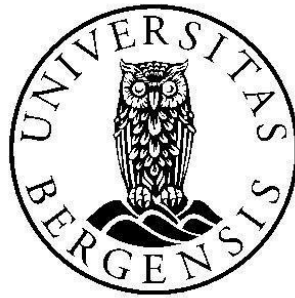


Regionale endringer – nøkternhet, pragmatisme og status quo:

*En kvantitativ studie av holdninger til regionreformen
blant fylkesadministrasjonenes ansatte*

Thomas Margel Myksvoll



Masteroppgave

Våren 2018

Institutt for Sammenliknende Politikk

Universitetet i Bergen

Forord

Under bachelorstudiene fikk jeg en uventet interesse for regionale problemstillinger. Denne interessen ble styrket i prof. Michaël Tathams fag *Regionalism, Federalism and EU integration*, og i arbeidet med bacheloroppgaven der han var min veileder. Jeg spurte derfor Tatham om muligheten til å skrive om regionreformen i masteroppgaven. Jeg ble presentert for en rekke mulige problemstillinger, litteratur- og metodevalg jeg kunne velge mellom. Etter flere produktive møter hadde jeg en konkret problemstilling, og kunne ta fatt på det som ble en veldig spennende prosess. Jeg vil derfor takke Michaël Tatham med all den gode hjelpen, både på bachelornivå, og med denne oppgaven.

Utviklingen og testing av spørreundersøkelsen hadde ikke vært mulig uten god hjelp. Takk til Sølve Sondbø og de andre i regionalavdelingen i Hordaland fylkeskommune for hjelpen med å teste ut spørreundersøkelsen før det ble sendt ut.

Takk også til Simen, Åsgeir, Nina og Marius for testingen av undersøkelsen. Mye frustrasjon ble til litt mindre frustrasjon, takket være dere. Og takk så klart til hele SAMPOL-masterkullet 2016-2018! Det har aldri vært kjedelig, på lesesalen eller utenfor.

En stor takk til min veileder gjennom prosjektet, professor Anne Lise Fimreite – på hvert møte har dine innspill vært til stor hjelp, og jeg har alltid gått ut av kontoret ditt med masse nyttig informasjon og oppfrisket iver etter å fortsette arbeidet.

Jeg vil til slutt påpeke at under arbeidet med denne oppgaven, har jeg vært medforfatter av en kronikk i *Nationen*, som blant annet omhandler regionreformen. Her kommer det frem at jeg ikke har et personlig nøytralt blikk på reformen. Jeg har likevel skilt mellom mine personlige politiske meninger, og arbeidet med denne oppgaven. Kort sagt har jeg bestrebet å ivareta den akademiske redeligheten som kreves av alle som bedriver forskningsarbeid.

NB: I tillegg til hennes rolle som min veileder, har prof. Fimreite også deltatt i regjeringens ekspertutvalg som har kommet med forslag til oppgaveoverføring til fylkeskommunene. Det refereres til dette utvalget flere ganger i teksten. Jeg vil likevel si at dette ikke har påvirket veiledningsforholdet, og at tilgang på informasjon og veiledning ikke har gått utover det som kan anses som akademisk redelig i forbindelse med denne oppgaven.

Abstract

This thesis seeks to understand the regional administrative employees' attitudes to the ongoing regional reform in Norway. The reform consists of two elements – the merge, both voluntary and by force, of counties, and the delegation of tasks and responsibilities in certain policy areas to the counties.

Attitudes to this reform have been expressed by both politicians and the public through opinion polls. Less is known, however, of the views of those employed in the regional administrations, whom this reform will in many ways may affect.

Through an original dataset consisting of 1301 respondents, the views of the employees have been statistically mapped. While the focus has mainly been on providing an understanding of their views through descriptive statistics, the study has also sought to understand what drives these preferences.

The thesis establishes a theoretical understanding of the administrations, and draws upon recent research of regional administrative preferences in European regions. Through this, the employees are viewed as pragmatic and careful in their wishes for big policy changes.

This view is largely confirmed by the employees and their attitudes to the regional reform.

Overall, the employees are relatively consistent in their views between the counties, and appear to be careful, though pragmatic in their preferences – while still appearing to prefer the status quo arrangement between the three administrative levels (national, regional, local).

Where there *is* a wish for more policy responsibility, it is primarily driven by individual factors generally, and the existing structures of the county administrations specifically.

Innholdsfortegnelse

1. Intro	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Hvorfor administrasjonene?	3
1.2.1 Forholdet mellom administrasjon og politikk	4
1.3 Tidligere forskning	5
1.4 Oppgavens disposisjon	5
2. Fylkeskommunenes utvikling	6
2.1 1970-tallets reform	6
2.1.1 De påfølgende tiårene	7
2.1.2 2000-tallet til i dag	8
2.2 Regionreformen	8
2.3 Sammenslåingsvedtakene	10
2.4 Ekspertutvalget	12
3. Teoretisk rammeverk	14
3.1 Oversikt over relevant teori	14
3.2 Politikk-administrasjon-forholdet	15
3.3 Den norske forvaltningen – forventninger og roller	16
3.3.1 Forvaltningens former	18
3.4 Multi-Level Governance	19
3.5 Årsaker til regionalisering	20
3.6 Regionale politiske preferanser	21
3.6.1 Fylkespolitikere og en regionalisert sentrum-periferi	22
3.7 Regionale administrative preferanser	23
3.8 Oppsummering av den teoretiske bakgrunnen	25
4. Variabeloversikt og hypoteser	27
4.1 Avhengige variabler	27
4.2 Uavhengige variabler og forklaringsmodellene	27
4.2.1 Identitetsmodellen	28
4.2.2 Strukturmodellen	28
4.2.3 Funksjonsmodellen	28
4.3 Variabelgruppene	29
4.3.1 Kontrollvariabler	30
4.4 Hypoteser	31
5. Metodiske valg og betraktninger	34
5.1 Deskriptive analyser	34
5.2 Spørreundersøkelsen	35
5.2.1 Spørreskjemaets utvikling	36
5.2.2 Poengfordelingen	37
5.3 Oppgavens datagrunnlag	37
5.3.1 Valg av respondenter	37
5.4 Betraktninger rundt datasettet	39
5.4.1 Intraklassekorrelasjon	39
5.4.2 Vekting	40
5.4.3 Multikollinearitet og heteroskedastisitet	40
5.5 Oppsummering	42
6. Deskriptive analyser	43
6.1 Sammenslåingene	43

6.2 Regionreformens argumenter	45
6.3 Oppgaveoverføringer og poengfordeling.....	47
6.3.1 Akershus, Buskerud og Østfold.....	47
6.3.2 Hedmark og Oppland	48
6.3.3 Vestfold og Telemark	48
6.3.4 Agder	49
6.3.5 Hordaland og Sogn og Fjordane.....	49
6.3.6 Trøndelag.....	50
6.3.7 Troms og Finnmark.....	50
6.3.8 Rogaland.....	51
6.3.9 Møre og Romsdal	51
6.3.10 Nordland.....	51
6.4 Sammenlikning av innspillene og respondentenes holdninger.....	52
6.5 Ordskyene	62
6.6 Administrasjonshierarkiet	64
6.7 De europeiske regionene.....	66
6.8 Respondentene og meningsmålinger	69
6.9 Oppsummering av den deskriptive analysen	70
7. Kausale sammenhenger	72
7.1 Holdninger til sammenslåing	72
7.1.1 Variabelgruppens forklaringskraft.....	74
7.2 Poengfordelingen og politikkområdene	78
7.2.1 Forklaringsvariablene på individnivå	79
7.2.2 Bakgrunn	79
7.2.3 Karriere.....	80
7.2.4 Holdninger	80
7.2.5 Forklaringsvariablene på fylkesnivå.....	80
7.2.6 Demografi.....	81
7.2.7 Økonomi	81
7.2.8 Geografi	82
7.2.9 Oppsummering av variabelgruppene og politikkområdene	82
7.3 Forklaringskraften til variabelgruppene i de 16 politikkområdene.....	83
7.4 Oppsummering av de kausale analysene	84
8. Diskusjon av funnene og konkluderende bemerkninger	86
8.1 Generelle betraktninger.....	86
8.2 Forholdet mellom politikerne og administrasjonene	86
8.3 De tre forklaringsmodellene	87
8.4 Vurdering av teoretiske og metodiske valg	88
8.5 Generaliseringspotensiale	89
Referanser.....	90
Vedlegg	106

Liste over figurer og tabeller

Figur 2.0 – Fylkesgrenser, 1930	7
Figur 2.1 – Den nye fylkesinndelingen fra 2020	10
Tabell 2.0 – Fylkestingenes sammenslåingsvedtak	10
Figur 3.0 – Oversikt over oppgavens temaer	14
Tabell 3.1 – Påvirkning av den offentlige forvaltning	19
Tabell 4.0 – Oversikt over de utvalgte politikkområdene	27
Tabell 4.1 – Oversikt over forklaringsvariablene	30
Figur 6.0 – Respondentenes holdninger til fylkessammenslåinger, prosent	43
Figur 6.1 – Fylkesvise holdninger til sammenslåing	44
Figur 6.2 – Regionreformens tre argumenter	45
Tabell 6.0 – Fylkeskommunenes innspill	54
Tabell 6.1 – Respondentenes poengfordeling	53
Tabell 6.2 – Respondentenes poeng, tredelt	55
Figur 6.3 – Gjennomsnittlig poengfordeling av alle politikkområdene	56
Figur 6.3.1 – Gjennomsnittlig poengdistribusjon til de tre forvaltningsnivåene	57
Figur 6.4 – Poengfordeling til de 16 politikkområdene	58
Figur 6.4.1 – Poengfordeling til fylkesnivået	61
Figur 6.5 – Mest nevnte ord i forbindelse med "samfunnsutvikling"	62
Figur 6.5.1 – Mest nevnte ord i forbindelse med oppgaver som ønskes overført	63
Figur 6.6 – Holdning til sammenslåing fordelt på administrasjonshierarkiet, prosent	65
Figur 6.6.1 – Gjennomsnittlig fylkespoengfordeling fordelt på administrasjonshierarkiet	65
Figur 6.7 – Europeiske og norske elites poengdistribusjon	67
Figur 6.7.1 – Gjennomsnittlig poengdistribusjon i de europeiske regionene	68
Figur 6.8 – Respondentenes holdninger til fylkessammenslåing og meningsmålinger, prosent	69
Tabell 7.0 – Bivariate korrelasjoner mellom de uavhengige variablene og holdning til fylkessammenslåing	72
Tabell 7.1 – Variabelgruppene effekt på holdninger til frivillig sammenslåing	74
Tabell 7.2 – Variabelgruppene effekt på holdninger til tvangssammenslåing	76
Tabell 7.3 – Bivariate korrelasjoner mellom uavhengige variabler og poengfordelingen	79
Tabell 7.5 – Variabelgruppene forklaringskraft i de 16 politikkområdene, i prosent	83
Tabell 7.6 – Kollektive tester av variabelgruppene og politikkområdene	84

1. Intro

Når noe ikke fungerer som det skal i offentlig sektor, er veien kort til en reform. Og når en reform ikke går helt etter planen, er svaret oftere enn ikke, en ny reform (Fimreite 2014).

1.1 Tema og problemstilling

Den pågående regionreformen i Norge ble påbegynt av Erna Solbergs regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet. Etter Venstres inntreden i regjeringen januar 2018, har det blitt fastslått i den nye regjeringserklæringen at arbeidet med denne reformen skal fortsette og gjennomføres, til tross for at de to førstnevnte partiene har vedtatt å legge ned fylkeskommunen (Jeløya-erklæringen 2018, 45; Høyres partiprogram 2017, 81; Frps handlingsprogram 2017, 6).

Regionreformen trer i kraft 01.01.2020. Reformen innebærer den største territoriale endringen av fylkene på over 100 år, og en av de største organisatoriske endringene siden dagens fylkeskommunale struktur ble opprettet på 70-tallet. Stortinget har vedtatt 7 sammenslåinger av 15 av landets 19 fylker. Rogaland, Møre og Romsdal, Nordland, og Oslo blir værende som i dag. Resultatet er 11 nye fylker/regioner. I tillegg til sammenslåingene, innebærer også reformen en endring i oppgavene og ansvarsområdene til fylkeskommunene. I Stortingsmelding 22 (2015-2016) "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver" uttrykkes det at målet for reformen er å samordne oppgaveløsning, sektorer og prioriteringer, å forenkle ansvarsinndeling, å redusere byråkrati og øke effektivitet, samt å styrke det regionale demokratiet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, 6).

Tidligere utredninger har blant annet påpekt problemer knyttet til fylkeskommunens identitet og legitimitet, og dens rolle som regional utviklingsaktør (Baldersheim 2000). Tidligere reformer har også blitt forsøkt, men manglende gjennomføring har ført til få endringer (Blom-Hansen et al. 2012).

Regionreformen er i stor grad rettet mot den fylkeskommunale forvaltningsordningen. Dette kan medføre endringer for ansatte knyttet til arbeidsoppgaver, men også reduksjon i antall stillinger. Enkelte administrative og politiske ledelser har forsikret mot dette, grunnet bekymring blant ansatte (NRK 2017; Haabeth og Ryberg 2016, 3).

Den pågående regionreformen åpner muligheten til å studere fylkeskommunenes administrasjoner under endring. Ettersom reformen pågår i hele oppgavens tidsramme, og ferdigstilles først i 2020, er det mye uklart rundt dens utfall, særlig når det gjelder oppgaveoverføringer til fylkeskommunene. Til tross for at prosessen er pågående i oppgavens

tidsramme, kan holdninger og preferanser om reformen ha 'satt seg' hos de ansatte i fylkeskommunenes administrasjoner. Dette aktualiserer dermed problemstillingen:

Hva er de ansatte i fylkesadministrasjonene sine holdninger til regionreformen?

Med holdninger til reformen menes holdninger til både fylkessammenslåingene, og oppgaveoverføringen.

Flere ganger i oppgaven vil det refereres til "administrative preferanser, administrative holdninger" og liknende. Med dette menes da de ansatte i administrasjonene.

For å besvare problemstillingen har en elektronisk spørreundersøkelse blitt sendt til de ansatte i fylkeskommunenes administrasjoner. Avgrensingen er satt til sentraladministrasjonene, og inkluderer alle relevante avdelinger, og alle med relevante stillingstitler. Studien inkluderer alle fylkeskommunene unntatt Oslo, da Oslo har ikke en egen fylkeskommunal administrasjon. I stedet ligger ansvaret på tilsvarende kommunale institusjoner (SNL 2011).

Ved å velge alle fylkeskommunene, sikres geografisk spredning. Til tross for at Norges fylkeskommuner følger generalistprinsippet ved at velferdstjenester og ansvarsområder er like i hver fylkeskommune, har varierende holdninger til regionreformen vist seg i ulike landsdeler. Der 43 og 58 prosent av befolkningen har vært positive til sammenslåing i Nord- og Sør-Trøndelag, respektivt (Juul & Prestvik 2016), har det vært delt på midten i Aust-Agder med halvparten mot sammenslåing med Vest-Agder (Jakobsen & Sundsdal 2016). I Troms og Finnmark er motstanden stor, henholdsvis 73 og 86 prosent mot sammenslåing i mars 2018 (Tomassen, Trovåg og Antonsen 2018).

Å inkludere alle landets fylkeskommuner gjør det mulig å belyse om de ansattes holdninger reflekterer den generelle befolkningens holdninger, eller om de har andre syn på reformen, ettersom de kan bli relativt direkte påvirket av den. Bakgrunnen for å kunne anta at de ansatte kan reflektere befolkningens holdninger ligger i Lægreid og Olsens (1978) beskrivelse av *det representative byråkrati*, der de ansattes bakgrunn reflekterer befolkningen de administrerer og implementerer tjenester for.

1.2 Hvorfor administrasjonene?

"Regional administrations have tended to be overlooked as significant policy players in much of the public administration literature. This is surprising since regional authorities have been empowered over time in most democratic polities" (Tatham & Bauer 2015, 631).

På 32 av 64 sider i Stortingsmelding 22 nevnes "forvaltning". Dette inkluderer både samhandling mellom forvaltningsnivåene, og spesifikt den fylkeskommunale forvaltningen. Det påpekes også at reformen er ment å påvirke fylkeskommunenes administrasjoner både kortsiktig og langsiktig. Den kortsiktige effekten innebærer blant annet tilpasning til nye organisasjonsformer. Langsiktig skal reformen "føre til større administrative enheter med større kapasitet og kompetanse, og redusere utgifter til administrasjon" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, 68-69). Stortingsmeldingen viser at regionreformen innebærer administrasjonsendringer, som involverer både fylkeskommunenes struktur og ansatte. Det er dermed rimelig å anta at de ansatte vil ha holdninger vedrørende regionreformen, da de direkte eller indirekte involveres i den.

