledelse i nettverk/parnerskap i kommunal sektor* (s. 148). Stavanger: IRIS, International Research Institute of StavangerNIBR.
- Klev, R., & Levin, M. (2002). *Forandring som praksis, Endringsledelse gjennom læring og utvikling* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S., & Brinkman, S. (2012). *Det kvalitative forskningsintervju* (2 utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode, Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode* (4 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Leknes, E., Blomgren, A., & Thygesen, J. (2010). Stavangerområdets regionale slagkraft. Stavanger: IRIS.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K., Tennås, Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). Interkommunalt samarbeid, Konsekvenser, muligheter og utfordringer (K. o. regionaldepartementet, Trans.) (s. 223). Stavanger: IRIS, Norlandsforskning, UniRokkansenteret Høgskolen Oslo og Akershus.
- Ott, J. S., Shafritz, J. M., & Jang, Y. S. (2011). *Classic readings in Organization Theory* (7 utg.). Canada: Wadsworth Cengage Learning.
- Popper, K. R. (1965). A survey of some fundamental problems. I: *The Logic of Scientific Discovery* (s. 27-47). New York: Harper & Row.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse, kvalitative metoder i samfunnsfag* (4 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W., Richard. (2013). *Intitusions and Organizations, Ideas, Interests, and Identities*, (4 utg.). California: SAGE Publications, Inc.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. I: S. J. Ott, J. M. Shafritz & S. Y. Jang (Red.), *Classic Readings in Organization Theory* (7. utg., s. 120 - 129). Canada: Wadsworth CENGAGE Learning.

- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. I: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *Handbook of Qualitative Research* (s. 443-465). London: Sage.
- Thoring, C. A. (1992). *Forus industritomteselskap, en beretning om tilblivelse og utvikling* (Vol. 1). Stavanger: Forus Industritomteselskap.
- Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (2001). Den fragmenterte staten, Reformen, makt og styring. I: Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten* (s. 9-36). Oslo: Gyldendal, Akademisk.
- Veggeland, N. (2010). *Den Nye Reguleringsstaten - Idebrytninger og styringskonflikter* (1 utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, Akademisk.

Kilder fra internett

Den Nasjonale Forskningsetiske Komité for Humaniora og Samfunnsfag (NESH), (2006). Forskningsetiske retningslinjer

[https://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi \(2006\).pdf](https://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske_retningslinjer_for_samfunnsvitenskap,_humaniora,_juss_og_teologi_(2006).pdf)

Dine Penger (2014). E24- Forus næringspark AS, regnskapstall. Sett 14.mars 2014
<http://e24.no/bedrift/929965078/forus-naeringspark-as/stavanger/regnskapstall>:

Forus Næringspark (2013). informasjon om selskapet.
<http://www.forusnaeringspark.no>

Forusvisjon, Juul/Frost (2011). .sett 16.mars 2014.
http://issuu.com/krister1000/docs/forus_visjonen-ny?e=4554497/2102978s:

Lovdata (2014). Plan-og bygningsloven
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Kommunal og moderniseringsdepartementet, (2014). Prop. 95s (2013-2014)
http://www.regjeringen.n/nb/dep/kmd/dok/regpubl/prop/2013-2014/Prop-95-S-20132014.html?regj_oss=1&id=759298

KS, (2014) Eierstrategier 2011, sett 26 mars 2014
http://www.ks.no/PageFiles/12559/19_anbefalinger_februar_2011.pdf?epslanguage=no

NRK Rogaland, (2013) Vondt blod i regionen.
<http://www.senterpartiet.no/stavanger/bybanesaken-har-skapt-vondt-blod-article79424-7312.html>

NRK Rogaland, (2013). Burstn Marsteller, og bybanekontoret
<http://www.nrk.no/emne/bybanekontoret-og-burson-marsteller-1.9542827>

NRK Rogaland, (2014). Liten takhøyde i Stavangerpolitikken
<http://radio.nrk.no/serie/distriktsprogram-rogaland/dkro02001014/14-01-2014#t=1h19m36s>

NRK Rogaland, (2014). Innslag om samferdsel
http://www.nrk.no/rogaland/hvem-styrer-samferdselspolitikken_-1.11575147

Næringsforeningen i Stavangerregionen, (2012). Rosenkilden, forusmøtet 2012. Sett 3 april 2014.

