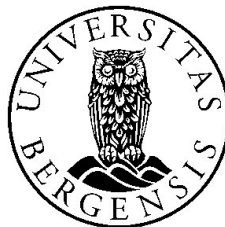


For eller mot regionreformen?

En kvalitativ casestudie av Arbeiderpartiets
endring i regionreformen fra posisjon til
opposisjon

Rikke With Bergseth



Masteroppgave

Vårsemester 2019

Institutt for sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen

Forord

Studietiden min nærmer seg nå slutten. Årene på Sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen har vært svært innholdsrike og læringskurven har vært bratt. Det er en del som må takkes for at denne masteroppgaven har blitt til.

Jeg vil takke min veileder, Anne-Lise Fimreite, for gode samtaler og råd som har hjulpet meg å finne et tema jeg interesserer meg for. Hennes kunnskap om fylkeskommunen og forvaltningsnivåene har vært uvurderlige.

Jeg vil også takke alle de flotte medstudentene mine på masterprogrammet, uten dem hadde ikke årene på masterprogrammet blitt som det har blitt, nemlig noen fantastisk morsomme og lærerike år. Det å ha noen å dele frustrasjoner, oppturer, utfordringer og søke råd hos, har vært avgjørende for at denne oppgaven har blitt til.

Jeg vil også takke alle vennene mine som har vært der for meg når det har blitt litt tyngre enn forventet, og når ting ikke går helt som planlagt. Dere har vært helt fantastiske.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke familien min som har støttet meg gjennom hele prosessen. Dette hadde definitivt ikke vært mulig uten deres støtte.

Rikke With Bergseth

Universitetet i Bergen, 2019

Abstract

This thesis seeks to understand the causes to which the Labour Party in Norway has changed its views on the regional reform from one period of government to another. The Labour Party went from trying to impose a regional reform in government in 2006 to voting against the proposal coming from the right coalition government in 2017.

The regional reforms that has been on the agenda in Norway consists of two main ideas that seeks to improve the scale problem that has been identified. (1) The merging of some of the existing counties and (2) delegation of existing tasks from another administrative or new tasks to the counties. The main differences in solving the scale problem in the two reform periods in this thesis is the use of force when merging counties and the order to which the tasks or the merging is to happen.

By using a theoretical framework on organisational change and reform strategies, this thesis aims to answer the following research question *What can explain the Labour Party's change towards a regional reform from a party in government to a party in opposition.* The research question is approached by using a qualitative methodical design, based on a case study and document analysis.

Throughout my analysis I find that a change in how the Labour Party view the regional reforms might not be the case at all. In fact, it might seem like the Labour Party has kept their political value about voluntary merging throughout both of the reform periods. An earlier decision on how to approach a regional reform states that the merging of counties is to be done based on a voluntary agreement between counties. Because of this the reform initiated by the red-green coalition government was based on the same principle, and therefore failed. The right coalition government did however not base their reform initiative on this principle. The Labour Party kept on to the voluntary principle, and therefore voted against this reform.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	6
1.1 BEGRUNNELSE FOR PROBLEMSTILLINGEN.....	7
1.2 HYPOTESER	9
1.3 DISPOSISJON	10
2 KONTEKST	12
2.1 FYLKESKOMMUNENS UTVIKLING.....	12
2.2 HISTORISK GJENNOMGANG AV REFORMFORSØK.....	13
2.2.1 1990-TALLET.....	13
2.2.2 2000-TALLET.....	14
2.2.3 2013 -	17
3 TEORI	19
3.1 BEGREPSAVKLARING.....	20
3.1.1 REGION OG REGIONALISERING.....	20
3.2 FORMÅL MED REGIONREFORM	20
3.3 REFORMSTRATEGIER.....	22
3.4 THE JOINT-DECISION TRAP	24
3.5 STRØMNINGSPERSPEKTIVET.....	26
3.6 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET.....	27
3.7 DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET	28
3.8 HYPOTESER	29
4 METODE OG DATA	32
4.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSDESIGN	32
4.2 DATAKVALITET	34
4.2.1 RELIABILITET OG VALIDITET	34
4.3 DOKUMENTANALYSE	35
4.3.1 STYRKER OG SVAKHETER VED BRUK AV DOKUMENTANALYSE	36
4.4 INNSAMLING AV DATA.....	37
4.5 OPPGAVENS STYRKER OG SVAKHETER	37
5 EMPIRI	40
5.1 REFORMPROSESSEN PÅ 1990-TALLET	41
5.1.1 ARBEIDERPARTIETS VALGPROGRAM	41
5.2 ANDRE PARTIERS POLITIKK.....	43
5.3 REFORMPROSESSEN PÅ STORTINGET.....	44
5.3.1 FRIVILLIGHETSVEDTAKET.....	45
5.4 REFORMPROSESSEN PÅ 2000-TALLET OG UNDER DEN RØDGRØNNE REGJERINGEN	47
5.4.1 ARBEIDERPARTIETS VALGPROGRAM	47
5.4.2 ANDRE PARTIER.....	49

5.5	BEHANDLINGEN AV STORTINGSMELDINGEN REGIONALE FORTRINN – REGIONAL FRAMTID	51
5.6	DEBATT I STORTINGET	52
5.6.1	PROPOSISJONEN <i>LOV OM ENDRINGER I FORVALTNINGSLOVGIVNINGEN</i>	57
5.7	REFORMPROSESSEN FRA 2013 OG TIL I DAG	61
5.7.1	ARBEIDERPARTIETS PARTIPROGRAM	61
5.7.2	ANDRE PARTIER.....	62
5.8	PROSESSEN I STORTINGET	64
5.8.1	STORTINGSMELDINGEN <i>NYE FOLKEVALGTE REGIONER – ROLLE, STRUKTUR OG OPPGAVER</i>	64
5.9	DEBATTEN I STORTINGET	66
5.9.1	PROPOSISJON: NY INDELING AV REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ	68
5.9.2	DEBATTEN OM PROPOSISJONEN	69
6	<u>ANALYSE</u>	<u>79</u>
6.1	FORMÅLET MED REFORM OG REFORMSTRATEGIER	81
6.2	HYPOTESENE	83
6.2.1	H1: FRIVILLIGHET ER AVGJØRENDE FOR OM ARBEIDERPARTIET ER FOR ELLER MOT REGIONREFORMEN.	83
6.2.2	H2: ARBEIDERPARTIETS HOLDNING TIL REGIONREFORMEN I REGJERING KAN FORKLARES UT FRA ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV.....	84
6.2.3	H3: ARBEIDERPARTIETS HOLDNING TIL REGIONREFORMEN I OPPOSISJON KAN FORKLARES UT FRA ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	85
6.2.4	H4: ARBEIDERPARTIET TILPASSER SEG ETTER ROLLEN SOM REGJERINGSPARTI ELLER OPPOSISJONSPARTI	87
7	<u>KONKLUSJON</u>	<u>89</u>
8	<u>REFERANSER.....</u>	<u>91</u>

1 Innledning

Siden 2000-tallet har alle de nordiske landene jobbet med en strukturell regionreform, men frem til nylig var det kun Danmark har gjennomført en regionreform (Farsund og Holmen 2011, 23). I Norge begynte den rødgrønne regjeringen reformprosessen i 2005, der regjeringen bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti annonserte at en ny inndeling av regioner ville tre i kraft i 2010 (Blom-Hansen, Christiansen, Fimreite og Selle 2012, 76). Den første stortingsmeldingen om reformen kom i 2006, og tok utgangspunkt i «St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*». I denne meldingen ble det lagt frem en plan på hvordan fylkeskommunen skal fungere som mellomnivå i den norske styringsstrukturen. I stor grad dreide stortingsmeldingen seg om hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen skal være mellom de tre styringsnivåene (Fimreite og Selle 2007, 74). Stortingsmeldingen inneholdt ikke spesifikke forslag om nye regioner eller hvor mange regioner som er ønskelig. Denne reformen hadde som utgangspunkt å implementeres 1. januar 2010, men flere av forslagene møtte stor motstand fra aktører som i stor grad kan sees på som sentrale veto-spillere (Farsund og Holmen 2011, 24). Ingen nye inndelinger ble gjennomført, kun endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regionreformen som den opprinnelig ble lagt frem ble dermed ikke gjennomført. Dette forsøket på en regionreform kan i stor grad kalles et mislykket forsøk, men debatten om nye inndelinger av regioner ble for alvor satt på agendaen.

Da de blå-blå overtok regjeringskontorene la regjeringen Solberg fram en proposisjon til Stortinget om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå 5. April 2017. Målet med reformen er en ny regionstruktur. Begge regjeringspartiene har programfestet at de ønsker to forvaltningsnivåer, men ettersom at det tidligere er vedtatt på Stortinget at de tre forvaltningsnivåene skal bestå, er en nedleggelse av fylkeskommunen som forvaltningsnivå ikke aktuelt. Basert på dette foreslår regjeringen å gjøre 19 fyker om til elleve regioner. Denne strukturelle endringen ble vedtatt i Stortinget juni 2017. Regjeringspartiene sammen med støttepartiene foreslår fem konkrete sammenslåinger som skal tre i kraft fra 1. januar 2020. Dette er den største strukturelle endringen av fylkeskommunens grenser i på over 100 år. I tillegg til de territoriale endringene bidrar regionreformen til endringer i oppgaver og ansvarsfordeling mellom kommune, fylkeskommune og staten.

I løpet av to tiår har regionreformen vært på den politiske agendaen, og i løpet av 2000-tallet har det vært to forsøk på regionreform fra to forskjellige regjeringer. Den første ble prøvd gjennomført av en Arbeiderpartiledet rødgrønn regjering, men mislyktes. Den andre av en borgerlig regjering ledet av Høyre, der sammenslåingene er vedtatt og igangsatt. Det som er spesielt med dagens regionreform er at Arbeiderpartiet har stemt mot flertallet av sammenslåingene, og varslet at de ville reversere den blå-blå regjeringens tvangssammenslåinger dersom de vant valget i 2017, til tross for at de selv ønsket en regionreform da de fikk regjeringsmakt i 2005. Arbeiderpartiet har dermed gått fra å prøve å gjennomføre en regionreform da de satt i regjering til å stemme mot dagens regionreform i opposisjon. Hva kan forklare dette?

I denne masteroppgaven vil derfor se på prosessen rundt de to regionreformene og prøve å forklare Arbeiderpartiets endring fra regjering til opposisjon. Oppgaven vil se på teorier som både beskriver og forklarer organisasjoners handlinger, og studien vil være en casestudie som søker å teste hypoteser som er ledet ut fra det teoretiske og empiriske grunnlaget. Datagrunnlaget består av dokumentanalyse der oppgaven vil presentere en rekke offentlige dokumenter som ligger til grunn for behandlingen av regionreformen, samt utviklingen av Arbeiderpartiets politikk innenfor forvaltningsområdet på over nesten 30 år ved å gjennomgå partiets partiprogrammer. Problemstillingen for oppgaven er følgende:

«Hva forklarer Arbeiderpartiets endring i regionreformen fra regjering til opposisjon?»

1.1 Begrunnelse for problemstillingen

Fylkesgrensene som vi kjenner dem i dag, med 19 fylker, har stått uendret siden 1800-tallet. I 1976 ble fylkeskommunen opprettet som det andre lokale folkevalgte styringsnivået i Norge, med ansvar for samferdsel, videregående utdanning, regional utvikling og sykehusene frem til 2002 (Selle og Fimreite 2006, 17). Hva som skal være oppgaven til forvaltningsområdene, hvor store de skal være og hvor grensene skal gå har vært oppe til debatt flere ganger siden 2000-tallet. I dag ser vi regionreformen sterkere og mer konkret enn tidligere, der det ligger et konkret vedtak om ny inndeling av regioner på bordet fra Stortinget klar til å gjennomføres i 2020.

Spesielt sammenslåingen av Troms og Finnmark og region Viken har vært i fokus i løpet av reformprosessen. Fylkene i nord sende inn sitt vedtak om hvordan de stiller seg til en

sammenslåing og har deltatt på høring i kommunal- og moderniseringsdepartementet i forkant av vedtaket fra Stortinget. Gjennom disse vedtakene og høringsinnspillene kommer det frem at alle tre fylkene har alternativer om at de vil bestå som egen region. Kun Troms kommer med tilleggs-alternativer som åpner for en samlet nordnorsk region, grenseendringer eller sammenslåing med Finnmark. Det samme gjorde fylkene i region Viken, der de lokale vedtakene viste at av de tre fylkene Østfold, Akershus og Buskerud, var det kun Buskerud som var villige til å gå inn i den nye regionen. Disse to sakene har i stor grad vært symbolet på Arbeiderpartiets ønske om å ikke slå sammen fylker med tvang.

Hvorfor regionreformen som den rødgrønne regjeringen prøvde å innføre mislyktes mener Farsund (2010) kan forklares gjennom det som har utviklet seg til å bli en skillelinje i norsk politikk. Etter at Høyre og Fremskrittspartiet programfestet at de ville legge ned fylkeskommunen som forvaltningsnivå har det oppstått et skille mellom dem og flertallet som ønsker å beholde fylkeskommunen. Selv om regionreformen har vært et tema blant de største partiene har altså antallet og grensene vært uendret frem til Nord- og Sør- Trøndelag ble til Trøndelag i 2018. Denne sammenslåingen ble enstemmig vedtatt i Stortinget.

Det er interessant å se at de to største partiene i Norge har skiftet side i løpet av to reformprosesser, der hver av dem har sittet i regjering og prøvd å innføre en reform. Begge reformforsøkene har hatt samme mål – å gjøre om fylkeskommunen til større og sterkere regionale områder, gjennom sammenslåing og regionalisering. Hva kan forklare Arbeiderpartiets skifte fra å ville innføre regionreform i regjeringsperiode til så å stemme mot regionreform i opposisjon på så kort tid?

Denne oppgaven vil altså fokusere på en organisasjon i endring, og bruker Arbeiderpartiets endring i regionreformen som utgangspunkt for å se nærmere på dette. Mye av fokuset når det kommer til offentlig forvaltning har vært hos kommunene og kommunereformen. Derfor ønsker denne oppgaven å rette fokuset på det andre lokale styringsnivået i Norge, nemlig fylkeskommunen. Dette er et mellomnivå som er mye diskutert og der to av partiene på Stortinget ønsker å fjerne i følge deres partiprogram. Dette gjør fylkeskommunen som forvaltningsnivå ekstra sårbar i diskusjonen om lokaldemokratiet. Selv om det er flertall på Stortinget for å beholde nivået i dag, er reformen som retter seg mot fylkeskommunen ekstra spennende ettersom en av reformene er satt i gang har vært initiert av et parti som ønsker fylkeskommunen og et parti som ikke ønsker å videreføre fylkeskommunen. Det denne oppgaven vil dreie seg om er hva som gjør at partiet som er for dette forvaltningsnivået og som

selv prøvde å gjennomføre en reform som ønsket å styrke nivået i neste periode stemte mot en reform som i grunn har samme ønske.

Noe av det teoretiske grunnlaget fokuserer også på kommunesektoren, men det vil i denne oppgaven brukes for det fylkeskommunale nivået.

1.2 Hypoteser

Denne oppgaven har fire hypoteser som er ledet ut av teoriene som presenteres senere i oppgaven. Dette betyr at hypotesene er teoretisk og empirisk begrunnende forventinger som oppgaven i løpet av oppgaven vil prøves ut. Hypotesene har alle en tilhørende nullhypotese.

H1: Tvang er avgjørende for om Arbeiderpartiet er for eller mot sammenslåing av fylker.

Denne hypotesen kommer ut fra det empiriske grunnlaget om at Arbeiderpartiet ønsker å følge stortingsvedtaket fra 1995 om at ingen sammenslåinger av kommuner eller fylker skal gjøres med tvang. Etter vedtaket har Arbeiderpartiet stått sterkt på at sammenslåinger skal være frivillige og initiert av kommunene og fylkene selv. Den tar også utgangspunkt i teorien om «the joint-decision trap» som blant annet sier at beslutninger er utsatt for gjensidig avhengighet mellom forvaltningsnivåene, og at dette kan føre til at for eksempel en reform kan mislykkes.

H2: Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i regjering kan forklares ut fra et instrumentelt perspektiv.

For denne hypotesen ligger det instrumentelle perspektivet til grunn. Dette perspektivet legger til grunn at Arbeiderpartiet handler formålsrasjonelt og har en mål-middel tankegang. Hypotesen legger til grunn at målet til Arbeiderpartiet er å gjennomføre endringer i fylkeskommunens struktur og oppgaveportefølje, basert på beskrivelsen av regionreformen i stortingsmeldingen til den rødgrønne regjeringen.

H3: Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i opposisjon kan forklares ut fra et institusjonelt perspektiv.

Denne hypotesen tar utgangspunkt i at Arbeiderpartiet er styrt av det institusjonelle perspektivet. Dette innebærer at partiet i større grad baserer handlingene sine på hva som er

akseptabelt og forventet, heller enn rasjonelt og egoistisk. Hypotesen legger til grunn at Arbeiderpartiet har havnet i stivhengighet med tanke på frivillighetsprinsippet, og at dette er grunnen til at partiet stiller seg mot den borgerlige regjeringens regionreform.

H4: Arbeiderpartiet tilpasser seg etter rollen som regjeringsparti eller opposisjonsparti.

Den siste hypotesen legger til grunn at Arbeiderpartiet baserer handlinger og adferd basert på rollen som regjeringsparti eller opposisjonsparti. Hypotesen bygger på det instrumentelle perspektivet ettersom at det legges opp til at partiet vil handle basert på målet om enten å få igjennom politikk i regjering eller være en motstand til regjering.

1.3 Disposisjon

Kapittel én består av innledning og begrunnelse av problemstilling. Her blir også hypotesene presentert og begrunnet.

I kapittel to vil oppgaven gjøre rede for fylkeskommunens utvikling og reformprosessene som har vært fra 1990-tallet og frem til dagens regionreform. Hensikten med kapitlet er å få en oversikt over reformprosessene som skal diskuteres i oppgaven, samt et historisk overblikk over viktige endringer fylkeskommunen har vært igjennom. Oppgaven vil gå nærmere inn på reformprosessene i blant annet kapittel fem.

I kapittel tre vil det redegjøres for det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for å diskutere problemstillingen. Her vil det presenteres både forklarende teori og beskrivende teori, der hensikten er å forstå organisasjonsendring. Det vil også legges frem teori som ser på hva som ligger til grunn for at endring kan oppstå og hva som kan forklare at reformer lykkes eller mislykkes. Kapitlet vil starte med en begrepsforklaring, og deretter se på ulike formål med reform. Det vil også bli presentert ulike strategier for reform som senere vil bli brukt til å diskutere hvilken strategi de ulike prosessene er formet av.

I kapittel fire redegjøres det for oppgavens metode og forskningsdesign. Oppgaven benytter seg av casestudie, og behandlingen av dataene er gjort gjennom dokumentanalyse. Dette kapitlet vil gå igjennom datainnsamlingen og fortløpende vurderinger som er tatt i arbeidet med dette, samt datakvalitet og styrker og svakheter i studien.

Kapittel fem omhandler oppgavens empiri. Her vil datagrunnlaget bli presentert og gjort rede for, slik at det kan diskuteres opp mot teorikapittelet i kapittel seks. Datagrunnlaget for oppgaven er offentlige dokumenter som omhandler regionreformen i de to prosessene oppgaven tar for seg.

2 Kontekst

Denne delen av oppgaven vil se nærmere på utviklingen av fylkeskommunen og reformprosesser fra 1990-tallet og frem til i dag. Dette gjøres for å få en oversikt over utviklingen til fylkeskommunen og hvorfor det har vært behov for reform. Dette kapittelet vil derfor være en beskrivende del av oppgaven. Senere i empirikapittelet vil det bli satt i sammenheng med Arbeiderpartiets politiske utvikling med regionreformen som kontekst, og det vil bli gjort et dypere innblikk i stortingsmeldingene og vedtakene som går kort igjennom her. I denne delen vil det i tillegg bli gjort rede for hva som førte til ønske om reform og hva som eventuelt hindret reformen i å lykkes.

2.1 Fylkeskommunens utvikling

Fylkeskommunen kan defineres som et territorielt avgrenset område med offentlig myndighet delegert av staten. Siden 1975 har det vært direkte valg til fylkestingene, og fylkeskommunen og Fylkesmannen ble delt i to institusjoner (Fevolden 1997, 278). Denne endringen var drevet av venstresidens mål om å styrke lokaldemokratiet. Denne endringen førte til bekymring rundt fylkeskommunen som en overkommune, noe Stortinget presiserte at det ikke skulle være. Deres mål var at fylkeskommunen og kommunene skulle være sidestilt (Fevolden 1997, 279, Jacobsen 2009, 113). Samtidig skilte man fylkesmannen som den statlige representanten fra den selvstendige regionale, politiske enheten ved at fylkesrådmannen ble den administrative lederen i fylkeskommunen. Det ble også innført tydelig ansvarsfordeling mellom fylkeskommunene og kommunene. Disse oppgavene har i tiden frem til i dag vært mye diskutert, der blant annet oppgaven om forvaltningen av sykehusene flyttet fra fylkeskommunen til et eget regionalt nivå. På 70-tallet ble det innført en ny politisk styringsstruktur, kalt hovedutvalgsmodellen, som overtok for nemndmodellen. Denne modellen viste seg senere å ikke fungere så godt som man ønsket, og i dag styres fylkestingene enten gjennom en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell (Jacobsen 2009, 121).

Yngve Flo (2000) argumenterer med at en av grunnene til at fylkeskommunens oppgaver har vært så mye omdiskutert er at fylkeskommunen som forvaltningsorgan aldri har fått den tillitten som er nødvendig for å kunne utvikle seg.

Debatten rundt fylkesstørrelsene har ofte handlet om autonomi (Jacobsen 2009,195). Ønsket om større regioner har basert seg på at små fylker ikke klarer å ivareta enkelte oppgaver, og at oppgavene derfor blir på det statlige nivået. Dette ser man spesielt i debatten rundt oppgaveoverføring i 2006, der man diskuterer om Statens vegvesen, som er en statlig oppgave fordelt over fem regioner, skal overføres til fylket. I denne debatten påpekes det at dersom fylkesstrukturen kun får en mindre justering sammenlignet med den gjeldende inndelingen, ønsket den rød-grønne regjeringen at ansvaret for statens vegvesen ikke overføres til regionene. Størrelsen på regionene blir derfor brukt som begrunnelse for hvordan oppgavefordelingen skal se ut (Jacobsen 2009, 196). Som vi vil se senere i oppgaven er størrelse og oppgavefordeling sentralt i debattene som har omhandlet regionreformen i begge periodene.

2.2 Historisk gjennomgang av reformforsøk

Denne delen vil gi et innblikk i de to reformprosessene som skal diskuteres i denne studien. I tillegg vil denne delen se på noen av de viktigste punktene rundt forvaltningspolitikken på 1990-tallet, ettersom at vedtak som er gjort på denne tiden vil ha etterspill i de senere regionreform-prosessene.

2.2.1 1990-tallet



Figur 1: Fylkesgrensene siden 1930.

Den fylkesstrukturen vi kjenner i dag er et resultat av NOU 1992:15 *Kommune og fylkesinndelingen i forandring*. Tidlig på 90-tallet konkluderte Christiansen-utvalget at det burde bli færre og større fylkeskommuner. Christiansen-utvalget var et ekspertutvalg som ble ledet av Ragnar Christiansen, tidligere fylkesmann fra Buskerud. Ekspertutvalget hadde som oppgave å gjennomgå en vurdering av kommune - og fylkeskommuneinndelingen, og på bakgrunn av vurderingen legge frem et forslag til prinsipielle retningslinjer for fremtidig inndeling av kommunene og fylkeskommunene (NOU 1992: 15).

Utvalget la ikke frem forslag til ny inndeling av kommuner eller fylker, og mente at det ikke var en klar sammenheng mellom demokrati og fylkesinndelingen (Fevolden 1997, 294-295). I innstillingen tok utvalget hensyn til en videreføring av kommuner og fylkeskommuner som «generalistorganer». I dette ligger prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner er samordnet i tilbudet av offentlige tjenester lokalt og regionalt, og bygges altså på at de skal ha likeverdig ressursgrunnlag og at de som forvaltningsorganer er likestilt. I innstillingen kommer utvalget frem til at det er et stort reformbehov, spesielt i fylkesinndelingen. Utvalget mente at ingen fylker burde ha mindre enn 200 000 innbyggere (Selstad 2003, 77). Dette ville bety at et betydelig antall av fylkene ville forsvinne. Videre mente utvalget at fylkene geografisk burde være avgrenset slik at de utgjør områder som naturlig hører sammen næringsøkonomisk og kommunikasjonsmessig (Fevolden 1997, 294). Fylkenes utstrekning burde heller ikke hindre akseptabel tilgjengelighet fra innbyggerne til fylkessenteret eller andre viktige tjenester.