Gjennom politiske debatter og meningsmålinger har politikere og den generelle befolkningen uttrykt sine holdninger til reformen. Til tross for interne møter, innspill og avtaler, har de ansattes meninger kommet lite til uttrykk i det offentlige ordskiftet. Dette er imidlertid ikke overraskende, gitt de forventninger som stilles til forvaltningens ansatte som objektive og politisk nøytrale (Jacobsen 1960).

Dette betyr derimot ikke at de ansatte ikke har meninger. Tidligere forskning på europeiske regionale administrasjoner har påvist dette, og forklaringsmodeller har blitt utviklet for å forstå hva som påvirker deres meninger knyttet til ulike problemstillinger (Bauer, Pitschel & Studinger 2010; Studinger & Bauer 2012; Tatham & Bauer 2015; Tatham & Bauer 2016). Den eksisterende forskningen har i stor grad fokusert på administrativ **ledelse**. Denne oppgaven inkluderer **alle** i administrasjonene. De norske fylkeskommunene skiller seg fra europeiske regioner i form av administrasjonsstruktur- og størrelse. Flere europeiske regioner har større grad av autonomi, og en større befolkning. Dette innebærer at administrasjonene i disse regionale myndighetene er av en annen karakter, og vil ha et større antall ledere. Om kun fylkeskommunenes administrative ledelser skulle inkluderes, ville det svekket mulighetene for statistiske analyser. Ved å inkludere alle, vil det lettere muliggjøre dette, i tillegg til å se om holdningene varierer basert på ens posisjon i administrasjonshierarkiet. I tillegg til de metodiske grunnene, er de ansattes meninger et utforsket område – og ettersom

regionreformen vil kunne påvirke alle i administrasjonene, ikke kun ledelsene, er en bred kartlegging av holdningene til alle de ansatte derfor av interesse i seg selv.

De ansatte som inngår i denne studien har ansvar for daglig administrativt arbeid i fylkeskommunene. Det kan forventes at de har oversikt over, og ekspertise på de ulike politikkområdene som forvaltes av fylkeskommunene. Hvilke politikkområder ønskes – og ønskes ikke? Foretrekker de ansatte dagens forvaltningsordning, eller ønskes det endringer? Sammenliknet med europeiske regioner som har blitt studert - i mange tilfeller nettopp grunnet deres høye (eller varierende) grad av autonomi (Studinger & Bauer 2012; Tatham & Bauer 2014a; Tatham & Bauer 2015), kan fylkeskommunene i større grad betraktes som leverandører av velferdstjenester og iverksettere av statlig vedtatt politikk, dog med en viss grad av selvstendig styring på enkelte politikkområder. Fylkeskommunene har skattemyndighet, men er også pålagt ansvaret for en rekke tjenester, med midler fra staten som øremerkes (Selstad 2003, 75-76). En studie av fylkeskommunene må ta høyde for at variasjonen mellom fylkeskommunene er ikke like stor som en som tar for seg en rekke regioner i flere land.

Ettersom regionreformen legger opp til en overføring av oppgaver, innebærer dette at fylkespolitikkerne vil kunne få ansvar over en større portefølje av oppgaver. Mer ansvar for flere oppgaver innebærer også at mer administrasjon og implementering av tjenester vil skje i fylkeskommunene, sammenliknet med dagens system. Dette berører et annet sentralt tema i denne oppgaven – forholdet mellom administrasjon og politikk.

1.2.1 Forholdet mellom administrasjon og politikk

Regionreformen er en politisk prosess som involverer og påvirker fylkesadministrasjonene. Fylkespolitikkerne har også vært involvert i prosessen, i form av sammenslåingsvedtak, og innspill til nye oppgaver som ønskes overført. Reformen innebærer da også at de folkevalgte involveres og påvirkes, om enn på en annen måte enn de ansatte. Internasjonal og norsk litteratur som har tatt for seg forholdet mellom politikk og administrasjon, har påvist at skillet mellom de to ikke er så tydelig som teorien først antok. I tillegg har Knut Dahl Jacobsens betraktninger om den norske forvaltningen, der de ansatte er under et "krysspress" i deres forhold til politikkerne (Jacobsen 1960), vist at de ansatte skal være nøytrale, men likevel lojale til politikkerne. Dette belyses mer detaljert i kapittel 3, men det berører et sentralt poeng i denne oppgaven som ikke kan ignoreres. Med de ansattes holdninger, og fylkenes innspill til

nye oppgaver, er det dermed et grunnlag for å vurdere hvorvidt de ansatte er enige eller ikke med fylkespolitikernes holdninger til reformen.

1.3 Tidligere forskning

I tidligere og pågående forskningsprosjekt om regionale administrativt ansattes preferanser er Norge så langt ikke inkludert. Dette skyldes at studiene først og fremst har konsentrert seg om regioner i EU-land. Oppgaven bidrar dermed med ny kunnskap som kan danne et grunnlag for å vurdere hvorvidt de ansatte i fylkeskommunene skiller seg fra, eller samsvarer med det resultatene fra den europeiske forskningen viser. En slik sammenlikning må derimot gjøres med varsomhet, da flere europeiske regioner ikke kan direkte sammenliknes med de norske fylkeskommunene (Tatham & Bauer 2014a, 260). Likevel er det et potensiale for sammenlikning, som gjennomgås i kapittel 6.

I tillegg til den europeiske forskningen, har to tidligere masteroppgaver tatt for seg fylkespolitikeres holdninger til fylkesstrukturen (Lie 2006; Blindheim 2013). Deres holdninger til fylkesstrukturen, og det som forklarer disse holdningene, er relativt stabile over tid. Disse studiene benyttes også til å sammenlikne den administrative og den politiske siden i fylkeskommunene.

1.4 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er strukturert som følgende: i kapittel 2 oppsummeres fylkeskommunenes utvikling med utgangspunkt i 1970-tallet, frem til den pågående regionreformen. Kapittel 3 belyses relevant teori og forskning som danner grunnlaget for metode og analyser. Fra dette utledes variabler og hypoteser i kapittel 4.

Kapittel 5 gjennomgår de metodiske valgene, datainnsamlingen og vurderingene som er gjort i forbindelse med opprettelsen av det originale datasettet.

Resultatene er delt i to kapitler, ett deskriptivt og ett kausalt. Førstnevnte (kapittel 6) tar for seg en kartlegging av respondentenes holdninger. Her studeres de ansattes holdninger til fylkessammenslåingene, og ønskene for overføring av oppgaver. Dette sammenliknes blant annet med de fylkespolitiske holdningene, og meningsmålinger. Kapittel 7 analyserer de ansattes holdninger med utvalgte forklaringsvariabler, for å avdekke hva som forklarer deres holdninger til regionreformen. Til slutt oppsummeres funnene, med tilhørende diskusjon og avsluttende bemerkninger i kapittel 8.

2. Fylkeskommunenes utvikling

Fylkene har i flere perioder blitt knyttet til en debatt om statens rolle i distriktene. I den første halvdel av 1900-tallet oppsto det gryende konflikter, der en balanse måtte opprettes mellom rollen rundt selvstyre og "staten i distriktet". Utviklingen hadde gått i retning av førstnevnte – fylket som et styringsnivå for distriktene (Flo 2004, 205). Med unntak av fylkesgrensene, er utgangspunktet for dagens fylkeskommuner i stor grad å finne på 1970-tallet.

2.1 1970-tallets reform

Før 1970-tallet ble ikke tiden oppfattet som moden for store endringer av fylkesnivået. På 60-tallet ble et utvalg nedsatt for å se på fylkesinndelingen. Et mindretall i utvalget ønsket større landsdelsfylker, men dette var det ikke stor nok interesse for fra Stortingets side (Selstad 2003, 61). Flere tiårs tanker om fylket kom til syne gjennom fylkesreformen på 1970-tallet. Målene for denne reformen kan oppsummeres med tre stikkord: demokratisering, desentralisering, og effektivisering (Selstad 2003, 63). "Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen i 1971" igangsatte flere prosesser, og i 1976 ble en ny fylkeskommune 'iverksatt'.

I arbeidet med reformen ble det ikke avklart hvilke nye oppgaver fylkeskommunen skulle få. Det som derimot ble realisert, var direkte valg til fylkestingene. I 1975 var det for første gang direkte valg til fylkesting, fylkeskommunen fikk en egen administrasjon, og retten til å kreve inn skatt direkte fra borgerne (Flo 2004, 288).

Avhengigheten av den statlige administrasjonen, ved fylkesmannen, ble dermed svekket. Med det store ansvaret fylkeskommunen fikk, måtte det og ha en viss selvstendighet i finansiering (Selstad 2003, 62-63). Begrunnelsene for disse endringene var at ettersom fylkene hadde vokst i omfang, var det ikke naturlig å underlegge dem statlig administrasjon. Ved direktevalg til fylkestinget var det også tenkt at fylket ville fremstå som et eget forvaltningsnivå, med egen politikk. Til tross for disse endringene var det fremdeles en mangel på nye oppgaver, og fylkeskommunen fortsatte som iverksetter av statlig sektorpolitikk (Selstad 2003, 64).

Figur 2.0 – Fylkesgrenser, 1930

Kilde: Selstad 2003, 49



2.1.1 De påfølgende tiårene

I de påfølgende tiårene ble det foreslått endringer i oppgavefordelingen. Fylkesmannen 'seiret', og fylkeskommunen fremsto som en "særkommune", med kun noen utvalgte oppgaver (Selstad 2003, 71; Flo 2004, 372).

Fra 80-tallet og utover fikk fylkesmannen og kommunene et bedre samspill, der fylkesmannen ble akseptert som kontrollinstans overfor kommunene. "Stat og kommune fremsto nesten som en allianse mot fylkeskommunen" (Selstad 2003, 73).

Utover 90-tallet hadde det oppstått en uoversiktlig blanding av funksjoner i de ulike forvaltningsnivåene. "Publikum husket ikke hvem som hadde ansvaret for hvilke oppgaver.

(...) De klarte heller ikke å holde rede på hvem som var fylkesmann, fylkesordfører og fylkesrådmann, og hva de styrte over" (Selstad 2003, 74). Næringsstøtten skulle samordnes under Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, mens landbruksetaten gikk under fylkesmannen, som miljøvern noen år tidligere. Fylkeskommunen fikk ikke noen oppgaver som kunne supplere for de gamle. De fikk beholde oppgaver tilknyttet samferdsel, og ansvaret for kulturminner. Fylkenes ressursbruk ble også i økende grad bundet av øremerking (Selstad 2003, 75-76).

I 1992 konkluderte et utvalg at det burde bli større og færre fylker, de burde geografisk avgrensnes slik at de får en indre sammenheng nærings- og bosettingsmessig, de burde være godt sammenbundet av kommunikasjoner, og innbyggerne bør ha god tilgjengelighet til fylkessenteret (NOU 1992). Fra den påfølgende stortingsmeldingen var "behovet for større enheter sterkt understreket – for å ivareta lokalt demokrati og selvstyre. En retorikk som vanligvis ble benyttet for små enheter, ble her brukt til fordel for større" (Selstad 2003, 77). Mot slutten av 90-tallet skulle et nytt utvalg ta for seg oppgavefordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene. En viktig avgjørelse var at eierskapet av sykehusene skulle være

fylkeskommunalt, og de skulle samarbeide i større helseregioner. Kommunenes Sentralforbund utredet også oppgavefordelingen, og til tross for svakheter og legitimitetsproblemer, skulle nivået fortsatt bestå (Selstad 2003, 78).

2.1.2 2000-tallet til i dag

På det tidlige 2000-tallet var debatten rundt fylkeskommunen knyttet særlig til sykehusene.

Til tross for Oppgaveutvalgets innstilling, som blant annet konkluderte med at sykehusene bør forbli fylkeskommunale (samt at oppgaver innen landbruk og miljø burde overføres til fylkeskommunene), var det på denne tiden klart at forandringer var ønsket. "Det som fremstår som en sannsynlig konklusjon fra Regjeringen, er at fylkeskommunenes oppgaver blir overtatt dels av kommunene, dels av interkommunalt samarbeid og dels av nye 'storfylker'"

(Aftenposten 27. mai 2000, i Selstad 2003, 82). Før Oppgaveutvalgets utredning kom til behandling, ble en statliggjøring av sykehusene gjennomført.

Regjeringsplattformen til den rødgrønne regjeringen (2005-2013) inkluderte en regionreform som likner den pågående. Målet var å iverksette reformen 01.01.2010, og en utredning av oppgaver som skulle desentraliseres, samt en ny inndeling av fylkene til større regioner skulle gjennomføres (Plattform for regjerings samarbeid mellom AP, SV og SP 2005-2009, 31).

I oppfølgingen av regjeringsplattformen, kom Stortingsmelding 12 (2006-2007) – "Regionale fortrinn – regional framtid". Regjeringen ønsket å desentralisere oppgaver, ha en klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene og åpnet for sammenslåing av fylker (St. meld. no. 12, 2006-2007, 6; 85). Reformen ble ikke gjennomført slik den var tenkt, og endte med et vedtak i Stortinget som endret noen oppgaver rundt blant annet regional planlegging og samferdsel, og endret ikke fylkesinndelingen.

Manglende kompensasjon til de som ville tape noe på reformen, mislykket alliansebygging mellom relevante aktører, og manglende bruk av politisk kapital til å sikre gjennomføring har blitt påpekt som grunner til at reformen ikke ble gjennomført (Blom-Hansen et al. 2012).

2.2 Regionreformen

I stortingsperioden 2013-2017, med Høyre og Fremskrittspartiet i regjering, ble den pågående regionreformen vedtatt i Stortinget. Dette til tross for at begge regjeringspartiene hadde i sine partiprogram vedtatt å legge ned fylkeskommunen. I samme program ønsket begge å gjennomføre en kommunereform, der større kommuner kunne overta oppgaver fra (blant annet) fylkeskommunene (Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017, 63; Fremskrittspartiets partiprogram 2013-2017, 6-7). De to partiene manglet derimot flertall alene, og var avhengig

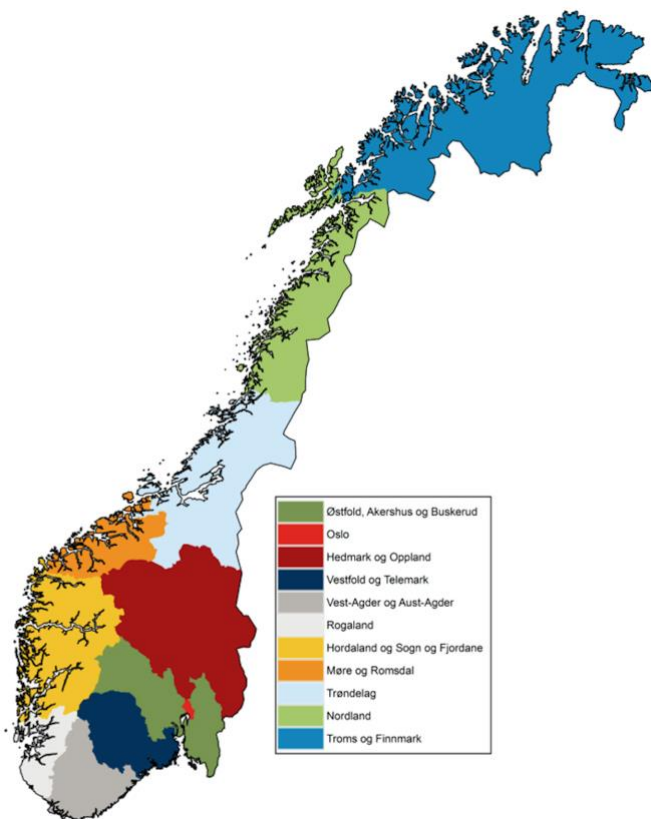
av støtte fra V eller KrF. Disse ønsker å opprettholde fylkesnivået, og for å få kommunereformen måtte regjeringen 'gi' V og KrF en regionreform (Meland 2018). Resultatet er at både kommune- og fylkesstrukturen endres. I St. meld. 14 – "Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner" (2015, 10) påpekes det at regjeringen mangler flertall for å legge ned fylkesnivået, og at Stortinget ba Regjeringen om å starte arbeidet med å gjennomgå oppgavene på fylkesnivået parallelt med kommunereformen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, 63). Med et stortingsflertall for å beholde fylkesnivået, foreslo regjeringen å redusere antallet fylker, og "skape en samfunnsutvikling basert på regionale fortrinn, og å legge til rette for en samordnet oppgaveløsning i flere sektorer" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 5). Det ble vedtatt at de 19 fylkene skulle reduseres til 11 regioner, med Møre og Romsdal, Rogaland og Nordland bestående som før.