<http://www.rosenkilden.no/webfolder8.aspx?BookingId=799f1bbb-3615-4952-b169-4fa1297d52ef>

Rogaland Fylkeskommune (2013). Regionalplan 2013-2014

<http://www.rogfk.no/Vaare-tjenester/Regionalplan>

Rogaland Revisjon IKS (2013) Revisjonsrapport Bybanekontoret

<https://www.sandnes.kommune.no/Fillager/Internett/politikk/kontrollutvalget/2013/Rapporter/Undersøkelse%20av%20bybanekontoret%20-%20april%202013.pdf>

Rogaland Revisjon IKS (2010). Selskapskontroll Forus Næringspark AS.

<http://www.stavanger.kommune.no/Global/Politisk%20sekretariat/RR%202010%20-%20Selskapskontroll%20av%20Forus%20Næringspark%20AS.pdf>

Sandnes kommune, (2013). Økonomiplan 2014-2017.

<https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Vedtatt-budsjett-2014-2017/>

Sandnes kommune (2008). eierskapsmelding

<http://www.ks.no/PageFiles/3387/Sandnes.pdf>

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2014). Kommunesamarbeid

<http://www.ssb.no/stoff>

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2014). Kollektivtransport med buss, byområder. Sett 15.mars 2014

<http://www.ssb.no/statistikbanken/px-igraph/MakeGraph.asp?checked=true>

Stavanger Aftenblad, (2014). Debattinnlegg om næringsutvikling

<http://www.aftenbladet.no/meninger/Kinesisk-klapping-ikke-godt-nok-3331937.html#.U3vNO9z3hho>

Stavanger Aftenblad, (2014). Sterke følelser for Forus stasjon.

<http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/stavanger/Sterke-foelser-for-Forus-stasjon-3312744.html#.U3vOL9z3hho>

Stavanger Aftenblad, (2013). Greater Stavanger

<http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/stavanger/Ap-angrep-pa-Greater-Stavanger-3324883.html#.U3vMtNz3hho>

Stavanger Aftenblad, (2013). Skjult jakt på toppnavn

<http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/stavanger/Skjult-jakt-pa-toppnavn-3323419.html#.U3vNotz3hho>

Stavanger kommune, (2010). Eierskapsmelding 2010.

<https://stavanger.kommune.no/Global/Stavanger%20kommunes%20Eierskapsmelding%202010%20-%202021%2003%2011.pdf>

Stavanger kommune, (2014). Kommunalutvalget

<http://www.stavanger.kommune.no/no/Politikk-og-demokrati/Styrer-rad-og-utvalg/Kommunalutvalget/Reglement-for-kommunalutvalget/>

Store Norske Leksikon, (2014). Arne Røttedal

http://snl.no/Arne_Røttedal

Tveitereid, K. (2013). Læringsmiljøsentret Universitetet i Stavanger. Sett 16.04.2014

<http://lillegarden.wordpress.com/2013/08/15/artefakter-et-begrep-for-skoleutvikling/>