Basert på Christiansen-utvalget sendte regjeringen ledet av Arbeiderpartiet ut stortingsmeldingen st. Meld. Nr. 32 (1994-1995) «kommune- og fylkesinndelingen». I meldingen bekrefter regjeringen ønsket om tre forvaltningsnivåer. Regjeringen understreket også behovet for større enheter for å ivareta lokalt demokrati og selvstyre (Selstad 2003, 77). Heller ikke i stortingsmeldingen kom det forslag om konkrete endringer i fylkesinndelingen. Forsøket på reform ble raskt stanset av en borgerlig opposisjon, og spesielt Høyre og Senterpartiet stilte seg mot reformen.

I 1995 ble det vedtatt at kommunesammenslåinger skal være basert på frivillighet. Kommuner og fylker må derfor være enige om å slås sammen gjennom folkeavstemning eller politisk enighet. Dette satte en stopper for reformen, og, som vi vil se i denne oppgaven, påvirker fremtidige forsøk på reform.

2.2.2 2000-tallet

På 2000-tallet ble en rekke oppgaver, deriblant sykehusene, overført fra fylkeskommunen til staten. Dette skjedde til tross for at et utvalg satt sammen for å se på oppgavene til fylkeskommune konkluderte med at sykehusene ikke burde overføres fra fylkeskommune. Utvalget konkluderte på den andre siden og med at endringer var nødvendig.

I 2000 la oppgaveutvalget fram sin innstilling. Utvalget mente fylkeskommunen hadde gode resultater med de videregående skolene, men hadde mindre suksess med sykehusene. Også forventningene som lå på fylkeskommunen som en utviklingsaktør var ikke innfridd (Selvik 2003, 79). Utvalget mente likevel at fylkeskommunen fortsatt burde ha ansvar for sykehusene, og styrke fylkeskommunens oppgaveportefølje. I 2002 ble sykehusene overført fra fylkeskommunen til staten. Denne overføringen skjedde altså under en Arbeiderparti-regjering som i flere tiår hadde jobbet for å styrke fylkeskommunen

Da de rødgrønne vant valget i 2005 var målet å erstatte fylkeskommunen med sterkere og større regioner. I regjeringen samarbeidsplattform, Soria-Moria-erklæringen, står det:

«Gjennom et nytt regionalt forvaltningsnivå skal flere oppgaver og mer ansvar desentraliseres fra staten og samles i nye, folkestyrte regioner» (Plattform for regjeringssamarbeid mellom AP, SV og SP 2005-2009, 30).

Videre spesifiserer plattformen at det skal avklares hvilke oppgaver, myndighet og ansvar fra staten som skal overføres til nye regioner. Det skal også sikres finansiering i samsvar med disse oppgavene. Regjeringen har som mål at endringene skal være fullført og framlagt i Stortinget slik at regionreformen kan iverksettes innen 1. januar 2010 (Plattform for regjeringssamarbeid mellom AP, SV og SP 2005-2009, 31).

Videre spesifiseres det at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet. Selv om dette ikke spesifiseres for regionene, kan det likevel tenkes at regjeringen ønsker det samme for nye regioner da Stortinget vedtok sammenslåing basert på frivillighet i 1995 (Klausen et. al 2016, 265).

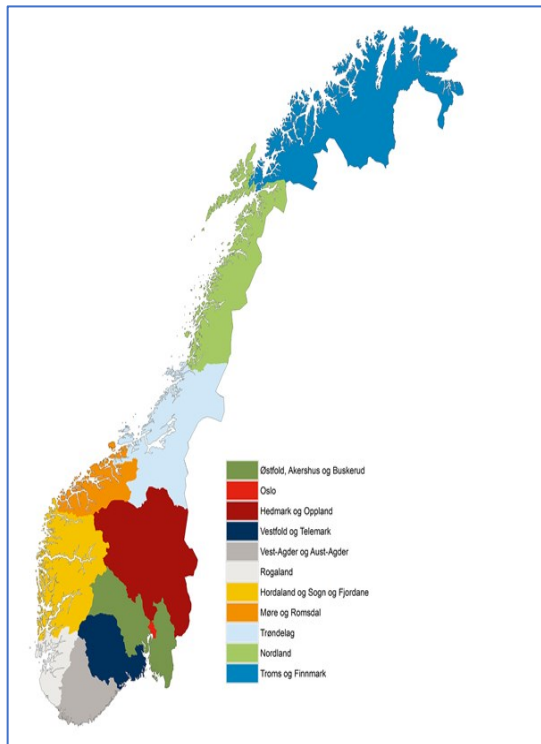
I 2004 ble lokaldemokratikommisjonen opprettet og fikk som oppgaven å analysere og vurdere vilkårene for, og utformingen av, lokaldemokratiet (NOU 2006: 7,7). Dette med bakgrunn i bekymringen rundt lavere valgdeltakelse i lokalvalgene. Kommisjonen kom fram til at staten og kommunene har et felles ansvar for å medvirke til et deltakerorientert lokaldemokrati. Da den rødgrønne regjeringen sendte ut stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) *regionale fortrinn – regional framtid* lå den samme bekymringen til grunn. Selv om lokaldemokratikommisjonen viser til at innbyggerne forstått har tillit til fylkeskommunen og kommunene, er velgernes deltakelse i valg mer situasjonsavhengig enn før (Kommunal- og regionaldepartementet 2007, 24).

Det er stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* som ligger til grunn for reformforsøket til den rødgrønne regjeringen. Hovedprinsippet for regionreformen var generalistprinsippet, som innebærer at oppgavene på regionalt nivå skal være fler-funksjonelle, og alle regionene skal ha de samme oppgavene. Stortingsmeldingen lister opp en rekke mål for reformen (kommunal- og regionaldepartementet 2007, 6). Et av målene var blant annet å forsterke folkestyret og demokratiet på lokalt og regionalt nivå. Dette skulle komme som et resultat av desentralisering av myndighet og makt, og klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Det andre målet var å få en mer samordnet og effektiv forvaltning gjennom å se ulike sektorer i sammenheng med hverandre innenfor regionene. Det tredje målet var å skape verdier og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, noe som vil sikre framtidig grunnlag for velferd. Det siste målet var å sikre en effektiv ivaretagelse av nasjonale mål. Dette innebærer for eksempel bærekraftutvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet. Som målene viser legger regjeringen spesielt vekt på oppgavene som regional utviklingsaktør. I meldingen blir det i tillegg fremmet et ønske om å gi fylkeskommunene oppgaver innenfor samferdsel, landbruk, forskning og utdanning, regional planlegging og kultur og miljø (Kommunal- og regionaldepartementet 2007, 7-8).

Regjeringen viser videre tydelig til frivillighet som en forutsetning for regionreformen, etter vedtaket i Stortinget i 1995. Sammenslåinger skal baseres på lokale initiativ, vurderinger og beslutninger. Reformen skal heller ikke føre til sentralisering, og det skal være en tydelig arbeidsfordeling mellom staten, regionene og kommunene. For regionene og kommunene skal generalistprinsippet ligge til grunn, noe som betyr at alle regionene skal ha ansvar for de samme oppgavene (Kommunal- og regionaldepartementet 2007, 16-17).

Det kommer tydelig frem at fylkeskommunene skulle styrkes. På den andre siden av den politiske skalaen, hos Høyre og Fremskrittspartiet, er ønske om å fjerne fylkeskommunen som mellomnivå høyt. I midten er Kristelig Folkeparti og Venstre lent mot regjeringens ønske om å beholde fylkesnivået. En av organisasjonene som presset sterkest på for sterkere regioner er KS, kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (Baldersheim og Rose 2016, 264). De kom med flere utredninger om regioninndeling og funksjonsoverføring til regionene. Utenom noen få endringer innenfor regional planlegging og samferdsel ble aldri reformen gjennomført.

2.2.3 2013 -



Figur 2: Ny fylkesinndeling fra 2020.

I motsetning til forsøket fra den rødgrønne regjeringen, ble forsøket til mindretallsregjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet mer «vellykket». Regionreformen ble vedtatt våren 2016.

I Sundvolden-erklæringen, samarbeidsplattformen for samarbeidspartene Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre, står det:

«Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikre på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet 2013, 47).

I dette tilfellet ser vi en mindretallsregjering med to partier som i utgangspunktet er mot fylkeskommune. Begge partiene har vedtatt i sine partiprogram for perioden at de ønsker å legge ned mellomnivået.

Høyre skriver i sitt program:

«Høyre mener fylkeskommunens oppgaver i hovedsak kan overtas av kommunene, og at en kommunereform vil legge bedre til rette for et mangfold av lokalsamfunn med flere muligheter større ansvar og nye oppgaver» (Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017, 63).

Fremskrittspartiet skriver i sitt program:

«Fylkeskommunen har vært, og er, unødvendig og fordyrende ledd i den offentlige forvaltningen. Vi vil derfor legge ned fylkeskommunene som selvstendig

forvaltningsnivå, og fordele oppgavene mellom kommunene, staten og private» (Fremskrittspartiets stortingsvalgprogram 2013-2017, 6).

Begge partiene mener altså at oppgavene til fylkeskommunen kan overtas av et annet forvaltningsnivå, og kan sees i sammenheng med debatten rundt overføringen av sykehusene til et nytt regionalt nivå. Ettersom at regjeringen var i mindretall var de helt avhengig av støtte fra Krf og Venstre. Sentrumpartiene, samt venstresiden, er for å opprettholde fylkeskommunen som mellomnivå, og sammen med kommunereformen ble derfor regionreformen ønsket av støttepartiene til regjeringen. Ettersom at et flertall på Stortinget er for å beholde fylkeskommunen etter vedtak om å beholde fylkeskommunen i 2015, samt at vurdering av forvaltningsnivået tidligere har sett at det kreves en endring, la regjeringen frem Stortingsmeldingen nr. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Stortingsmeldingen omhandler den blå-blå regjeringens forslag til regionreform, der regjeringen forslår å gjennomføre reformen fra 2020 samtidig med kommunereformen. Regionreformen skal lege til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn og muligheter, samt bedre samordning av sektorer. Derfor skal det regionale nivået tydeliggjøres og utvikles som samfunnsutviklere. Meldingen presiserer videre at regjeringen vil bygge videre på de rollene, oppgavene og funksjonene som fylkeskommunen har i dag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (2016) ble vedtatt, og et flertall på Stortinget støtter forslaget om ti nye regioner.

Som følge av stortingsvedtaket om regionreform i 2016, ble det også vedtatt at det skulle opprettes et utvalg som skal foreslå nye oppgaver til regionene når en ny regionstruktur blir fastslått. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opprettet derfor et ekspertutvalg med oppgave om å foreslå nye oppgaver til fylkeskommunene fra 2017. I rapporten fra utvalget foreslår utvalget å overføre oppgaver og virkemidler fra en rekke statlige etater (Rapport til kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018). Oppgavene som foreslås overført er knyttet til næringsutvikling, samferdsel, klima og miljø, kultur og helse (Rapport til kommunal og moderniseringsdepartementet 2018, 10-13). Videre tar også dette utvalget utgangspunkt i generalistkommuneprinsippet.

3 Teori

I dette kapitlet vil oppgavens teoretiske og analytiske rammeverk legges frem. Problemstillingen for oppgaven er «Hva forklarer Arbeiderpartiets endring i regionreformen fra regjering til opposisjon». Oppgaven vil derfor se på Arbeiderpartiets politikk og politiske handlinger i to reformperioder, og hvordan disse periodene kan plasseres innenfor de ulike perspektivene oppgaven vil ta for seg. I stor grad har oppgaven fokus på å både beskrive og forklare. Det vil derfor presenteres både beskrivende og forklarende teorier for å svare på problemstillingen. For å forklare Arbeiderpartiets handlinger vil oppgaven ha fokus på organisasjonsteori som søker å beskrive og forklare organisasjoner.

Ettersom at denne oppgaven vil se på et politisk parti vil det teoretiske rammeverket dreie seg rundt ønsket om å forklare organisasjonens adferd og handlinger. Dette er teori som ønsker å forklare. I statsvitenskapen er det to organisasjonsteoretiske tilnærminger, eller perspektiver, som vil være svært relevant for denne oppgaven. Det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle er alle presentert av Christensen et. al. (2014) der begge perspektivene har som formål å forstå og forklare organisatoriske elementer. Det vil også sees på strømningsperspektivet som ser på årsaker til at reformbehov og endring oppstår. Fordelen ved å bruke flere teoretiske perspektiver er at de vil i større grad bidra til å forstå og forklare problemstillingen best mulig, og fange opp ulike funn.

Dette kapitlet vil også ta for seg begrepsforklaring knyttet til regionreformen, som region og regionalisering. Det vil også bli redegjort for ulike formål med reform og reformstrategier. Grunnen til dette er for å senere kunne linke formål og strategi til Arbeiderpartiets håndtering av regionreformen i regjering og opposisjon. Dette er teori som ønsker å forklare. Det vil først gjennomgå begrepsavklaring og deretter vil oppgaven se på formål med reform og ulike reformstrategier. Oppgaven vil deretter gå over til å forklare det instrumentelle og institusjonelle perspektivet, og sist strømningsperspektivet.

3.1 Begrepsavklaring

3.1.1 Region og regionalisering

Begrepene region og regionalisering blir ofte brukt og forstått på forskjellig måte. Derfor er det viktig å det i denne oppgaven blir redegjort for en forståelse av begrepet. Også begrepet region kan være nødvendig å se nærmere på, ettersom at region gjentatte ganger i debatten om regionreformen snakker om å erstatte fylkeskommunen med «større og sterkere regioner». I «region» ligger det ikke implisitt i ordet at dette må være noe som er større en fylkeskommunene, men det er det som har blitt fokuset i reformprosessene. Ser man på regioner i en større sammenheng, kan fylkeskommuner beskrives som Norges svar på regioner (Baldersheim og rose 2016, 264). Helt enkelt beskriver region et geografisk område. I debattene om regionreformen blir det ofte referert til

Regionalisering kan forstås som en prosess der regionene overtar oppgaver som tidligere har vært andre aktørers ansvarsområde, som kommuner, staten, private eller frivillige (Baldersheim og Rose 2016, 263). Dette skjedde for eksempel da fylkeskommunene overtok ansvaret for videregående opplæring på 1970-tallet, en oppgave som tidligere lå hos kommunene. Fylkeskommunen kan også overta statlige oppgaver som en form for desentralisering.

3.2 Formål med regionreform

Dersom man tar utgangspunkt i sammenslåing av forvaltningsenhetene i regionreformen er målet som regel å oppnå stordriftsfordeler (Baldersheim og Rose 2016, 258). Argumentasjon som går på at større enheter bedre kan rekruttere nødvendig fagkompetanse brukes også om større forvaltningsenheter. Baldersheim og Rose (2016, 252) viser til analyser av reformprosesser fra flere land som viser at de begrunnelsene som viser seg som mest sentrale for iverksettelse av forvaltningsreformer er målet om å lage en mer effektiv offentlig forvaltning. Dette betyr at man vil ha en offentlig forvaltning som klarer å forvalte de oppgavene som de er gitt. Dette er også begrunnelsen for kommunereformen i Norge. Her knytter Baldersheim og Rose (2016, 256) inn skalafordeler og skalaproblemer. Dette handler om å finne måter å organisere forvaltningen på, samt fordele ansvar, som passer med den geografiske størrelsen. Dette er i hovedsak satt opp mot kommunereformen, men i denne oppgaven vil det prøves ut om det kan settes i kontekst av regionreformen.

Problemet til reformer som inkluderer territorier er altså å finne en skala for finansiering, omfang og art for offentlig oppgaver, og årsaken til at man vil endre fylkeskommunens eller kommuners struktur er som regel at det geografiske området er for lite til å løse oppgaver som ønskes løst innenfor området. Baldersheim og Rose (2016) søker å bruke erfaringer fra andre europeiske land for å finne andre måter å løse skalaproblemet på. Den vanlige løsningen på problemet med at områdene gjerne er for små er sammenslåing eller interkommunale samarbeid. Gjennom å se på en rekke europeiske land så Baldersheim og Rose (2016, 256-263) på alternative løsninger på problemet. De finner i sin studie fire kategorier for territorielle reformer:

1. Utvidelse/sammenslåing av forvaltningsenheter
2. Nettverk
3. Funksjonell differensiering
4. Regionalisering

Som nevnt er målet med sammenslåing å oppnå stordriftsfordeler, samt styrking av nødvendig fagkompetanse. Dette gjelder begge regionreformene i denne oppgaven, der målet har vært å få større og sterkere regioner gjennom sammenslåing. Baldersheim og Rose viser til land som Danmark, Storbritannia og Hellas som alle har gjennomført en rekke sammenslåinger. Spesielt i Storbritannia ble kommunesammenslåinger i etterkrigstiden basert på troen om at «større er bedre», men reformer som er gjennomført har vært preget av mistillit til kommunene og kommunale systemet i Storbritannia er i dag preget av asymmetri og variasjoner mellom landsdeler (Baldersheim og Rose 2016, 258-259).

Kategorien som går ut på løsning av oppgaver gjennom nettverk innebærer at kommuner som er relativt likestilte løser en oppgave som går på tvers av kommunegrensene i felleskap (Baldersheim og Rose 2016, 261-262). Dette gjelder også oppgaver som kan generere stordriftsfordeler dersom de løses i fellesskap. Et eksempel Baldersheim og Rose bruker er Tsjekkia. I Tsjekkia ble det gjennomført en rekke tvangssammenslåinger av kommuner under det kommunistiske regimet. Da dette regimet falt ble tvangssammenslåingene reversert på grunn av store initiativer fra lokale aktører. Selv om det i Tsjekkia erkjennes at det eksisterer skalaproblemer ønsker ikke myndighetene tvangssammenslåing av kommunene igjen. De har heller valgt å vedta et nasjonalt rammeverk for interkommunalt samarbeid. Under behandlingen av kommunereformen i Norge i 2004-2005 sa et stort flertall av kommunene at de klarte å løse

sine oppgaver gjennom interkommunale samarbeid, og dermed ikke ønsket kommunesammenslåing (Baldersheim og Rose 2016, 262).

Funksjonell differensiering innebærer at kommuner ikke utfører de samme oppgavene, der gjerne de største kommunene har ekstra oppgaver utover de grunnleggende oppgavene. Dette innebærer en tredeling i kommunestrukturen (Baldersheim og Rose 2016, 262-263). Førsteordens kommuner løser kun de helt grunnleggende oppgavene, mens andreordens kommuner har fått delegerte statlige oppgaver, og utfører dem også for de mindre nabokommunene. Tredjeordens kommuner tar på seg oppgaver som normalt utføres av statlige distriktsorganer.

Regionalisering som territoriell reform skjer når de regionale enhetene overtar eller blir tildelt nye oppgaver (Baldersheim og Rose 2016, 263). Som allerede nevnt kan dette skje gjennom at fylkeskommunen overtar kommunale oppgaver, eller gjennom desentralisering der de får oppgaver fra staten. Det kan også opprettes helt nye oppgaver.

I denne oppgaven vil det i hovedsak være snakk om sammenslåing og regionalisering, da det er disse to kategoriene av territoriell reform som regionreformprosessene i Norge har vært preget av.

3.3 Reformstrategier

Baldersheim og Rose (2016, 265-269) presenterer også en rekke reformstrategier som ønsker å forklare hvordan endringer gjennom reform gjennomføres. De viser til to dimensjoner dersom målet med reformen er strukturelle endringer:

1. Det territorielle omfanget av reformene
2. Rom for lokal medvirkning

Når det kommer til det territorielle omfanget kan dette deles i to – reform som omfatter alle enhetene eller reform som kun berører noen få enheter i et bestemt distrikt. Rom for lokal medvirkning kan også variere der prosesser i reformen kan fremgå ensidig fra nasjonale myndigheter eller sammenslåinger initieres av det lokale eller regionale nivået. Det er likevel vanskelig for nasjonale myndigheter å overkjøre de andre forvaltningsnivåene ettersom at Norge må forholde seg til Europarådets rekommandasjon om lokalt selvstyre. Denne inneholder et

avsnitt som sier at forvaltningsnivåene og befolkningen skal høres i grensejusteringer og sammenslåingssaker. Derfor må nasjonale myndigheter til en viss grad inkludere lokal medvirkning (Baldersheim og Rose 2016, 265-266). Med dette som utgangspunkt skisser Baldersheim og Rose fire alternative reformstrategier, den jakobinske strategien, den girondinske strategien, forsøksstrategien og overstyringsstrategien. Baldersheim og Rose bruker eksempler fra europeiske land når de legger frem de fire strategiene.

For den jakobinske strategien bruker de Danmark og Hellas som eksempel. Denne strategien er en kombinasjon av landsdekkende omfang og lite rom for lokal medvirkning. I begge landene ble reformen initiert av nasjonale myndigheter med utgangspunkt i landet som en helhet (Baldersheim og Rose 2016, 266-267). Kun på slutten av prosessen ble kommunene inkludert ved at de selv kunne velge hvem de ønsket å forhandle med i en sammenslåingsprosess. I Danmark la ikke nasjonale myndigheter inn incentiver for forhandlinger, og truet heller med tvangssammenslåing av kommuner som ikke fant en samarbeidspartner. Dette viste seg å være svært effektivt i favør av de nasjonale myndighetenes ønske om størrelse. I Hellas spilte finansielle incentiver en rolle for sammenslåingsprosessen. I begge landene ble hovedstaden tatt ut av prosessen, noe som går i mot den jakobinske strategien. Dette ser man i dagens regionreform også, der Oslo er blitt behandlet for seg selv, og tatt ut av sammenslåingsprosessen.

I den girondinske strategien er motsatt av den jakobinske, og bygger på mye rom for lokal medvirkning og det territorielle omfanget er mer basert på hver enkelt kommune eller region (Baldersheim og Rose 2016, 267). Her blir Nederland brukt som eksempel, der provinsene koordinerte sammenslåingsprosessen, kommunene ble konsultert om planene og parlamentet kommer med det endelige vedtaket. I noen tilfeller organiserer kommunene folkeavstemning. Slike prosedyrer går som regel langsomt, og sammenslåinger kan likevel bli avvist. Baldersheim og Rose viser til frivillighetsvedtaket fra 1995 som et eksempel på strategi i Norge, et vedtak som gir stort rom for lokal medvirkning.

Forsøksstrategien er en kombinasjon av landsdekkende omfang og stort rom for lokal medvirkning. Her kan det være variasjon mellom distriktene med tanke på hvilken framgangsmåte som brukes. Som eksempel brukes blant annet Frankrike, der de har eksperimentert med skalaproblemet gjennom regionalisering (Baldersheim og Rose 2016, 268). Frankrike har i sin regionaliseringsreform på 2000-tallet hatt variable overføringer av myndighet til regionene.

Den siste reformstrategien er overstyringsstrategien. Dette er en strategi som kombinerer distriktavgrenset territorielt omfang og lite rom for lokal medvirkning. Denne strategien brukes som regel når andre strategier ikke lykkes, og innebærer at nasjonale myndigheter overstyrer lokale ønsker gjennom for eksempel tvangssammenslåing. Den avhenger også av at det er politisk vilje til overstyring. Denne strategien er typisk for situasjoner der nasjonale myndigheter ønsker ulike løsninger for et bestemt område, men der de lokale aktører stiller seg mot.

Rom for lokal medvirkning	Territorielt omfang		
		Landsdekkende	Distriktavgrensning
	Lite	Jakobinsk	Overstyring
	Stort	Forsøk	Girondinsk

Tabell 1: Strategier for territoriale reformer (Baldersheim og Rose 2016)

Baldersheim og Rose oppsummerer med å si at den jakobinske strategien brukes sjeldent i dag, og ser ut som at reformprosesser baserer seg på forhandlings- og forsøksorienterte strategier. Det legges ofte til grunn hvordan lokale og regionale styringsnivåene tilslutter seg reformen, og tilpasser seg områdene heller enn at hele landet får et likt resultat.

I denne oppgaven vil reformprosessene settes opp mot disse strategiene for å se hvilken strategi de to regjeringene har basert seg på. Hvilken strategi som ligger til grunn for reformforsøkene kan muligens ha betydning for Arbeiderpartiets endring i regionreformen, og forklare handlingene under reformbehandlingene.