Etter valget i 2017 ble det nødvendig med støtte fra begge partiene, og da V gikk inn i regjering, inkluderte den nye regjeringserklæringen en seksjon der det påpekes at regionreformen skal gjennomføres (Jeløya-erklæringen 2018, 45).

Oppsummert er dagens fylkeskommunale struktur og organisering et resultat av reformer og prosesser som dekker flere tiår, der ønsket om endringer har vært til stede, men manglende politisk vilje, eller interesse, har hindret store endringer. Regionreformen skal iverksettes fra 1. januar 2020. Per våren 2018 har Stortinget fattet vedtak om fylkessammenslåing, fylkeskommunene har kommet med sine innspill til oppgaver som ønskes, og et ekspertutvalg har foreslått oppgaver som bør overføres til fylkeskommunene. Høringsfristen til dette var 08.05, og høringsinnspillene behandles sommeren 2018.

Figur 2.1 – Den nye fylkesinndelingen fra 2020

Kilde: Regjeringen.no – "Nye fylker" 2017



2.3 Sammenslåingsvedtakene

I 2015 inviterte daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner fylkeskommunene til å påbegynne samtaler med nabofylker for å avklare mulige sammenslåinger (Sanner 2015). Av de 19 fylkeskommunene, var 11 positive til sammenslåing, eller se på mulighetene for intensjonsavtaler med nabofylker. Fire fylkeskommuner har selv søkt Stortinget om sammenslåing – Sør- og Nord-Trøndelag, og Aust- og Vest-Agder. I andre tilfeller har det vært en positiv innstilling til sammenslåing, men da med en forutsetning om at andre fylker inkluderes. Eksempler på dette er

Vestfold, som ønsket å inkludere Buskerud og Telemark, og Sogn og Fjordane som ønsket å inkludere både Hordaland og Rogaland (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 19; 25). Oppgaveoverføring har også vært sett på som en forutsetning for å slå sammen fylkene i flere av fylkenes vedtak om sammenslåing (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 20; 23; 28-30). En enkelt oversikt over fylkeskommunenes vedtak vises i tabell 2.0.

Tabell 2.0 – Fylkestingenes sammenslåingsvedtak

Buskerud – ja	Nordland* – ja/nei
Vestfold – ja	Østfold – nei
Telemark – ja	Akershus – nei
Hordaland – ja	Oslo – nei
Sogn og Fjordane – ja	Hedmark – nei
Sør-Trøndelag – ja	Oppland – nei
Nord-Trøndelag – ja	Rogaland – nei
Aust-Agder – ja	Møre og Romsdal – nei
Vest-Agder – ja	Finnmark - nei
Troms – ja	

Kilde: Proposisjon 84 S (2016-2017) – "Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå"

Vedtakene i tabellen er basert på fylkeskommunenes avtaler og resultater av nabosamtaler slik de forelå i proposisjonen. Selv om noen fylker ønsket sammenslåing også med andre enn det som til slutt ble vedtatt

(Vestfold ville inkludere Buskerud, Sogn og Fjordane forutsatte å inkludere både Hordaland og Rogaland), anses de ikke som negative til sammenslåing i seg selv.

*Nordlands primære vedtak fastslo at fylket skulle fortsette som i dag, men fylkestinget påpekte i sitt vedtak å inngå forhandlinger med fylkesrådet i Troms med sikte på å fremme en intensjonsavtale om sammenslåing. Nordland er dermed ikke kategorisert som utelukkende negativ til sammenslåing.

Et flertall av fylkeskommunene har sagt ja til sammenslåing. Dette innebærer likevel ikke at de kan sies å være frivillige. Det åpner i stedet for to forståelser av frivillig sammenslåing. For det første, har de to Agder- og Trøndelagsfylkene selv sendt søknad til Stortinget om å slå seg sammen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 21-22; 27). Nord- og Sør-Trøndelag søkte om sammenslåing i 2016. Dette trådte i kraft fra 01.01.2018, og ble til fylket Trøndelag. Aust- og Vest-Agder vedtok også å søke om sammenslåing fra 01.01.2020. Dette er åpenbart frivillige sammenslåinger.

I noen tilfeller har begge parter vedtatt sammenslåing, som Telemark og Vestfold. Med andre ord vil sammenslåingen skje uten motstand fra fylkestingene. Dette gjør at frivillig sammenslåing også kan forstås som fravær av motstand fra partene som slås sammen. Disse vedtakene har derimot skjedd som resultat av en henvendelse fra kommunal- og moderniseringsministeren. Det er grunn til å anta at uten denne eksterne påvirkningen, ville ikke en sammenslåingssøknad blitt sendt.

Av et slikt hensyn, er frivillig sammenslåing i denne oppgaven forstått som de to Agder- og Trøndelagsfylkene, som selv søkte om sammenslåing.

I de tilfellene der en part har sagt ja, mens den andre har sagt nei, blir det å regne som en tvangssammenslåing. Buskerud, Akershus og Østfold er et eksempel på dette. I tabell 2.0 inkluderes Oslo for å illustrere at Akershus så det som naturlig å inkludere dette fylket i den nye regionen med Buskerud og Østfold. Da Oslo sa nei, sa Akershus nei (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 15).

I tilfeller der alle parter har sagt nei til sammenslåing, men det er vedtatt på Stortinget til tross for dette, er det åpenbart å regne som tvang.

Prosessene med sammenslåinger har i flere fylkeskommuner ført til en debatt om administrasjonenes lokasjon. Dersom arbeidsplasser blir flyttet innad i de nye regionene, kan det påvirke de ansattes holdninger. Garantier mot oppsigelse kan føre til en trygghetsfølelse, ved at ens stilling ikke oppfattes som truet. At reformen tar sikte på å overføre nye oppgaver kan også oppfattes som en mulighet til å fortsette i sin stilling – selv om arbeidsoppgaver

skulle endres. Det kan dermed tenkes at de ansatte ser på regionreformen som et 'mulighetsrom', eller som en mulig trussel mot ens arbeidssituasjon.

Et eksempel på en prosess som kan illustrere dette er avtalen mellom Akershus, Buskerud og Østfold. Som det fremkommer av "Region Viken – ny folkevalgt region?" (2016), innebar den første avtalen en tredeling av administrasjonen lagt til Drammen, Oslo/Lillestrøm og Sarpsborg/Nedre Glomma. I begynnelsen av januar 2018 gikk derimot en enstemmig fylkesnemnd, de tre fylkesordførere og fylkesrådmennene inn for at hovedsete skal legges vest i Akershus, nærmest mulig Oslo (Svenningsen 2018). Dette viser at det fremdeles er uklarheter rundt regionreformen, og at det i oppgavens tidsperiode ikke er avklart hvordan det endelige resultatet av reformen vil se ut. Denne usikkerheten kan dermed også slå ut i dataene, i form av usikkerhet fra de ansatte.

2.4 Ekspertutvalget

Regjeringen satt ned et ekspertutvalg med mandat til å vurdere overføring av oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 9). Utvalget har fått innspill fra fylkeskommunene hvilke oppgaver de selv ønsker overført. Dette inkluderer også de fylkene som ikke slås sammen med andre. Utvalget presenterte sine forslag 01.02.2018, og de foreslåtte endringene som blir vedtatt vil overføres sammen med etableringen av de nye fylkeskommunene i 2020 (Regjeringen 2017).

Resultatet er at utvalget har foreslått spesifikke oppgaver knyttet til fem hovedkategorier: "Samferdsel", "næring, kompetanse og integrering", "helse og levekår", "kultur og kulturminnevern", og "klima, miljø og naturressurser".

Ekspertgruppen har lagt vekt på generalistprinsippet for forvaltningen, som innebærer at alle fylkeskommuner har ansvar for de samme oppgavene (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 31). Det innebærer at det ikke skilles mellom fylkene som slår seg sammen og de som blir værende som i dag – oppgavene som foreslås, skal gjelde for alle fylkeskommunene.

Datainnsamlingsperioden for denne oppgaven har skjedd før ekspertutvalget kom med sin rapport. I kapittel 3 (tabell 3.2) vises en liste over de politikkområdene som er valgt. Et flertall av dem baserer seg på fylkeskommunenes innspill til ekspertgruppen. Høringsfristen for utvalgets rapport ble foreslått til en periode på 6 uker, men ble så forlenget til 12 (Eide 2018). Dette gjør at utfallet av høringen faller utenfor min mulighet til å kunne gjennomgå og

analysere dette på en god nok måte. Oppgaven forholder seg derfor kun til fylkeskommunenes innspill, og utvalgets forslag.

Oppsummert består den pågående regionreformen av to deler – sammenslåing av et flertall av landets fylkeskommuner, og overføring av oppgaver til de nye regionene. Av disse er kun sammenslåingsvedtak gjennomført. Hvilke oppgaver som vil bli overført de nye fylkeskommunene faller utenfor oppgavens tidsramme. I stedet benyttes fylkenes innspill som kilde når det gjelder oppgaveoverføring.

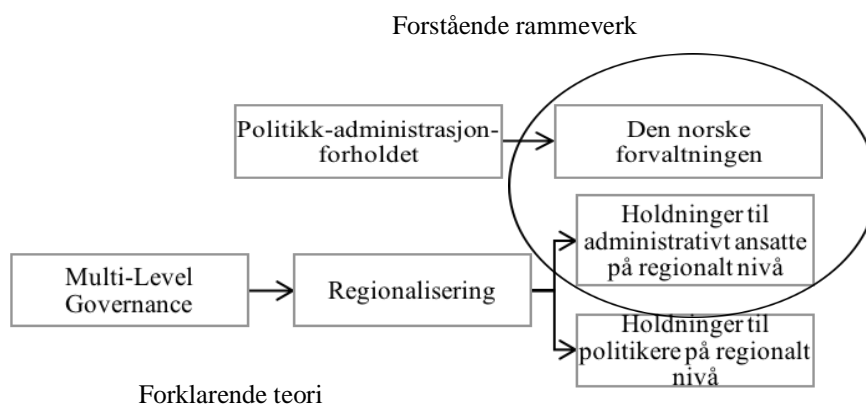
3. Teoretisk rammeverk

Dette kapittelet er delt i to. Den første delen oppretter et *forstående rammeverk* av forholdet mellom politikk og administrasjon, og ser særlig på den norske forvaltningen.

Den andre delen er forstått som *forklarende teori*, der teori og forskning knyttet til det regionale nivået belyses. Her utledes relevante variabler og forklaringsmodeller for å forstå de ansatte i fylkeskommunenes holdninger. Noen variabler utledes også fra det forstående rammeverket (se tabell 4.1).

3.1 Oversikt over relevant teori

Figur 3.0 – Oversikt over oppgavens temaer



Den norske forvaltningen og *Holdninger til administrativt ansatte på regionalt nivå* er de mest sentrale for problemstillingen. De belyses derimot ikke isolert, da de er en utvikling av administrasjonsstudiet og MLG-teorien, respektivt.

Det forstående rammeverket dekker den første delen av kapittelet. Teori og empiri knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon oppsummeres, før litteratur om den norske forvaltningen gjennomgås i mer detalj. Det belyses også hvordan forvaltning kan forstås, og faktorer den kan påvirkes av.

Den forklarende teorien tar for seg samhandlingen mellom ulike forvaltningsnivå generelt, og problemstillinger knyttet til det regionale nivået spesielt. Fra den tidligere forskningen fremmes forklaringsmodeller som har vist seg egnet til å forklare holdninger blant administrativt ansatte. Fra dette utledes relevante forklaringsvariabler og hypoteser til min oppgave. En full oversikt over de avhengige og uavhengige variablene er lagt til tabellene 4.0 og 4.1.

3.2 Politikk-administrasjon-forholdet

"The distinction between policy and administration, between deciding and implementing, resembles the fabled Cheshire Cat – upon examination, its substance fades, leaving only a mocking smirk" (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 5).

Studiet av administrasjoner og deres forhold til politikk er et bredt felt, og presenteres her i begrenset omfang. Under følger derfor en oppsummering av teori og empiri fra internasjonal forskning, mens et mer detaljert fokus rettes mot den norske forvaltningen.

Utgangspunktet for administrasjonsstudiet er at iverksettingen av ideer til konkret handling ikke kan gjøres av politikere alene. En av karakteristikkene til den stadig mer kompliserte og moderne staten er Webers klassiske byråkratimodell, der forvaltningen utfører jobben på en upersonlig og funksjonell måte (Weber 1978, 958-959). Wilsons *"The Study of Administrations"* fra 1887 er sett på som begynnelsen av administrasjon som et fagfelt separat fra studiet av politikken. Fra dette utgangspunktet ble politikk-administrasjon-dikotomien utviklet. Dikotomien baserer seg på en tanke om at administrasjon er separert fra politikken, og at det er et hierarkisk forhold mellom de to (Demir & Nyhan 2008, 81).

Distinksjonen mellom administrasjon og politikk er tydelig; politikerne driver med politikktutforming og vedtar nye lover, administrasjonene implementerer objektivt. Når dikotomien ble testet empirisk, viste det seg derimot at dette skillet ikke er like tydelig som først antatt (Aberbach 1981; Pressman & Wildavsky 1984; Demir & Nyhan 2008). Et stadig voksende og profesjonaliserende byråkrati har gjort skillet mellom de to mer 'tåkelagt'.

Det ble argumentert med at ettersom en moderne stat har tusenvis av avgjørelser som må fattes hvert år, blir det en praktisk umulighet for en byråkrat å kun operere som en lydige, objektiv iverksetter av politiske vedtak. Om implementering ses på som kun iverksetting av en helt ferdig politisk plan, krever det at de som skal implementere denne planen må vite akkurat hva de skal gjøre, og at politiske vedtak kommer med detaljinstrukser.

Ved å teste forholdet mellom administrasjon og folkevalgte gjennom spørreundersøkelser i flere Vest-Europeiske land og USA, dannet Aberbach, Putnam og Rockman et bilde av forholdet mellom de to gruppene kjent som "Energi/likevekt". Mens artikulering av idealer er politikerens ansvar og implementering er administrasjonens, deler politikerne og administrasjonen ansvar i megling av interesser og formulering av politikk (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 239):

"Both bureaucrats and politicians engage in policymaking, and both are concerned with politics. The real distinction between them is this: whereas politicians articulate broad, diffuse interests of unorganized individuals, bureaucrats mediate narrow, focused interests of organized clienteles (...) The natural habitat of the politician is the public podium, whereas the bureaucrat is found seated at a committee table" (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 9; 12).

Den empirisk baserte litteraturen har vist en politisk side som tar for seg visjoner og idéer, mens den administrative siden stort sett har et pragmatisk og praktisk syn på om endringer er ønsket. I stedet for et bilde av en blandet rolle mellom de to, kommer det heller frem et syn på at de to gruppene utfyller hverandre.

Det må imidlertid tas i betraktning at embetsverket i andre land ikke nødvendigvis er identisk med det norske. Sånn sett skal man ikke ta for gitt at internasjonal forskning er direkte overførbart til fylkeskommunene. Hovedsakelig har fokus også vært rettet mot forvaltning på nasjonalt eller lokalt nivå (Aberbach 1981; Pressman & Wildavsky 1984; Demir & Nyhan 2008). Det den internasjonale forskningen derimot gir et bilde av, er at skillet mellom politikk og administrasjon ikke er så sterkt som den klassiske byråkratimodellen vil ha det til.

3.3 Den norske forvaltningen – forventninger og roller

Avvik mellom teori og praksis er også et gjennomgående tema i litteratur om den norske forvaltningen. Den klassiske teorien sier at det er et normativt skille. Tjenestemannen skal ikke drive partipolitikk, men forvalte upartisk. I teorien skal tjenestemannen også kunne sette frem forslag, men om politikeren ønsker en annen løsning, skal førstnevnte iverksette dette. I praksis er derimot både politikere og tjenestemenn aktører i en forvaltningsorganisasjon (Jansen 1981, 29-30).

Knut Dahl Jacobsen (1960) fremhevet betydningen av forventninger til ulike roller.

Administrativt ansatte knyttes til tre slike – lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Kort sagt handler dette om de krav og forventninger som stilles til embetsverket – og de konfliktlinjene og utfordringene det medfører den enkelte. Disse forventningene fører til et "krysspress" for de ansatte, ved at de skal være lojale for politikernes synsmåter. Samtidig skal de være politisk nøytrale, og dermed et redskap for enhver politisk ledelse. I tillegg skal den faglige uavhengigheten "benyttes" i den forstand at den ansatte har sin ekspertise, og

fremlegger sine faglige synsmåter – uansett hvor støtende det kan være for politikeren (Jacobsen 1960).