Vedlegg 1.
Institusjonelle pilarer

	Regulerende pilarer- i	Normative pilarer	Kulturelle/kognitive pilarer
Mandat	Hvordan mandatet er vedtatt, og av hvem. Tidsperspektiv og avgrensing av mandatet.	Likhhet mellom eiernes forventning og organisasjonens aktører sine oppfatninger. Målsetting for organisasjonen	Loyalitet - Er mandatet akseptert og forstått?
myndighet	Hvem som har myndighet til å sanksjonere/gi positive incentiver, fatte beslutninger. Internt i organisasjonen, og blant eierne	Når, hvordan og overfor hvem/hva sanksjoner brukes. Formell vs./uformell delegasjon	Samsvar mellom medarbeider, leders og eiers syn på myndighetsområde og hvordan dette ideelt skal utføres.
Struktur og design	Organisasjonsdesign Formelle delegasjonslinjer.	Hierarkisk vs./flat struktur – hvordan brukes strukturen i praksis?	Aktørenes oppfatning av betydningen /verdien av organisasjonen
Medvirkning	Hvordan vedtektene bestemmer gangen i beslutningsprosesser. Eksempelvis hørings/informasjons plikt.	Rutiner og prosedyrer som gjenspeiler praksis Agendakontroll Åpenhet og mobilisering vs. strategisk hemmelighold	Åpne prosesser til "alle" /utvelgelse av hvem og hva slags info utfra uformelle/formelle kategorier. Taktisk kontroll vs./åpenhet og mulighet for ukjent resultat.
Roller/ aktører	Styresammensetning. Styrerepresentantenes mandat/ myndighet Habilitet/inhabilitet	Aktørenes interesser i selskapet. Formelle og uformelle drivkrefter Hvordan/hvem setter dagsorden i selskapet.	Styremedlemmenes opplevelse av forpliktelser overfor eierne. Mekanismer som opprettholder og utvikler samhold/konsensus i organisasjonen
Relasjoner/ nettverk	Formelle relasjoner mellom aktørene. Sammenfallende representasjon i andre selskaper/organisasjoner	Agendakontroll avhengig av relasjoner. Drivkrefter for relasjonene; interesse vs./ sosiale relasjoner	Tillit vs./mistillit mellom aktørene Sosiale relasjoner og bånd som grunnlag for meningsdanning Åpenhet vs./lukkethet om relasjoner mellom aktørene
Eksterne krefter	vedtak som fattes i eierkommunene og som har betydning for selskapet. Selskapets rolle som høringsinstans for planarbeid i kommuner/ fylkeskommune Formelle samarbeid/avtaler overfor bedrifter plassert i selskapets definerte område.	Hvordan selskapet opptrer overfor eierne og kommunikativt vs. instrumentelt. Inkluderende eller ekskluderende eierskap "vi vs./de" Media som medspiller vs./motspiller	Allmennhetens oppfatning av selskapets nytteighet/legitimitet medias innvirkning på omverdenens oppfatning av selskapet.
Aktivitet	Aktivitet som konkret følger av mand belønninger	Oppgaver og aktiviteter gjennomføres med ut "passende" Rutiner og vaner	Rammer for hvordan handlinger gjennom aktørene.

Vedlegg 2.

Intervjuguide – Generell

Mandat:

Hvorfor valgte eierkommunene å organisere arbeidet med næringsutviklingen som et AS?

Hva er visjonen/formålet med kommunenes dannelse og eierskap i Forus Næringspark?

Hvordan opplever du mandatet til selskapet?

(Skillet mellom forvaltning av offentlige ressurser og områder som inngår i regionale og kommunale planer, og økonomiske gevinster) (Eiere/styremedlemmer)

Hva er din visjon for selskapet som styremedlem/daglig leder?

(Styret/daglig leder)

Hvordan oppfatter du sammenhengen mellom FN og demokratiet i regionen?

(Har eierkommunene skrevet fra seg mulighet til demokratisk makt, fungerer FN på

Organisasjonsstruktur og design:

Hva er bakgrunnen for styresammensetningen, hvorfor ble ikke næringslivet med?

Hvordan fungerer arbeidsdelingen mellom FN og eierkommunene?

FN er organisert som et AS, hvordan tenker du at denne org.formen er passende i forhold til oppgavene?

FN har vokst siden oppstarten, er dette på initiativ fra eierne, eller fra selskapet selv?

(Har to heleide "døtre" og to andre selskap der FN eier en gitt aksjeandel)

Hvordan oppfatter du betydningen/verdien av organisasjonen, og har org.strukturen betydning for denne verdien?

(aktører, eiere, org.form)

Hva er din rolle i forhold til FN, og har du noen rolle i datterselskapene?

Utover å ha styremedlemmer i selskapet, hvordan oppfatter du at kommunene forvalter sitt eierskap?

(er de passive, aktive, opptatt av å forankre demokratisk, forsøk på å binde styremedlemmer?)

Myndighet:

Hva legger du i begrepene sanksjoner og incentiv?

(I forbindelse med formell/uformell myndighet)

Hvilke incentiver har vært mest brukt som ledd i å få gjennomført en beslutning/handling?

Har eierkommunene utarbeidet eierskapsmelding/delegasjonsreglement for selskapet, og er dette evt. utarbeidet av eierkommunene i fellesskap, av selskapet, eller i hver enkelt kommune?