3.4 The joint-decision trap

En teori som også presenteres av Baldersheim og Rose (2016) er «the joint-decision trap», en teori som er utviklet av Fritz Scharpf (1988). Denne teorien ser på samspillet mellom sentrale beslutninger og enighet eller uenighet fra lokale nivåer, og bygger på problemer med det å åpne for mye rom for lokal medvirkning i reformprosessen. Med andre ord kan sentrale beslutninger overkjøres av lokale aktører. Baldersheim og Rose setter dette i sammenheng med regionreformen som ble prøvd gjennomført av den rødgrønne regjeringen. Som nevnt tidligere

hadde den rødgrønne regjeringen flertall, og i tillegg var både KrF og Venstre lent mot venstre i saken. Hvorfor ble det derfor ikke noe av? Denne teorien vil bli brukt som beskrivende teori, der fokuset ligger på hvordan en reform kan lykkes eller mislykkes. Som vi allerede vet blir reformen fremmet av den rød-grønne regjeringen beskrevet som mislykket, mens den blå-blå regjeringen i stor grad ses på som vellykket ettersom den har ført til både oppgaveendringer og, ikke minst, den største strukturendringen på lenge.

Baldersheim og Rose (2016, 265) mener dette kan forklares gjennom «the joint-decision trap». Ved å se på hvordan organiseringen av vedtaksprosessen hadde flere innslag definert som nedenfra-og-opp, noe som la kjepper i hjulene for reformen. Scharpf (1988) beskriver hvordan denne «fellen» kan oppstå gjennom to punkt:

1. Ved at beslutningstakere på ulike styringsnivåer er gjensidig avhengig av hverandre.
2. Ved at beslutningstakere handler rasjonelt egoistisk, og dermed kun tenker på det som er best for en selv, og ikke på helhetens beste.

Dette betyr i praksis, gjennom bruk av regionreformen, at regjeringen inkluderte fylkeskommune i behandlingen, og ba de ha en mening om hvilket alternativ de ønsket av de to hovedforslagene regjeringen hadde presentert. Hovedforslagene er presentert tidligere i oppgaven og er 1. færre større regioner og 2. nye funksjoner til de eksisterende fylkeskommunene. I tillegg fikk de inngå samtaler om sammenslåing med nabofylker. Åtte fylkeskommuner sa at de var innstilt på å gå inn i samtaler med nabofylker, mens elleve sa de ikke ville slås sammen. I stor grad var det geografien som ødela for sammenslåing, da de som stilte seg villig til sammenslåing hadde en nabo som blokkerte. Et eksempel på dette er at Sør-Trøndelag var villig til å slå seg sammen med Nord-Trøndelag, mens Nord-Trøndelag ikke ønsket sammenslåingen. Dette førte til at Nord-Trøndelag avgjorde med sin nei-stemme ettersom frivillighet lå til grunn for sammenslåing. På grunn av vedtaket om frivillighet tidligere fikk derfor fylkeskommunene som ikke ønsket sammenslåing bestemme, og regionreformen kollapset.

I tillegg til at selve reformstrategien og formålet med reform som er diskutert til nå er det viktig å forstå hvordan arbeiderpartiet har handlet kan det være nyttig å se nærmere på hva som gjør at en reformprosess oppstår i utgangspunktet. Denne problemstillingen ønsker strømningsperspektivet å forklare.

3.5 Strømningsperspektivet

Mens det instrumentelle og institusjonelle perspektivet som skal diskuteres senere i dette kapitlet i stor grad søker å forklare partienes handling, er strømningsperspektivet hovedsakelig beskrivende teori. Denne teorien vil her bli brukt for å beskrive hva som gjorde at regionreformen i det hele tatt ble et tema i de to periodene. Teorien kan også bidra til å forstå handlinger nettopp gjennom å forstå hvorfor Arbeiderpartiet og den blå-blå regjeringen ønsket reform i utgangspunktet.

I strømningsperspektivet blir beslutninger om endring sett på som en sett med strømmer av problemer, løsninger, deltakelse eller valgmulighet (Cohen, March og Olsen 1972, 3). Denne teorien presenteres i Choen et al (1972) som en Garbage Can-teori. Perspektivet ser altså på hvordan organisasjoner fatter beslutninger. Kingdon (1995) presenterer også et sett med strømninger i sin teori om «Windows of opportunity». Han beskriver en politisk prosess som stabil, men dersom det skjer en sammenkobling av tre strømninger kan det åpne seg et vindu som gir mulighet for reform. I motsetning til Choen et. al (1972) legger Kingdon (1995) mer vekt på at det er strategiske, rasjonelle aktører innenfor tilfeldighetene som arbeider for sine interesser. Kingdon (1995) kaller de tre strømningene for problemstrømningen, policy-strømningen (løsningsstrømmen) og politikkstrømningen. Denne teorien handler derfor om hvordan man løser problemer og hvordan aktører i lys av dette tar valg som vil gi mulighet for å nå målene sine. Ettersom aktører ses på som rasjonelle og strategiske kan man sette denne teorien i sammenheng med det instrumentelle perspektivet.

Den første strømmingen er problemstrømmen. Den består av anerkjente problemstillinger som beskriver en situasjon som ikke er den ønskede situasjonen. Dette kan senere bidra til et krav om endring innenfor situasjonen. Årsaker til at noen saker får oppmerksomhet kan være at det oppstår større hendelser eller kriser. Dette kan bidra til at politikere forstår alvor i de gjeldene sakene, og foreslår radikale endringer på bakgrunn av det. En annen årsak kan være mottakelsen enkelte saker får fra befolkningen (Kingdon 1995). I denne studien kan for eksempel nedsettelsen av utvalg være starten på problemstrømmen, gjennom at for eksempel Christiansen-utvalget eller ekspertutvalget vurderer fremtidens fylkeskommuner. Utvalg blir gjerne foreslått når partier på Stortinget foreslår en vurdering av noe eller ønsker om at regjeringen skal se nærmere på spesifikke saker.

Den andre strømmingen er løsningsstrømmen, der løsninger på problemet blir presentert. Her blir også spesifikk politikk formulert (Kingdon 1995, 196). Et eksempel på dette i denne sammenhengen er at ulike aktører i samfunnet fremmer forslag som kan bidra til regionreformen, eller motsatt, prøve å forhindre politikken i å bli gjennomført dersom det går mot deres interesser. Igjen kan eksempelet med utvalgene brukes, når utvalgene presenterer sine vurderinger.

Den siste strømmen er deltakelsesstrømmen, eller den politiske strømmen som Kingdon (1995) kaller den. Denne strømmingen er gjerne satt sammen av ulike krefter som har interesser i den gjeldende politiske situasjonen, dagsorden eller valgresultat (Kingdon 1995, 200). I denne studien er eksempler som de lokale og regionale forvaltningsnivåene passende for å beskrive denne strømmen. Det kan også være andre aktører som KS, fagforeninger, næringslivet og andre som har en mening om reformen.

Det er når disse strømmingene kommer sammen at det er kan føre til en beslutningsprosess. Strømmingene vil til en hver tid eksistere uavhengige av hverandre. Setter man denne teorien opp mot Arbeiderpartiet og regionreformen kan man si at disse strømmingene skapte et vindu, eller en mulighet for partiet til å endre måten det fylkeskommunale nivået fungerer, gjennom å endre oppgaveporteføljen og fylkesstrukturen.

Oppgaven vil nå ta for seg det forklarende teoretiske rammeverket, der det instrumentelle og institusjonelle perspektivet blir gjennomgått.

3.6 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet ser på en organisasjon som et instrument, eller verktøy, for å oppnå mål. Det har derfor en rasjonell tilnærming til organisasjoner og organisasjonenes funksjon. Organisasjoner blir altså sett på som rasjonelle dersom de legger til rette for å gjennomføre og realisere sine mål (Logic of instrumentality). Denne tilnærmingen fokuserer mest på de strukturelle og formelle trekkene ved en organisasjon (Christensen et. al. 2014, 35-41). Hvordan organisasjonen ser ut vil altså påvirke hvordan organisasjonen fungerer innvendig, og organisasjonsstrukturen vil formes og designes gjennom rasjonelle vurderingen av hvordan organisasjonen bør være organisert for å best oppnå sine mål. Likevel viser det instrumentelle perspektivet til viktigheten av utenforliggende årsaker som kan påvirke organisasjonen. Et eksempel på dette er økonomisk krise. Perspektivet fokuserer i hovedsak på

målet, og hvordan organisasjoner sin adferd kan styre av deres mål. I tillegg gir perspektivet aktører i organisasjoner stor evne til rasjonell kalkulasjon og det antas at de handler formålsrasjonelt, noe som kjennetegner det Christensen et. al (2009, 14) kaller den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten.

I den hierarkiske varianten er det rasjonell handling hos ledere som er i fokus. Som navnet tilsier kan dette resultere i mer vertikal samhandling innad i organisasjonen, heller enn horisontal samhandling. Forhandlingsvarianten fokuserer mer på forhandlinger og kompromisser mellom aktører som har motstridende interesser.

March og Olsen (1989) forklarer at handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er konsekvenslogikk, og er basert på en mål-middel-tankegang. Dette betyr at man forsøker å forutsi hvilke konsekvenser en handling vil få.

I denne oppgaven er hovedmålet å se på en organisasjons atferd. Dersom man ser på Arbeiderpartiet og regionreformen gjennom det instrumentelle perspektivet må man spørre seg «hva er målet»? Fordi målet er så sentralt i det instrumentelle perspektivet må fokuset ligge på å se etter hva partiet ønsker å oppnå og hva slags middel de ønsker å bruke for å oppnå målet.

3.7 Det institusjonelle perspektivet

I et institusjonelt perspektiv handler det om likeverd mellom de som beslutter endring og de som blir utsatt for endring, og at de har felles interesser og ressurser. Det antas at det er uformelle normer og verdier i en organisasjon som kan påvirke beslutningsadferden. Det er altså ikke strukturen, slik som i det instrumentelle perspektivet, men heller organisasjoners kultur som er i sentrum når organisasjoner handler. Man kan også si at organisasjonen ikke handler ut i fra hva som er rasjonelt eller egoistisk, men heller hva som er akseptert og forventet (Logic of appropriateness) (Christensen et. al 2014, 36, March and Olsen 1984, 1989). På en annen måte kan man si at organisasjoner har en normativ forståelse av egeninteresse og identitet.

Denne tilnærmingen ser på organisasjoner som institusjoner der organisasjoner vil være bundet til kulturelle normer som organisasjonen har hatt over lengere tid. Derfor vil organisasjonen endre seg gradvis fordi den er fanget i det som kalles stivhengighet (Krasner 1988, 67). Med stivhengighet menes det at tidligere beslutninger vil være styrende for hvilke beslutninger som kommer på et senere tidspunkt. På grunn av dette vil det om regel være vanskelig å gjennomgå

radikale endringer i organisasjonen. Man kan også forvente at ut fra dette perspektivet at endringer kommer gradvis og kan være relativt små. Endringene vil også utvikle seg i en retning som ikke strider i mot de allerede etablerte reglene og normene organisasjonen har.

	Det instrumentelle perspektivet	Det institusjonelle perspektivet
Syn på organisasjoner	Organisasjoner er Instrumenter/verktøy for å oppnå mål.	Beslutningsatferd påvirkes av uformelle normer og verdier. Stiavhengighet
Mål	Mål skapes gjennom forhandlinger. Mål er gitt av ledere. Blir utført gjennom formell struktur og normer	Mål utvikles gjennom prosesser over tid.
Endring	Endring er en planlagt og organisert prosess Endring styres av interne prosesser	Endring skjer over lengre tid Endring skjer basert på indre behov

Tabell 2: Hovedpoengene i det instrumentelle og institusjonelle perspektivet.

3.8 Hypoteser

Ut fra teoriene som er gjort rede for i dette kapittelet er det utredet fire hypoteser som er presentert tidligere i oppgaven. Disse hypotesene bygger på både teori og empirien i oppgaven, og har som formål å hjelpe til med å forklare endringene til Arbeiderpartiet. Hypotesene kan

også forstås som antakelser på funn denne oppgaven kan ha basert på det teoretiske rammeverket. Hypotesene er begrunnet tidligere i oppgaven

H1: Tvang er avgjørende for om Arbeiderpartiet er for eller mot sammenslåinger av fylker.

H2: Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i regjering kan forklares ut fra et instrumentelt perspektiv.

H3: Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i opposisjon kan forklares ut fra et institusjonelt perspektiv

H4: Arbeiderpartiet tilpasser seg rollen som regjeringsparti eller opposisjonsparti.

Oppsummering

I dette kapittelet har det blitt gjort rede for teorier som kan forklare organisasjoners endringer, samt beskrivende teori som gir mulighet til å forstå hvorfor regionreformen oppstod som tema, og hvorfor reformer lykkes eller mislykkes.

Kapittelet har gjort rede for Baldersheim og Rose (2016) sine typologier og kategorier for reformstrategi og formål med reform. Ved bruk av deres typologier og kategorier kan studien klarlegge hvor de to reformene kan plasseres innenfor disse. Dette kan bidra til å forklare hvorfor utfallet av reformene er blitt slik de er blitt, og om strategiene kan ha en påvirkning på Arbeiderpartiets handlinger i begge prosessene.

Den forklarende teorien ønsker å forklare hvordan organisasjoner handler basert på to perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Det instrumentelle perspektivet legger formålsrasjonalitet til grunn, mens det institusjonelle perspektivet baserer seg på at det heller er uformelle normer og verdier som ligger til grunn for organisasjoners handling.

I tillegg presenteres teorier som strømningsperspektivet og «the joint-decision trap». Strømningsperspektivet går ut på å forstå hvorfor endringer oppstår

Dette er alle teorier som skal hjelpe å svare på problemstillingen om hvorfor Arbeiderpartiet har gått fra å forsøke å innføre en regionreform til å stemme mot den blå-blå regjeringens regionreform. Teoriene er også brukt for å utlede hypotesene i studien.

4 Metode og data

For å kunne svare på hva som har gjort at Arbeiderpartiet har endret syn på regionreformen fra regjering til opposisjon må riktig vitenskapelig framgangsmåte ligge til grunn. I dette kapitlet vil oppgaven redegjøre for studiens metode og forskningsdesign. Det vil også bli redegjort for valg av datagrunnlag for oppgaven, samt datainnsamlingens validitet og reliabilitet. Hensikten med dette kapitlet er å begrunne de metodiske valgene som er gjort i oppgaven og datamaterialet i oppgaven vil bli vurdert gjennom å se på reliabilitet og validitet. I tillegg vil det i dette kapitlet diskuteres hva som er studiens styrker og svakheter og veie dem opp mot hverandre. Dette kapitlet vil bli delt opp i tre deler. Den første delen vil presentere hva som kjennetegner en casestudie og hvorfor dette er den relevante metoden å bruke i denne oppgaven. Den neste delen presenteres dokumentanalyse som er underkategorien til casestudie som brukes i denne oppgaven. Den siste delen vil det gjøres rede for datainnsamlingen som ligger til grunn for oppgaven.

Det som avgjør hvilken metode som egner seg mest i en studie er i hovedsak problemstillingen. Oppgaven ønsker å se på hva som har ført til at Arbeiderpartiet har endret holdning til regionreformen fra regjering til opposisjon. Derfor kan oppgaven beskrives som en studie med få enheter og som ønsker dybdekunnskap om de få enhetene. Samtidig er det en komparativ analyse av to perioder i Arbeiderpartiet. Oppgaven vil derfor være en komparativ casestudie av Arbeiderpartiets periode i regjering og opposisjon, der hovedmålet er å få kunnskap og forståelse av Arbeiderpartiets politiske endring i løpet av en bestemt tidsperiode.

Hovedsakelig skiller det mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming i statsvitenskapen, der denne oppgaven vil ha en kvalitativ tilnærming.

4.1 Casestudie som forskningsdesign

Denne type forskningsdesign har som hensikt å få dypere forståelse av en valgt case, og kan kalles en dybdestudie. Å ha casestudie som metode betyr også at oppgaven vil ha en deskriptiv form med små utvalg som har som mål å belyse årsakssammenhenger (George og Bennett 2005, Gerring 2007). Ettersom oppgaven tar for seg to perioder vil oppgaven kunne forklare mer enn dersom kun en periode var i fokus. I kvalitativ metode er hensikten å skape forståelse av en case, slik at man kan få et mer presist bilde av et spesifikt fenomen (Gerring 2012, 412). Det er altså de underliggende årsakene til Arbeiderpartiets endring oppgaven er ute etter å finne og

dermed besvare problemstillingen. Hovedmålet med oppgaven er å forklare hvorfor og hvordan noe har skjedd, og casestudie som forskningsdesign vil derfor være mest gunstig for å svare på problemstillingen. Kvalitativ metode starter gjerne med et sett med forutsetninger og et teoretisk rammeverk som ligger til grunn for en problemstilling og et sett med hypoteser. Dette samsvarer med denne oppgavens oppbygging, og argumenterer derfor for bruken av en kvalitativ tilnærming.

Det skilles mellom ulike typer casestudier, og Gerring (2007, 28) viser til tre typer. Den første er caser som studeres over tid og kalles case diakron. Den andre typen er en synkron studie der formålet er å se på variasjon innenfor caset. Den siste typen casestudie er en blanding av de to første, der man ser på variasjonen innenfor caset over tid. Denne oppgaven vil se på Arbeiderpartiets endring fra regjering til opposisjon, noe som kan defineres som den siste typen casestudie.

George og Bennett (2005, 19-22) viser til fire faktorer som er til fordel for casestudier. Den første er at oppgaven vil ha stor konseptuell validitet, noe som vil gi mindre sjanse for konseptuell strekking. Dette innebærer at man tøyer begrepene i så stor grad for at det skal passe inn i flere caser, at det mister sin opprinnelige betydning. Den andre faktoren er at oppgaven vil som et resultat av den første faktoren ha større sjanse for å komme med nye hypoteser, eller teste eksisterende hypoteser. Den tredje er at det ligger bedre til rette for å identifisere og undersøke de kausale mekanismene som ville blitt oversett dersom man bruker en kvantitativ forskningsmetode. Den siste faktoren er muligheten til å undersøke og ta stilling til komplekse rasjonelle relasjoner. Som denne gjennomgangen viser er det de kausale mekanismene som er det oppgaven søker å finne. Dette kan også forklare som mellomliggende variabler eller en rekke hendelser som gir et gitt utfall (George og Bennett, 2005, Gerring 2007). Hvordan man finner disse mekanismene er mye diskutert. Dette har også med at definisjonen av en kausal mekanisme kan variere. Med kausalitet forstås dette i denne oppgaven som en årsakssammenheng mellom en uavhengig variabel og en avhengig variabel. Dette betyr at noe har en effekt på noe annet (Gerring 2012, King, Keohane og Verba 1994). Når man snakker om årsakssammenhenger er det en utfordring å si at noe påvirker noe annet. I mange tilfeller kan det være en korrelasjon, men man klarer ikke å si noe om hvilken vei effekten går. Som nevnt over er dette en av fordelene ved å ha casestudie, der man vil ha større sikkerhet når det kommer til hypoteser med kausale forhold (George og Bennett 2005, 141).

Styrken denne forskningsmetoden har er altså at det er enklere å indentifisere hva som ligger til grunn for å forklare årsakssammenhenger og kausale mekanismer. Dette vil igjen, som oppgaven vil gå nærmere inn på senere i kapittelet, føre til høyere intern validitet. I denne oppgaven er det altså hva som har gjort at Arbeiderpartiet har endret mening i regionreformen som studien prøver å indentifisere, der formålet er å finne noe som har effekt på adferden til partiet. Derfor er metoden som er gjort rede for her den mest gunstige for å svare på denne problemstillingen.

4.2 Datakvalitet

Det er en rekke forhold som er viktig når man gjennomgår datakvalitet, der de viktigste forutsetningene for datakvalitet er. Grønmo (2004, 218) legger dette til grunn når man skal gjennomgå datakvaliteten:

1. At all data baseres på fakta/sann informasjon.
2. At all data baseres på logikk og tar utgangspunkt i så presise begreper og formuleringer som mulig.
3. valg av tekster må gjøres med hensikt å besvare problemstillingen.
4. at informasjonsutvelgelse er så nøye som mulig.

Ettersom datagrunnlaget i denne oppgaven vil være partiprogrammer, stortingsmeldinger, proposisjoner, debatter i Stortinget, er det trygt å si at datagrunnlaget er basert på fakta og sann informasjon. Dokumentene er åpen for alle og derfor lett å kontrollere i ettertid. Også siden oppgavens problemstilling går ut på et partis endring, vil partiprogrammer, stortings- og regjeringsdokumenter og debatter være hensiktsmessig for å besvare problemstillingen, ettersom at dataene er hentet fra deres egen plattform eller består av direkte sitater av partirepresentanter. Partiprogrammer vil altså kunne se på partiets endring på deres egen plattform, stortings- og regjeringsdokumenter ser på hvordan partiet belyser saken og vedtak i saken, mens debatter tar for seg representanter i partiets egne ord om saken. En annen måte å se på datakvalitet på er gjennom oppgavens reliabilitet og validitet.

4.2.1 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er viktig for å vurdere data og funn i oppgaven. En hver forsker bør ha som mål å ha høy reliabilitet og validitet i forskningen sin.

Reliabilitet er datamaterialets pålitelighet og presisjon, og kan også beskrives som et verktøy for å behandle oppgavens målesikkerhet. Målet med reliabilitet kan man se til om andre forskere har oppnådd de samme resultatene, og hvor mange ganger det samme resultatet har forekommet (Gerring 2012, 159). For at andre skal kunne gjenskape forskningen som er gjort er det viktig at målene som brukes er så klare og presise som mulig (George og Bennett 2005, 106). Dette er spesielt viktig i casestudier siden utgangspunktet er et lite utvalg og generelt har lav representativitet.

Validitet ser på oppgavens relevans og gyldighet. I dette inngår det at det som undersøkes blir sett på ved å bruke presise definisjoner. For å unngå målefeil er det derfor viktig med høy validitet der datamaterialet henger sammen med problemstillingen i oppgaven (Gerring 2012, 159). Innenfor validitet skiller man mellom intern og ekstern validitet. Med intern validitet menes det at det som undersøkes i en casestudie er passende for nettopp casen, med andre ord, at vi faktisk måler det vi ønsker å måle. Høy intern validitet er ønskelig fordi det sier at oppgaven har kontroll på eventuelle skjevheter i resultatene. Ekstern validitet går på oppgavens evne til å generalisere til et større antall caser. Denne oppgaven vil i grunn ofre den eksterne validiteten til fordel for høy grad av intern validitet. For å kunne generalisere resultatene fra oppgaven må utvalget være større enn det denne oppgaven legger opp til. Dette gjøres fordi, som tidligere nevnt, oppgaven ønsker å studere en case mer grundig heller enn å ha som mål å generalisere til andre caser.

4.3 Dokumentanalyse

For å kunne svare på oppgavens problemstilling må det ligge et sett med data til grunn slik at teorien i studien kan analyseres i lys av et empirisk grunnlag. Måten man samler inn data og hvordan man bruker dataene avhengig av hvilken forskningsmetode som brukes og hvilken problemstilling studien har. Det har allerede blitt presentert at det brukes kvalitativ casestudie som forskningsmetode. For å gå i dybden på et tema, som casestudie har denne oppgaven fokus på datainnsamlingsmetoden dokumentanalyse, der en stort sett av dokumenter blir gjennomgått for å finne svar på problemstillingen. I dette delkapittelet vil det bli presentert hva dokumentanalyse er, hva som er fordelene ved bruk av denne metoden, samt hvorfor denne metoden egner seg for denne studien.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i et datagrunnlag som er samlet inn for å kunne besvare problemstillingen for studien. Dette har blitt gjort ved hjelp av kvalitativ dokumentanalyse, eller

innholdsanalyse. Dokumentanalyse innebærer en systematisk innhenting og gjennomgang av dokumenter. Formålet med dette er å kunne kategorisere data som er relevant for oppgavens problemstilling (Grønmo 2016, 176, Yin 2014). I stor grad handler dokumentanalyse om å kategorisere innsamlingen av data, samt å registrere innholdet som er relevant for problemstillingen. Dette gir oppgaven mulighet til å se på fenomenet fra ulike perspektiver. Kategoriseringen er i hovedsak gjort etter det teoretiske rammeverket og hypotesene som har ledet ut fra teori. Yin (2014) argumenterer for at dokumentanalyse er metode som er stabil og legger til rette for en bred dekning gjennom innhenting av informasjon i et bredt tidsrom og i ulike settinger. Dokumentene som brukes i dokumentanalyse kan være rapporter, referater, nyhetsartikler, administrative dokumenter m.m.