Disse betraktningene ble gjort med eksempler fra mellomkrigstiden og fra 1800-tallet, med de vurderingene av forvaltningen slik den da fremsto. Men de har en relevans også i dag, og det at embetsverket skal være nøytralt og politisk uavhengig, motstrider til dels forventningen om lojalitet, der den ansatte skal bistå og fremme sittende politiske ledelses mål og politikk. Dette skaper en rolleklarhet og et spenningsfelt for den ansatte – men dette skal være der, og skal ikke "løses" en gang for alle (Sejersted 2014).

Mens politisk ledelse byttes ut over tid, består i stor grad administrasjonene. Uavsetteligheten henger sammen med upersonligheten. Med uavsetteligheten kommer forventningen om at de skal være nøytrale, og ettersom de er nøytrale, er det akseptabelt at de er uavsettelige.

De er bundet mot staten som en upersonlig ordning, ikke som et herre-tjener-forhold. Likevel viser annen litteratur nettopp slike beskrivelser:

"I et representativt demokrati er det en grunnleggende norm at offentlige funksjonærer skal ha en tjenerrolle, ikke en herskerrolle" (Lægreid & Olsen 1978, 11).

Den politiske lojaliteten kan derimot forstås på forskjellige måter. "Lojalitet kan ytre seg så å si på det rituelle plan ved at en passivt godkjenner de nye makthavere, eller den kan manifesteres ved aktiv støtte under utarbeidelsen og iverksettelsen av nye programmer" (Jacobsen 1960).

Videre kan ikke iverksetting av politiske vedtak skje direkte gjennom en lovtekst. Den består ikke av konkrete handlingsprogrammer, men gir premisser for utarbeidelse av disse.

Utarbeidelsen kan avhenge av kontortradisjoner, men også av den ansattes innstilling til sosiale grupper i politikken, så vel som evnen til å forstå vedtak – som igjen avhenger av bakgrunn og administrativ erfaring (Jacobsen 1960).

Hovedbildet som tegnes av norsk forvaltning er at man klarer balansegangen forventningene medfører. Det tegnes et bilde av administrasjoner som ikke ser på seg selv som påvirkere av politikk. I stedet er det en rolleforståelse, og et ønske om å opprettholde en lojalitet, en nøytralitet og en faglig uavhengighet. Ved å trekke disse argumentene til regionreformen, kan det dermed forventes enten at de ansatte ikke mener sterkt om den, eller at det de mener samsvarer med fylkespolitikernes holdninger. En sterk uenighet er ikke forventet å observeres gitt denne argumentasjonen.

3.3.1 Forvaltningens former

Relatert til spenningsfeltet som er iboende i forvaltningen, presenterer Lægreid og Olsen (1978) to syn på forvaltningen, som legger vekt på sosial bakgrunn på den ene siden, og kvalifikasjon på den andre. Førstnevnte vektlegger ikke nødvendigvis individets kvalifikasjoner mindre, men sosial bakgrunn inkluderes i rekrutteringsprosessen – sistnevnte fokuserer i større grad kun på kvalifikasjon, mens bakgrunn ikke er viktig. Disse kalles gjerne *representativt byråkrati* og *ansvarlig byråkrati*.

Ut fra antagelsen om en sammenheng mellom de ansattes bakgrunn og deres atferd, har det blitt reist krav om å rekruttere forvaltningen slik at den bedre gjenspeiler befolkningens sosiale bakgrunn, geografi, yrkeserfaring og kjønn (Olsen 1978, 53). Dette *representative byråkratiet*, eller "mennesker uten organisasjon" (Lægreid og Olsen 1978, 23), danner en kjede fra tjenestemannens sosiale bakgrunn til at offentlig politikk fører til konsekvenser for samfunnsgruppers levekår. Her ses det representative byråkratiet som en del av det politiske systemet, med politisk gjennomslagskraft. De ansatte i administrasjonen blir da noe mer enn "lydige tjenere". I kjedens 4. punkt forutsettes det at forvaltningsstabens forslag har gjennomslagskraft i den offentlige politikken, at forvaltningsstaben spiller en viktig, selvstendig politisk rolle (Lægreid og Olsen 1978, 12).

Kontrasten til denne tankegangen er det *ansvarlige byråkrati* – eller "organisasjon uten mennesker" (Lægreid og Olsen 1978, 23). Der det representative byråkratiet i rekrutteringen legger vekt på å speile befolkningen slik at de deler visse egenskaper, fokuserer det ansvarlige byråkratiet på den enkeltes kvalifikasjon - andre egenskaper er uten interesse. Dette prinsippet er knyttet til ønsket om et skarpt skille mellom politikk og administrasjon (Lægreid og Olsen 1978, 19-20), slik den tidligere teorien pekte på. Gjennom empirisk testing, viser funnene at det er trekk ved de ansatte som tilsvarer begge byråkratiformer (Lægreid og Olsen 1978, 259).

Et annet sentralt element fra studiet av den norske forvaltningen er hva som kan påvirke den. Olsen (1978) peker ut fire former for påvirkning: intern og ekstern, formell og uformell. Disse er utledet fra fire tolkninger av hvordan det politisk-administrative systemet fungerer i Norge. For en full gjennomgang av disse tolkningene, se Olsen (1978, 45-72). Basert på disse tolkningene, er en rekke påvirkningsfaktorer utledet, og de mest relevante for denne oppgaven er lagt til tabell 3.1. Olsen understreker at det innenfor disse forståelsene kan det være skille mellom teori og praksis, og at visse betingelser må være tilstede for at de skal være sanne. Men de fire er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende (Olsen 1978, 73).

Tabell 3.1 – Påvirkning av den offentlige forvaltning

	Formell	Uformell
Ekstern	Stortinget: Lovgivning, budsjett, enkeltvedtak, uttalelser, direkte henvendelser fra komiteer eller representanter	Politiske parti Offentlig opinion Organiserte interessegrupper
Intern	Regjeringen/departementenes politiske ledelse Regler om representativt byråkrati Regler om de ansattes medbestemmelsesrett	Konkurrerende offentlig byråkrati Forventning av andres reaksjoner Administrativ kultur: regler og normer

De mest relevante faktorene for denne oppgaven er valgt – for en full gjennomgang, se Olsen (1978, 74).

Noen av faktorene i tabell 3.1 kan tenkes å påvirke de ansattes holdninger til regionreformen. For eksempel kan offentlig opinion om reformen være sammenfallende med den ansattes holdninger, da det representative byråkrati innebærer at den ansatte tilhører samme samfunnsgruppe. Den administrative kulturen kan innebære at en ikke skal uttrykke sterk uenighet med politisk ledelse. Det kan også være regler om de ansattes medbestemmelsesrett rundt endringer i forvaltningen.

Skillet mellom administrasjon og politikk har altså vist seg å ikke være like tydelig som den tidligere teorien ville ha det til. På samme måte har MLG-teorien, og forskningen basert på den, tatt for seg ulike myndighetsnivå og samhandling, koordinering og "konkurrans" mellom dem, i stedet for å se de ulike nivåene som adskilte. Denne teorien er utgangspunktet for oppgavens sentrale tema – regionale administrativt ansattes holdninger. Under presenteres utviklingen fra MLG-teorien til denne forskningen. Fra punkt 3.7 og utover benyttes forskningen til å utlede forklaringsvariabler- og modeller.

3.4 Multi-Level Governance

"Let diversity flourish! Empower regions! These two statements summarize the experience of regional governments between 1950 and 2006. This has been an era of regionalization. Where reform has taken place, it has generally been in the direction of greater regional authority" (Hooghe, Marks & Schakel 2010, 52).

Liesbet Hooghe og Gary Marks introduksjon av MLG-konseptet fungerer som et utgangspunkt for å presentere de relevante feltene, inkludert den mer nylige tematikken rundt regionale administrative preferanser. Med EUs utvikling på 1990-tallet ble det observert at politisk maktoverføring gikk 'opp' fra nasjonalstatene til EU, men også 'ned' til de undernasjonale myndighetene. Det ble derfor et ønske om å forstå hvorfor og hvordan dette skjer, og effekter det har. Som et konsept er MLG blitt knyttet til utfordringer nasjonalstater står ovenfor – forholdet mellom stat og samfunn, mellom innenlands- og internasjonal politikk, og mellom sentrum og periferi. (Piattoni 2009, 163). Forskningen knyttet til MLG er

et bredt spenn av temaer som omfatter blant annet europeisk integrasjon, maktoverføringsmekanismer, desentralisering, og regionalt samarbeid. Holdninger blant administrativt ansatte er et relativt nyere forskningstema.

Gjennom en operasjonalisering av regional autoritet, og i forbindelsene med MLG-teoriens utvikling, analyserte Hooghe, Marks og Schakel regioners autoritet i 81 land fra 1950 til 2010. Forfatterne påviste gjennom dette en trend der regioner har styrket sin autoritet og autonomi (Hooghe, Marks & Schakel 2010). Denne trenden inkluderer Norge, da særlig på 70-tallet, med den fylkeskommunale reformens endringer.

MLG handler om fordelingen av ansvar mellom forvaltningsnivåene, ikke regional makt i seg selv (Van den Brande 2010, xi). Samhandling mellom disse er derfor et viktig punkt i problemstillinger som knytter seg til studiet av et bestemt forvaltningsnivå. Det kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsnivået i Norge er ikke adskilte enheter – det er en viss overlappning av ansvar i flere politikkområder. Metoden for å analysere de ansattes holdninger til regionreformen innebærer derfor også å observere hvordan respondentene fordeler ansvar mellom det kommunale, det regionale og det statlige nivået.

Selv om mitt fokus er fylkeskommunen, vil en inkludering av de andre nivåene redusere bias ved at de ansatte kan vurdere fylkeskommunen relativt til kommunen og staten. Fokuset er derfor ikke kun fylkesnivået, men relasjonen mellom de tre nivåene i tråd med MLG-teorien, og hva slags oppgavefordeling som ønskes i kontekst av regionreformen. Dette gjennomgås nærmere i metodekapittelet.

3.5 Årsaker til regionalisering

Fumihiko Saito presenterer argumenter som belyser noen viktige poeng som bidrar til å kunne forstå hvorfor regionaliseringen påvist av Hooghe, Marks og Schakel har funnet sted. I utviklede land er effektiv lokal forvaltning sett på som essensielt for å regenerere lokale områder som har hatt demokratiske og/eller økonomiske utfordringer. Når lokale myndigheter frigjøres fra sentral kontroll, får de mer fleksibilitet i lokale saker (Saito 2008, 2;9).

Regionalisering begrunnes ved at det håpes at desentralisering vil oppfylle høye forventninger, og at det vil gjøre landene mer demokratiske og utviklede. Fra et økonomisk perspektiv pekes det på at desentralisering vil kunne redusere fattigdom ved at offentlige tjenester kan respondere bedre til befolkningens behov (Saito 2008, 1).

Tidligere utredninger av fylkeskommunene har påpekt problemer knyttet til legitimitet og demokrati, og på tross av en fylkesidentitet i flere fylker som gir fylkeskommunen politisk kapital, har graden av legitimitet vist seg å avhenge av tjenestene som kan tilbys (Baldersheim 2000, 24; 34). Dette poenget ble også tatt med i ekspertutvalgets begrunnelse for sine vurderinger. Fylkeskommunenes legitimitetsutfordringer, og at interessen for fylkesdemokratiet er lavere enn interessen for demokratiet på kommunalt og nasjonalt nivå, ble sett i sammenheng med at fylkeskommunene har få oppgaver som avspeiler konfliktdimensjoner i norsk politikk. Ekspertutvalget har da gått inn for at oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, og samtidig sikre effektiv oppgaveløsning. (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 9).

Begrunnelser for regionaliseringsprosesser har siden 1990-tallet fokusert på effektivisering ved å avklare ansvar over de forskjellige nivåene, samt økonomisk og politisk konkurranse mellom regioner og på tvers av myndighetsnivåer (Keating & Cairney 2012, 240). Regionaliseringstrenden innebærer både institusjonell styrking i form av økt autonomi fra staten, men også overføring av ansvar i ulike politikkområder. Hva som faktisk overføres, kan derimot være flyktig. Noen ganger kan det kun være retorikk, ved at myndigheter sier de reformerer og effektiviserer, mens den politiske porteføljen i regionene ikke endres i nevneverdig grad. Men økt ansvar kan komme i ulike deler av en organisasjon, for eksempel den administrative. Dette baserer seg på å endre tjenesteproduksjonen, ikke å utvide den politiske kapasiteten til regionene (Keating & Cairney 2012, 246-247).

Så langt har den teoretiske gjennomgangen etablert en forståelse av administrasjoner, belyst en regionaliseringstrend og argumenter rundt slike prosesser. Under benyttes teoriene og forskningen aktivt til å utlede relevante variabler til denne oppgaven. En oversikt over alle avhengige og uavhengige variabler er lagt til tabellene 4.0 og 4.1.

3.6 Regionale politiske preferanser

På samme måte som administrative holdninger, er regionale politikeres holdninger også et tema under MLG-teorien. Karlsson (2015) har undersøkt regionale politikeres holdninger til det regionale nivået, med tanke på autonomi og likhet mellom regioner. Den ideologiske venstre-høyre-aksen har vist en påvirkning på slike holdninger blant folkevalgte i Sverige. Mens de på høyresiden er generelt mer positive til lokal autonomi og mer kritisk til nasjonal likhet enn de på venstresiden, påvirkes holdningen blant de på høyresiden av den økonomiske

styrken til distriktene. Dersom ens distrikt er økonomisk sterkt, fører det til et ønske om økt autonomi (Karlsson 2015, 25).

Karlssons fokus ligger i utfordringer knyttet til forholdet mellom lokalt selvstyre og likhet mellom lokale enheter. Dette er ikke direkte relevant for regionreformen, da det ikke legges opp til ulike oppgaveoverføringer til ulike fylker. Til tross for at det ikke kan sies å være snakk om et enten-eller-forhold til økt regional autonomi og likhet mellom fylkeskommunene, belyser Karlsson faktorer som påvirker holdninger til slike strukturendringer. Med det forstående rammeverket lagt til grunn, kan dette også vise seg gjeldende for de ansatte i fylkesadministrasjonene, ved at deres ideologi, og den økonomiske styrken til fylket kan påvirke holdningene til regionreformen.

3.6.1 Fylkespolitikere og en regionalisert sentrum-periferi

Lie (2006) og Blindheim (2013) har undersøkt fylkespolitikeres holdninger til det regionale nivået i Norge, og hva slags struktur som ønskes. Begge studiene – både kvantitativt og kvalitativt – avdekket konfliktlinjer knyttet til partipolitiske holdninger, og en regional sentrum-periferi-tankegang. Denne tankegangen er festet teoretisk til Rokkans sentrum/periferi-begrep, og at dette kan ses på i ulike målestokker – også regionalt. Som konsekvens av fylkessammenslåinger kan dermed nye sentra og nye periferi skapes (Lie 2006, 49).

Lies undersøkelse av vest- og nordlandsfylkene viste en frykt blant de som i utgangspunktet bor i periferiområder å bli enda mer perifere dersom fylker slås sammen til større regioner. Dette knytter seg til tanken om at det etableres hovedsentrum i regionene (for eksempel Bergen, Trondheim og Tromsø). "De som i dag bor i det som i dagens fylker er sentrumsområder, frykter at dersom en får nye regioner så vil de miste sin status som sentrum fordi dette blir flyttet til en større regionhovedstad" (Lie 2006, 90). I sammenslåingsprosessen mellom Troms og Finnmark har et sentralt tema vært knyttet til Tromsø og Vadsø, og lokasjon av arbeidsplasser (Furunes & Vik 2018; Ertesvåg & Mortensen 2018).

Blindheims kvalitative undersøkelse blant fylkespolitikere i vestlandsfylkene viste liknende holdninger: "De tradisjonelle konfliktlinjene i norsk politikk er til stede i debatten om det regionale nivå. Både konflikten mellom sentrum-periferi og partipolitikk mellom høyre- og venstreaksen har vist seg gjeldene" (Blindheim 2013, 93).

Det har altså vist seg en regionalisert sentrum-periferi-dimensjon knyttet til spørsmålet om fylkesstrukturen. Disse holdningene, og det som påvirker dem, har også vist seg gjeldende

over tid. Da de samme holdningene har vist seg både i 2006 og 2013, bør det ikke utelukkes at det samme kan observeres også nå, blant de ansatte i fylkesadministrasjonene.