Har eierne (det demokratiske nivået) mulighet for å uttale seg i saker som behandles i selskapet i forkant? (Rådmennene har et eget fora, men hva skal til for at de folkevalgte involveres?)

Hvordan fattes beslutninger i selskapet?

(gjennom tvangsfrie samtaler, forhandlinger, avstemning, konsensus)

Dersom enighet ikke oppnås, hvordan løses dette?

(går man tilbake til eierne, tar saken opp ved senere anledning, presser gjennom en avstemning?)

Er du kjent med at eierne har ønsket, eller har gjennomført å sanksjonere en beslutning som selskapet har fattet – eller en handling som er utført?

Hva skal til for at en beslutning/handling ikke gjennomføres, og har det skjedd?
(selv om selskapets mandat/rammer gir mulighet til det, trusler om utmelding, mobilisering fra innbyggerne, intern uenighet)

Medvirkning/åpenhet:

Hva legger du i begrepene mobilisering og medvirkning?
(som begrep i PBL, som strategisk og taktisk verktøy, som verdi i forvaltning av felleskapets verdier, omdanning av makt til legitimitet)

Hvordan vurderer du sammenhengen mellom strategisk og taktisk planlegging og medvirkning/mobilisering?
(medvirkning er en verdi i seg selv, demokratiskapende, identitetsbyggende, bidrar til gode løsninger vs./hindring, tidskostnad, uønsket innblanding)

Hvordan oppfatter du din rolle i den strategiske og mobiliserende planleggingen i regionen?
(karismatisk leder, drivkraft, problemløser?)

Har selskapet rutiner (formelle og uformelle) for når og hvordan tilbakemeldinger til eierne skal foregå, og hvordan vurderer du viktigheten av slike tilbakemeldinger?

Hvordan arbeides det med å informere innbyggerne/næringslivet i arbeidet FN skal gjennomføre?
(folkemøter, media, dialogmøter med næringsliv – hvordan foregår utvelgelsen)

I hvilken grad og hvordan deltar FN selv som høringsinstans/gir innspill i planprosesser igangsatt av andre myndigheter som angår deres mandat?
(eks kommune, eller fylkeskommunale planer for næring/handel/transport)
Har du opplevd at det har vært uenighet omkring hvilke saker FN skal uttale seg om?
(i høringer, til media, til eierne, saker som er unnt.off)

Hvordan forholder FN seg til PBL når det utarbeides planer på vegne av eierne?
(planprosess, medvirkning, høring etc.)

Hvordan oppfatter du at styringsnettverk generelt, og FN spesielt bidrar til å oppfylle krav om medvirkning og åpenhet i henhold til PBL?

Hvordan håndteres tilbakemeldinger/innspill som kommer fra eiere, innbyggere, næringsliv, og er det ulik behandling avhengig av hvor tilbakemeldinger kommer fra?

Roller/aktører:

Hva legger du i begrepet makt?
(positivt/negativt fortegn, viktig og legitimt redskap for å fatte beslutninger, åpen eller skjult maktbruk)

Hva legger du i begrepet legitimitet, opplever du at det er forskjell på intern legitimitet og ekstern legitimitet?
(noe som skapes, eller noe man har i kraft av en rolle, mandat)

Hvordan vil du beskrive maktforholdet mellom FN og eierkommunene?

Hvordan har FN fått legitimitet?
(gjennom personene som sitter i styret, gjennom eierne, gjennom oppgaveløsning og resultater?)

Hvordan vurderer du maktfordelingen i FN?
(har enkeltpersoner mer makt enn andre, gjennom eierandel, gjennom relasjoner til andre, gjennom sin rolle?)

Har spørsmålet om habilitet hos aktørene vært tema for en gjennomgående diskurs, eller blir dette tatt opp som tema fra sak til sak?

Hvordan og av hvem settes dagsorden i selskapet?

(er det temaer som ikke kommer opp, er det forskjell på posisjon og opposisjon, er det daglig leder, eller styreleder som setter dagsorden)

Aktiviteter og oppgaver:

Hva er formålet med næringsplanleggingen og oppgavene til FN? (evt. skille mellom reelt og formelt formål)

Hvordan foregår utvelgelsen av oppdragstakere, entreprenører?