Dokumentene som er brukt i denne oppgaven er i hovedsak stortingsmeldinger, proposisjoner og partiprogrammer, samt debatter fra Stortinget som omhandler regionreformen. Dette er dokumenter som i stor grad kun forholder seg til beskrivende fakta heller enn personlige synspunkter av personene som har skrevet dokumentene. Debattene kan inneholde personlige meninger, men representantene som deltar i debatten er i utgangspunktet talspersoner for sitt parti og vil derfor ha utgangspunkt i sitt partis partiprogram. De historiske gjennomgangene som er presentert i oppgaven, sammen med det empiriske grunnlaget, er basert på denne type data. Dokumentene er kategorisert etter oppgavens problemstilling, og baserer seg på Arbeiderpartiets rolle i behandlingen av reformene og deres egen politikk på reformen. Det er også tatt med andre partiers politikk for å senere kunne se om Arbeiderpartiets endring kan ha noe med andre partiers politikk å gjøre.

4.3.1 Styrker og svakheter ved bruk av dokumentanalyse

Fordelen med å bruke dokumentanalyse er at fenomenet som skal forskes på kan sees på fra ulike perspektiver, og de kan eventuelt følges over tid. I denne oppgaven er dokumentene lett tilgjengelig for å etterprøve, ettersom at dokumentene er offentlige.

Svakhetene ved kvalitativ dokumentanalyse er at utvelgelsen av dokumenter kan påvirkes av forskeren. Dokumenter kan bli utelatt dersom forskeren ikke ser på dokumentet som relevant for problemstillingen. Utvelgelsen kan også bli påvirket av forskerens syn på casen.

4.4 Innsamling av data

Gjennomføring av datainnsamlingen til denne oppgaven består altså av systematisk gjennomgang av dokumenter som er med i innholdsanalysen. Ettersom oppgaven ser på et politisk parti sin endring over en gitt tidsperiode, vil datagrunnlaget i hovedsak greie seg om data som kan beskrive partiets utvikling og holdninger og deltakelse i den gitte tidsperioden oppgaven tar for seg. I denne delen av kapittelet vil oppgaven presentere hvordan data som er brukt i oppgaven er samlet inn og hvilke typer data som er brukt, samt diskutere datakvalitet.

Prosessen med innsamling av data har vært krevende ettersom det finnes svært mye forskjellig type data om regionreformen. Ettersom at reformen har vært diskutert både lokalt, regionalt og sentralt, og i tillegg i media, ble det gjort en avgrensning til å kun se på debattene som har gått på Stortinget. Grunnen til dette var at oppgaven hovedsakelig dreier seg om hvordan Arbeiderpartiet nasjonalt har handlet i saken om regionreformen. Avgrensningen er også gjort med tanke på oppgavens omfang og størrelse.

I tillegg til debatter er også stortingsmeldinger og proposisjoner brukt. Stortingsmeldinger er dokumenter som benyttes når regjeringen skal orientere Stortinget om saker, og det ligger derfor ingen vedtak til grunn for meldingen. Proposisjoner er dokumenter som brukes når regjeringen kommer med forslag til vedtak i Stortinget. Disse dokumentene er viktige for denne oppgaven da de beskriver bakgrunnen for saken og hvilken veg regjeringen ønsker å ta sakene. Det er også innholdet i disse dokumentene som blir diskutert i debattene.

4.5 Oppgavens styrker og svakheter

I denne oppgaven vil det største problemet være å generalisere funnen til en større populasjon, ettersom det er så få enheter i studien. Men fordi at oppgavens formål er å forstå et fenomen nærmere er dette noe som ofres til fordel for intern validitet. Oppgaven ønsker også prøve flere hypoteser, noe som kan være en utfordring når det benyttes kvalitativ forskningsmetode. Siden oppgaven ikke har et statistisk grunnlag for å teste hypotesene er det heller ikke lett å generalisere funnene. Studien har uansett ikke som hovedmål å utføre statistisk generaliserende funn. Hypotesene er basert på teori og empiri. Det er heller en teoretisk generalisering som er fokuset i oppgaven.

En annen svakhet med oppgaven er at temaet som diskuteres i studien, regionreformen, fortsatt er i behandling og enda ikke iverksatt. Dette betyr at utfallet av regionreformen kan endres etter

at denne oppgaven er skrevet, noe som kan ha betydning på resultatet. Av hensyn til dette har oppgaven prøvd å tydelig begrense tidsrammen. Datagrunnlaget som ligger til grunn for oppgaven vil på den andre siden ikke endres.

I tillegg til å bruke dokumentanalyse kunne studien i tillegg brukt kvalitative intervjuer. Ettersom at studien har utviklet seg samtidig som reformen har blitt behandlet viste dette seg å bli vanskelig. Regionreformen har vært et betent tema, og det var vanskelig å få tak i tilstrekkelige respondenter som kunne uttale seg om reformen.

En av styrkene til casestudier er at man enkelt kan identifisere hva som er sentralt for å forklare kausalitet. Dette i seg selv vil kunne gi forskningen høy intern validitet. George og Bennett (2005, 19) viser også til at casestudier vil ha letter for å holde kontroll over kontekstuelle faktorer, noe som vil gjøre det lettere å måle det som faktisk skal måles i henhold til det teoretiske rammeverket. Alle dataene som brukes er offentlige dokumenter som er tilgjengelige for alle. Dette betyr at denne studien er lett å etterprøve for andre forskere. Det brukes i hovedsak primærkilder i denne studien, og datagrunnlaget er derfor basert på fakta. Dataene er derfor deskriptive og inneholder ikke enkeltpersoners egen meninger.

Oppsummering

I dette kapitlet er det blitt gjort rede for hvorfor casestudie som forsknings design er det mest gunstige for å svare på problemstillingen i oppgaven. Ettersom alle forskningsdesign har sine styrker og svakheter er det i denne delen også gjennomgått hva som er argumentene for at metoden og forskningsdesignet som er valgt for studien er best egnet for å løse problemstillingen. Det som er mest gunstig å bruke i denne studien er kvalitativ casestudie. For å samle inn data som skal ligge til grunn for den empiriske delen av oppgaven det brukt dokumentanalyse. Dette er begrunnet med at oppgavens datagrunnlag består av en rekke store offentlige dokumenter som systematisk må gjennomgås og legges frem for å finne de bakenforliggende mekanismene som kan svare på problemstillingen.

Styrkene studien har er at den har høy intern validitet. Samtidig kan den ikke generalisere eller lage generelle teorier basert på funnene i studien, men som diskutert i dette kapitlet er dette heller ikke målet med studien. Målet er heller å gå i dybden på en spesifikk case, slik at det kan tilegnes kunnskap om den gitte casen som ikke er mulig gjennom bruk av mange enheter.

Svakhetene i studien bygger på forskeres perspektiv når tolkning og utvelgelse av dokumenter gjøres. Alle valgene en forsker tar når dokumenter velges ut kan være påvirket av forskerens eget perspektiv på casen, og både tolkning av dokumenter og dokumentene i seg selv kan bli behandlet basert på forskerens perspektiver.

5 Empiri

Dette kapittelet vil ser nærmere på de prosessene Arbeiderpartiet har vært igjennom i kontekst av regionreformer siden 1990-talet gjennom å systematisk gå igjennom dokumenter som er relevante for behandlingen av regionreformen. Selv om oppgaven begrenser seg til endringen fra stortingsperioden til Arbeiderpartiet fra 2005-2009 og 2009-2013 til Arbeiderpartiet i opposisjon fra 2013 og til i dag, vil også 1990-tallet bli tatt med ettersom mange viktige endringer i fylkeskommunen skjedde på dette tidspunktet. Datagrunnlaget som ligger til grunn i dette kapittelet er partiprogram og debatter og behandlingen av stortingsmeldingene og proposisjonene som er lagt fram av regjeringene i Stortinget. I oppgaven er det like viktig å få med hva de andre partiene mener om regionreformen, spesielt motstanderne til Arbeiderpartiet. Derfor vil dette kapittelet også presentere de den borgerlige siden sitt syn på reformprosessene, samt sentrumpartiene som har støttet både den rødgrønne regjeringens reformforsøk og den blå-blå regjeringen. Dette er viktig for å få en bedre forståelse av hvorfor Arbeiderpartiet handler som de gjør.

Totalt vil kapittelet presentere tre perioder innenfor fylkeskommunens utvikling. Den første perioden dreier seg om reformprosessen som skjedde på 90-tallet. Disse er viktige for å vise hvordan Arbeiderpartiet har utviklet sin politikk innenfor feltet. Det ble også gjort vedtak på dette tidspunktet som er viktige for seinere reformprosesser. Den andre perioden er fra tidlig 2000-tallet og frem til slutten av Arbeiderpartiets regjeringsperiode i 2013. Her vil en rekke partiprogram presenteres, totalt seks partiprogram fra Arbeiderpartiet. I tillegg vil det legges frem hvordan opposisjonen utviklet seg innenfor regionalpolitikk. Her vil studien begrense seg til partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Dette fordi det hovedsakelig er den senere blå-blå regjeringen og deres støttepartier som er interessant å se utviklingen til. Det vil også komme utdrag fra debatten i Stortinget om innstillingen til meldingen *Regionale fortrinn – regional framtid*. Den siste perioden er den vi er inne i nå, nemlig dagens regionreform. Til grunn for dette ligger derfor partiprogrammene for stortingsperioden 2013-2017, samt denne perioden fra 2017-2021. I de to reformprosessene har Stortinget behandlet først en stortingsmelding der saken adresseres, og den gjeldende komiteens behandling av meldingen. En stund etter kommer en tilhørende proposisjon, som inneholder konkrete forslag til lovendring, samt den gjeldende komiteens innstilling til proposisjonen. Når komiteens innstilling legges frem er det en tilhørende debatt til både stortingsmeldingen og proposisjonen.

Valgprogrammene er et godt datagrunnlag for denne oppgaven fordi de forteller mye om hvordan partiene sine mål har endret seg over tid. De forteller direkte hva partiene mener om saker med deres egne ord, som de selv har diskutert på partiets landsmøte. Det samme er innlegg og debatter på Stortinget, der man får en dypere begrunnelse på hva partiene mener. I debattene er det stortingsrepresentantene som er partiets talerør gjennom å forsvare partiets vedtatte politikk om saken. Det vil være flere direkte sitater i behandlingen av debattene. Dette er gjort fordi det å gjengi direkte sitater er trykt ettersom forskerens egen tolkning av og til kan hindre den egentlige meningen i et innlegg å komme tydelig fram.

For å få en best mulig strukturell fremleggelse av empirien vil oppgaven først ta for seg Arbeiderpartiets partiprogram, deretter andre partiers program som er viktig for perioden. Så vil stortingsdebatter legges frem og sist eventuelle proposisjoner. Dette vil gjøres etter periode der første periode er reformprosessen på 1990-tallet, den andre perioden er 2000-tallet frem til regjeringsskiftet som er den siste perioden fra 2013 og frem til i dag.

5.1 Reformprosessen på 1990-tallet

Denne perioden dreiers seg i stor grad rundt Christensen-utvalget som ble lagt fram i 1992. Utvalgets drøftinger og konklusjoner er presentert tidligere i oppgaven. Perioden anses som viktig fordi flere hendelser på denne tiden har direkte konsekvenser for senere reformprosesser, spesielt frivillighetsvedtaket i 1995. I denne perioden vil det legges frem Arbeiderpartiets valgprogram for 1993-1997, samt valgprogram for perioden 1997-2001. I tillegg vil det legges frem hva andre partienes politikk er angående fylkeskommunen, for å få et overblikk over eventuelle skillelinjer på dette tidspunktet.

5.1.1 Arbeiderpartiets valgprogram

Perioden 1993-1997

I Arbeiderpartiets partiprogram for perioden 1993-1997 snakker partiet om «nye vilkår for demokrati og deltakelse. Her diskuteres vilkårene for deltakelse i demokrati, og et av dem er at flere beslutninger må delegeres til et lavere nivå. Demokratiske institusjoner må reformeres, og lokaldemokratiet måta større ansvar (Arbeiderpartiet 1993).

Videre sier programmet at Arbeiderpartiet vil gå inn for en sterk, offentlig sektor og sikre kommunene og fylkeskommunene god økonomi. Statlige overføringer skal stå i forhold til de

oppgavene som kommunesektoren pålegges. Hovedsakelige er det kommunesektoren som nevnes i dette partiprogrammet, der partiet mener kommunen har en spesielt viktig rolle i sysselsettingspolitikken og som tilbyr av velferd.

Videre står det i partiprogrammet:

«Arbeiderpartiet vil arbeide for at livskvalitetsspørsmål blir styrende for politikken på alle plan og finne hensiktsmessige former for å få til dette også i kommune og fylkeskommuner» (Arbeiderpartiet, 1993).

Det betyr at Arbeiderpartiet i større grad ønsker at kommunene og fylkeskommunene skal spille en rolle i velferdspolitikken og derfor trekker politikken nærmere folket.

Det kommer tydelig frem at partiet ønsker at de demokratiske institusjonene trenger en reform, og innenfor dette ligger fylkesnivået.

Perioden 1997-2001

I programmet fra perioden 1997-2001 tar Arbeiderpartiet opp inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner i Norge, der partiet vil ta i bruk inntektsfordeling for å jevne ut de økonomiske forutsetningene kommunene har for å gi velferdstilbud til befolkningen.

Det er også et fokus på klarer ansvarsfordeling mellom kommunene og fylkene. Arbeiderpartiet skriver:

«Vi vil foreta en bred gjennomgang av ansvars- og arbeidsdelingen mellom kommune, fylkeskommune og stat for å gjøre denne så klar og hensiktsmessig som mulig» (Arbeiderpartiets valgprogram 1997-2001).

Partiet viderefører også prinsippet om likeverdighet, der alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby lik velferd til befolkningen uavhengig av hvilken kommune eller fylkeskommune en bor i.

I begge programmene fra 1990-tallet er ikke inndeling av nye fylkeskommuner eller overføring til regioner nevnt. Ser man på stortingsmeldingen fra regjeringen som var ledet av

Arbeiderpartiet ser man at nettopp nye inndelinger er et mål i reformen. I det prinsippprogrammet 1997-2001 nevnes det at de ønsker en gjennomgang av ansvars- og arbeidsinndelingen, noe stortingsmeldingen også ønsker å gjøre. Det kommer likevel ikke frem fra Arbeiderpartiets valgprogram eller prinsipp- og arbeidsprogram at de ønsker en omfattende reform av det fylkeskommunale nivået. I utgangspunktet er det bare oppgavene til kommunene og fylkeskommunene som er fokus i programmene.

5.2 Andre partiers politikk

Høyre

I høyres partiprogram for 1993-1997 vil partiet se på inntektsdelingen slik som Arbeiderpartiet nevner i sitt program for perioden 1997-2001. Høyre fokuserer i stor grad på kommunene og mener kommunene skal bli mindre avhengige av overføringer fra staten, og heller basere seg på egne skatteinntekter.

I likhet med Arbeiderpartiet vil også Høyre gjennomgå arbeidsinndelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Partiet legger frem en omlegging som skal resultere i en gjennomgang av arbeidsfordelingen og ønsker på sikt en bred forvaltningsreform.

Også i programmet fra 1997-2001 snakker Høyre om en forvaltningsreform. Denne gangen mener partiet at forvaltningsreformen skal lede til en avvikling av fylkeskommunen. Grunnen til at partiet ønsker å fjerne mellomnivået begrunnes med at valgfrihet er viktig, samt en styrking av lokaldemokratiet, forstått som kommunene.

Fremskrittspartiet

Fremskrittspartiet åpner kapittelet om fylkeskommunen i programmet fra 1993-1997 på denne måten:

«Fylkeskommunen er et unødvendig og fordyrende ledd i den offentlige forvaltning. Fylkeskommunens oppgaver kan ved en annen organisering løses mer effektivt og med et bedre resultat for brukerne» (Fremskrittspartiet valgprogram 1993-1997).

Videre mener partiet at staten bør overta finansieringen av sykehusene og skolene, mens driften av disse oppgavene skal overtas av private aktører. Resten av oppgavene bør fordeles mellom staten og kommunene. Partiet ønsker å legge ned fylkeskommunen som forvaltningsnivå, og

nevner at den offentlige forvaltningen må gjennomgå en kraftig omorganisering. Fremskrittspartiet viderefører politikken i dette valgprogrammet til prinsippprogrammet for 1997-2001,

Venstre

I Venstres valgprogram fra 1993-1997 mener partiet at avstanden fra velger til folkevalgt. Forutsetningene for et levende lokaldemokrati der mennesker får mulighet til å delta er å styrke folkestyret både lokalt og nasjonalt. Derfor ønsker Venstre å gi mer makt til kommuner og fylkeskommuner. Videre presiserer partiet at det er behov for et folkevalgt forvaltningsnivå på fylkesplan for å styrke det offentlige tjenestetilbudet, og ønsker å styrke fylkestinget som regionalt folkevalgt organ.

For valgprogrammet for perioden 1997-2001 videreføres politikken fra forrige program. Samtidig går partiet lengere ved å kreve at det lokale selvstyre må grunnlovsfestes.

Kristelig Folkeparti

KrF nevner verken reform av fylkeskommunen eller styrking av nivået, men mener, som Høyre at fylkeskommunen må gis en mer sentral rolle sysselsettingspolitikken. Partiet mener også at fylkeskommunens pålagte oppgaver og tilførte ressurser fra staten må samsvare. Selv om ikke reform innenfor det regionale nivået er nevnt sier partiet at ved kommunesammenslåing må resultatet av folkeavstemning ilegges stor vekt.

5.3 Reformprosessen på Stortinget

Stortingsmelding 32 (1994-1995) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble behandlet i Stortinget i 1996, og meldingen begrunnet behovet for større enheter for å ivareta demokrati og selvstyre. Dette er et argument som tidligere har blitt brukt om små enheter som for eksempel i debatten rundt kommunereformen (Selstad 2003, 77). Regjeringen ønsket også at generalistprinsippet skulle gjelde, et prinsipp om at alle kommuner/fylkeskommuner skal ha de samme oppgavene og en likeverdig rolle overfor staten.

I Stortinget la kommunalkomiteen fram sin innstilling til stortingsmeldingen gjennom innst. S. Nr 225 (1995-1996). Komiteen mener at meldingen ikke har et godt nok grunnlag for å konkludere med at kommune- og fylkessammenslåing er nødvendig. Videre mener komiteen at

hverken kommunene eller fylkene selv ser behov for en forvaltningsreform (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1996). Komitemedlemmene bemerker seg også at ingen konkrete forslag til nye inndelinger er presentert i meldingen. Dette mener komiteen bør komme som et krav fra kommunene og fylkene selv, og at det ikke ilegges tvang.

Et flertall i komiteen, bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti mener at det ligger mye usikkerhet rundt oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene. Dette mener flertallet kan føre til lavere tillit til de offentlige organene. Derfor mener dette flertallet at det er behov for en helhetlig gjennomgang av funksjonsfordelingene mellom forvaltningsnivåene, der det sees på hvilke roller, oppgaver og spilleregler som skal ligge til grunn.

Flertallet i kommunalkomiteen mener oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommune, fylkeskommune og staten burde gjennomgås. Det kommer også frem at komiteen mener at endringer i inndelingen av kommune- og fylkeskartet burde bygge på lokal enighet og at det må komme som et krav fra kommunene og fylkeskommunene selv. De mener også at det i på dette tidspunktet ikke foreligger et behov for en ny nasjonal inndelingsreform.

Stortingsmeldingen ble avvist i Stortinget, og det ble vedtatt at Stortinget pålegger regjeringen å utrede oppgave fordelingen mellom forvatningsnivåene, ettersom verken Christiansen-utvalget eller regjeringen hadde foretatt en full gjennomgang av oppgavefordelingen (Selstad 2003, 78). Stortinget mente derfor at det ble vanskelig å si noe om nye inndelinger og størrelsen på regionene når man ikke vet oppgavefordelingen.

På samme tid som to partier i Stortinget programfestet at de ville videreføre fylkeskommunen som et forvaltningsnivå overtok Bondevik-regjeringen fra 1997 spørsmålet om oppgavefordelingen (Selvik 2003, 79). Utredningen til Bondevik-regjeringen stilte ikke spørsmål ved fylkeskommunens eksistens. Likevel fikk høyresiden fart på diskusjonen og utvalget som så på oppgavefordelingen ble pålagt å vurdere et alternativ til fylkeskommunen. Utvalget endte med å svare nei til en tonivåmodell (Selvik 2003, 80).

5.3.1 Frivillighetsvedtaket

I 1995 kom vedtaket fra Stortinget om at endringer i kommunestrukturen skal baseres på frivillige sammenslåinger, noe som betyr at dersom kommuner skal slås sammen skal enighet mellom kommunene ligge til grunn. I vedtaket heter det at:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, 135).

Selv om vedtaket i seg selv dreier seg om kommunesammenslåing, vil det senere vise deg å være like gjeldende for sammenslåing av fylkeskommunen.

Oppsummering

Perioden på 1990-taller beskrives som begynnelsen på ønsket om en forvaltningsreform. Arbeiderpartiets politikk i denne perioden beskrevet gjennom partiprogrammene viser derimot ikke til en regionreform, likevel er det nettopp de som initierer reformen som ble foreslått under deres regjeringsperiode. Hos de andre partiene er det stor variasjon i forvaltningspolitikken, der Fremskrittspartiet og Høyre skiller seg ut ved ønsket om å legge ned hele mellomnivået. Sentrumpartiene ønsker på den andre siden å beholde nivået og styrke det.

Reformprosessen på 1990-tallet initiert av en Arbeiderpartiledet regjering endte ikke i en reform som Christiansen-utvalget hadde håpet på. Det er tydelig at det er en skillelinje mellom Arbeiderpartiet og sentrumpartiene på den ene siden, som ønsker å beholde fylkeskommunen, og den andre siden med Høyre og Fremskrittspartiet, som ønsker å legge ned mellomnivået. I behandlingen av stortingsmeldingen ser vi at det er frivillighetsvedtaket som blir avgjørende for at det ikke blir nye inndelinger i kommune- og fylkesinndelingen, samt at oppgaveendringen ikke er tydelig nok til at Stortinget ser det som nødvendig med sammenslåing. Kommunalkomiteen mere at det ikke er et tydelig krav fra lokaldemokratiet om en reform, noe som burde ligge til grunn for nye inndelinger.

5.4 Reformprosessen på 2000-tallet og under den rødgrønne regjeringen

Tidlig på 2000-tallet er det overføringen av sykehusene fra fylket og over til et nytt statlig styrt regionalt nivå som er den store endringen som påvirker fylkeskommunen. Fra tidligere hadde sykehusene vært et sentralt spørsmål i oppgavefordelingen, der mange mente at fylkeskommunen eksistens var avhengig av spørsmålet om hvem som skulle ha ansvaret for sykehusene. Dersom forslaget fra Christiansen-utvalget om større enheter hadde blitt vedtatt i 1996 ville nok ikke problemstillingen om sykehusene vært så stor ettersom at det var enighet om at driften av sykehusene krevde større regionale enheter (Selvik 2003, 76). Som vi vet i dag ble det opprettet større helseregioner som fylkeskommunen skulle samarbeide med for å drifte sykehusene.

Stoltenberg- regjeringen tok altså fra fylkeskommunene sykehusene, men ga dem til gjengjeld oppgavene som dreier seg om landbruk og miljø. Ikke lenge etterpå, under Bondevik-regjeringen ble disse oppgavene fratatt fylkeskommunene, men som kompensasjon ble det tilbakeført oppgaver som dreier seg om distrikts- og regionalpolitiske oppgaver.

Fra 2005 til 2013 styrer den rødgrønne regjeringen med flertall i Stortinget. Partienes samarbeidsplattform, Soria-Moria-erklæringen, skildrer en fylkeskommune som må gjennomgå betydelig endring, og legger opp til at fylkeskommunen skal erstattes av et nytt folkevalgt regionalt nivå med flere oppgaver og mer ansvar.

5.4.1 Arbeiderpartiets valgprogram

Perioden 2001-2005

I dette valgprogrammet vil Arbeiderpartiet «fornye demokratiet». I dette ligger det en forutsetning for demokrati som betyr at folket skal kunne velge sine representanter og er at det er i stand til å løse oppgaver lokalt, regionalt nasjonalt og internasjonalt. Her vises det til viktigheten av å plassere oppgavene der det er best forutsetning for å løse dem, og der det gir folket mest innflytelse,

For å løse dette lokalt og regionalt er det derfor behov for en gjennomgripende reform av ansvars- og oppgavefordelingen i offentlig forvaltning. Dette er i tråd med de tidligere programmene til Arbeiderpartiet. Videre går Arbeiderpartiet inn for å overføre sykehusene fra

fylkeskommunen og til staten. I forbindelse med denne reformen mener Arbeiderpartiet at det må skje et økonomisk opprør mellom staten og fylkeskommune.