Så langt har den tidligere forskningen sett på relevante, men indirekte studier knyttet til min problemstilling. Under presenteres det sentrale temaet som tar for seg administrativt ansattes holdninger. Her er tre sentrale artikler trukket frem, som har analysert de ansattes holdninger til nasjonale myndigheters rolle, deres ønsker om å involveres i politikkutforming i et *multi-governance*-system, og deres preferanser for å delegerer makt til det regionale nivået (Studinger & Bauer 2012; Tatham & Bauer 2015; Tatham & Bauer 2016).

3.7 Regionale administrative preferanser

Tatham & Bauer (2015) etablerer en rekke hypotetiske forhold mellom regionale administrative ledere og deres holdninger til myndigheters rolle. Artikkelen er skrevet i en kontekst av regional endring:

"As a response to the sovereign debt crisis, European States have carried out various reforms. In this process, they have sought to readjust the balance between free-market logics and the role of government. These reforms are often implemented – and sometimes co-decided – by regional administrations" (Tatham & Bauer 2015, 631).

Selv om regionreformen ikke kan sies å være et svar på en krise, innebærer den endringer i det regionale forvaltningsnivået. I artikkelen finner forfatterne at forklaringer på individnivå har noe å si, men at regionenes karakteristikk har en sterkere forklaringskraft.

Artikkelen fordeler forklaringsvariablene på 4 grupper: tidlig sosialisering, utdanningsløp, profesjonell selvinteresse og regional kapasitet (Tatham & Bauer 2015, 634).

Fra "tidlig sosialisering" trekkes *kjønn* og *alder* frem som relevante, og vil benyttes som kontrollvariabler. Av utdanningsvariablene inkluderes utdanningslengde.

Forfatterne deler "profesjonell selvinteresse"-kategorien i tre, basert på ens motivasjon for *jobbsikkerhet*, *karrieremuligheter* og om de er bosatt i regioner med *dårlige arbeidsutsikter*. Det antas ikke å være stor variasjon mellom fylkene med tanke på arbeidsutsikter.

Regionreformen legger derimot opp til mulighetene for endringer i arbeidsforhold innad i fylkesadministrasjonene. De ansattes profesjonelle selvinteresse forstås da som påvirket av forhold i deres eksisterende arbeidsmiljø. Profesjonell selvinteresse er derfor forstått som de ansattes ansiennitet og posisjon i administrasjonshierarkiet, og om de tidligere har jobbet i

privat sektor. Artikkelen regionale faktorer anses ikke som relevante for denne oppgaven, da *styringskvalitet* (quality of government) og *autoritet* ikke kan sies å variere i stor grad mellom fylkene.

Studinger & Bauer (2012) har studert regionale administrative eliter – altså administrasjonslederens holdninger til involvering i politikkutforming. Resultatene viser hovedsakelig at de er konservative og beskjedne i sine ønsker om større involvering, bortsett fra der de regionale kontekstene tilsier et høyere ønske om "frigjøring" fra sentrale myndigheter, og der det er distinkte kulturelle forskjeller (Studinger & Bauer 2012, 9). Også her trekkes det frem individuelle og kontekstuelle (regionale) faktorer som kan tenkes å påvirke holdninger. Disse faktorene er gruppert i forklaringsgrupper, eller modeller. Den første av disse handler om funksjonalitet. Det argumenteres med at de administrative lederne, gjennom deres ekspertise, kan vurdere hvor effektivt det er å plassere ansvar for ulike politikkområder på det regionale nivået. Dersom man ønsker å legge en bestemt politisk oppgave til det regionale nivået, vil dette være fordi det oppfattes funksjonelt å gjøre det (Studinger & Bauer 2012, 12). Dette samsvarer med administrasjonsforskningen i det forstående rammeverket, og bildet av den pragmatiske byråkraten (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 9).

Den andre tilnærmingen tar for seg identitetsfølelse i regionene – individer danner og sine holdninger på linje med normene og verdiene til deres sosiale grupper. Ansatte i undernasjonale administrasjoner er en del av de sosialt definerte gruppene de tilhører (Studinger & Bauer 2012, 12). Her fremmes den institusjonelle konteksten til regionene – regioner som allerede er institusjonelt sterke, vil være mer aktive i søken etter (mer) politisk makt. Jo mindre begrenset regionen er, jo større er den potensielle bredden for å utvikle seg videre (Studinger & Bauer 2012, 13).

En survey av 347 ansatte viste at de ansatte er nøkterne i sine ønsker om inkludering i politikkutforming, og at der ønsket er til stede, er det gjennom en funksjonell rasjonalitet. I tillegg er det påvist en sammenheng med identitetsforklaringer (Studinger & Bauer 2012, 22). Igjen viser den effektsøkende, pragmatiske holdningen seg hos de administrativt ansatte. Det er også en identitetslogikk som viser seg gjeldende, og ved å knytte denne til de ansattes sosiale gruppetilhørighet, kan det trekkes en linje til det representative byråkrati – ikke bare ved at administrasjonene består av individer med ulik bakgrunn, men at disse bakgrunnene påvirker deres holdninger og handlinger.

Tatham og Bauer (2016) viderefører i stor grad de tre forklaringsmodellene som den tidligere forskningen har utviklet. De benytter disse modellene for å forklare regionale administrative holdninger til maktdelegering. I en upublisert studie (per våren 2018) benyttes disse modellene for å forklare hvordan regionale politiske og administrative ledere ønsker å fordele makt over tre forvaltningsnivå: regionalt, nasjonalt og overnasjonalt (EU), og hvilken modell som best kan forklare dette.

Min studie av de ansatte i fylkeskommunene baserer seg i stor grad på disse modellene, og grupperer forklaringsvariablene i dem. De underliggende logikkene bak hver modell (*identitet, struktur og funksjonalitet*) gjennomgås derfor under.

Identitetslogikken fokuserer på følelsen av å høre til, å være en del av en felles gruppe, et samfunn. Den eksisterende *myndighetsstrukturen* skaper et press for en videre forsterking av det det eksisterende systemet legger opp til – desentralisering fører til ønsker om mer desentralisering, for eksempel. Dersom en region har en snever mengde oppgaver og ansvar, vil det ikke være et ønske om å nevneverdig endre dette. Dersom forandringer ønskes, vil ønskene være relativt beskjedne, og innenfor de strukturene som allerede eksisterer. Til slutt ser *funksjonelt* press på regionenes egne karakteristikk (økonomi, befolkning, geografi), og hvordan de påvirker ens holdninger.

De tre forklaringsmodellene danner et utgangspunkt for å gruppere og analysere de utvalgte forklaringsvariablene. Variablene plasseres i disse modellene etter de underliggende logikkene som ligger bak dem. For eksempel er ens tilknytning til sitt fylke innenfor identitetsmodellen, mens en regional karakteristikk som fylkeskommunens økonomiske styrke plasseres i den funksjonelle modellen.

Hvilke variabler som knyttes til hvilken forklaringsmodell er inkludert i tabell 4.1. Den metodiske tilnærmingen for å analysere de ansattes holdninger til disse politikkområdene er også utledet fra denne artikkelen, og gjennomgås i kapittel 4 og 5.

3.8 Oppsummering av den teoretiske bakgrunnen

De tidligere administrasjonsteoriene hadde en forståelse av administrasjon som tydelig separert fra politikk. Når den politisk-administrative dikotomien ble testet empirisk, viste det seg at dette skillet ikke var like sterkt som tidligere teoretisert.

Det ble argumentert at det er en forskjell mellom politikere og byråkrater – og der førstnevnte har en mer idealistisk tankegang, preges holdningene til sistnevnte av pragmatikk og

effektivitet. Litteraturen har også vist at det norske systemet preges av et normativt skille mellom politikk og administrasjon. I praksis er det derimot en påvirkning begge veier mellom politikken og administrasjonen, og et spenningsfelt der det forventes lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet av de ansatte.

På samme måte som man ikke kan se politikk og administrasjon som separert, fokuserer MLG-teorien på samhandling og koordinering mellom ulike forvaltningsnivå. En regionaliseringstrend har blitt påvist siden 1950, og mer nylig forskning har tatt tak i hva som påvirker dette, og hva som påvirker administrativt ansatte i lys av dette. Ut fra teorier og forskning om preferanser til regionalt administrativt ansatte, har tre forklaringsmodeller (funksjonalitet, identitet og struktur) dannet grunnlaget for flere av oppgavens forklaringsvariabler. I neste kapittel presenteres disse, de avhengige variablene, og hypotesene som danner grunnlaget for analysene av de ansattes holdninger til regionreformen.

4. Variabeloversikt og hypoteser

4.1 Avhengige variabler

Regionreformen består av to elementer: fylkessammenslåinger og oppgaveoverføring.

Ettersom de to ikke kan ses uavhengige av hverandre, inngår respondentenes holdninger til sammenslåingene (frivillig og tvang) både som avhengige og uavhengige variabler.

For å observere de ansattes holdninger til oppgaveoverføring, er fremgangsmåten til Tatham & Bauer (2016) videreført til denne oppgaven. De ansatte tar stilling til 16 politikkområder, og i hvilken grad de ønsker ulike forvaltningsnivå (kommune, fylke, stat) å ha ansvar for disse. Dette gjør de ved å fordele totalt 9 poeng på de tre nivåene. Denne fremgangsmåten skaper 48 avhengige variabler, 16 når fylkesnivået skilles ut. Dette gjør at de ansattes preferanser for oppgavefordeling kan analyseres i hvert politikkområde, og hvordan de ønsker at ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene skal være. Ved å isolere fylkesnivået, analyseres dette for å se hva som påvirker at de ansatte ønsker mer (eller eventuelt mindre) ansvar i de ulike områdene lagt til fylkeskommunen. Fremgangsmåten for denne metodikken gjennomgås mer i neste kapittel.

Tabell 4.0 – Oversikt over de utvalgte politikkområdene

Primærhelsetjenesten	Kultur – bibliotek, museum, teater
Spesialisthelsetjenesten	Kultur – arrangement og tilskuddsforvaltning
Utdanning – grunnskole	Idrett
Utdanning – videregående	Arbeidsmarked (inkl. NAV)
Utdanning – høyere	Integrering
Klima og miljø	Regional planlegging
Landbruk	Arealplanlegging
Trafikk og samferdsel	Samfunnsutvikling

Som tabell 4.0 viser, dekkes en bredde av politiske områder, der oppgaver ligger hos staten, fylkeskommunene, og kommunene. Dette gjør at de ansatte får muligheten til å gi mer eller mindre makt (i form av poeng) til politikkområder fylkeskommunene i varierende grad har ansvar for i dag.

4.2 Uavhengige variabler og forklaringsmodellene

Tidligere forskning har påvist sammenhenger både på individuelt og regionalt nivå (Lie 2006; Studinger & Bauer 2012; Blindheim 2013; Tatham & Bauer 2014a; Tatham & Bauer 2014b). Denne oppgaven inkluderer uavhengige variabler på begge nivåene. Dette gjør det mulig å sammenlikne nivåenes forklaringskraft, og vurdere om det er individuelle faktorer eller fylkenes karakteristikk som er utslagsgivende for de ansattes holdninger.

Videre er forklaringsvariablene gruppert i de tre forklaringsmodellene fra Tatham & Bauer (2016). Under presenteres de tre modellenes plass og relevans i denne oppgaven.

4.2.1 Identitetsmodellen

Identitetsmodellen baserer seg på bakgrunnen til individene som studeres.

Med sin oppvekst, personlige erfaringer, utdanningsløp, politiske ståsted og tilknytning til stedet man er bosatt, kan det tenkes at dette vil påvirke ens holdning til spørsmål som rører ved både ens stilling, men også det geografiske territoriet en bor i, og føler seg som en del av. De kulturelle forskjellene mellom fylkene er ikke like store som mellom regioner som tidligere er studert i EU-land. Det kan derfor tenkes at respondentenes identitet ikke forklares av kulturelle variasjoner. I stedet kan det komme av at man har bodd og jobbet lenge i fylket. Det er rimelig å anta at en som ikke bryr seg – eller misliker – sitt fylke, heller ikke vil være interessert i å jobbe i, eller for det – på samme måte er det liten grunn til å anta at lang fartstid og karriere i en fylkeskommune fører til en svekkelse av ens tilknytning til sitt fylke. Variabler tilknyttet individenes sosiale bakgrunn, men også deres karriere og jobbsituasjon er derfor innlemmet i identitetsmodellen i denne oppgaven.

4.2.2 Strukturmodellen

Strukturmodellen er basert på de eksisterende strukturene i fylkeskommunene. Ut fra generalistprinsippet varierer ikke disse, men fylkeskommunene er organisasjoner og strukturer som *kan* endres. Ved å se på de ansattes holdninger til sammenslåingene, de politiske argumentene som er fremmet gjennom arbeidet med reformen, og om deres holdning til reformen har endret seg over tid, kan det observeres om dagens struktur ønskes å videreføres, eller endres. En karakteristikk av strukturmodellen er at det eksisterende systemet ønskes å bli forsterket. Når denne logikken ses sammen med det forstående rammeverket som ser administrativt ansatte som nøkterne og pragmatiske, tilsier strukturmodellen derfor at ønskene for store endringer ikke er til stede blant de ansatte.

4.2.3 Funksjonsmodellen

Den funksjonelle modellen tar for seg fylkene ved å se på demografiske, økonomiske og geografiske faktorer. Denne modellen vurderer derfor om fylkenes karakteristikk påvirker de ansattes holdninger til regionreformen.

De demografiske variablene tar for seg befolkning- og innvandrerstørrelse. Dette er basert på logikken om at en regions befolkningsstørrelse påvirker effektiviteten av å forvalte politikk på det nivået (Studinger & Bauer 2012, 16).

De økonomiske faktorene tar for seg fylkenes 'status' som (regionalt) sentrum eller periferi, graden av arbeidsledighet, og BNP. Sentrum/periferi-variabelen er basert på den regionaliserte sentrum-periferi-tankegangen fra Lie (2006) og Blindheim (2013). Selv om det er en geografisk dimensjon i denne, er den lagt til økonomigruppen, da et regionalt sentrum også oppfattes som stedet der arbeidsplasser knyttet til både fylkeskommunen, samt større institusjoner (utdanning, helseforetak osv.) lokaliseres. NAV Arbeidsledigheten er basert på tall fra NAV fra desember 2017, og består av andelen helt ledige (prosent av arbeidsstyrken).

Til slutt i funksjonsmodellen inkluderes geografiske variabler. Ved å se på landsdelene vil det kunne observeres om det er variasjon i holdninger over større geografiske områder enn kun mellom hver enkelt fylkeskommune eller region. Fylkene samles derfor i de fem landsdelene Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet, Sørlandet (Agder) og Østlandet, med sistnevnte som referanse i korrelasjonsanalysene.

Kommunereformen gjennomføres i samme tidsrom som regionreformen. Dette gjør at respondentene kan ha fått med seg endringer av kommunestrukturene i sine fylker, som kan ha påvirket deres holdninger til regionreformen.

Det er 47 tilfeller av kommunesammenslåing- og deling, og operasjonaliseringen av denne variabelen er vurdert etter antallet sammenslåinger i hvert fylke, og den geografiske størrelsen de nye kommunene vil ha relativt til fylket.

4.3 Variabelgruppene

I tillegg til å gruppere forklaringsvariablene i de tre modellene, har de også blitt delt i 6 variabelgrupper. Identitets- og funksjonsmodellen består av variabler som kan ha varierende effekter i både retning og styrke. Ved å skille de mellom ulike grupper kan det derfor gis et mer detaljert bilde – for eksempel kan økonomigruppen vise en positiv effekt på de ansattes holdninger, mens geografigruppen kan vise det motsatte. Forklaringsmodellene grupperer variablene på et 'høyere' nivå – og fokuset til modellene er å vurdere hvorvidt det er en effekt eller ikke. Variabelgruppene kan så belyse om det er variasjon innad i modellene.

Selv om fylkeskommunene ikke er direkte sammenliknbare med europeiske regioner, og variablene i noen tilfeller ikke samsvarer direkte med tidligere forskning, er den underliggende logikken til de tre modellene videreført.

To av gruppene tilsvarer identitet – *bakgrunn* og *karriere*. Tre grupper tilsvarer det funksjonsmodellen – *demografi*, *økonomi* og *geografi*. Strukturmodellen består av én variabelgruppe – *holdninger*.