(når det ikke er krav om offentlige anbud, er det da andre retningslinjer som følges?)

Hvordan oppfatter du at offentlige planer er i tråd med vilkårene som må være tilstede for optimal næringsutvikling i regionen?

Hvordan bidrar FN i arbeidet med å utvikle/rullere offentlige planer?

(med i styringsgruppe, høringsinstans, som aktive lobbyister)

Hvordan vurderer du at det taktiske og operative ansvaret selskapet har for næringsutvikling i regionen påvirker forvaltningene av felleskapets ressurser?

(næringsliv vs. innbyggere, involvering i forkant av tomtesalg etc., forhold til gjeldende planverk)

Selskapet er offentlig heleid, men følger ikke vilkår om offentlige anskaffelser, hva tenker du om det?

Har du opplevd at det har oppstått konflikt mellom offentlige planer og de strategier/handlinger selskapet har iverksatt?

Relasjoner/nettverk:

Har du eller andre fått andre styreverv som følge av rollen i FN?

Stavangerregionen er liten, og mange kjenner hverandre har styret/eierkommunene et bevisst forhold til relasjoner mellom interesseaktørene og hvordan håndteres denne problemstillingen i FN?

(Har man hatt en åpen diskurs om dette, gjør man det i hver enkelt sak, eller er det et tema som ikke tas opp)

Dersom man laget et nettverkskart for aktørene i og rundt FN, hvordan tenker du det ville sett ut, og hvilke tanker gjør du deg om det?

Tenker du at påstander som "noen har snakket sammen, gutteklubben, etc." kan svekke legitimiteten til FN/demokratiet , på hvilken måte, og hva mener du kan gjøres for å motvirke dette?

Har du opplevd å ha mistillit/skepsis til noen av aktørene i og rundt FN?

(i forbindelse med et tema, handlingsmotiv, konkurranse, beslutninger etc.)

Eksterne krefter/omverdenen:

Hvordan foregår kontakten mellom FN og eierne/andre aktører?

(Faste møter, eller kun gjennom styret/generalforsamling, møter når særskilte saker behandles)

Hva tror du omverdenen/eiere tenker om hvordan FN ivaretar sin rolle i den regionale utviklingen?

Hvordan vurderer du selskapets legitimitet?

Hvordan benyttes media i kommunikasjonsarbeidet?

(til å sette dagsorden, løpende kontakt, eller sak til sak)

Hvordan tror du media påvirker omverdenen sin oppfatning av FN, tror du dette har innvirkning på selskapets legitimitet ?

Vedlegg 3.

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

"Styringsnettverk, en nødvendighet i en dynamisk og innovativ region?"(arbeidstittel – foreløpig)

Bakgrunn og formål

Det er gjennom de siste 10 – 15 årene bygd opp en rekke styringsnettverk som har ulike oppgaver og mandat, flere av dem skal være med å forvalte og planlegge bruk av arealer til næring, samferdsel og infrastruktur.

1. Hvordan ivaretar kommunestyrene sitt eierskap, makter de å følge med på hvordan utviklingen foregår mellom generalforsamlingene?
2. Hvordan påvirker nettverksorganisasjonene de demokratiske beslutningsprosessene i planarbeidet?
3. Hvordan påvirker disse organisasjonene muligheter for medvirkning i resten av befolkningen.

Problemstilling:

Styringsnettverket Forus Næringspark er et selskap som har massiv innflytelse på utviklingen av byregionen. Hvordan utvikles og ivaretas deres legitimitet som samfunnsaktør?

Studiet er et masterstudie i samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda.

Veileder: professor Roar Amdam.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Kvalitative forskningsintervjuer vil foretas med et utvalg på 8-9 personer. Av disse, er 3 styrerepresentanter fordelt på de 3 eierkommunen. I tillegg vil 1 representant fra hver av eierkommunene, og 2 representanter for omverdenen inngå i utvalget.

Intervjuene vil være strukturert med et spørreskjema, og beregnet tidsbruk er ca. 1 time. Spørsmålene vil dreie seg om din rolle i forhold til kasuset som er Forus Næringspark, forventninger, oppfatninger og vurderinger om selskapet, eierkommunene, og omverdenen

I tillegg vil analysen bygge på dokumentstudier, innhentet fra Forus Næringspark, eierkommunene, og media.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt.