Programmet fastsetter også at Arbeiderpartiet mener det fortsatt skal være et direkte folkevalgt regionalt nivå. Likevel presiserer partiet at dette nivået ikke kan videreføres slik det fungerer på dette tidspunktet, og at oppgaver må desentraliseres til kommuner og overføres fra staten. Generelt viser dette programmet at Arbeiderpartiet mener at det er staten og kommunene som skal være de sentrale aktørene som skal tilby velferdssystemer. Noen oppgaver må likevel være på regionalt nivå.

Partiet er også enig i oppgavefordelingsutvalget sin innstilling som sier at oppgavefordelingen og organiseringen av forvaltningsnivået bør gjennomgå betydelige endringer. Programmet presiserer at både det statlige og regionale nivået må inngå i reformprosessen, og at reformprosessen må avsluttes før kommunevalget i 2003.

Perioden 2005-2009

Også i dette programmet mener Arbeiderpartiet at det regionale nivået er viktig for den regionale utviklingspolitikken og må forankretes som et eget organ som direkte velges av befolkningen. Videre vil partiet styrke demokratiet både lokalt og regionalt, der nye regioner skal overta ansvaret på områder som samferdsel, landbruks- og miljøoppgaver, videregående opplæring, innovasjon og internasjonalisering (Arbeiderpartiet 2005). Partiet mener at den gjeldende fylkeskommunen er for små til å ha ansvar for disse oppgavene, og at det derfor trengs en reform for å innføre større regioner. Dette programmet snakker direkte om nye inndelinger og større regioner, noe de andre programmene til Arbeiderpartiet ikke har gjort. Partiet mener inndelingen i nye regioner må ta hensyn til avstander og identitet. Dette skal skje i en prosess der både kommunene og fylkeskommunene deltar. Denne reformen skal iverksettes så raskt som mulig.

Arbeiderpartiet har som kulepunkt:

«Arbeiderpartiet vil: at dagens fylkeskommuner erstattes av større regioner som styres av det direkte valgt regionting» (Arbeiderpartiets valgprogram 2005-2009).

Perioden 2009-2013

I dette programmet viderefører partiet politikken om å bevare et folkevalgt organ på regionalt nivå. Videre mener partiet at fylkeskommunen har ansvar for å utvikle regionalpolitikk slik at alle deler av landet får utnyttet sitt potensial. I motsetning til de tidligere programmene nevner ikke Arbeiderpartiet regionreform med ett ord i dette programmet. På dette tidspunktet er det kun endringer i kommunestrukturen programmet fokuserer på.

I perioden 2005-2013 sitter Arbeiderpartiet i regjering med Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Som nevnt tidligere i oppgaven står det i regjeringsplattformen for perioden at det skal lages et nytt regionalt nivå som skal erstatte fylkeskommunene.

5.4.2 Andre partier

Høyre

I likhet med Arbeiderpartiet ønsker Høyre i sitt program fra 2001-2005 at ansvaret for sykehusene overføres til staten. Grunnen til dette er at på grunn av at sykehusene på denne tiden er delt mellom fylkeskommunen og staten gir det et uklart forhold mellom forvaltningsnivåene.

I et eget kapittel legger partiet frem hvorfor de vil legge ned fylkeskommunen, slik som de også mente i de forrige programmene. Her begrunner de nedleggelsen med at det vil gjøre de politiske ansvarsforholdene klarere. Høyre mener at offentlig sektor på denne tiden består av for mye byråkrati og dobbeltarbeid, og ved å fjerne fylkeskommunene vil det frigjøre ressurser som heller kan brukes til å gi befolkningen bedre velferdstjenester. Oppgavene som fylkeskommunen har skal fordeles mellom stat og kommune. I samme kapittel legger partiet frem at de ønsker en kommunereform som skal slå sammen kommuner.

I programmet fra 2005-2009 videreføres ønsket om kun ett lokalt folkevalgt nivå. Partiet mener at to forvaltningsnivåer er nok for et lite land som Norge, og at dette vil styrke lokaldemokratiet og gi et bedre tjenestetilbud til befolkningen. Videre begrunner de hvorfor de ikke ønsker regioner som erstatning for fylkeskommuner, der partiet mener at samarbeid mellom næringsliv, organisasjoner, ulike institusjoner og kulturliv må ha utgangspunkt i hva slags oppgaver som skal løses. Dette må komme nedenfra og opp.

Programmet for perioden 2009-2013 viderefører ønsket om at fylkeskommunens oppgaver kan overtas av kommune gjennom en kommunereform, og at fylkeskommunen kan legges ned.

Fremskrittspartiet

I partiprogrammet til Fremskrittspartiet for perioden 2001-2005 mener partiet fortsatt at fylkeskommunen er en unødvendig og dyr del av offentlig forvaltning, og viderefører politikken om å legge ned forvaltningsnivået. Fylkeskommunens oppgaver skal fordeles mellom staten, kommunene og private aktører.

I programmet fra 2005-2009 skriver partiet:

«Den «nye» fylkeskommunen har ingen legitimitet, verken i folket eller hos nasjonale myndigheter» (Fremskrittspartiet valgprogram 2005-2009).

Partiet skriver i programmet at det alltid har vært partiets intensjon at fylkeskommunenes oppgaver skal overlates til kommunene, staten og private aktører, og at dette delvis er gjennomført da fylkeskommunen ikke lenger har ansvar for helsevesen, barnevært eller psykiatrien. Programmet kritiserer også veksten av den regionale staten og statlig sektor, og mener at den statlige regionaliseringen ikke gir de beste løsningene. Spesielt helseregionene blir kritisert av Fremskrittspartiet.

Venstre

Venstre går i sitt program for 2001-2005 inn for en reform av organiseringen av lokalforvaltningen. Partiet mener at den gjeldende fylkeskommunen ikke har ressurser eller virkemidlene som skal til for å fungere som en effektiv tjenesteleverandør. Fylkeskommunen er også for liten og geografisk uhensiktsmessig til å løse oppgavene de har, mener partiet. Det som tidligere var en fornuftig inndeling er ikke det i dag nødvendigvis.

Partiet ønsker at reformen skal gi mer folkevalgt styring over de viktige samfunnsoppgavene, der det må gis langt større innflytelse over egne inntekter. Dette betyr at den statlige detaljstyringen må reduseres. Videre åpner partiet for sammenslåing av fylkeskommuner der det er naturlig. I tillegg bør oppgaver som tilhører fylkesmannen overføres til fylkene og kommunene, noe som vil gi økt rom for lokale løsninger som er tilpasset de lokale forholdene. Partiet mener at det også må gjennomføres en kommunereform med sammenslåing av kommuner. På dette tidspunktet sitter partiet i regjering sammen med Høyre og Kristelig Folkeparti.

For programmet for perioden 2005-2009 mener partiet at utviklingen til fylkeskommunen de siste årene har ført til at forvaltningsnivået har fått færre oppgaver og mindre demokratisk legitimitet. Venstre viser til sentrumsregjeringen (som de selv var en del av) sitt forsøk på oppgavedifferensiering, der forsøkene skal evalueres innen 2007. I den forbindelse ønsker partiet at det utredes forslag til regioner som et alternativ til fylkeskommunene.

Kristelig folkeparti

Partiet skriver i sitt program for 2001-2005 at det er behov for en omfattende reform av fylkeskommunen. Partiet beskriver forvaltningsnivået som byråkratisk og fjern for befolkningen, og omfattes av begrenset politisk interesse. Likevel mener Kristelig folkeparti at det skal fortsette å være tre folkevalgte nivåer, men at regionnivået bør ha færre enheter enn dagens inndeling av fylkeskommuner. Eventuelle nye regioner må gis status og myndighet som kan bidra til å gi innbyggerne engasjement og deltakelse i valg. I motsetning til de andre partiene ønsker Kristelig folkeparti at sykehusene fortsatt skal være under styring av regionnivået. Partiet vil også oppfordre fylker og kommuner til å slå seg sammen, slik at forvaltningsnivåene får en mer hensiktsmessig størrelse i forhold til de oppgavene de skal løse. Hovedmålet med en eventuell reform må være at vi får en bedre folkevalgt styre og et beslutningssystem som skal være så nær enkeltmennesket som mulig. På dette tidspunktet sitter partiet i regjering sammen med Høyre og Venstre.

Programmet for 2005-2009 skisserer et fylkesnivå i endring.. Kristelig Folkeparti vil at utviklingen skal føre til et regionnivå med færre enheter og større regioner som vil kunne løse flere oppgaver. Partiet mener at et politisk styrt regionalt nivå vil være nødvendig for å legge makt og beslutninger nærmest mulig befolkningen.

5.5 Behandlingen av stortingsmeldingen regionale fortrinn – regional framtid

Kommunal- og regionaldepartementet la fram stortingsmeldingen «*regionale fortinn – regional framtid*» i desember 2006.

I løpet av 2007 behandlet kommunal- og forvaltningskomiteen meldingen, med tilhørende høringer. I innstillingen fra komiteen er det tydelig at komiteen er delt. Et flertall bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre mener at forvaltningsreformen er en demokratireform som vil styrke det politiske

nivået lokalt og regionalt (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2007). Flertallet mener også at de nye regionene skal være generalistkommuner. Et annet flertall, her uten Kristelig Folkeparti, mener at de nye regionene må få større myndighet og oppgaver, og på den måten gis en større politisk tyngde. Medlemmet fra Kristelig Folkeparti mener regionene bør gis betydelig større politisk tyngde, og derfor mye større myndighet og oppgaver enn de har. Innstillingen gir derfor oppgaver og ansvar utover det som stortingsmeldingen legger opp til.

Mindretallet som består av medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til sine partiers politikk om å etablere en helt ny forvaltningsstruktur bestående av kun to folkevalgte forvaltningsnivåer, kommune og stat. Medlemmene mener at oppgavene som er foreslått av regjeringen ikke er tilstrekkelig til å legitimere forvaltningsnivåets eksistens (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2007).

I kapittelet om gjennomføringen av reformen presiseres det at prosessen skal basere seg på at frivillighet er utgangspunkt for ny regioninndeling. Tidsplanen som er foreslått er at fylkestingene skal fatte vedtak om forslag til regional inndeling i to omganger. Det skal først fattes vedtak i de nåværende fylkestingene, deretter et nytt vedtak etter påfølgende fylkestingsvalg. Deretter skal regjeringen legge fram et endelig forslag til regioninndeling våren 2008.

I innstillingen legger mindretallet i komiteen bestående av medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet frem blant annet et forslag om å utrede og fremme forslag om å etablere ny forvaltningsstruktur bestående av kun to forvaltningsnivåer (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2007).

5.6 Debatt i Stortinget

Debatten om stortingsmeldingen holdes 10. mai 2007, og ledes av stortingspresident Thorbjørn Jagland (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2007). Leder for Kommunal- og forvaltningskomiteen fra Arbeiderpartiet, starter med å legge fram komiteens innstilling. Her begrunnes behovet for en reform. Representanten får spørsmål om blant annet hvorfor regjeringen ikke har lyttet mer til kommunene og fylkene under åpen høring, der det var en nesten enstemmig innstilling fra fylkene angående oppgaver. Arbeiderpartiet svarer med å si at de mener at de oppgavene som nevnes i innstillingen og i meldingen fra regjeringen er et resultat

av at de har lyttet til fylkene under høringene. Han vil videre ikke si noe om hva som blir regjeringens videre konklusjoner.

En representant for Høyre mener at innstillingen som legges frem viser at viljen og evnen til å fornye fylkeskommunen ikke har flertall i salen. Representanten mener at bakgrunnen for saken er for svak, der utgangspunktet for saken er Soria-Moria erklæringen som viser til enighet mellom regjeringspartiene om større og sterkere regioner. Regjeringspartiene har ikke satt seg inn i hva slags konsekvenser det vil ha for måten vi organiserer Norge på. Videre snakker representanten om at man heller bør styrke kommunene og fjerne fylkeskommunene.

Arbeiderpartiet svarer med at det omfanget oppgaver som regjeringen foreslår å overføre til fylkene, samt oppgaver fylkeskommunen allerede har, er umulig å overføre til kommunene. Arbeiderpartiet mener representanten fra Høyre sier rett ut at de vil gjennomføre tvangssammenslåinger.

Senterpartirepresentanten og statsråd Åslaug Haga, som tilhører den rødgrønne regjeringen sier:

«Meldinga, innstillinga og dagens debatt viser at det grunnleggende skillet i disse spørsmålene går mellom de partiene som ønsker to forvaltningsnivåer i Norge, og de som ønsker tre». – Senterpartiet

Videre sier statsråden at Høyre og Fremskrittspartiets forslag vil innebære en svekkelse av folkestyret og på sikt bidra til mindre demokrati.

«Uten et regionalt nivå vil ikke bare staten få betydelig mer makt, men Høyres og Fremskrittspartiets politikk vil også føre til en massiv kommunesammenslåing. Vi registrere jo nå også helt nye signaler, ikke minst fra Fremskrittspartiet, både når det gjelder et betydelig redusert antall kommuner i Norge, og når det gjelder viljen til å gå i retning av å bruke tvang for sammenslutning av kommunene». - Senterpartiet

Statsråden presiserer at denne debatten ikke handler om inndelingen av regionene, men om oppgavene. Likevel vil statsråden si noe om den videre prosessen. Statsråden har bedt fylkeskommunene om å samordne regionale prosesser. Kommuner, næringslivet og organisasjoner skal også få mulighet til å komme med sine synspunkter. Foreløpige vedtak skal

komme inn innen 30. juni samme år, og endelig vedtak må komme innen 1. desember. Statsråden sier hun er glad for at de fleste fylkeskommunene har laget et godt opplegg for debatter rundt dette temaet, og mener en eventuell framtidig inndeling basert på omforente løsninger regionalt har best forutsetning for å lykkes. Regjeringen vil så komme med sin anbefaling til Stortinget i 2008.

Høyre mener at det er oppgavene som diskuteres ikke krever en ny fylkesinndeling. Meldingen viser til tre forslag til modeller til ny inndeling. Den første er en forsterket fylkesmodell med om trent like mange fylker som i dag. Den andre er en regionmodell der vi får få regioner, og den siste er den vil gjenspeile statens vegvesens inndeling. Representanten spør statsråden:

«Nå når fylkespolitikere diskuterer inndelingen, hadde det ikke da vært en fordel at de visste hvilket antall regioner som inngår i definisjonen av mellommodellen, slik at de ikke treffer utenfor blink når de kommer med sin anbefaling til regjeringen»? – Høyre

Statsråden svarer at regjeringen har lagt opp til en prosess der de ønsker å lytte til fylkeskommuner og kommuner. Når det kommer til modellene mener statsråden at det er de ute i regionene som skal gi anbefalinger til regjeringen. Regjeringen har ikke satt seg opp en mening om hvor mange regioner som ligger i mellommodellen, som innebærer færre regioner. Derfor står det heller ikke i meldingen.

Høyre kommenterer mellommodellen videre:

«Det er helt åpenbart at mellommodellen inne værer et antall mellom 5-6 og 19. Så helt feil kan ikke tallet 9 da være når det gjelder å treffe blink på mellommodellen. Hvis prosessen i fylkene nå fører fram til at det er en vilje til sammenslåing av fylker som ender opp med at en treffer tallet 9 i antall regioner i landet, vil da regjeringen ta i bruk tvang for å komme fram til en annen struktur enn den strukturen de har advart mot i stortingsmeldingen»? - Høyre

Statsråden svarer med at det at regjeringen ikke har satt et eksakt tall på hvor mange regioner mellommodellen vil innebære ikke vil skape forvirring i de lokale debattene. Hun presiserer at regjeringen på dette tidspunktet er opptatt av å lytte til de lokale partene, og at det at regjeringen har valgt å ikke komme med presise tall i beskrivelsen av modellene bidrar til at regjeringen har fått handlingsrom til å lytte.

Arbeiderpartiet sier videre i debatten at de demokratiske prosessene har endret seg lite og sakte, og at det skjer en maktforskyvning som til fordel for marked og kapitaleiere. Partiet mener at dette utviklingen må møtes ved å styrke demokratiet, og dermed også folks innflytelse. Representanten sier:

«Men vi gjør ikke disse grepene bare fordi det er viktig for vårt demokrati. Vi fra Arbeiderpartiet mener at vettet er likt fordelt utover landet. Vi mener at verktøy vi nå fører over til regionene, vil bli bedre håndtert enn om storting eller byråkrati skulle styrt dem». - Arbeiderpartiet

En annen Arbeiderparti-representant sier i sitt innlegg at regjeringen med denne meldingen ønsker å modernisere, og vil være visjonære samtidig som de ser på erfaringer fra samme sak i andre land i Europa. Representanten sier at de har valgt å lytte når de har diskutert fylkeskommunens framtid og rolle, og viser til prosessen som nytenkende, spennende og en stor oppgave som ikke er ferdig, og som det trengs å bruke tid på. Videre sier representanten:

«Vi har et land med så store geografiske utfordringer at jeg mener at det vil være naturlig for oss å tenke mer hensiktsmessig enn absolutt laveste nivå. (...) Derfor er jeg opptatt av at våre nye regioner burde være folkevalgte – nettopp fordi de vil kunne utøve skjønn og må ta imot innspill». - Arbeiderpartiet

Videre i debatten kommer et innlegg fra en Arbeiderpartiet som sier:

«Det har vore ein del diskusjoner, også her i salen i dag, om det er for få oppgaver som er forelått overførte til regionane. Men ingenting er statisk, og når ein etter kvart får på plass dei nye regionane, er det jo mogleg å gjera justeringar». – Arbeiderpartiet

Representanten mener at reformen dreier seg om å flytte makt ansvar og avgjørelser nærmere befolkningen. Videre mener Arbeiderparti-representanten at stortingsmeldingen viser til mange oppgaver som skal flyttes til regionene, og at dette vil føre til at regionene blir en viktigere aktør enn det er i dag.

Arbeiderparti viser til at saken i grunn handler om maktfordelingen i samfunnet mellom det sentrale og lokale nivået og mellom politikk og de som er marked. Videre mener representanten

at det som er skillet i debatten er den ene siden, som består av Fremskrittspartiet og Høyre og resten av partiene på den andre siden.

«Når Arbeiderpartiet ønsker et sterkere regionalt nivå, er det fordi vi ønsker folkevalgt makt og innflytelse over samfunnet og over samfunnsutviklingen. (...) Flertallsinnstillingen som vi i dag behandler, bidrar til å styrke det regionale demokratiet og styrke politikkenes makt i samfunnet og dermed også vår velferdsmodell». - Arbeiderpartiet

Også en annen Arbeiderparti-representant mener reformen vil bidra til å styrke demokratiet og folkestyret, og at forvaltningen vil bli mer effektiv og samordnet med en klar oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene. Representanten sier at det har vært et stort engasjement i Arbeiderpartiet når det kommer til hvor store skritt man skal ta i reformen.

Senterpartiet legger vekt på at reformen skal bidra til å styrke demokratiet og regionene må bli oppfattet som et politisk nivå som har reel innflytelse på viktige samfunnsspørsmål. Representanten sier:

«Fleire har i debatten lagt vekt på at få er interesserte i fylkeskommunane. For meg er det ikkje slik at den manglande interessa som fylkeskommunane har vorte vist frå innbyggjarane, åleine er noko argument for å leggje ned heile mellomleddet. Derimot er mengda av og størrelsen på oppgåvene høgst relevant for at fylkeskommunane skal kunne bli sterke og nyttige samfunnsutviklarar og produsentar av viktige tenester i samfunnet». - Senterpartiet

Arbeiderparti mener sterke regioner er en forutsetning for demokratisk styring av utviklingen i de forskjellige deler av landet. Dersom næringsutviklingen skal utvikles i alle landsdelene, må Norge ha et politisk nivå som er større og omfavner tørre geografiske områder enn dagens fylkeskommune.

Oppsummering

Debatten har altså handlet om ansvarsområder og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, mens selve sammenslåingen av fylkeskommuner til regioner mener regjeringen må skje etter oppgavene og ansvarsområdene er fastsatt. Flertallet bestående av regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, sammen med

Venstre og Kristelig Folkeparti er enige om at fylkeskommunen som et folkevalgt organ skal fortsette å eksistere, og at de nye regionene som diskuteres må gis større politisk tyngde. For å få dette må de derfor få ansvar for større oppgaver og gis større myndighet. Dette vil også gi regionene mer legitimitet.

Diskusjonen har i stor grad også gått ut på at regjeringen mener at oppgaver må på plass før man avgjør hvor store regionene skal være. Opposisjonen mener at dette vil gjøre debattene som skal skje lokalt veldig forvirrende. Statsråd Haga presiserer at denne debatten skal handle om oppgavene, ikke inndeling, mens opposisjonen mener man ikke kan diskutere oppgaver uten å fastslå størrelse på regionene.

5.6.1 Proposisjonen *Lov om endringer i forvaltningslovgivningen*

Vedtaket som ble gjort i behandlingen av stortingsmeldingen er som følge:

Vedtak 419

«Stortinget ber Regjeringen om å vurdere innspill fra kommuner og fylkeskommuner når det gjelder framtidige oppgaver og ansvarsområder for de nye regionene fram til endelig anbefaling legges fram for Stortinget våren 2008» (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2007).

Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Lov om endringer i forvaltningslovgivningen* er regjeringens oppfølging av stortingsmeldingen *regionale fortrinn – regional framtid* og er lagt fram av kommunal og regionaliseringsdepartementet. Den inneholder utredninger og konkretisering av oppgavene som foreslås i meldingen å overføre til det regionale nivået. Den oppsummerer også høringsnotatene fra høringene.

Proposisjonen presiserer at det ikke vil bli slått sammen fylkeskommuner fra 2010 (Kommunal- og regionaldepartementet 2008). Dette kommer av at departementet ønsket at lokale og regionale aktører skulle være en del av prosessen og valg av modeller for regional inndeling. Basert på vedtakene som ble gjort i fylkeskommunene lå det ikke et grunnlag for frivillige fylkessammenslutninger. Dette betyr at hele regionreformen er avhengig av at det lokalt fattes vedtak om sammenslåing, og når dette ikke blir gjort, går mislykkes hele reformen.

På dette tidspunktet er Stortinget delt opp i odelsting og lagting. Behandlingen av denne lovendringen ble gjort i begge tingene, men lagtinget lagtinget bifalt odelstingets beslutning i saken, og forslaget til lovendring ble derfor kun diskutert i odelstinget.

Det er Arbeiderpartiet som legger frem proposisjonen for odelstinget. Representanten åpner med å beskrive reformen mål og resultat slik:

«Forvaltningsreformens mål er å desentralisere makt og myndighet. Gjennom en betydelig utvidelse av fylkeskommunens ansvarsområde på ulike sektorer styrkes det regionale folkevalgte nivået både som utviklingsaktør og tjenesteleverandør». - Arbeiderpartiet

Det legges frem at flertallet støtter regjeringen i at det ligger en forsterket fylkesmodell til grunn, og at det fra sentralt hold ikke tas initiativ til å endre fylkesinndelingen. Likevel presiseres det at politikken ikke er endret med hensyn til fylkeskommuner som ønsker å slå seg sammen frivillig.

Videre går det igjennom oppgavene som overføres innenfor områdene samferdsel, utdanning, klima og miljø og landbruk. Det presiseres at flere oppgaver er aktuelle på et senere tidspunkt.

Innlegget avsluttes med at flertallet i komiteen er positive til å gjennomføre forsøksprosjekt om enhetsfylkemonellen, der man vurderer og utvikler modellen på regionalt nivå etter at denne reformen er på plass.

Kritikken som går mot regjeringens forslag fra Fremskrittspartiet handler i stor grad om at tre forvaltningsnivåer ikke er nødvendig, og at det etter at helseregionene ble etablert i 1999 ikke foreligger oppgaver som kan rettferdiggjøre mellomleddets eksistens. Partiet sier også at regionreformen til den rødgrønne regjeringen har mislykkes og at dette forslaget ikke bidrar til å styrke det lokale selvstyre.

Også Høyre kritiserer regjeringens reformforsøk og sier:

«Da denne saken ble presentert for Stortinget etter regjeringsskiftet, var de ordenene som ble brukt, at dette skulle være den største demokratireformen i moderne tid. Vel,

jeg tror at engasjementet og innholdet i denne proposisjonen står for seg selv som en bekræftelse på at denne type spådom ikke slo helt til». - Høyre

Høyre-representanten sier videre at hovedproblemet med denne reformen er at utgangspunktet har vært å bevare forvaltningsnivået som gjennom flere år har vist seg å ikke ha legitimiteten hos staten eller kommunene.