Tabell 4.1 – Oversikt over forklaringsvariablene

	Gruppe	Variabel	Teoretisk kilde	Datakilde	Verdier
Individnivå	Bakgrunn (identitet)	Ideologi	Karlsson (2015)	Survey	1-5
		Tilknytning	Tatham & Bauer (2016); Baldersheim (2000)	Survey	1-10
	Holdninger (struktur)	Utdanningslengde	Tatham & Bauer (2015)	Survey	1-4
		Utdanningssted		Survey	0-1
	Karriere (identitet)	Ansiennitet	Tatham & Bauer (2015); Lægred & Olsen (1978)	Survey	0-45*
		Hierarki		Survey	1-3
Fylkesnivå	Demografi (funksjon)	Befolkning	Studinger & Bauer (2012)	SSB	76149-604368
		Innvandring		SSB	9955-95221
	Økonomi (funksjon)	Sentrum/periferi	Studinger & Bauer (2012)	NAV	0-1
		Arbeidsledighet			1,5-3,2
	Geografi (funksjon)	BNP	Karlsson (2015)	SSB	80-107
Landsdel		Lie (2006)		0-5**	
Kontroll	Kjønn Alder Politisk ledelse	Kjønn Alder	Tatham & Bauer (2015)	Survey	0-1
				Survey	22-69*
		Politisk ledelse	Fimreite (1996)		0-1

*Verdiene er basert på respondentenes svar – i undersøkelsen gikk verdiene fra 0-50 (ansienitet), og 18 til 70 (alder).

** Kategorisk variabel.

For en full oversikt over alle variablene, se spørreskjema og variabeloversikten i vedlegget.

4.3.1 Kontrollvariabler

I tillegg til de tre modellene og de 6 variabelgruppene, kontrolleres det for respondentenes alder og kjønn, i tillegg til den fylkeskommunale politiske ledelsen.

Politiske nettverk til sentrale myndigheter kan spille en rolle, og innen et politisk parti er det sannsynligvis noen sammenfallende oppfatninger om organisering av offentlig sektor. Det undernasjonale nivået kan dermed bli agenter for reformer initiert av staten, og det kan være

samsvar mellom statlig initierte reformer og fylkeskommunens eget reformarbeid.

Lokalnivået kan da være en påvirkningsagent for reformens utfall, gjennom aktiv tolkning og iverksetting. Politiske motstandere av regjeringspartiene er fratatt muligheten for aktiv tolkning og påvirkning som partinettverk gir (Fimreite 1996, 191).

Ved å legge forholdet mellom politikerne og de ansatte til grunn, kan det tenkes at den politiske ledelsen påvirker de ansatte i deres holdninger til regionreformen. Dette kan føre til at de vil enten å støtte opp om arbeidet med regionreformen, eller sinke den, avhengig om den politiske ledelsen i fylket består av regjeringspartier eller opposisjonspartier.

4.4 Hypoteser

Analysene av de avhengige og uavhengige variablene vil i hovedsak presenteres i form av deskriptiv statistikk, men på bakgrunn av de uavhengige variablene, vil også kausale sammenhenger analyseres. Det er derfor skilt mellom to typer hypoteser: deskriptive (Hd) og kausale (Hk).

Hd1: De ansatte i fylkeskommunenes administrasjoner er mer positive til frivillige sammenslåinger enn til tvangssammenslåinger av fylker.

Hd2: De ansatte i fylkeskommunene ønsker å overføre ansvar for et bredt spekter av politikkområder til de nye regionene.

Hd1 og Hd2 tar direkte for seg de to elementene av regionreformen – sammenslåingene og overføringen av oppgaver.

Hd1 baserer seg på det teoretiske rammeverket. Her kom det frem at ansatte i administrasjonen anses som pragmatiske og nøkterne, men også at med sin rolleforståelse i den norske forvaltningen, vil de ansatte ikke skille seg drastisk fra politikeres meninger i politiske saker. Regionreformen er en politisk reform, og det antas derfor ikke at de ansatte vil uttrykke motsatte holdninger til sammenslåingene enn det politikerne har. I debatten rundt fylkessammenslåingene har det kommet frem en skepsis mot tvangssammenslåingene, mens de frivillige har vært sett på mer positivt – det samme antas derfor å observeres blant de ansatte i administrasjonene.

I samme tråd trekker Hd2 frem dette forholdet mellom de ansatte og de folkevalgte.

Fylkessammenslåingene har i flere tilfeller blitt sett i sammenheng med en forutsetning at oppgaver blir overført (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 20; 23; 28-30).

Dette forventer derfor også Hd2 å se når det gjelder de ansatte i administrasjonene. Med "et bredt spekter av politikkområder", menes det at det kan observeres ønsker om oppgaver i et flertall av de utvalgte politikkområdene.

De kausale hypotesene er basert på variabelgruppene fra tabell 4.1, med 6 hypoteser relatert til disse:

Hk1: Respondentenes bakgrunn har en effekt på holdningene til regionreformen.

Hk2: Respondentenes karrieresituasjon har en effekt på holdningene til regionreformen.

Hk3: Respondentenes holdninger til sammenslåingene, argumentene for reformen, og deres holdning over tid, har en effekt på holdningene til regionreformen.

Hk4: Demografiske faktorer har en effekt på de ansattes holdninger til regionreformen.

Hk5: Økonomiske faktorer har en effekt på de ansattes holdninger til regionreformen.

Hk6: Geografiske faktorer har en effekt på de ansattes holdninger til regionreformen.

De 6 kausale hypotesene legger altså de 6 variabelgruppene til grunn for å vurdere ulike forklaringer på holdningene til de ansatte. Tidligere forskning har påvist en varierende grad av forklaringskraft disse gruppene har, og i tråd med den relevante tematikken denne oppgaven tar for seg (regionale administrative preferanser), er disse gruppene benyttet for å vurdere mulige påvirkningsfaktorer som ligger til grunn for de ansattes holdninger til regionreformen. Formuleringen er bevisst valgt, da det kan tenkes at de to delene av regionreformen vil kunne påvirkes ulikt av de ulike variabelgruppene. Demografiske faktorer kan for eksempel føre til en skepsis mot sammenslåing, men ha en positiv effekt på ønsket om oppgaver. Vurderingen av disse hypotesene blir derfor gjort med fokus på om det observeres en effekt eller ikke – og i så fall dens styrke.

Tidligere forskning gir liten grunn til å anta at *alle* de kausale hypotesene stemmer. Videre baserer hypotesetesting seg på Poppers falsifiseringsprinsipp – det er umulig å påvise at en hypotese er sann, men vi kan vise at den er gal – det er lettere å forkaste en hypotese enn å bevise at den stemmer (Ringdal 2007, 239; Grønmo 2004, 327). Alle hypotesene har derfor

sine tilhørende nullhypoteser, som sier at det *ikke* er noen sammenheng mellom de ulike variabelgruppene og de ansattes holdninger. Videre innebærer nullhypotesene til de deskriptive hypotesene at de ansatte ikke er mer negative til tvangssammenslåinger enn til frivillige, og at de ikke ønsker overføring av oppgaver til de nye regionene. I analysene vil alle disse hypotesene testes, og nullhypotesene eller de alternative (Hd1, Hd2 og Hk1-Hk6) består.

5. Metodiske valg og betraktninger

Flere metodiske alternativer er tilgjengelige når det gjelder innsamling av informasjon om de ansattes holdninger. I denne oppgaven har valget falt på det kvantitative, og med en spørreundersøkelse som sendtes til alle (relevante) ansatte. En problemstilling påvirker, eller driver, metoden som brukes for å besvare den. En kvalitativ undersøkelse, for eksempel gjennom personlig intervju av et utvalg ansatte, kunne gått mer i dybden for å forklare deres holdninger – men i fraværet av allerede eksisterende informasjon/data om de ansatte, fremstår valget av en kvantitativ, deskriptiv kartlegging som mer hensiktsmessig. Ved bruk av elektronisk survey gjøres datainnsamlingen effektivt, og kan sikre en bredde av informasjon, i form av å velge alle ansatte i alle fylkeskommunene, i stedet for et begrenset utvalg. For å få det fulle bildet av de ansattes holdninger, er den kvantitative metoden med fokus på deskriptiv statistikk dermed vurdert som best egnet.

5.1 Deskriptive analyser

Oppgavens tema og problemstilling er formulert på en måte som vektlegger deskriptiv statistikk. Siden 1960-tallet har det blitt et økende fokus på kausale analyser, på bekostning av deskriptiv forskning (Gerring 2012). Dersom beskrivelse kun skjer for å avdekke kausale sammenhenger og mekanismer, kan det komme på bekostning av både kvaliteten og kvantiteten av deskriptive slutninger. Vi vil vite mindre deskriptivt om verden, og det vi vil være mindre presist og pålitelig, og muligens gjenstand for bias – som følge av ens motivasjon til å avdekke kausale forhold (Gerring 2012, 733).

Regionreformen innebærer endring av fylkeskommunenes struktur, og en mulig endring av oppgaveporteføljen. Holdningene til dette blant de ansatte er ikke avdekket – deskriptiv statistikk er godt egnet når ukjent informasjon skal kartlegges. Det er dermed viktig å ha en detaljert og pålitelig deskriptiv analyse av dette. Deskripsjon i seg selv kan imidlertid være lite interessant dersom det ikke knyttes til kausale forhold (på samme måte kan vi ikke konstruere gode kausale forklaringer uten solid deskripsjon) (King, Keohane & Verba 1994, 34). Å avdekke hvilke kausale forhold som ligger til grunn for de ansattes holdninger, er derfor også viktig, og vil i oppgaven komplimentere den deskriptive delen.

Deskriptiv forskning har flere former, men kan deles inn i to hovedkategorier – *bestemt* og *generaliserbar* deskripsjon (Gerring 2012, 725). Førstnevnte tar for seg analyser av spesifikke hendelser, og det ønskes ikke å generalisere utover disse. Med den relaterte forskningen på administrative holdninger i europeiske regioner, er det derimot ønskelig å generalisere mine

funn utover de norske fylkeskommunene. Generalisering er imidlertid et spørsmål om grad – en hendelse er begrenset av omfangsbetingelser (scope conditions), og det finnes ingen helt universelle påstander (Gerring 2012, 725). I denne oppgavens tilfelle blir generaliseringspotensialet begrenset ettersom norske fylkeskommuner og europeiske regioner ikke er strukturelt identiske. Til tross for dette mener jeg det er en mulighet til å kunne generalisere de ansattes holdninger utover de norske fylkeskommunene, men det må gjøres med en grad av varsomhet. Dette gjøres i punkt 6.7.

Et annet viktig punkt i deskriptiv analyse er behovet for en aktiv og korrekt tolkning av det som studeres. King, Keohane og Verba (1994, 37) påpeker at forskere burde forstå en kultur/gruppe/organisasjon før en problemstilling formuleres. Kun gjennom en forståelse av et subjekt kan en stille de riktige spørsmålene og hypotesene.

Opgavens problemstilling er formulert som et relativt åpent spørsmål. Forståelsen av administrasjoner, og den tidligere forskningen som teorikapittelet belyste, har resultert i hypotesene i punkt 4.4, og ble utviklet som et resultat av tolkningen teorikapittelet la opp til. Tolkning er også en sentral del av den deskriptive gjennomgangen av dataene. Ettersom det er en spesifikk gruppe som utspørres om regionreformen, og at det er en pågående prosess, må respondentenes svar tolkes ut fra dette. Både spørreskjemaets formuleringer, gruppen som studeres, og den pågående reformprosessen påvirker med andre ord datagrunnlaget og analysene.

5.2 Spørreundersøkelsen

Undersøkelsen er sendt ut, og data registrert via det elektroniske verktøyet SurveyXact.

Når original data skal samles inn via survey, medfører dette et behov for en varsomhet for å unngå menneskelige feil i så stor grad som mulig. Ved å gjennomføre spørreundersøkelsen elektronisk er dette redusert, slik at data ikke blir registrert feil uten at det legges merke til. Sett bort fra at målefeil kan oppstå også i en elektronisk survey ved at respondenten svarer feil med vilje eller uten å vite det, sørger den elektroniske innsamlingen for registreringen av data slik at menneskelige feil ved registrering og koding ikke forekommer.

Valg av survey ble også gjort for å nå ut til en så stor gruppe respondenter som mulig, da andre innsamlingsmetoder (som via telefon) kunne redusert tilgang til respondenter, og tatt unødvendig mye tid.

En underliggende svakhet ved bruk av survey ligger derimot i den indre validiteten.

Informasjonen som samles inn er avhengig av respondentenes villighet til å svare, og deres ærlighet (Chmiliar 2012, 2). Surveyens lengde må også vurderes, da dette kan påvirke

målefeil i dataene (Peytchev & Peytcheva 2017). Det kan også tenkes at en for lang survey vil føre til at respondenter mister interessen og slutter å svare. Surveyens spørsmål må også konstrueres slik at de forstås korrekt og likt av respondentene. Den indre validiteten avhenger av å sørge for en god begrepsvaliditet – at vi faktisk måler det vi ønsker (Ringdal 2007, 86-87). Til motsetning fra eksperiment, kan ikke studieobjektene forhold kontrolleres når de gjennomfører surveyen. Spørsmålene må derfor sørge for at respondentene forstår korrekt det det spørres om.

Et datasett må også vurdere om det er pålitelig. Dette kommer til uttrykk ved at man får identiske data dersom det samme undersøkelsesopplegget benyttes ved ulike innsamlinger om de samme fenomenene – reliabiliteten er høy hvis det er samsvar mellom datasettene fra gjentatte innsamlinger (Grønmo 2016, 240-241). Spørreundersøkelsen ble sendt ut i flere omganger til ulike fylker, over en periode på 8 uker. Det er ikke grunn til å tro at reliabiliteten er lav, da det er samsvar mellom de ulike gruppene i relevante vurderinger av dette. Videre er valget av elektronisk survey, dens lengde og spørsmål, samt gjennomføringen av denne, vurdert å ha en høy grad av validitet.

5.2.1 Spørreskjemaets utvikling

Spørreskjemaet ble utviklet ved å utlede variabler/spørsmål fra ulike kilder (se tabell 4.1). En gruppe i Hordaland fylkeskommune ble kontaktet for å teste spørreskjemaet før det ble sendt ut i sin endelige versjon. Den endelige versjonen inneholdt 41 spørsmål, og er inkludert i vedlegget.

Noen spørsmål ble inkludert i undersøkelsen, men ble ikke tatt med videre i oppgaven. Dette var spørsmål knyttet til respondentenes utdanningstype, og avdelingen de er ansatt i. To problemer ble derimot knyttet til disse – graden av personvern ville muligens bli stilt spørsmål ved, dersom disse variablene skulle fremlegges deskriptivt. I overføringen fra SurveyXact til Stata for analyse, ble variablene også endret slik at de ikke kunne brukes.

Videre ble respondentene spurt om de tidligere har jobbet i staten (på kommunalt, regionalt eller statlig nivå), og om de har jobbet i kommunal sektor. Det ble derimot vurdert at respondentenes tidligere arbeidserfaring fra privat sektor var nok. Det er heller ingen teoretisk grunn til å tro at de ansattes tidligere erfaring fra statlig og/eller kommunal sektor vil påvirke deres holdninger til regionreformen i nevneverdig grad. Om respondentene hadde erfaring fra privat sektor ble de og spurt om dette inkluderte erfaring med frivillige organisasjoner – dette spørsmålet ble også trukket, av de samme grunnene som nevnt over.

5.2.2 Poengfordelingen

Tatham & Bauers (2016) metodiske tilnærming innebar å få respondentene til å fordele 9 poeng over tre forvaltningsnivå, for å anslå hvor de vil plassere ansvar for ulike politikkområder. Metoden gir mer detaljert informasjon enn kun hvilket nivå respondentene ønsker å legge ansvar for ulik politikk på – det belyses også i hvilken grad ansvar ønskes lagt til det spesifikke forvaltningsnivået, relativt til de andre. Ved å gi respondentene mulighet til å rangere de ulike forvaltningsnivåene på ulike politikkområder, kommer det frem ikke bare hvor sterkt regionalt nivå en ønsker, men også hva slags ansvarsfordeling som ønskes mellom de tre nivåene.

Denne metodikken er tatt i bruk i spørreundersøkelsen, og respondentene ble bedt om å fordele 9 poeng til stat, fylke og kommune i de 16 utvalgte politikkområdene. Formuleringen av dette slik den ble gitt til respondentene, er inkludert i spørreundersøkelsen i vedlegget. Selv om min oppgave har fylkeskommunen som fokus, vil respondentene se på 'sitt nivå' relativt til kommunen og staten. Fokuset til respondentene er derfor ikke kun fylkesnivået, men relasjonen mellom de tre nivåene, og hva slags oppgavefordeling som ønskes i kontekst av regionreformen. Dette vil vise om respondentene ønsker en endring fra dagens system ved å tildele flere poeng til et nivå som per i dag ikke har ansvar for det aktuelle politikkområdet, eller om de ønsker å opprettholde dagens ansvarsfordeling.