Intervjuene vil bli tatt opp på bånd, og transkribert anonymt (med koding) - noen sitater vil bli anonymisert og brukt i rapporten. Etter transkribering vil alle lyddata bli slettet.

Det er kun undertegnede som har tilgang til råmaterialet i studien.

Utvalget er lite, og mulighet for gjenkjennelse vil være tilstede.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 22.mai 2014

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn.

Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Vedlegg 4.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hørltunes gate 29
N-5007 Bergen
Norsay
Tel: +47 55 58 21 17
Fax: +47 55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr: 985 321 884

Roar Amdam
Avdeling for samfunnsfag og historie Høgskulen i Volda
Postboks 500
6101 VOLDA

Vår dato: 28.02.2014

Vår ref: 37813 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 23.02.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>37813</i>	<i>Styringsnettverk et hjelpemiddel for lokaldemokratiet, eller en løs kanon for regional planlegging?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskulen i Volda, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Roar Amdam</i>
<i>Student</i>	<i>Hilde Gunn Bjelde</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 20.06.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lis Tenold

Kontaktperson: Lis Tenold tlf: 55 58 33 77

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorene / District Offices

OSLO NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47 22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47 73 59 39 02. kgm@norsdat.net
TROMSØ NSD, SVE, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47 77 64 43 36. rednsd@hiv.uit.no

Vedlegg 5.

Gjennomgang av regionale planer tilgjengelig på Rogaland fylkeskommune sine nettsider.

Fokus: medvirkning og planprosess. (kilde: Rogfk.no – planer. sett 29.03.2014)

n	oppstart	vedtatt	Politisk styrings gruppe	Administrativ prosjektgruppe	Referanse/ arbeids gruppe	medvirkning i planprosessen, Konferanser/samlinger	interkomm . samarbeid	omtalt	Ikke omtalt
FDP- Langsiktig byutvikling på Nord-Jæren	Juni 1998	Oktober 2000	fylke, kommuner, +statlige etater	Administrativ fylket, kommune,statlige etater	nei		nei		x
FDP- Kystsonen i Rogaland	1996	Mars 2002	Fylke	Kommune,,fylke,,statlige etater,	nei	Oppstartsamling 4 temasamlinger for organisasjoner, forvaltning og næringsliv – egne diskusjonsnotater i forkant. 30 – 80 deltakere på hver samling	nei	X	
FDP- avfallshåndtering i Rogaland 2003-2007	2001	Des-2002	fylke	Fylket, statlige etater, næringsliv og fagforening, interesseorg.- 5 møter	nei	oppstartseminar	Ja	x	
FDP-Areal og transportplan Haugalandet	Januar 2000	2004	Fylket og kommuner	Fylket, kommuner, statlige etater	nei		nei		X
FDP-E39 kyststamvei, Boknafjordkrysning	Ikke nevnt	Februar 2004	Dokumentet finnes ikke på nett						
FDP- Friluftsliv, idrett, natur og kultur i Rogaland (FINK)		Juni 2004	fylket	Fylket, Fylkesmann,	nei	2 oppstartsamlinger for kommuner og organisasjoner alle aktører ble skriftlig invitert til å sende innspill i prosessen (før høringsrunden) egne møter med 19 kommuner, egne møter med friluftsrådene det er i tillegg avholdt 2 konferanser der FINK var tema	ja	X	
FDP- areal og transportplan Dalane 2006-2015	Des. 2003	Des. 2004	Fylket og kommuner	Fylke, kommuner, og statlige etater	nei	En oppstart konferanse der organisasjoner, næringsliv m.fl. deltok	nei		X
FDP- Byggeråstoffer på Jæren	Sept. 2004	Des. 2006	Fylket og kommuner	Fylket, kommuner, statlige etater, næring	nei	næringen er tilskrevet for innspill utenfor høringsrunden	nei	X	
FDP – Universell utforming 2007-2011 (under revisjon)	2005	2006	Nei (revisjonen har politisk styrings gruppe fra fylket)	Fylket, kommuner, statlige etater, interesseorg. (9 prosjektgr.møter)	nei	Det er arrangert 5 ulike workshops med på temaområder i planen. Deltakere spesielt invitert.	nei	x	
FDP- Vindkraft	August 2005	Sept. 2007	Fylket	Fylket, kommuner, statlige etater, Næring	Ja Næring sliv og		Ja	x	