Kristelig folkeparti mener stortingsmeldingen som ligger til grunn for saken dessverre ikke legger opp til en demokratireform for ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Representanten mener oppgaveoverføringene vil styre fylkeskommunene, men ikke tilstrekkelig for å sikre nivåets fremtid. Kristelig Folkeparti sier videre at proposisjonen har gått bort fra å diskutere oppgaveoverføring til regioner og heller oppgaveoverføring til fylkeskommunene. Høringsuttalelsene viser at fylkene ønsker en forsterket fylkesmodell som modell for regional inndeling, heller enn mellommodellen eller regionmodellen. Dette overrasker ikke Kristelig Folkeparti-representanten, da stortingsmeldingen ikke la grunnlag for sammenslåing av fylkeskommuner, eller tilstrekkelig oppgaveoverføring. Partiet, sammen med Venstre, foreslår enda flere oppgaver, og skjønner ikke hvorfor regjeringspartiene ikke støtter dette forslaget.

Representanten avslutter med å si at Kristelig Folkeparti ikke er fornøyd med forvaltningsreformen slik den ser ut nå, men vil likevel støtte reformen fordi det er et lite skritt ti riktig retning.

Senterpartiet mener regjeringen går i riktig retning, og at det endelig overføres oppgaver til fylkeskommunene. Representanten sier at man ikke har ønsket de store regionene, men har gått innfor å forsterke fylket og sier:

«Et annet viktig prinsipp som jeg ønsker å understreke, er at Regjeringen og Stortinget understreket at frivillighet skal legges til grunn ved framtidig sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner». - Senterpartiet

Vedtak

Odelstinget vedtok en rekke lovendringer i gjennomføringen av forvaltningsreformen. Dette inkluderer å overføre myndighet fra statlige organer til fylkeskommunale organer. Som nevnt

ble det ikke foretatt noe strukturelle endringer i denne reformen. Lagtinget bifalt odelstingets vedtak.

Oppsummering

Proposisjonen bærer preg av at regjeringen i stor grad lar vedtakene fra fylkeskommunene ligge til grunn i spørsmålet om strukturendringer. Selv mener regjeringen at de har gjennomført en betydelig utvidelse i oppgaveporteføljen til fylkeskommunen, og at dette bidrar til å styre det regionale nivået som en utviklings- og tjenesteaktør. Debatten viser likevel misnøye fra de borgerlige partiene, som hadde forventet en større demokratireform, noe regjeringen selv hadde varslet. Høyre og Fremskrittspartiet sier også i debatten at fylkeskommunen og det regionale nivået er unødvendig og det regjeringen har presentert ikke bidrar til å rettferdiggjøre videreførelsen av forvaltningsnivået.

5.7 Reformprosessen fra 2013 og til i dag

Den blå-blå regjeringens reformforsøk startet etter at Høyre og Fremskrittspartiet sammen med støttepartiene ble enige i regjeringsplattformen om å foreta en gjennomgang av fylkeskommunene. Regjeringspartiene vil i utgangspunktet fjerne fylkeskommunen som forvaltningsnivå. Dette er det ikke flertall for på Stortinget i dag. Likevel er denne regionreformen mer vellykket enn den rødgrønne regjeringen i form av at den inneholder betydelig strukturendring i tillegg til oppgavefordeling.

Før behandlingen av stortingsmeldingen og proposisjonen for reformen blir gjennomgått, vil det legges frem partienes valgprogram for periode 2013-2017 og 2017-2021.

5.7.1 Arbeiderpartiets partiprogram

Perioden 2013-2017

Dette programmet lå til grunn da den rød-grønne regjeringen mistet regjeringsmakten til mindretallsregjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet.

I dette programmet mener partiet at det fortsatt skal være folkevalgt styring på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det er ingen drastiske endringer fra partiprogrammet for den forrige perioden, der partiet gikk bort fra å nevne en reform knyttet til fylkeskommunen. Når det kommer til kommunene mener partiet at det er behov for endring i strukturen. Endringer skal skje som følge av «lokale ønsker», og sier at «enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn».

Perioden 2017-2021

I dette programmet er Arbeiderpartiet tilbake når det kommer til regionreformen. Partiet skriver at de ønsker sterke regioner som skal være folkevalgte, og mener sterkere regioner bør ta over oppgaver om dreier seg om samferdsel, utdanning, forsikring, næringsutvikling og miljø. Partiet nevner også rollen som samfunnsutvikler, noe som også er fokuset i stortingsmeldingen fra den blå-blå regjering. Videre sier Arbeiderpartiet i denne perioden:

«Vi er positive til lokale prosesser hvor fylkeskommuner vurderer å slå seg sammen til større regioner» (Arbeiderpartiets valgprogram 2017-2021).

Dette betyr at partiet holder fast ved at eventuelle sammenslåinger av fylkeskommuner skal baseres på frivillighet og lokale initiativer. Dette er likevel første gang partiet har dette spesifikt rettet mot regionreformen i sitt partiprogram.

5.7.2 Andre partier

Høyre

Programmet perioden 2013-2017 er programmet Høyre vant valget på i 2013, og gikk inn i regjering sammen med Fremskrittspartiet. I dette programmet, som er nevnt tidligere i oppgaven, går partiet inn for å legge ned fylkeskommunene, og la kommuner som er i stand til de overta de fleste av fylkeskommunens oppgaver. Partiet mener at en kommunereform bedre kan legge til rette for et bedre lokalsamfunn.

I perioden 2017-2012 er partiet fortsatt i regjering med Fremskrittspartiet og får også med seg Venstre inn i regjeringen. Kristelig Folkeparti forblir støtteparti frem til 2019, da de også blir en del av det som da blir en flertallsregjering. I programmet til Høyre sier partiet:

«Dagens fylkeskommuner er ikke et godt svar på de regionale nærings- og samfunnsutviklingsutfordringene vi har, men å fjerne det regionale nivået helt er ikke mulig før en annen kommunestruktur med betydelig større kommuner er etablert. (...) Høyre er med på å gjennomføre en regionreform som reduserer antall fylkeskommuner og tydeliggjør den regionale samfunnsutviklingsrollen fylkene skal ha innenfor noen viktige politikkområder som ikke kan dekkes av en kommune alene» (Høyres valgprogram 2013-2017).

Likevel har partiet med kulepunkt som sier at partiet ønsker å legge ned fylkeskommunen.

Fremskrittspartiet

I perioden 2013-2017 sitter Fremskrittspartiet i regjering med Høyre. I programmet for perioden mener partiet at fylkeskommunen ikke har legitimitet som selvstendig forvaltningsnivå og, som de også sier i de forrige programmene, er et fordyrende og unødvendig forvaltningsledd. Derfor

vil partiet legge ned nivået og fordele oppgavene til kommune stat og det private, også i tråd med tidligere program.

Partiet danner igjen regjering med Høyre for denne perioden og får etter hvert flertallsregjering med Venstre og Kristelig Folkeparti. I dette programmet skriver partiet nøyaktig det samme som i det forrige programmet, der den eneste forskjellen er at de i tillegg til å bruke «fylkeskommune» nå også bruker «regioner».

Venstre

For perioden 2013-2017 mener Venstre at dagens fylkeskommuner må endres og tilpasses fremtidens utfordringer. Partiet mener videre at fylkeskommunens fremtid bør vurderes etter at en ny kommunestruktur er på plass. Likevel kan sammenslåinger av fylkeskommunen gjennomføres, og partiet mener at det må gjennomføres en regionreform der fylkeskommunen på sikt må erstattes av et nytt regionalt folkevalgt nivå basert på færre, større og sterkere regioner.

Perioden 2017-2021 er perioden Venstre går inn i regjering med Høyre og Fremskrittspartiet, men er støtteparti på den tiden sammenslåingene blir behandlet på Stortinget. Partiet skriver at de er positive til at fylkeskommunene erstattes av færre, større og sterkere regioner, og at disse regionene skal fungere som selvstendige og fullverdige forvaltningsnivå. Det skal også gjennomgås omfattende desentralisering av oppgaver, ansvar, myndighet og ressurser fra staten.

Kristelig folkeparti

I Kristelig Folkepartis partiprogram for perioden 2013-2017 mener partiet at en rekke oppgaver burde legges til et regionalt nivå, og at fylkeskommunen burde erstattes av større og mer slagkraftige regioner. Større regioner vil føre til at flere oppgaver kan løses regionalt, og partiet forutsetter at Stortinget og departementene gir fra seg makt til regionene. Dette bidrar til at makt og beslutninger legges nærmest mulig befolkningen. I programmet listes det opp en rekke områder partiet ønsker at skal være oppgaver på regionalt nivå. Partiet er på denne tiden støtteparti for den blå-blå regjeringen.

Programmet for 2017-2021 viderefører ønsket om et større og mer slagkraftig regionalt nivå. Videre sier partiet:

«En avgjørende forutsetning for å gjennomføre den omfattende omorganiseringen en regionreform innebærer, er at den fylles med konkret innhold. Et nytt regionalt nivå må tilføres nye oppgaver og utvidet makt og ansvar innenfor blant annet samferdsel og næringsutvikling, og regional planlegging må gjøres mer forpliktende» (Kristelig Folkepartis valgprogram 2017-2021).

Partiet går inn i regjeringen i 2018, dermed er partiet støtteparti når regionreformen behandles.

5.8 Prosessen i Stortinget

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået. På grunnlag av Venstres representantforslag Dok 8:26 S (2013-2014), fattet Stortinget 18. Juni 2014 følgende anmodningsvedtak (Innst. 262 S (2013-2014)):

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt nivå parallelt med å gi flere oppgaver til kommunene. Dette kan gjøres med utgangspunkt i en sammenstilling fra tidligere utredninger. Stortinget imøteser en melding til Stortinget om dette våren 2015» (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2014).

Med bakgrunn i dette inviterte regjeringen forvaltningsnivåene til å vurdere om sammenslåing med nabofylkene er aktuelt (Regjeringen.no 2014). Regjeringen har bedt fylkeskommunene om å fatte vedtak om eventuelle strukturendringer innen høsten 2016. Videre ønsker regjeringen å legge forslag til nye inndelinger til regioner frem for Stortinget våren 2017 (Regjeringen.no 2014).

5.8.1 Stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*

Stortingsmeldingen ble lagt fra av kommunal- og moderniseringsdepartementet i Stortinget 5. April 2016 og omhandler regjeringens forslag til ny regionreform. Meldingen legger stortingsvedtaket om at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer til grunn, og at regionreformen skal gjennomføres parallelt med kommunereformen. Regjeringen ønsker at reformen skal forenkle og tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom nivåene og føre til at byråkratiet reduseres og effektiviteten øker. Sentralt for regionreformen ligger målet om at regionene skal fungere som samfunnsutvikler, noe som innebærer å skape en helhetlig utvikling for regionene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, 9).

Utgangspunktet for regionreformen mener regjeringen er dagens fylkeskommuner, og reformen bygger derfor på rollene, oppgavene og funksjonene som fylkeskommunen har i dag. Dette innebærer oppgaver som samhandling og samarbeid med kommunene, regional statsforvaltning, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører. De deltar også i internasjonale organisasjoner for å ivareta norske interesser i europeiske sammenhenger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, 9). Meldingen legger opp til at den nye regionstrukturen skal bestå av større regioner og mener at ti regioner kan svare for kriteriene regionreformen legger til grunn.

Stortingsmeldingen ble behandlet av kommunal- og forvaltningskomiteen. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er et stort behov for sterkere regionalt nivå, og at disse regionene skal ha et klart definert ansvar og myndighet over oppgaver som er relevante for regional utvikling. De samme medlemmene viser til kritikk mot regjeringen som har dreid seg om at regjeringen har vist liten vilje til å overføre oppgaver til det regionale nivået. De mener at regjeringen heller har ønsket å frata nivået viktige oppgaver og nevner tannhelse, videregående skole og kollektivtrafikk som eksempler. Medlemmene mener også at endringene som gjøres i fylkesstrukturen må bygge på lokale ønsker.

I tillegg kritiserer medlemmene regjeringen for å svekke grunnlaget for gjennomføringen av reformen når de legger frem vurdering av antall fylker før de vurderer hvilke oppgaver fylkeskommunen skal ha.

Medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti påpeker i innstillingen at stortingsmeldingen bærer preg av at regjeringen egentlig ikke ønsker at nye større og sterkere regioner skal overta og gjøre forvaltningsnivået mer kraftfullt. Medlemmene sier de ikke kan forsvare endringene uten at de vet om nye regioner vil bli tilført noe nytt. I tillegg mener medlemmene at regjeringens forslag til reform ikke svarer på utfordringene lokaldemokratiet har.

Et flertall av komiteen, bestående av medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre ber regjeringen vurdere en ny regionstruktur basert på målene med reformen og kriteriene meldingen legger for ny struktur. Dette må gjøre etter at

fylkeskommunene har fattet sine vedtak og deretter legge frem forslag for Stortinget til ny inndeling på omlag ti regioner.

5.9 Debatten i Stortinget

Det er venstrerepresentanten André N. Skjelstad som legger frem kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling. Representanten avslutter sitt innlegg med å vise til at dette er en merkestein der det som har vært prøvd mange ganger tidligere endelig kan lykkes, nemlig et nytt regionklart i Norge.

Arbeiderpartiet starter med å stille spørsmål rettet mot oppgavefordelingen til et nytt regionalt nivå, og spør om venstrerepresentanten er fornøyd med regjeringens arbeid med meldingen med tanke på oppgaver. Venstre-representanten svarer med at han har vært tydelig på at dette har vært mangelfullt og at det derfor er lagt til flere oppgaver etter høringsrundene.

En annen Arbeiderparti-representant sier:

«Vi (Arbeiderpartiet) har underveis i arbeidet med meldingen i Stortinget skjönt at strukturdiskusjonen på mange måter var viktigere for flertallet enn diskusjonen om oppgavene. Vi i Arbeiderpartiet var klar til å danne flertall for det vi trodde det var flertall for når det gjelder oppgaver. Men dessverre ser vi at Venstre og Kristelig Folkeparti nå sender ballen tilbake til regjeringen og på mange måter stoler mer på et ekspertutvalg enn på egne partiprogram». - Arbeiderpartiet

Den samme representanten kritiserer også valget med å danne enda et ekspertutvalg. Representanten viser til kritikk fra KS, som mener at problemet med oppgaveoverføringen fra stat til regionene ikke har vært på grunn av fravær av utredninger, men heller politisk vilje, eller evne til å gjennomføre det. Arbeiderparti-representanten viser til at dersom man legger de ulike partiprogrammene til grunn er det flertall i salen for konkrete overføringer til regionalt nivå.

Venstre-representanten spør Arbeiderpartiet om han ikke synes struktur er viktig for å få regionreformen på plass. Arbeiderparti-representanten svarer med at jo, det synes han er viktig, men at det på høringene gikk i tilbakemeldinger som dreide seg om at de ikke ville gå i samme felle som med kommunereformen, der man endret kommunekartet før man konkretiserte hvilke oppgaver den nye strukturen skulle løse.

Videre kommer Høyre med et innlegg der de sier at Høyre gleder seg over at det blir færre regioner ettersom partiet egentlig skulle sett at hele forvaltningsnivået avvikles. Representanten viser til at fylkeskommunene er i gang med nabosamtaler om sammenslåing og håper det kommer beslutninger lokalt som legger opp til ti regioner. Representanten sier videre:

«Det er klokt å etablere regionene før man flytter oppgaver ut fra den regionale stat. Og det er også klokt at det gjøres av et ekspertutvalg, og ikke av regjeringen selv, for det har nemlig rød-grønne partikolleger forsøkt seg på de foregående åtte år. (...) Det ble det samme antall fylkeskommuner – altså ingen reduksjon». - Høyre

Arbeiderpartiet spør så høyrerepresentanten hvorfor antallet er viktigere enn innholdet, hvor av høyrerepresentanten svarer at det er viktig å ha inndelingen på plass før man tillegger oppgaver.

En representant for Fremskrittspartiet, og også komiteleder, sier i sitt innlegg at dette er en sak som Kristelig Folkeparti og Venstre har vært en pådriver for og som de har fått Fremskrittspartiet og Høyre med på. Videre sier representanten at det er interessant at partier som har forsøkt å gjennomføre en regionreform før og ikke lyktes med å få flyttet oppgaver eller laget nye inndelinger, tydeligvis glemmer sine egne forslag. Representanten sier:

«Eg trur det er to faktorar som gjer at der er større sjanse for å lykkeast denne gongen. Den eine er at Stortinget er tydelegare på mål om tal og på oppgåver og prosess som vil gje denne prosessen meir fart enn det den førre hadde. Den andre er at eg føler, og det såg me i høyringa, at fylkeskommunane sjølv er langt meir motiverte og engasjerte for å lykkast denne gongen.» - Fremskrittspartiet

Senterpartiet utfordrer representanten fra Fremskrittspartiet om at representanten tidligere har sagt at han advarer mot folkeavstemning og spør om fylkestingene bør høre innbyggerne sine før de drøfter fylkessammenslåing. Representanten fra Fremskrittspartiet svarer at spørsmål om folkeavstemning må fylkene selv ta stilling til, og han tror fylkestingene klarer å håndtere dette selv. Senterpartiet følger opp med å spørre om det kan risikere å komme tvangssammenslåinger, hvor av Fremskrittspartiet svarer at regjeringen vil komme med en proposisjon etter fylkeskommunene har diskutert saken, og at det deretter er opp til Stortinget å behandle reformen sett i lys av ønsket om om lag ti regioner.

Videre i debatten kritiserer Arbeiderpartiet regjeringen for en svak melding som snakker for lite om faktiske tiltak og mest om alt som skal vurderes og sees nærmere på. Regjeringen blir også kritisert for å være for opphengt i tallet ti regioner enn hva de ti regionene skal få slags oppgaver.

Vedtak

Vedtakene som er gjort i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* handler om opprettelsen av et ekspertutvalg som skal se på eventuelle nye oppgaver til nye regioner, at fylkesvegnettet havner under de nye regionene og sist å styrke rollen til et nytt regionalt nivå innen integreringsarbeid i forbindelse med sysselsetting og utdanning/kompetanseheving. Regionreformen skal også styre det regionale nivået som bindeledd mellom kommuner, næringsliv og frivillig sektor (Stortinget 2016). Flertallet støtter også forslaget om en regionstruktur på ti regioner, samt endringene i oppgaver og ansvar som meldingen viser til. Samme dag ble det vedtatt på Stortinget at Nord- og Sør-Trøndelag slås sammen til Trøndelag fylke med virkning fra 1. januar 2018.

Oppsummering

Stortingsmeldingen legger til grunn Venstres forslag om å gjennomgå det regionale nivået, og legger opp til en ny inndelingsstruktur som består av større regioner. Regjeringen sier at de ønsker å legge seg på omentrent ti regioner. Kritikken mot meldingen bygger på at det ikke foreligger klare og definerte ansvarsområder og større delegert myndighet over oppgaver som kan bidra til å legge til rette for regional utvikling. Arbeiderpartiet kritiserer regjeringen i debatten ved å si at regjeringen er for opptatt av strukturendringene, og for lite oppmerksomme på oppgavene de nye regionene skal ha. Arbeiderpartiet mener også at høringene ønsker å konkretisere oppgaver før man ser på strukturen. Behandlingen av stortingsmeldingen ender med blant annet et vedtak om å opprette et ekspertutvalg som skal se på oppgavene.

5.9.1 Proposisjon: Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå

I forbindelse med vedtaket la regjeringen fram Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. I proposisjonen foreslår regjeringen følgende fylkessammenslåinger:

1. Hordaland og Sogn og Fjordane
2. Aust-Agder og Vest-Agder
3. Vestfold og Telemark
4. Oppland og Hedmark

5. Buskerud, Akershus og Østfold (Viken)

Dette betyr at Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo kommune består. Videre presiserer regjeringen at avtalen om regionreform legger til grunn at inndelinger i Nord-Norge følger en egen prosess med mål om å bli ett eller to fylker.

Proposisjonen legger frem prosessene som har vært lokalt i fylkene. I denne redegjørelsen kan man se at Østfold vedtok at de ikke ønsker å bli med i region Viken. Heller ikke Akershus ønsker å bli med i denne regionen slik den foreligger, og sier i sitt vedtak at de har som forutsetning for regionreformen at Oslo blir en del av Viken. Buskerud fylkeskommune ønsker å inngå i region Viken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017)).

Også Hedmark og Oppland sier nei til sammenslåing til en region. Vestfold og Telemark stiller seg positive til sammenslåing, noe Aust-Agder og Vest-Agder, og Hordaland og Sogn og Fjordane også gjør. Bland fylkene i Nord-Norge er det kun Troms fylkeskommune som er åpne for sammenslåing gjennom å foreslå tre alternativer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017):

1. En felles region i Nord-Norge
2. Troms som selvstendig region
3. Sammenslåing av Troms og Finnmark med grensejustering

Selv om regjeringen legger opp til en egen prosess for fylkene i Nord-Norge legges det frem tre hovedalternativer som skal vurderes:

- a. Sammenslåing av alle tre fylkene
- b. Sammenslåing av Troms og Nordland med eventuelle grensejusteringer
- c. Sammenslåing av Troms og Finnmark med eventuelle grensejusteringer

Som proposisjonen viser går regjeringen inn for å slå sammen fylker som lokalt har vedtatt at de ikke ønsker sammenslåing.

5.9.2 Debatten om proposisjonen

Denne proposisjonen ble behandlet av kommunal- og forvaltningskomiteen og lagt fram og behandlet i Stortinget 8. juni 2017. I denne saken behandles både kommunereformen og

regionreformen. I komiteens merknader mener et flertall bestående av medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti at endringer i fylkesstrukturen må, som i kommunestrukturen, bygge på lokale ønsker. De mener også at det er feil å først ender strukturen og deretter tillegge oppgaver (Kommunal- og forvaltningskomiteen (2017)).

Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener fylkesinndelingen skal baseres på frivillighet og lokale prosesser. Videre mener disse at:

«Endringene som foreslås gjennomført av regjeringen og som det er inngått avtale med Kristelig Folkeparti og Venstre om før saken er lagt fram for Stortinget, bygger ikke på de vedtak som er gjort i fylkene. Av de foreslåtte endringene er det bare Aust-Agder og Vest-Agder som har inngått fylkessammenslåing på de premissene som gis i Prop. 84 S (2016-2017)» (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2017).

Når innstillingen legges frem for Stortinget av Fremskrittspartiet presiseres det at det er først og fremst Kristelig Folkeparti og Venstre som har vært pådriver for reformen.

Arbeiderpartiet stiller spørsmål ved at Fremskrittspartiet er med på å overkjøre regionaldemokratiet ettersom meningsmålinger har vist et det er kun et lite mindretall som støtter fylkessammenslåingene i nord og i region Viken. Representanten fra Fremskrittspartiet svarer med at partiets behandling av saken på deres landsmøte sa at Stortinget har et ansvar for å dele Norge inn på en fornuftig måte.

Representanten får også det samme spørsmålet fra flere partier, og svarer blant annet at han ikke tror folk flest har spesielt sterk tilknytning til fylkestinget sitt.

Flere partier på venstresiden påpeker at det igangsettes en rekke tvangssammenslåinger, noe de stiller seg i mot. De reagerer også på at noen fylker som ikke ønsker sammenslåing blir slått sammen mot sin vilje, mens andre fylker får bestå som eget fylke. Regjeringspartiene og samarbeidspartene svarer med at det er fire partier som har forhandlet, og at det derfor er vanskelig å komme frem til en felles omforent løsning om nytt fylkeskart. Høyre sier:

«Arbeiderpartiet har ikke vist noen særlig interesse for å få til noe på regionreformsiden. Jeg bare minner om at forrige gang det var forsøk på en regionreform i Norge, var det

Arbeiderpartiet som sto i spissen for den. Da hadde man et skikkelig mageplask, også når det gjaldt antall regioner (...). Denne gangen får vi faktisk til en fylkeskommune- og regionreform som refuserer antallet fylkeskommuner». - Høyre

En representant for Arbeiderpartiet sier:

«Arbeiderpartiet støtter ikke tvangssammenslåing av kommuner eller fylker. Det bryter med hele utgangspunktet for reformen, nemlig at den skulle bygge på frivillighet». - Arbeiderpartiet

Arbeiderparti-representanten gjør det klart at Arbeiderpartiet kommer til å stemme imot alle tvangssammenslåinger som regjeringen og Venstre legger opp til i denne behandlingen. Arbeiderpartiet spør videre hvorfor regjeringen ikke har lyttet til innvendingene som har kommet underveis i denne prosessen. Partiet går også hardt ut mot regjeringen og støttepartiet:

«(...) Det er en viss spenning knuttet til avstemningen senere i dag, og hvorvidt regjeringen og Venstre har flertall i salen for sine tvangssammenslåinger. Når det i det hele tatt kan spekuleres i at to utbrytere fra regjeringspartiene kan stoppe flere av regjeringspartienes egne forslag sier det noe om hvor syltynn forankring regjeringen og Venstre har for å overkjøre lokaldemokratiet og regionaldemokratiet». – Arbeiderpartiet

Den samme representanten sier at dersom Arbeiderpartiet kommer i regjering skal tvangssammenslåtte kommuner og fylker kunne be om å få omgjort vedtakene etter et eventuelt regjeringsskifte. Senere i debatten kommer dette sitatet fra Arbeiderpartiet:

«Med tvang skal tydeligvis landet bygges». - Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet svarer på kritikk som går på at Arbeiderpartiet har satt seg på sidelinjen i saken om regionreformen, og sier at de for to år siden prøvde å samle partiene til en enighet og et kompromiss om hvordan det regionale nivået skulle se ut.