Det var ikke mulig i SurveyXact å inkludere en "usikker"-funksjon. Dersom ikke totalt 9 poeng ble tildelt i hver kategori, kom man seg ikke videre i undersøkelsen. Dette hadde en uheldig konsekvens, ved at dersom en respondent var usikker på ett eller flere av kategoriene, måtte poeng likevel fordeles. Respondentene ble bedt om å fordele poengene etter beste evne, men dersom de var usikre, ble de bedt om å fordele 3 poeng på hvert nivå, slik at ett nivå ikke ble gitt 9 poeng grunnet respondentens usikkerhet. Hvordan dette har påvirket poengfordelingen drøftes i resultatkapittelet.

5.3 Oppgavens datagrunnlag

5.3.1 Valg av respondenter

Utvalget skiller seg fra tidligere forskning på administrative preferanser. I stedet for regionale administrative *eliter* – altså administrasjonsledelse – er alle relevante ansatte i sentraladministrasjonen inkludert. Dette henger sammen med problemstillingen og metodiske valg. Ettersom en statistisk, deskriptiv kartlegging er valgt for å belyse de ansattes holdninger,

belyses et hittil utforsket felt. Det sørger også for at antallet observasjoner sikrer en statistisk analyse, da antallet ledere i fylkeskommunene ikke er mange nok til å sikre pålitelige statistiske analyser av kun denne gruppen. Og selv om det finnes metoder for å kvantitativt analysere data med få observasjoner (Glynn & Ichino 2015), er man uansett avhengig av en god nok responsrate.

Ettersom alle ansatte inkluderes, er derfor rekrutteringen av respondentene mer omfattende, og består av avdelingene tilknyttet sentraladministrasjonen. Utvalget består av alle ansatte med relevante stillingstitler i relevante avdelinger. Disse ble valgt fra fylkeskommunenes åpne nettsider. Avdelingene som er utvalgt er ikke nærmere spesifisert, da dette kan medføre identifisering av respondenter.

Før utsendelsen av undersøkelsen ble det søkt om godkjenning fra NSD –

Personvernombudet. Det gjelder både et originalt meldeskjema, og et endringskjema, der det ble utvidet fra et originalt tenkt utvalg på 30 personer fra hver fylkeskommune, til å gjelde alle relevante ansatte. I tillegg ble det meldt om å inkludere spørsmål om politisk ideologisk plassering. Dette ble godkjent, og tilbakemelding er lagt i vedlegget.

Av etiske og praktiske hensyn ble det foretatt en ringerunde til de administrative ledelsene i fylkeskommunene før utsendelse av spørreundersøkelsen. Det ble informert om formålet med prosjektet og innholdet i spørreundersøkelsen. Via e-post ble det også sendt mer detaljert informasjon, inkludert surveyens spørsmål og svaralternativer. Dette for at ledelsen skulle være kjent med prosjektet, og for å høre om det var mulig å sende informasjon til de ansatte om at det kom en spørreundersøkelse om regionreformen.

Ved noen tilfeller var ikke ledelsen tilgjengelig per telefon, det ble da sendt informasjon om prosjektet per e-post. Informasjonen inkluderte oppgavens problemstilling, formålet med prosjektet, og selve spørreundersøkelsen. Det ble i etterkant sendt et brev fra Institutt for Sammenliknende Politikk, som bekreftet oppgaven og undersøkelsens formål. Brevet er inkludert i vedlegg, i tillegg til e-postene som inviterte respondentene til å delta i undersøkelsen.

Totalt 3628 ansatte i de 18 fylkesadministrasjonene ble tilsendt spørreundersøkelsen.

Datainnsamlingsperioden startet i uke 47 (november 2017) og ble avsluttet i uke 3 (januar 2018). To oppfølginger ble sendt til de som ikke hadde svart på undersøkelsen. Ved datainnsamlingens slutt var responsraten på 36 prosent. Fylkesvis varierer responsraten fra 25-48 prosent. Totalt 1301 personer gjennomførte undersøkelsen.

5.4 Betraktninger rundt datasettet

Før analysene gjennomføres er det behov for å teste for eventuelle svakheter ved datasettet, og sørge for at dataene som observeres er til å stole på. Utover vurderingene av validitet og reliabilitet som beskrevet over, er det gjort noen betraktninger rundt potensiell intraklassekorrelasjon, vektning av dataene, og multikollinearitet.

5.4.1 Intraklassekorrelasjon

Oppgaven dreier seg om de ansattes holdninger til regionreformen, og respondentene består av ansatte fra hver fylkeskommune. Respondentene er derfor gruppert i fylkene.

Det er derfor nødvendig å undersøke graden av variasjon mellom respondentene i hvert fylke, og variasjon mellom fylkene. Jo høyere intraklassekorrelasjonen er, jo større er variasjonen mellom gruppene som analyseres – i dette tilfellet fylkene – sammenliknet med variasjonen innenfor disse. Dette testes med en varians mellom 0 og 1, der høyere verdier tilsier større variasjon mellom gruppene enn innad i gruppene (Midtbø 2012, 112-113).

Variablene på fylkesnivå lar seg ikke teste, da de er utgått fra variabelen som grupperer respondentene etter fylke. Dette gjelder eksempelvis BNP, arbeidsledighet og politisk ledelse, som ikke varierer innad i fylkene.

De avhengige og uavhengige variablene (på individnivå) viser en lav koeffisient, ofte under 0.1. Dette tilsier at variasjonen innad i fylkene er større enn mellom fylkene, og at det ikke er store fylkesvise forskjeller når det gjelder respondentenes holdninger til sammenslåingene, poengfordelingen eller de tre variabelgruppene som tar for seg individuelle faktorer.

En test av sammenhengene mellom variablene kan også utføres, for å se om det er fylkesvise variasjoner i de ulike korrelasjonene. Gitt antallet variabler kan dette derimot medføre over 414 tester, og med testingen av enkeltvariabler som har påvist liten grad av slike variasjoner, er testingen av korrelasjonene kun gjennomført med de to sammenslåingsvariablene som avhengige variabler. Igjen viste ingen av tilfellene en fylkesvis variasjon, kun to tilfeller var på 0.1, mens resten befant seg under dette nivået. For sikkerhets skyld, og for ikke å utelate de 16 politikkområdene i denne testingen, ble det gjennomført tre "stikkprøver", for å anse om trenden fra de individuelle testene og korrelasjonstestene også gjaldt for poengfordelingen. Politikkområdene *spesialisthelsetjenesten*, *arbeid* og *integring* ble testet i sin korrelasjon med *sentrumperiferi*, *arbeidsledighet* og *innvandring*, respektivt. Disse kan tenkes å ha noen fylkesvise variasjoner, men igjen ble det samme bildet bekreftet, og alle variasjonene viste verdier på 0.01-nivå.

Oppsummert kan det dermed med høy grad av sikkerhet sies at det er liten grad av fylkesvise variasjoner, og at variasjonene innad i fylkene er større. Dette tilsier at det er noe annet enn rent fylkesbetingede faktorer som har med respondentenes holdninger å gjøre. Dette vil videre undersøkes i resultatkapittelet.

5.4.2 Vekting

Et iboende problem med originale datasett bestående av respondenter er potensielle skjevheter i dataene. Dette er i det store og hele ikke funnet – både fylkesvis og nasjonalt er det en jevn distribusjon av respondentenes kjønn, og det er ingen teoretisk grunn til å anta at ett av kjønnene er annerledes i sine holdninger når det gjelder regionreformene.

Når det gjelder respondentenes bosted, er de i analysene kategorisert som sentrum og periferi – disse analyseres samlet, og enkeltfylker isoleres ikke for denne, eller noen andre analyser.

Respondentenes utdanning viser heller ingen ekstreme skjevheter.

Denne oppgaven studerer en samfunnsgruppe som kan sies å være relativt mer homogen enn befolkningen ellers – det forventes derfor ingen skjevheter, og det er heller ikke funnet.

Intraklassekorrelasjonen har påvist at det ikke er fylkesvise forskjeller i noen av variablene – da vil heller ikke noen kausale analyser gjøres fylkesvis, men vil heller inkludere alle fylkenes respondenter, hvor testingen av potensiell vekting heller ikke har funnet noen signifikante problemer.

5.4.3 Multikollinearitet og heteroskedastisitet

Et problem kan oppstå med relasjonen de utvalgte uavhengige variablene kan ha til hverandre.

Når disse er gruppert på den måten de er, kan dette problemet forsterkes – det kan tenkes at forklaringsvariablene innad i hver gruppe korrelerer med hverandre – for eksempel vil de som er ansatt høyere i administrasjonshierarkiet ha en lengre fartstid, og dermed korrelere med deres ansiennitet. Høy multikollinearitet gjør det vanskelig å beregne størrelsen på de individuelle koeffisientene, og ofte vil små endringer i modellen resultere i store endringer i resultatene (Midtbø 2012, 128). Det er derfor testet for multikollinearitet i variabelgruppene, for å undersøke om R^2 og standardfeilene i analysene kan påvirkes av dette. VIF-tester ble gjennomført i alle variabelgruppene med de to sammenslåingsvariablene som avhengige variabler. Alle gruppene bortsett fra demografi-gruppen holdt seg på verdier mellom 1 og 2, godt under toleransenivået på 10. Demografi-gruppen var den eneste som viste kritiske verdier, over 20 i begge tilfeller. En korrelasjonstest av de to viste at *befolkning* og *innvandring* er sterkt korrelert med hverandre, med en verdi på 0.97. Dette er ekstremt høyt,

og vil ha konsekvenser i de statistiske analysene. En variabel som samsvarer over 90 prosent med en annen kan ikke forklare mye, da den har en liten grad av unik variasjon. En mulig løsning på problemet er å ta vekk en av variablene (Acock 2016, 294). Et problem i denne oppgavens sammenheng blir da analysen av politikkområdene, med tanke på at de to demografiske variablene i ulik grad kan tenkes å være relatert til spesifikke politikkområder, for eksempel innvandring og integrering. Begge variablene oppfattes dermed som relevante, og å utelate en fordi den er korrelert med den andre kan underspesifisere modellen og gjøre koeffisientene misvisende (Midtbø 2012, 129). Jeg har derfor valgt å beholde de to variablene for å se om det er noen felt de skiller seg fra hverandre, til tross for den sterke korrelasjonen. Ettersom alle forklaringsvariablene er ordnet i grupper, vil derfor kollektive tester (F-test) i stedet anvendes. Disse er ikke påvirket av multikollinearitet, og vil gjennomføres etter de multivariate analysene.

Et annet potensielt problem ved datasett som denne oppgaven baserer seg på, er at variansen til residualene avhenger av verdiene til forklaringsvariablene i en regresjon (Midtbø 2012, 106). En test av heteroskedastisitet er foretatt, og er tilstede i dataene. Regresjonsanalysene som gjennomføres baserer derfor seg på robuste standardfeil, som tar estimerer for disse feilene på en måte som ikke forutsetter normalt fordelte residualer (Acock 2016, 288). Alle standardfeil i oppgaven er derfor robuste.

Hovedfokuset i oppgavens problemstilling og analyse er altså deskriptiv. Men det inkluderes også kausale relasjoner mellom de ulike variablene, for ikke bare å se hva de ansatte mener om regionreformen, men også hva som forårsaker det de mener. Dette er underliggende i problemstillingen, da det må kunne antas at de ansattes holdninger forklares av noe – eksterne eller interne, formelle eller uformelle faktorer.

Fylkeskommunen vil isoleres for den kausale analysen. Deskriptivt vil den sammenliknes med de to andre nivåene. De tre forvaltningsnivåene er valgt for å kunne gi respondentene muligheten til å mer detaljert fordele ansvar i tråd med deres preferanser. Hvis de ikke ønsker å legge et politikkområde på fylkesnivået, er det rimelig å anta at et annet nivå er foretrukket.

Den deskriptive analysen gjøres i flere steg: Først presenteres et totalbilde av alle respondentenes holdninger til sammenslåingene, og poengfordelingen til de tre forvaltningsnivåene, og fylkesnivået alene. I tillegg til dette, vil de fylkesvise holdningene til

sammenslåingene og poengfordelingen undersøkes, for å observere eventuelle slike variasjoner.

Fylkeskommunenes innspill til KMD og ekspertutvalget tas i bruk som bakgrunnsdata for å kunne sammenlikne fylkespolitiske ønsker med de ansattes holdninger. Den videre analysen tar for seg de uavhengige variablene og belyser de kausale forholdene mellom disse og respondentenes holdninger til regionreformen.

5.5 Oppsummering

I dette kapitlet har de metodiske valgene blitt gjennomgått og begrunnet. Den statistiske, deskriptive tilnærmingen er vurdert som den best egnede, da problemstillingen belyser et utforsket tema, med et originalt datasett.

Utviklingen og utsendelsen av spørreskjemaet til de ansatte er gjort etter vurderinger av skjemaets innhold, lengde, og metodikk for å best belyse de ansattes holdninger. Det er videre testet for potensielle svakheter og andre betraktninger ved datasettet, og med unntak av de to demografi-variablene, har det ikke oppstått noe blant de uavhengige variablene som i vil gi negative konsekvenser for analysene.

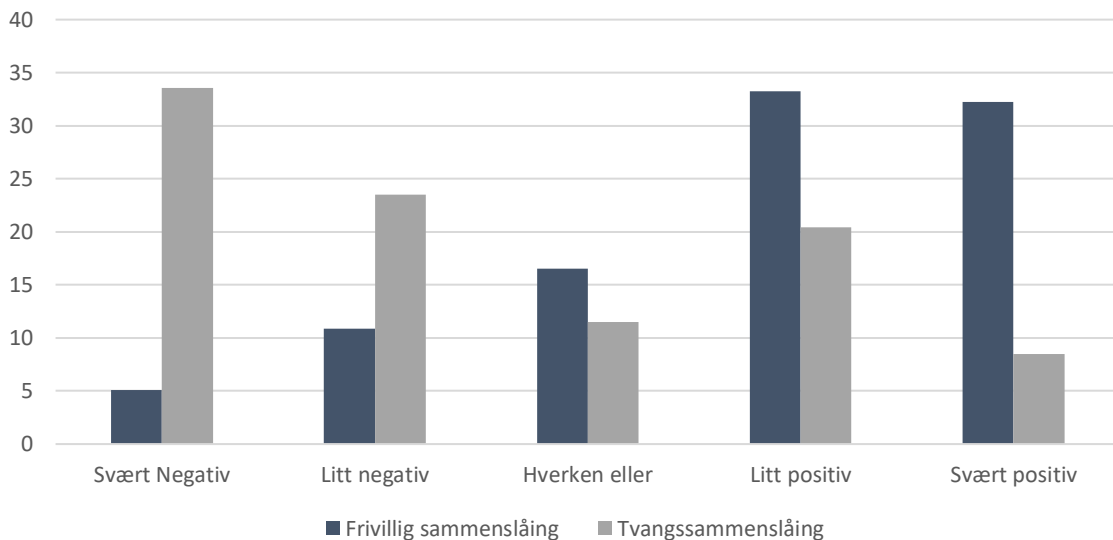
De to neste kapitlene består av de deskriptive og kausale analysene av dataene. Her avdekkes respondentenes holdninger, og hvilke hypoteser som består eller forkastes til fordel for nullhypotesene.

6. Deskriptive analyser

Dette kapittelet består av de deskriptive analysene, og kartleggingen av respondentens holdninger til regionreformen. Kapittelet er delt opp i segmenter, og hver del dekker et spesifikt område av regionreformen. Innledningsvis gjennomgås respondentenes holdninger til fylkessammenslåingene. Etter dette er et avsnitt gitt til deres holdninger til de tre argumentene for regionreformen. Holdningene til argumentene vil vise om respondentene ønsker forandring for fylkeskommunen, og ettersom de er brukt til fordel for den, henger disse også sammen med holdningene til ønskene for nye oppgaver – som gjennomgås til slutt i kapittelet. Forventningene av resultatene, basert på den teoretiske bakgrunnen i kapittel 3, er en viss grad av nøkternhet og pragmatisme – i tråd med hypotesene formulert i kapittel 4.