					interess eorgani sasje r - 2 møter				
Regionalplan energi og klima i Rogaland	April 2007	Februar 2010	Fylket og kommuner	Fylket, kommuner, statlige etater, Næring/interesseorg	7 arbeidsgrupper har jobbet med spesifikke tema		ja	X	
Regionalplan for et inkluderende samfunn i Rogaland 2010-2014	Oktober 2008	Juni 2010	Fylket	Fylket	Nei	Skriftlig kontakt med interesseorganisasjoner og fagmiljø for innspill 2 heldagsseminar med spesielt inviterte, planen bygger på innspill herfra	nei	X	
Regionalplan for areal og transport Ryfylket 2011-2023	Januar 2009	Juni 2011	Fylke, kommuner	Fylke, kommuner, statlige etater, Ryfylke IKS	nei		ja		X
Regionalplan for museum 2011-2014	Februar 2010	Oktober 2011	Fylke	Fylket (sekretariat)	Nei	Aktører tilskrevet ved planoppstart Separate møter avholdt med de 5 regionmuseene 2 samlinger med biblioteksjefene i fylket - innkommet 22 høringsinnspill	nei	X	
Regionalplan for næringsutvikling 2011-2020		Juni 2011	Fylket har ledet styringsgruppa	Fylket, innovasjon Norge, Fylkesmann, Greater Stavanger (sekretariat),	Ref.gruppe 5 arb.grupper på tema	26 høringsinnspill utarbeidet i samarbeid mellom de ulike aktørene.	ja	X	
Regionalplan for Landbruk		Juni 2011	Fylket	Fylket, fylkesmann, regionråd, Næring	10 arbeidsgrupper på definerte temaområder		ja	X	
Regionalplan for transportkorridor Vest	Nov. 2007	Juni 2011	Ikke nevnt	Fylket, statens vegvesen	Nei	planprosess og medvirkning er ikke omskrevet	nei		X
Regional bibliotekplan 2014-2017		Des. 2013	Ikke nevnt			Planprosess og medvirkning er ikke omskrevet	nei		X
Regionalplan for	2009	Des. 2013	Ikke nevnt			Planprosess og medvirkning er	nei		X

byggeråstoff er i Ryfylke						ikke omskrevet			
Regionalplan for Folkehelse 2013-2017	2010	Des. 2013	fylket	Fylket (sekretariatfunk.)	4 ress.grupper fra interessorg. og fagmiljø Knyttet til sekretariatet.	Det er gjennomført medvirkningsopplegg for videregående skoler, partnerskap for folkehelse, og seksjoner i fylkeskommunen	nei	x	
Regionalplan for Jæren 2013-2040	2007	Oktober 2013	Fylket og kommuner	Fylket, kommuner, statlige etater + administrativ arbeidsgruppe fra de samme aktørene	Nei	Det er gjennomført infotiltak Avholdt 2 dagskonferanser som var åpen for alle Mottatt 46 høringsinnspill i ordinær runde. 19 i begrenset høring (fremdriftsargument er lagt til grunn ved vurdering av endring som følge av høring.) kun kommuner, og andre offentlige instanser er nevnt spesifikt i planprosess	nei	x-	
Regional transportplan for Haugalandet	Mars 2010	Under arbeid	2 fylker, kommuner,	Fylker, kommuner, statlige etater	Arbeidsgruppe med offentlige og private aktører	Fagseminar på sentrale tema for ulike aktører og næring.	ja	X	
Regional Kulturplan	Sept. 2013	Under arbeid	Fylket	Fylket (sekretariat)	Referansegruppene foreslått i planprogram	Egen side for innspill på sosiale medier. Samlinger i ulike deler av fylket for næring, kommuner og interessorg. Eget opplegg for videregående skoler	nei	X	
Regionalplan for massehåndtering på Jæren	2013	Under arbeid.	Fylket, kommuner	Fylket, kommuner, statlige etater,	Referansegruppe med nærings og interesseorganisasjoner		nei	X	