«Det blokkerte Høyre og Fremskrittspartiet fordi man ikke ønsket å styrke det regionale folkevalgte nivået med flere oppgaver. Dagens behandling bekrefter det. Flertallet er kun opptatt av struktur og i svært liten grad av innholdet i reformen». - Arbeiderpartiet

Poenget med at noen fylker får bestå mens andre blir tvunget sammen mot sin vilje blir igjen påpekt, og Arbeiderpartiet mener at det hele forslaget bærer preg av at det er fremmet av to partier som gjentatte ganger har uttalt at de har som mål å legge ned hele det regionale folkevalgte nivået. Arbeiderpartiet mener at det derfor er rart at flertallet på Stortinget presser igjennom dette mot fylkenes egen vilje, når partiene hver for seg tydelig viser at de ikke mener dette.

«Her har både Høyre og Fremskrittspartiet klargjort at de ønsker egentlig ikke de endringene det er snakk om å gjøre. Kristelig Folkeparti har flere ganger uttalt at de synes dette ikke er noe godt kart. Og Venstre har sagt at man har gått med på å lage en ny struktur. Da er det veldig spesielt at man likevel går til det skrittet å gjøre dette. Det er ikke Arbeiderpartiet med på». - Arbeiderpartiet

Et annet problem Arbeiderpartiet har med denne prosessen er hvordan fylkene på Vestlandet, Hordaland og Sogn og Fjordane har ønsket å slå seg sammen dersom det tilføres nye oppgaver. Dette betyr at en forutsetning for sammenslåing er at det ligger oppgaver som gir grunnlag for sammenslåing til grunn. Ettersom det ikke har kommet slike signaler, sier Arbeiderpartiet at de ikke kommer til å stemme for denne sammenslåingen.

Arbeiderpartiet sier at de i neste periode ønsker å styrke det regionale nivået men en nøktern oppgaveoverføring som de mener er realistisk å få gjennomført. Partiet sier de er positive til å gjøre strukturendringer, men at dette må skje med hensyn til de aktuelle fylkene og ikke på tvers av deres ønsker eller med forutsatte tall på antall fylker.

Venstre påpeker at flertallet, som Arbeiderpartiet er en del av i deler av regionreformen, er for langt flere oppgaver enn det Arbeiderpartiet har foreslått. Venstre mener det er overraskende at Arbeiderpartiet mener Sogn og Fjordane har fått for lite. Partiet spør Arbeiderpartiet hvorfor det fortsatt er for lite oppgaver når Arbeiderpartiet foreslår mindre oppgaver enn det flertallet foreslår i saken.

Representanten fra Arbeiderpartiet svarer med at dette er feil, og at dersom partiet virkelig ville overføre flere reelle oppgaver til regionene, kunne de fått flertall for dette tidligere, men dette har man ikke benytte seg av. Representanten sier også at det er spesielt at man starter med strukturen for deretter å sette sammen et utvalg som skal se hva nivået skal ha slags oppgaver.

Arbeiderpartiet får også kritikk for å selv ha prøvd å gjennomføre en reform som kollapse og nå kritisere denne reformen som lyktes. Kristelig Folkeparti sier at den blå-blå regjeringen ikke hadde tenkt å legge fram regionreform, og at det er på grunn av Kristelig Folkeparti og Venstre at det nå er på plass en regionreformprosess. Representanten fra Kristelig Folkeparti sier også at det ideelt sett burde vært en mye bedre prosess, der oppgavene ble klargjort først, og deretter en ny regioninndeling. Representanten sier rett frem at dette ikke er Kristelig Folkepartis primærvalg.

Arbeiderpartiet registrerer at Kristelig Folkeparti sier at denne regionreformen har lyktes, men Arbeiderpartiet mener at med tanke på de vedtakene som er gjort i fylkene, der flere fylker har sagt nei, hvem har den egentlig lyktes for?

Kristelig Folkeparti sier de med denne regionreformen har reddet fylkeskommunen med å bli nedlagt. De er likevel, som de har sagt tidligere, ikke fornøyde med alt som har skjedd. Som svar til partiets påstand om at de har reddet det regionale forvaltningsnivået blir det sagt at det allerede er flertall for tre forvaltningsnivåer. Videre får partiet kritikk for at de i kommunesammenslåingen går mot alle tvangssammenslåinger, mens når det gjelder fylkeskommunene ikke gjør det samme. Kristelig Folkeparti svarer med at de så det som unødvendig å bruke tvang når så mange kommuner ønsket å slå seg sammen frivillig. De mener når det kommer til regionnivået at Stortinget bør bruke sin styringsmakt, fordi det gjelder et annet tjenestenivå og saker som ikke opptar folk til daglig.

En Arbeiderparti-representant beskriver regionreformen slik:

«Her er det Kristelig Folkeparti og Venstre som har tvunget Fremskrittspartiet og Høyre til å opprettholde et forvaltningsnivå de to regjeringspartiene ikke vil ha. Så tvinger regjeringspartiene – Fremskrittspartiet og Høyre – Kristelig Folkeparti og Venstre til å bli med på tvangssammenslåing av fylkene. (...) De sier nei på kommunalt nivå, men greit på fylkesnivå». - Arbeiderpartiet

Representanten beskriver arbeidet med reformen som ovenfra-og-ned arbeid, der man har startet med en geografisk inndeling, og deretter ser på oppgavene. Selv vil Arbeiderpartiet først hva slags oppgaver de skal ha og deretter hva slags størrelse regionene skal ha. Denne representanten gjentar at Arbeiderpartiet vil reversere reformen dersom de kommer i regjering.

Arbeiderpartiet sier videre:

«Arbeiderpartiet har vært og er tydelig på at det er frivillighetslinja som gjelder. Å prøve å sette den i tvil kan man bare gjøre, men det er ingen vil om at der den som ligger til grunn, slik vi har sagt i hele prosessen, og ingen behøver å bli forbauset over at vi står på det i dag.» - Arbeiderpartiet

I debatten kommer det frem at Arbeiderpartiet ikke synes at større fylker i seg selv er dårlig, ettersom at flere i Arbeiderpartiet er tilhengere av større fylker. Arbeiderpartiet mener likevel at dette må ha god lokal forankring, og at grensene må dannes fornuftig. Partiet mener region Viken er et eksempel på at dette ikke er tilfellet i denne reformen. Arbeiderpartiet mener det er feil det Fremskrittspartiet sier i denne saken, at fylkene får flere og større oppgaver enn noen sinne.

Gjennom hele debatten gjentar flertallet bestående av regjeringspartiene og støttepartnerne at «dette er en historisk dag» når det kommer til kommune- og regionreformen. De samme partiene beskriver gjentatte ganger Arbeiderpartiet som lite konstruktiv i tilnærmingen til prosessen, og mener partiet er en bremsekloss sammen med de andre rød-grønne partiene når de snakker om å reversere reformen dersom de overtar regjeringsmakten. Det blir også sagt flere ganger at Arbeiderpartiet er et vingleparti, og blir også kalt et reverseringsparti av verste sort.

Arbeiderpartiet forklarer hvorfor de for eksempel kommer til å stemme nei til å slå sammen fylkene som skal bli til region Viken med at de i disse fylkene trodde denne reformen skulle bli en skikkelig demokratireform der man flyttet makt fra staten til regionene, noe det har vist seg å ikke bli. Det gjentas også flere ganger at det er tvangssammenslåingene som gjør at Arbeiderpartiet ikke kommer til å stemme for flere av sammenslåingene.

Når det kommer til Finnmark fylke reagerer Arbeiderpartiet på at Finnmark skal slås sammen med Troms, til tross for at regjeringen mener Møre og Romsdal er for stort til å slå sammen med andre fylker. Representanten for Arbeiderpartiet mener derfor at det blir feil å legge geografi til grunn for sammenslåingene som regjeringen har foreslått, men at regjeringspartiene og støttepartiene har vært for opphengt i et bestemt tall på hvor mange regioner man ønsker. Arbeiderpartiet viser også til identitetsfølelsen, og mener finnmarkinger er stolte

finnmarkinger, og budskapet fra Finnmark befolkning er at Finnmark må bestå som egen region.

En representant fra Fremskrittspartiet varsler at hun ikke kommer til å stemme for sammenslåing av Agder-fylkene ettersom folkeavstemningen fra 2011 tilsa at befolkningen i Aust-Agder ikke ønsket sammenslåing. Representanten sier at Fremskrittspartiet er et parti som følger folkeavstemninger, og at partiet ikke har noen ting i sine programmer om fylkessammenslåinger, og i hvert fall ikke tvangssammenslåinger.

«Dette medlemmet synes det er trist og leit at flertallet i denne sal ser ut til å sette folkeviljen til side og overprøve resultatene fra folkeavstemningen i Aust-Agder. Dette medlemmet mener flertallet her både opptrer udemokratisk og uklokt». - Fremskrittspartiet

Dette er tydelig ut fra debatten at også andre representanter fra Fremskrittspartiet synes det er et dilemma at partiet har i sitt program at de skal følge folkeavstemninger, men samtidig sier de er for tvangssammenslåing av kommuner.

Senere i debatten varsler også Senterpartiet at de kommer til makten skal de endre sammenslåingsvedtakene som ikke er frivillige. De mener vedtak må ha tillit i befolkningen og at det må være en ærlig prosess. Regionreformen må, i følge Senterpartiet, være bygd på fakta, frivillighet og folkeavstemning, hvis ikke får man et resultat som skaper ineffektivitet og som skaper problemer på både kort og lang sikt.

En representant for Arbeiderpartiet sier senere i debatten dette om regjeringspartiene og støttepartiene i regionreform-saken:

«I denne saken svikter regjeringspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti. Det er skuffende, særlig at Høyre nærmest har abdisert i saken om regionreform, og at motstanden mot fylkenes eksistens brukes som unnskyldning for at de ikke tar ansvar. Større fylker er i seg selv ingen dum tanke, og der er mange med meg i mitt parti som har vært tilhenger av det lenge. Men da bør grensene være fornuftige og ha god lokal forankring. Det er ikke situasjonen når det gjelder Viken». - Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet kritiserer også reformen for å ikke være tydelig på hva reformen egentlig skal løse. Dette fordi oppgavene som fylkene skulle bruke i deres behandlinger ikke har kommet, noe som har gitt et dårlig utgangspunkt for diskusjonene lokalt. Arbeiderpartiet mener regjeringen har begynt i feil ende, og har ikke lyttet til fylkene eller til partiene som ville starte med oppgavene.

Høyre forsvarer bruken av tvang ved å si at det er krevende å forklare nødvendigheten av å gjøre tiltak som skal møte de framtidige behovene i samfunnet. Det er Stortingets oppgave å gjøre dette basert på kunnskapen og informasjonen Stortinget har. Alternativet til denne saken er at det blir stillstand og en form for degenerering, i følge høyre. En representant for Fremskrittspartiet sier om kritikken om tvang at «det gjøres hele tiden – på alle politiske nivåer».

Vedtak

I behandlingen ble det gjort følgende vedtak om sammenslåing (Stortinget 2017):

1. Troms og Finnmark slås sammen

Denne sammenslåingen stemte alle i Arbeiderpartiet mot, sammen med Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne. Samtlige fra regjeringspartiene og støttepartiene stemte for denne sammenslåingen.

2. Vest-Agder og Aust-Agder slås sammen

Sammenslåingen mellom disse fylkene ble vedtatt alle representantene bortsett fra ett medlem fra Arbeiderpartiet og ett medlem fra Fremskrittspartiet

3. Buskerud, Akershus og Østfold slås sammen

Denne sammenslåingen stemte alle i Arbeiderpartiet mot, sammen med Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne. Samtlige fra regjeringspartiene og støttepartiene stemte for denne sammenslåingen.

4. Vestfold og Telemark slås sammen

Denne sammenslåingen stemte alle i Arbeiderpartiet mot, sammen med Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne. Samtlige fra regjeringspartiene og støttepartiene stemte for denne sammenslåingen.

5. Hordaland og Sogn og Fjordane slås sammen

Denne sammenslåingen stemte alle i Arbeiderpartiet mot, sammen med Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne. Samtlige fra regjeringspartiene og støttepartiene stemte for denne sammenslåingen.

6. Oppland og Hedmark slås sammen

Denne sammenslåingen stemte alle i Arbeiderpartiet mot, sammen med Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne. Samtlige fra regjeringspartiene og støttepartiene stemte for denne sammenslåingen.

Alle sammenslåingene vil tre i kraft fra 1. Januar 2020.

I tillegg til sammenslåingene ble det fattet vedtak om overføringer av oppgaver til det nye regionale nivået.

Oppsummering

Debatten om Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* er preget av at blant regjeringspartiene og støttepartiene er det ingen som har fått det som de ville, men alle er veldig fornøyde med å ha fått til en regionreform, og flere representanter kaller reformen for en suksess. Regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet ville legge ned fylkeskommunen, noe de ikke fikk til. Venstre og Kristelig Folkeparti ville ikke bruke tvang, noe de til slutt måtte gå med på. Støttepartiene mener at de har reddet fylkeskommunen med dette vedtaket, mens opposisjonen ikke skjønner hvordan dette kan stemme når det er flertall i salen for å beholde tre forvaltningsnivåer.

Arbeiderpartiet sier gjennom hele debatten at de vil ha en regionreform og de vil ha større og sterkere regioner. Grunnen til at de stemmer mot er tvangsvedtak, og at det ikke ligger oppgaver til grunn for sammenslåing. Partiet bruker bevisst ordet «tvangssammenslåing» gjennom hele debatten og setninger som «med tvang skal landet bygges» for å få fram poenget om at denne reformen går i mot folkets vilje.

Regjeringspartiene får kritikk for å overkjøre fylkene og kommunene der det har vært folkeavstemning, der spesielt Fremskrittspartiet har vært et parti som følger utfallet av folkeavstemninger.

Det ligger også mye følelser til grunn når denne saken diskuteres. Spesielt for de som diskuterer fylkene i Nord-Norge.

6 Analyse

I empirikapittelet har oppgaven fokusert på hva Arbeiderpartiet mener i regionreformen, samtidig som at det har blitt gjort rede for hva den blå-blå og støttepartiene har ment. Selv om oppgaven fokuserer på Arbeiderpartiets endring i saken, er det viktig for studien å se hva den andre siden har ment fordi dette i seg selv kan være en faktor som har bidratt til Arbeiderpartiets endring. Gjennom de periodene som er redegjort for kan man se at Arbeiderpartiet hele tiden befinner seg på motsatt siden av det den borgerlige siden. Da de selv ønsket å gjennomføre en regionreform var den borgerlige siden fast på sin politikk om å kun ha to forvatningsnivåer, og derfor fjerne fylkeskommunen. Arbeiderpartiet hadde likevel med seg sentrumpartiene Kristelig Folkeparti og Venstre i sin politikk om å beholde nivået og i ønsket om å gjøre de om til større og sterkere regioner. Reformen lykkes ikke slik Arbeiderpartiet ville, og besto for det meste av noen oppgavefordelinger og ingen inndelingsendringer. Da regionreformen fremmes av den blå-blå regjeringen stiller Arbeiderpartiet seg mot vedtakene om flertallet av sammenslåingene, til tross for at reformen likner veldig på den reformen Arbeiderpartiet selv ville gjennomføre i regjeringsplattformen for den rød-grønne regjeringen. Sammen med støttepartiene Kristelig Folkeparti og Venstre lykkes de med å endre fylkeskartet fra 19 til 11 regioner. Dette til tross for at regjeringspartiene selv ønsket å fjerne fylkeskommunene. Hver gang en reform har blitt prøvd gjennomført har altså Arbeiderpartiet og Høyre og Fremskrittspartiet stått mot hverandre, med Kristelig Folkeparti og Venstre som støtteparti i begge rundene.

Gjennomgangen av partiprogrammene til Arbeiderpartiet har vist at Arbeiderpartiet har hatt som mål å gjennomføre en regionreform som skal omgjøre fylkeskommunen til større og mer robuste regioner som kan tilføres større oppgaver fra staten som et virkemiddel for desentralisering. Oppgaven spør hva som har gjort at Arbeiderpartiet har skiftet fra å prøve å innføre en regionreform til å stemme mot reformen som den blå-blå regjeringen har fått gjennomført. Har målet endret seg? Begge reformene viser seg å ha det samme målet; større og sterkere regioner. Eller er det hvordan man når målet som har endret seg? Har noe endret seg i det hele tatt?

Dersom man ser på Arbeiderpartiets partiprogrammer gjennom alle periodene kan man merke en forskjell i programmet fra 2009-2013. Dette er altså programmet for perioden etter at deres regionforsøk ble mislykket. Her sier programmet ingenting om en regionreform, selv om de

mener at fylkeskommunen skal bestå som eget folkevalgt nivå. Før dette tidspunktet har Arbeiderpartiet vært ganske tydelige i sine programmer rundt regionreformen, der de beskriver fylkeskommunen som et nivå som har behov for endring. De nevner heller ingenting om frivillighet rundt reformen, selv om de legger dette til grunn for kommunereformen.

For den neste perioden 2013-2017, perioden der Arbeiderpartiet mister regjeringsmakten til den blå-blå regjeringen, er det heller ikke fokus på noen regionreform. Dette programmet ligger til grunn når den blå-blå regjeringen legger fram sin stortingsmelding til ny inndeling og debatten om meldingen. Når regjeringens proposisjon skal behandles i juni 2017 ligger programmet for 2017-2021 til grunn. Det er der det skjer en større endring.

Det som skjer i programmet for perioden 2017-2021 er at Arbeiderpartiet igjen legger til regionreformen i programmet, denne gangen på en måte som understreker at partiet vil at reformen skal bygge på lokale prosesser. Det er tydelig at etter den forrige perioden med behandlingen av sammenslåingene vil partiet vise at de mener alvor i det de har sagt i behandlingen av sin egen reform og debatten av den blå-blå regjering sin stortingsmelding. Arbeiderpartiets beskrivelse av en regionreform er likevel veldig lik den som den blå-blå regjeringen har beskrevet i stortingsmeldingen og proposisjonen, med større og sterkere regioner. I debatten om proposisjonen sier Arbeiderpartiet flere ganger at de kommer til å reversere regionreformen dersom de kommer til makten i 2017. Dette står det dog ikke i valgprogrammet til partiet for den perioden. Dette kan likevel komme av at behandlingen av sammenslåingene skjedde etter partiets landsmøte der programmet for neste periode blir behandlet.

Gjennom denne analysedelen skal teorien som er presentert i studien og empirien som er redegjort for i det forrige kapittelet linkes sammen. Først vil oppgaven se på hva som har vært formålet med begge regionreformene i de to periodene. Deretter vil oppgaven prøve å finne ut av om de to prosessene har brukt den samme strategien, og om utfallet av reformen henger sammen med valgt strategi. Valg av formål og strategi kan forklare hvorfor Arbeiderpartiet har endret stilling i regionreformen fra posisjon til opposisjon dersom strategiene er forskjellige i periodene og om strategiene legger opp til en viss handling.

6.1 Formålet med reform og reformstrategier

Regionreformen under den rødgrønne regjeringen beskrevet gjennom Soria-Moria erklæringen har som mål å opprette et nytt regionalt folkevalgt forvaltningsnivå med flere oppgaver og mer ansvar gjennom desentralisering av oppgaver fra staten. I dette ligger hovedtrekkene fylkessammenslåing og regionalisering. I stortingsmeldingen ligger også generalistprinsippet til grunn, der alle regionene skal inneha samme oppgaveportefølje, samt frivillighet som forutsetning for reformen.

Den rød-grønne regjeringens regionreform har dermed som formål å regionalisere og slå sammen fylker for å bøte på skalaproblemer. Som behandlingen viser vil regjeringen kartlegge oppgaver før de ser på sammenslåingene, noe som også kan sees på som en løsning for å oppnå storskaladrift. Utfallet av regionreformen ble likevel kun noen oppgaveendringer, og ingen sammenslåing. Grunnen til dette kan være at det ble for mye rom for lokal medvirkning. Reformstrategien under den rødgrønne regjeringen hadde preg av å ha mye rom for lokal medvirkning. Det kan også argumenteres for at den var landsdekkende ettersom at alle fylkene fikk inngå nabosamtaler og delta på høringer.

Tidsplanen som regjeringen skildrer i stortingsmeldingen går ut på at det først skal fattes vedtak regionalt to ganger, og deretter skal regjeringen komme med sitt forslag til endelig inndeling. Ut fra strategiene til Baldersheim og Rose (2016) kan den rødgrønne regjeringens reformforsøk plasseres under forsøksstrategien på de punktene som gjelder mye rom for lokal påvirkning og at reformen i utgangspunktet er landsdekkende. Som forsøksstrategien legger opp til kan det være variasjon i framgangsmåten, men ettersom at delen av reformen som omhandler sammenslåing avsluttes etter høringene der fylkeskommunen ikke vil slås sammen frivillig kan man ikke si noe om variasjon på sammenslåingspunktet. Regionaliseringen gjennom oppgaveendringen er basert på generalistprinsippet, og er derfor likt for alle fylkeskommunene.

Den blå-blå regjeringens regionreform er relativt lik utgangspunktet til den rødgrønne regjeringen med et mål om større regioner, og behandlingen av stortingsmeldingen viser at kritikken mot meldingen i stor grad går ut på at det ikke ligger tilstrekkelig med oppgaver til grunn for et nytt regionalt nivå. Prosessen som regjeringen legger opp til består av å først se på inndelingen og deretter tillegge oppgaver, som ekspertutvalget skal vurdere. Dette er motsatt av rekkefølgen som den rødgrønne ville følge, som gjennom hele behandlingen kritiserer regjeringen på dette.

Reformen ønsker å løse skalaproblemet på samme måte som den rødgrønne reformen, gjennom sammenslåing og regionalisering. Forskjellen på reformene er som nevnt rekkefølgen på hva som skal skje først. Reformstrategien til den blå-blå regjeringen kan man på en måte dele opp i to faser. Den første fasen med framleggingen av stortingsmeldingen kan minne om forsøksstrategien, ettersom at det virker som at det er stor grad av rom for lokal medvirkning. Som Baldersheim og Rose (2016) viser til, er nasjonale myndigheter pålagt å inkludere lokale eller regionale forvaltningsnivåer til en viss grad i spørsmål om strukturendringer og grensejusteringer. Derfor legger regjeringen til rette for at det inngås nabosamtaler, og fylkene deltar på høringer og fatter lokale vedtak. Når regjeringen legger fram proposisjonen som inneholder forslag til vedtak av nye inndelinger, kritiseres regjeringen for å ikke lytte til de lokale vedtakene, der en rekke fylker er foreslått sammenslått mot deres vilje. I noen fylker og kommuner er det avholdt folkeavstemning. Heller ikke der velger regjeringen og støttepartiene å følge utfallet.

Det er også store forskjeller mellom fylkene med tanke på hvem som har fått bestå som egen region og hvem som blir tvangssammenslått. Fase to av reformen likner derfor mer på overstyringsstrategien, som kjennetegnes av lite rom for lokal medvirkning og distriktavgrenset territorielt omfang. Årsaken til at denne strategien brukes er at nasjonale myndigheter ønsker en bestemt løsning for et gitt område, mens det lokale eller regionale nivået ikke ønsker denne løsningen. Staten løser igjen dette problemet med å overstyre disse lokale eller regionale ønskene, som i denne saken, med tvangssammenslåinger. Regjeringen la også opp til en egen prosess for behandlingen av de nordnorske fylkene, noe som lener mot at det territoriale omfanget er distriktavhengig. At noen fylker får bestå, mens andre blir tvangssammenslått styrker også dette.

Denne delen av analysen har sett på hvilke løsninger de to regjeringene har brukt for å bøte på skala problemer, samt hvilken reformstrategi de har brukt for å få gjennomført sin regionreform, med utgangspunkt i typologiene og kategoriene til Baldersheim og Rose (2016). Valg av strategi har vært avgjørende for utfallet av reformene. På grunn av den rødgrønne regjeringens valg om å gi mye rom for lokal medvirkning, ble utfallet basert på fylkeskommunenes ønsker, og dermed ingen strukturelle endringer. Den borgerlige regjeringen valgte å slå sammen fylker uavhengig av lokale valg, og dermed skjer det store strukturelle endringer. Det kan se ut som at Arbeiderpartiet har tatt med seg sin forsøksstrategi i behandlingen av dagens regionreform, og derfor velger å basere seg på de lokale vedtakene. Det kan derfor argumenteres for at det

egentlig ikke har skjedd en endring hos Arbeiderpartiet fra opposisjon til posisjon, men heller en kontinuitet i reformstrategi.

Videre i analysen vil de fire hypotesene som er presentert i oppgaven diskuteres.

6.2 Hypotesene

6.2.1 H1: Frivillighet er avgjørende for om Arbeiderpartiet er for eller mot regionreformen.

Denne hypotesen bygger på stortingsvedtaket om frivillighet fra 1995, som sier at sammenslåinger av kommuner og fylker skal skje gjennom frivillighet. Hypotesen legger også til grunn teorien om «The joint-decision trap» der vedtaksprosesser på ulike styringsnivåer kan havne i en felle dersom de er avhengig av andre styringsnivåer eller dersom beslutningstakere handler rasjonelt egoistisk.

Som vi har sett i gjennomgangen av behandlingen av regionreformen både under den rødgrønne regjeringen og den blå-blå regjeringen er frivillighet i sammenslåing av fylkeskommuner i sentrum for Arbeiderpartiet. Den rødgrønne regjeringen endte med å ikke gjennomføre reformen på grunn av de lokale høringene, som ga signaler om at sammenslåing ikke var ønskelig. Reformen endte med at noen oppgaver knyttet til samferdsel og regional planlegging ble desentralisert til fylkeskommunene. Som teorien om «the joint-decision trap» viser, legger Arbeiderpartiet i sin behandling av regionreformen opp til at det sentrale styringsnivåets avgjørelser er avhengig av det lokale og regionale styringsnivået for å få gjennomført den reformen de ønsker. Ettersom at Arbeiderpartiet også i opposisjon går inn for at regionreformen skal baseres på frivillighet, kan man si at også i denne runden ville partiet havne i denne fellen. Dersom ikke de blå-blå partiene sammen med støttepartiene hadde gjennomført sammenslåingene med tvang, ville også denne reformen mislykkes med tanke på å omgjøre fylkeskommunen til større og sterkere regioner. De unngår denne fellen ved å si at dette er nødvendig og at det er Stortingets oppgave å

Arbeiderpartiet viser både i sin egen regjeringsperiode og i opposisjon at de legger vedtaket om frivillighet til grunn når de behandler sammenslåinger av fylkeskommunen. Selv om de ikke skriver spesifikt i partiprogrammet for periodene på 2000-tallet, vi ser de det med å forkaste deres eget forsøk på reform når de ikke får gjennomført sammenslåingene basert på enighet på det regionale nivået. I stortingsmeldingen *regionale fortrinn – regional framtid* skriver

regjeringen at prosessen skal basere seg på frivillighet i en ny regioninndeling. De ønsker til og med at fylkeskommunene skal gå igjennom to runder med vedtak, et i det nåværende fylkestinget og et i det påfølgende fylkestinget etter valget. Først etter de rundene vil regjeringen legge fram et forslag til regioninndeling. Når regjeringen kommer med proposisjonen som følger opp denne stortingsmeldingen er det ingen fylkessammenslåinger forslått. Dette kommer av at det basert på de regionale vedtakene ikke lå noen grunnlag for frivillige fylkessammenslåinger.

Det samme viser de når de sitter i opposisjon og skal behandle den blå-blå regjeringens reform. I debatten som behandlet den blå-blå regjeringens proposisjon til Stortinget ser man at representanter fra Arbeiderpartiet gjentatte ganger nevner tvangssammenslåing, og varsler at de ikke kommer til å stemme for noen av sammenslåingene som ikke bygger på lokale og regionale vedtak. De går også så langt som å si at dersom de kommer til makten ved neste valg vil partiet reversere sammenslåinger dersom det er ønsket for de i fylkene. Valgprogrammet som har vært gjeldene for store deler av behandlingen av denne regionreformen never ikke regionreformen med ett ord. I det nye programmet fra 2017-2021, og som er vedtatt rett før behandlingen av proposisjonen står det:

«Vi er positive til lokale prosesser hvor fylkeskommuner vurderer å slå seg sammen til større regioner»

Når Arbeiderpartiet kjemper i mot tvangssammenslåingene som ligger til grunn i forslaget fra den blå-blå regjeringen er det dette vedtaket representantene fra Arbeiderpartiet har til grunn når de skal debattere saken.

Basert på dette er derfor grunnlag for å si at frivillighet er avgjørende for om Arbeiderpartiet støtter en regionreform eller ikke.

6.2.2 H2: Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i regjering kan forklares ut fra et instrumentelt perspektiv

Denne hypotesen bygger på det instrumentelle perspektivet, og Arbeiderpartiet som en rasjonell aktør som jobber for å oppnå sine mål. Det tas altså utgangspunkt i at Arbeiderpartiet handler formålsrasjonelt. Perspektivet tar utgangspunkt i en mål-middel tankegang, som går ut på at organisasjonen forsøker å forutsi handlingers konsekvenser.

Dersom man ser på Arbeiderpartiets håndtering av deres forslag til regionreform i regjering ser man at reformen mislykkes på grunn av partiets beslutning om å basere sammenslåinger på de lokale vedtakene. Ettersom at det instrumentelle perspektivet indikerer at organisasjoner handler formålsrasjonelt og at de handler ut fra organisasjonens mål, gjennom mål-middel tankegang, er dette funn som heller viser at Arbeiderpartiet i denne perioden ikke handler basert på måloppnåelse. Mål-middel tankegangen går ut på å forutse konsekvensen av gitte handlinger, og gjennom å legge regionreformen i hendene på lokale og regionale vedtak er utfallet mer risikabelt.

Dette kommer dog an på hva man har satt som mål. Dersom man ser på målet som større og sterkere regioner, der sammenslåing av fylkeskommunene må inngå, har ikke Arbeiderpartiet handlet på en måte som har ført til oppfyllelse av dette. Dersom målet er en regionreform basert på frivillighet og gjensidig tillit overfor fylkeskommunene, kan man på den ene siden si at Arbeiderpartiet har oppnådd dette målet, og på den andre siden si at det uansett ikke har skjedd en betydelig endring, og fylkeskommunen står på stedet hvil.

På mange måter kan man si at Arbeiderpartiet har endret sitt mål når det kommer til regionreformen. Under sitt eget forsøk på regionreform kan man se gjennom partiprogrammet at målet var en regionreform der man ønsket større og sterkere regioner. I det siste programmet kan man argumentere for at målet har endret seg til at partiet ønsker en regionreform som baseres på lokale ønsker. At arbeiderpartiets holdning til regionreformen kan forklares gjennom et instrumentelt perspektiv er derfor vanskelig med tanke på at målet om en større regionreform aldri skjedde under deres regjeringsperiode. Det institusjonelle perspektivet vil på en bedre måte forklare Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i posisjon ettersom at perspektivet handler om at det skal være likeverd mellom beslutningstakere og de som utsettes for endring. Det kan argumenteres for at frivillighetsvedtaket har blitt en verdi som skal ligge til grunn i regionreformen for Arbeiderpartiet.

6.2.3 H3: Arbeiderpartiets holdning til regionreformen i opposisjon kan forklares ut fra et institusjonelt perspektiv

Denne hypotesen legger til grunn at Arbeiderpartiets behandling av regionreformen i opposisjon kan forklares gjennom det institusjonelle perspektivet. Dette betyr at Arbeiderpartiets normer og verdier kan påvirke partiets adferd og beslutninger. Sentralt står tanken om at adferden påvirkes av aksept og forventninger heller enn rasjonalitet og egoisme.

Som empirikapittelet viser går Arbeiderpartiet, sammen med de andre rød-grønne partiene, inn for å støtte de lokale vedtakene i fylkene, og stemmer mot alle sammenslåingene som ikke bygger på frivillighet. I perioden regionreformen behandles går Arbeiderpartiet fra et partiprogram (2013-2017) som ikke never regionreformen med ett ord, til et partiprogram (2017-2021) som sier at sammenslåinger av fylkeskommunen bør ta utgangspunkt i lokalt initiativ og ønsker. Når partiet i løpet av så kort tid endrer syn på regionreform motstrider det faktorene som ligger bak et institusjonelt syn på organisasjoner. Her kan man argumentere for at det heller ligger en instrumentell årsak bak, ettersom at institusjonelle endringer skjer over lang tid.

På den andre siden ser man at frivillighetsprinsippet ligger til grunn for den rød-grønne regjeringens reformprosess. Dette kan indikere at partiet hele tiden har handlet basert på dette prinsippet, og at det er blitt en del av partiets kultur å basere sammenslåinger på frivillighet. Dette kan støtte H3 om at partiets handlinger kan forklares gjennom den institusjonelle tilnærmingen.

En annen faktor som støtter denne hypotesen er at Arbeiderpartiet kan oppfattes å handle basert på følelser og passende adferd. Som debatten rundt sammenslåingsvedtakene viser er Arbeiderpartiet opptatt av å være på fylkeskommunenes side. Partiets representanter bruker ordet «tvangssammenslåing» en rekke ganger, og påpeker også flere ganger at denne reformen ikke har befolkningens støtte. Det kan derfor sies at Arbeiderpartiet ikke handler etter egeninteresse, ettersom at deres mål hele tiden har vært en regionreform med større regioner. De legger dermed sin egeninteresse til side, og legger fylkeskommunenes interesse foran seg.

Arbeiderpartiet sier i debatten om sammenslåingene at dersom de kommer til makten vil de legge opp til at denne reformen kan reverseres gjennom at fylkeskommuner som ønsker det kan søke om å oppheve sammenslåingen. Fra et institusjonelt perspektiv virker det som at Arbeiderpartiet kan være fast i en stivhengighet, der frivillighetsprinsippet en verdi og dermed en del av et spor de vil holde seg til. Ettersom at frivillighetsprinsippet er noe Arbeiderpartiet har holdt fast ved siden frivillighetsvedtaket i 1995, kan man argumentere for at det har blitt en verdi i partiet.

Det kan altså argumenteres for at Arbeiderpartiets holdning til regionreformen kan forklares gjennom det institusjonelle perspektivet med tanke på at partiet legger fylkeskommunenes egne

ønsker framfor sin egeninteresse. Partiet kan ha havnet i et spor der tidligere beslutninger avgjør de fremtidige beslutningene slik som det institusjonelle perspektivet beskriver gjennom stivhengighet.

6.2.4 H4: Arbeiderpartiet tilpasser seg etter rollen som regjeringsparti eller opposisjonsparti

Denne hypotesen linkes opp mot det institusjonelle perspektivet der organisasjonen handler etter hva som er akseptert og forventet av dem i rollen de har i gitte situasjoner. Den er også bygget på antakelsen om at det som driver Arbeiderpartiet som regjeringsparti er å få gjennomslag, mens det som driver Arbeiderpartiet i opposisjon er å være en motstander til regjeringen. Dette kan stemme ettersom at Arbeiderpartiet er for reformen i posisjon, mens de er mot reformen i opposisjon.

Videre er spørsmålet om frivillighet igjen sentralt, og kan tolkes på to måter på samme måte som i den forrige hypotesen. På den ene siden kan man i gjennomgangen av partiprogrammene se at det er først etter at den blå-blå regjeringen legger frem sitt forslag til regionreform i stortingsmeldingen at Arbeiderpartiet i sitt program legger til at de vil at sammenslåinger av fylker skal baseres på lokalt initiativ og ønske. Frivillighet lå ikke til grunn i partiprogrammet til Arbeiderpartiet under deres regjeringsperiode. På den andre siden har Arbeiderpartiets handlinger vist at de legger seg på frivillighetslinjen, spesielt under deres egen reform der stortingsmeldingen *regionale fortrinn – regional framtid* legger hele reformen i hendene på lokale og regionale vedtak.

Men dersom man ser på tidspunktet for endringen i partiprogrammet, kan tidspunktet i seg selv være en indikator på at partiet ønsker å være motstander av den blå-blå regjeringens reform. Ettersom at det aldri har vært skrevet spesifikt i Arbeiderpartiets partiprogram, kan det være en handling for å vise at de er i opposisjon til regjeringen. Argumentet med at frivillighetsprinsippet har blitt en verdi for partiet veier dog tyngre enn argumentet om Arbeiderpartiet som motpart til regjeringen.

Rollen som parti i posisjon mot opposisjon kan spille en rolle for Arbeiderpartiets adferd, men det kan ikke sies å være grunnlag for hele forklaringen. Det er, som de andre hypotesene legger opp til, ikke hovedårsaken til at de handler som de gjør i de forskjellige rollene. Det er heller Arbeiderpartiets syn på frivillighet som har større forklaringskraft.

Gjennomgangene av hypotesene skal hjelpe med å svare på problemstillingen for oppgaven som er *Hva forklarer Arbeiderpartiets endring i regionreformen fra regjering til opposisjon?* Hypotesene har diskutert om frivillighet er avgjørende, om det institusjonelle eller instrumentelle perspektivet kan forklare adferden eller om Arbeiderpartiet rett og slett tilpasser seg rollen de har som opposisjonsparti og posisjonsparti. Det som er gjennomgående i diskusjonen er *frivillighetsprinsippet*. Det er det institusjonelle perspektivet som i størst grad klarer å forklare endringene fra regjering til opposisjon. Et argument er at partiet over tid har inkorporert frivillighetsprinsippet, noe som leder til stivhengighet.

7 Konklusjon

I 2017 ble regionreformen med tilhørende strukturendringer vedtatt. 01.01.2020 iverksettes sammenslåingene. Denne endringen er den største strukturelle endringen fylkeskartet har vært utsatt for på over 100 år. Også oppgaveporteføljen endres som følge av reformen. Fylkeskommunen som forvaltningsnivå har vært oppe til debatt i Norge i flere tiår, og det har i løpet av 2000 og 2010-tallet vært to forsøk på reform. Den første ble et mislykket forøk fra den rødgrønne regjeringen, mens den andre i full blomst. Dersom man ser nærmere på disse to forsøkene kan man se at partiet som ønsket å gjennomføre regionreform under den rødgrønne regjeringen, stilte seg mot reformen noen år senere. Denne oppgaven har forsøkt å forklare nettopp dette.

Denne oppgaven har hatt som mål å studere Arbeiderpartiets endring i regionreformen fra posisjon til opposisjon. Problemstillingen for oppgaven er:

Hva forklarer Arbeiderpartiets endring i regionreformen fra regjering til opposisjon?

For å svare på dette er det blitt presentert teorier som har som mål å forklare organisasjonsendringer, samt strategier og formål med reformen som kan påvirke partiets adferd i beslutninger. Ut fra teori og empiri har det blitt utløst fire hypoteser som skal hjelpe til med å svare på problemstillingen. Grunnet for analysen har vært et stort utvalg offentlige dokumenter som gjennom systematisk gjennomgang er presentert i empirikapittelet. Stortingsmeldingene og proposisjonene har gitt grunnlag for å si noe om hvilken vei de to regjeringene har hatt som mål å ta regionreformen. Dette målet har vist seg å være nok så likt for begge regjeringene. Dette, sammen med bruk av Baldersheim og Rose (2016) sine typologier og kategorier, har studien kunne kartlegge hvilken strategi regjeringene har brukt og hvilket formål de har hatt med reformen. Partiprogrammene har gitt mulighet for å se på partiets interne endring, og tidsperspektivet på når endringene eventuelt har funnet sted.

Analysen viser at det er *frivillighet* som blir nøkkelordet i denne oppgaven. Oppgavens problemstilling legger opp til at det har vært en endring i Arbeiderpartiets handling og politikk rundt regionreformen. Denne studien har dog vist at dette ikke nødvendigvis har vært tilfellet. I analysen argumenteres det for at det rett og slett har vært kontinuitet heller en endring, nettopp på grunn av frivillighetsprinsippet. Dersom man ser på den rødgrønne regjeringen sitt reformforsøk og den borgerlige regjeringens forsøk ser man at en faktor er stabil:

Arbeiderpartiet baserer seg på de regionale vedtakene og baserer strukturendringer i reformen på *lokale initiativ og frivillighet*. Dette var utfallet i reformen de selv forsøkte å gjennomføre, men som mislyktes. Valg av strategi har vist seg å være avgjørende for disse casenes utfall, og det kan se ut som at Arbeiderpartiets linje med tilrettelegging av så stort rom for lokal medvirkning kan føre til at en regionreform etter deres ønske kan ta svært lang tid. Den borgerlige regjeringen kan kanskje ha sett at behovet er større enn viljen, og som de sa i debatten om strukturendringene: Stortinget har et ansvar for å dele Norge inn på en fornuftig måte.

8 Referanser

Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95 (3), s. 529-546

Arbeiderpartiet. 1993. Valgprogram 1993-1997. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1260.html>

Arbeiderpartiet. 1997. Valgprogram 1997-2001. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1259.html>

Arbeiderpartiet. 2001. Valgprogram 2001-2005. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H19.html>

Arbeiderpartiet. 2005. Valgprogram 2005-2009. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9191.html>

Arbeiderpartiet. 2009. Valgprogram 2009-2013. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10337.pdf>

Arbeiderpartiet. 2013. Valgprogram 2013-2017. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10358.pdf>

Arbeiderpartiet. 2017. Valgprogram 2017-2021. Tilgjengelig fra:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10385.pdf>

Baldersheim, H. & Lawrence E. Rose. 2016. Territorielle styringsstrukturer og reformer i europeisk perspektiv i Klausen, J. E., Askim, J. Og Signy I. Vabo. red. *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, s. 251-273

Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle. 2012. Reform strategies matter: explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies*, 38(1), 71-90

Bratberg, Ø. 2014. Tekstanalyse for samfunnsvitere. 1. red. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P., & Røvik, K. A. 2014. Organisasjonsteori for offentlig sektor (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M., March, J. G. & Olsen, J. P. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17, 1
- Ekspertutvalgets rapport. 01.02.2018: *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene/id2588648/>
- Farsund, Arild Aurvåg (2010): Den norske regionaliseringsdebatten 2000-2010 : posisjoner og perspektiver. Rapport IRIS ; 2010/054, Stavanger: IRIS International Research Institute of Stavanger.
- Farsund, Arild Aurvåg og Ann Karin Tennås Holmen. 2011. Towards a new regional landscape, *Urban Research & Practice*, 4:1, 23-37,
- Fevolden, Trond. 1997. Fylkeskommunen – fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå i Christensen, Tom og Morten Egeberg (Red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo. TANO
- Fimreite, Anne Lise og Per Selle. 2006. Den egentlige regiondebatten. *Plan*. 34. 03-04
- Fimreite, Anne Lise og Per Selle. 2007. Folkevalgte regioner – liv laga? *Nytt Norsk Tidsskrift*. 24 (1)
- Flo, Yngve. 2000. *Mellom stat og sjølvstyre. Fylket i norsk styringsverk etter 1945*. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, rapport R0003. Bergen: LOS
- Flyvbjerg, B. 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, april 2006, s. 219-245
- Fremskrittspartiet. 1993. Valgprogram 1993-1997. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H3472.html>

Fremskrittspartiet. 1997. Valgprogram 1997-2001. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1264.html>

Fremskrittspartiet. 2001. Valgprogram 2001-2005. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H5181.html>

Fremskrittspartiet. 2005. Valgprogram 2005-2009. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9368.html>

Fremskrittspartiet. 2009. Valgprogram 2009-2013. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10338.pdf>

Fremskrittspartiet. 2013. Valgprogram 2013-2017. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10374.pdf>

Fremskrittspartiet. 2017. Valgprogram 2017-2021. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10392.pdf>

George, Alexander L., Andrew Bennett, Science Belfer Center for, and Affairs International.
2005. *Case studies and theory development in the social sciences, BCSIA studies in international security*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Gerring, John. 2007. *Case study research : principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gerring, John. 2012. *Social science methodology : a unified framework*. 2nd ed. ed, *Strategies for social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grønmo, Sigmund .2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.

Høyre. 1993. Valgprogram 1993-1995. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1261.html>

Høyre. 1997. Valgprogram 1997-2001. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1263.html>

Høyre. 2001. Valgprogram 2001-2005. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H3.html>

Høyre. 2005. Valgprogram 2005-2009. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9364.html>

Høyre. 2009. Valgprogram 2009-2013. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10339.pdf>

Høyre. 2013. Valgprogram 2013-2017. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10362.pdf>

Høyre. 2017. Valgprogram 2017-2021. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10378.pdf>

Jacobsen, Dag I. 2009. *Perspektiver på kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen. Fagbokforlaget.

King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba. 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kingdon, J. W. 1995.. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers

Kommunal- og arbeidsdepartementet. 1996. Innstilling fra kommunal- og arbeidsdepartementet om kommune- og fylkesinndelingen. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-225/>

Kommunal- og arbeidsdepartementet. *Kommune- og fylkesinndelingen*. St. Meld. 32 (1994-1995). Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995. Tilgjengelig fra: <https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL130>

Kommunal- og forvaltningskomiteen. 2007. Møte torsdag den 10. mai 2007. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn – regional framtid. Tilgjengelig fra: <https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/070510/1>

Kommunal- og forvaltningskomiteen. 2014. *Innst. 262 S (2013-2014) Innstilling om utviklingen av et nytt folkevalgt regionnivå til erstatning for fylkeskommunen*. Oslo: Kommunal- og forvaltningskomiteen. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-10-2008-2009-/id533596/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015. *Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/sec1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. St. Meld. 22 (2015-2016). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. *Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/sec2>

Kommunal- og regionaldepartementet. "Regionale fortrinn – regional framtid". St. meld. nr. 12 (2006-2007). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2007. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-12-2006-2007-/id440990/>

Kommunal- og regionaldepartementet. 2008. Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-10-2008-2009-/id533596/>

Kommunal- og regionaldepartementet. 2008. *Ot.prp. nr. 10 (2008-2008) Lov om endringer i forvaltningslovgivningen*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-10-2008-2009-/id533596/>

Krasner, S. D. 1988. Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.

Kristelig Folkeparti. 1993. Valgprogram 1993-1997. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1743.html>

Kristelig Folkeparti. 1997. Valgprogram 1997-2001. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1265.html>

Kristelig Folkeparti. 2001. Valgprogram 2001-2005. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H34.html>

Kristelig Folkeparti. 2005. Valgprogram 2005-2009. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9365.html>

Kristelig Folkeparti. 2009. Valgprogram 2009-2013. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10340.pdf>

Kristelig Folkeparti. 2013. Valgprogram 2013-2017. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10376.pdf>

Kristelig Folkeparti. 2017. Valgprogram 2017-2021. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10387.pdf>

March, J.G. and Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.

March, J.G. and Olsen, J.P. 1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life', *American Political Science Review* 78: 734-49.

NOU 1992: 15. *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste seksjon statens trykking. Tilgjengelig fra:
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007102500009

NOU 2006: 7. *Det lokale fylkesstyret i endring? – Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste for seksjon statens trykking. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2006-7/id428423/>

Odelstinget. 2008. Møte mandag den 15. Desember 2008. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endring i forvaltningslovgivningen. Tilgjengelig fra:

<https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2008-2009/081215/5>

Regjeringen.no 2014. Regionalt folkevalgt nivå. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Regionalt-niva/id2009019/>

Regjeringserklæring. 07.10.2013. «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet».

Regjeringserklæring. 13.10.2005. «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009».

Scharpf W. Fritz. 1988. The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public administration*, 66 (3)

Selstad, Tor. 2003. *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Stortinget. 2016. Møte onsdag den 8. juni 2016. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Tilgjengelig fra: <https://www.Stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/160608/8/>

Venstre. 1993. Valgprogram 1993-1997. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1756.html>

Venstre. 1997. Valgprogram 1997-2001. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1735.html>

Venstre. 2001. Valgprogram 2001-2005. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H25.html>

Venstre. 2005. Valgprogram 2005-2009. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9362.html>

Venstre. 2009. Valgprogram 2009-2013. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10349.pdf>

Venstre. 2013. Valgprogram 2013-2017. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10373.pdf>

Venstre. 2017. Valgprogram 2017-2021. Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10380.pdf>

Yin, Robert K. 2014. *Case study research: design and methods*. 5th ed. ed. Los Angeles, Calif: SAGE.