6.1 Sammenslåingene

Figur 6.0 – Respondentenes holdninger til fylkessammenslåinger, prosent



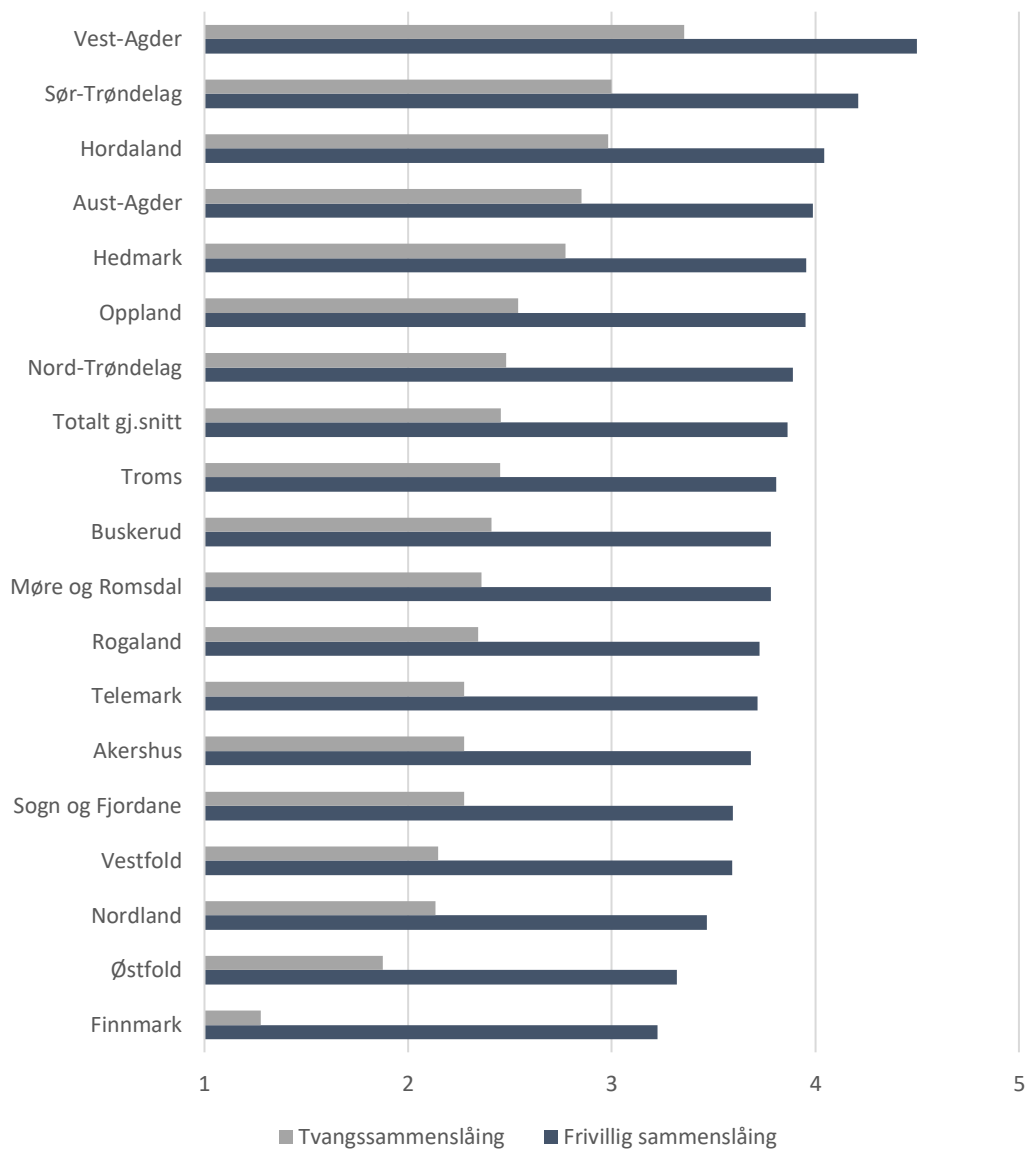
Respondentene er mer positive til frivillige sammenslåinger enn til tvangssammenslåinger. Over halvparten er litt eller svært negative til tvangssammenslåinger, mens det motsatte observeres i holdningene til frivillige sammenslåinger. Dette er i tråd med Hd1, men et interessant resultat er at i begge sammenslåingsspørsmålene, har et flertall av respondentene heller uttrykket en forsiktig, enn en sterk holdning – 54 prosent av respondentene er *litt* positiv eller negativ til frivillige sammenslåinger. Om tvangssammenslåinger er 51 prosent *litt*, positiv eller negativ. Fordelingen mellom de som har en sterk og de som har en forsiktig holdning til sammenslåingene er altså jevnere med tvangssammenslåingene enn med de frivillige. Sammenslåingsprosessene er politiske prosesser – det kan tenkes at et flertall av respondentene heller ønsker å uttale seg forsiktig enn sterkt i sine holdninger til disse. I tillegg er det en usikkerhet knyttet til sammenslåingene, i den forstand at det i

datainnslamlingsperioden var uavklart i mange tilfeller hvor fylkesadministrasjoner vil lokaliseres fra 2020. Disse faktorene kan forklare funnene i figur 6.0.

Antallet som er litt positive til tvangssammenslåing er 20 prosent. Denne er nesten like høy som "litt negativ" (23,5 prosent). Dette kan tolkes som et uttrykk for en forsiktig positiv holdning blant respondentene, i og med at regionreformens utfall ikke er klart før i 2020. Ettersom det dermed er en viss grad av usikkerhet knyttet til reformen og hvordan de nye administrasjonene vil se ut, kan de ansatte være mer forsiktig positive og avventende til tvangssammenslåinger.

Under presenteres holdningene til fylkessammenslåinger for hvert fylke, der verdien 1 er "svært negativ" og 5 er "svært positiv".

Figur 6.1 – Fylkesvise holdninger til sammenslåing



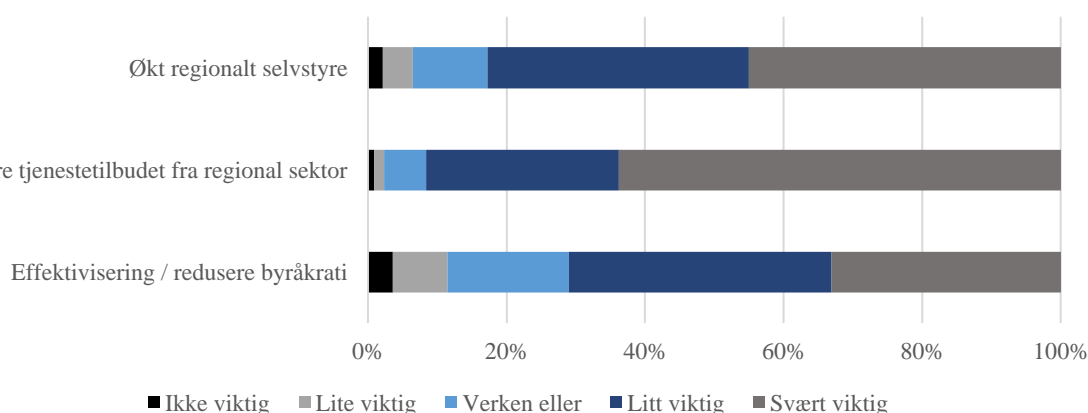
Av alle som ligger over det totale gjennomsnittet, er de fire fylkene som frivillig søkte om sammenslåing (Agder og Trøndelag), ett tilfelle der begge fylkene slås sammen med tvang (Oppland og Hedmark), og ett som har vært positivt innstilt til sammenslåing (Hordaland). Det er også verdt å merke seg differansen mellom Hordaland og Sogn og Fjordane. Dette kan være et uttrykk for den regionaliserte sentrum-periferi-tankegangen, der Bergen ses på som det naturlige nye sentrum i den nye regionen, og følgene av sammenslåinger oppfattes mer negativt i Sogn og Fjordane. Dette sammenfaller i så fall med fylkespolitikernes holdninger (Lie 2006; Blindheim 2013). Respondentene fra fylker som frivillig har inngått sammenslåingsavtaler, og med byer som kan oppfattes som sentrum i de nye regionene (Bergen, Trondheim, Kristiansand), er mer positive til sammenslåing enn de som kan bli periferi med den nye fylkesinndelingen. Gjennom media og debatter rundt sammenslåingene har dette vært et gjentakende bilde, og det har vært uttrykt frykt for å miste arbeidsplasser til de større byene som følge av sammenslåingene.

6.2 Regionreformens argumenter

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere tre argumenter som er brukt (fra politisk hold) i arbeidet med reformen: *økt regionalt selvstyre*, *bedre tjenestetilbudet fra regional sektor* og *effektivisere / redusere byråkrati*. Disse argumentene har blitt utledet fra St. meld. 22 "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver".

Ved å ta tak i de tre argumentene over, ble respondentene spurt følgende: "*I hvilken grad er de følgende hensynene viktige for deg med tanke på den nye fylkesinndelingen og forvaltningsordningen Norge får gjennom regionreformen?*"

Figur 6.2 – Regionreformens tre argumenter



N = 1296

Et flertall av respondentene har i alle tre tilfeller gitt uttrykk for viktigheten av disse argumentene. Det største flertallet (90 prosent) mener det er viktig (forstått som "svært" og "litt" viktig) å forbedre tjenestetilbudet fra regional sektor, mens 80 prosent mener økt regionalt selvstyre er viktig, og rundt 70 prosent mener effektivisering / redusert byråkrati er viktig.

En større andel har svart *verken eller* når det gjelder effektivisering / redusere byråkrati. Dette er også den eneste av de tre der flere mener det er *litt viktig* enn *svært viktig*. "Effektivisering / redusere byråkrati" var en bevisst valgt formulering, da disse har fra politisk vært brukt om hverandre, som ett av argumentene for regionreformen. "En viktig forutsetning for regionreformen er at reformen skal gi redusert byråkrati og bidra til en mer effektiv offentlig forvaltning" (Svendsen 2017).

Det ble imidlertid påpekt av en respondent (som svarte per e-post etter utsendelsen av spørreundersøkelsen) at "effektivisering" og "redusering av byråkrati" ikke nødvendigvis er det samme:

"Hvis vi skulle få effektivt unna flere saker, burde vi ansatt flere - ikke kuttet i stillinger. Når noen forventer "effektivisering" gjennom regionreformen - hva er det de forventer da? Raskere oppgaveløsning til glede for innbyggerne? Det kan fort bli dyrere enn i dag. Om vi skal beholde flere administrasjonssentra innenfor de nye fylkeskommunene for å sikre fortsatt nærhet til innbyggerne, er resultatet fort et ekstra ledersjikt. En leder for feltet, som har under seg en leder i hvert administrasjonssentrum. Om du i tillegg tar med at nye oppgaver skal til fylkeskommunene fordi de skal bli gjenstand for politikk, så er det lite sannsynlig med effektivisering. I hvert fall dersom politikerne engasjerer seg på en slik måte at de må ha flere saker til politisk behandling."

Her kommer det altså frem at "effektivisering" og "redusering av byråkrati" kan forstås som gjensidig utelukkende begreper, motsatt av den forståelsen som har kommet frem fra politiske kanaler. Det har dermed oppstått et definisjonsmessig validitetsproblem (Grønmo 2004, 252). Til tross for dette er det derimot et flertall som har sagt seg enig i standpunktet. Det kan dermed også tenkes at respondentene har forstått disse begrepene likt som den politiske forståelsen av dem, og sagt seg enig i det.

På tross av denne bemerkningen om redusering av byråkrati og effektivitet, har de tre argumentene stor støtte blant respondentene. Mens det fremkommer en forsiktig holdning til

sammenslåingene, uttrykker de seg sterkt om de politiske argumentene for å gjennomføre regionreformen.

Respondentene ble også spurt om deres syn på en ny regional forvaltningsordning har endret seg siden arbeidet med regionreformen ble påbegynt. Flertallet av respondentene (44 prosent) har ikke endret mening. 23 prosent er blitt mer positiv til både sammenslåinger og oppgaver, mens 12 prosent ønsker oppgaver, men ikke sammenslåinger, og 12 prosent er blitt mer skeptisk til endringer. Åtte prosent er usikre.

6.3 Oppgaveoverføringer og poengfordeling

Så langt har holdningene til fylkessammenslåingene, og de politiske argumentene bak regionreformen blitt presentert. Under følger holdningene til oppgaveoverføringene, og respondentenes poengfordeling. Først sammenliknes respondentenes poengfordeling med de fylkespolitiske innspillene til nye oppgaver. Etter dette rettes fokus mer detaljert mot poengfordelingen.

I 2015 inviterte Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) alle fylkeskommunene til å delta i prosessen med regionreformen. Med bakgrunn i stortingsmelding nr. 14 (2014-2015), ble fylkene bedt om å innlede samtaler for å avklare om det er aktuelt å gjennomføre sammenslåinger med nabofylker (Sanner 2015).

Under følger en oppsummering av fylkeskommunenes prosesser, hvilke fylker som slås sammen, og hva slags oppgaver fylkene har gitt uttrykk for at de ønsker overført til fylkeskommunen. Noen innspill er oppsummerende, mens andre går i detalj på hver enkelt oppgave som ønskes lagt til fylkeskommunen. Grunnet den store variasjonen i innspillenes detaljer og lengde, presenteres kun en oppsummerende oversikt over politikkområdene som nevnes i disse dokumentene.

6.3.1 Akershus, Buskerud og Østfold

Disse vil utgjøre den nye regionen Viken. Ulike oppfatninger av både sammenslåing og administrasjonsordning har preget vedtakene i disse fylkeskommunene. Akershus ønsket å inkludere Oslo i regionreformen. Fylkestinget vedtok to alternativer – Østfold/Akershus, og Østfold/Buskerud/Akershus. Begge alternativene åpnet for å inkludere Oslo. Da det var klart at Oslo ikke ble en del av den nye regionen, stemte Akershus nei til avtalen slik den forelå per desember 2016. Begrunnelsen for dette var blant annet usikkerhet rundt fremtidige oppgaver, og forutsetningen om å inkludere Oslo i Viken. (Akershus Fylkeskommune 2016).

Da fylkestinget i Østfold behandlet saken stemte et flertall også her nei til dannelsen av Viken, mens fylkestinget i Buskerud sa ja (Østfold Fylkeskommune 2017).

Fylkeskommunenes administrasjoner har også blitt et tema, og det ble som en del av sammenslåingsavtalen gitt en garanti om at ingen faste ansatte i noen av fylkeskommunene per 31.12.2019 vil bli sagt opp som en konsekvens av organisasjonsendringer før utgangen av 2024. Arbeidsgiver skulle også tilby annet passende arbeid ved overtallighet, men at arbeidssted kan bli flyttet innad i regionen (Solli, Haabeth og Ryberg 2016, 3).

Blant oppgavene som ønskes overført, peker de tre fylkeskommunene blant annet på oppgaver innenfor spesialisthelsetjeneste, samferdsel, miljø, landbruk, kultur og kulturminner, IMDI (integring), psykiatri, næring, NAV og arbeidsliv, utdanning, og regional planlegging (Haabeth 2017; Hulbakk 2017; Akershus fylkeskommunes innspill til nye oppgaver 2017).

6.3.2 Hedmark og Oppland

Fylkestingene Hedmark og Oppland vedtok at de ikke ønsker sammenslåing, og at nye oppgaver heller ønskes overført til dagens fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 16-17). Stortinget vedtok likevel sammenslåing, som startet prosessen i de to fylkene. Denne har knyttet seg i hovedsak til to ting – navn på den nye regionen, og arbeidsplasser. Det er foreslått at regionen skal hete Innlandet, og at Hamar fra 2020 vil være hovedsete for administrasjon, mens Lillehammer skal ha ansvar for kultur, kulturarv og kollektivtrafikk, samt Fylkesmannen (Kongsrud 2017).

Hedmark har trukket frem landbruk, klima/miljø, naturressurser, samferdsel, kultur, forskning, og integrering i sitt innspill til ekspertgruppen og KMD (Sveen 2017). Oppland peker i stor grad på de samme områdene, i tillegg til utdanning, spesialisthelsetjenesten og tannhelsetjeneste (som fortsatt ønskes som en fylkeskommunal oppgave).

6.3.3 Vestfold og Telemark

I 2015 begynte Vestfold nabosamtaler med Østfold, Buskerud og Telemark. Fylkestinget vedtok et ønske om sammenslåing med Buskerud og Telemark. Telemark inngikk samtaler med Buskerud og Vestfold. Til tross for at Buskerud trakk seg fra samtaler med Vestfold og Telemark, vedtok begge fylkestingene at en sammenslåing som inkluderte Buskerud ville være det foretrukne. Likevel ville ikke Vestfold eller Telemark motsette seg sammenslåing med hverandre uten Buskerud (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 19-20).

Vestfold har i sine innspill påpekt oppgaver innenfor landbruk, klima/miljø, kultur, jernbane,

utdanning og integrering som ønskes lagt til det nye regionale nivået. Det påpekes også at det *ikke* er aktuelt for Vestfold å tilbakeføre ansvar for spesialisthelsetjenesten til fylkeskommunene (Innspill fra Vestfold fylkeskommune 2017).

Telemark påpeker på sin side (som første punkt) at ansvar for sykehusene ønskes overført (Innspill fra Telemark fylkeskommune 2017). Dette kan ses i sammenheng med sykehusstriden i Telemark, der det blant annet har blitt nedlagt distriktsykehus, og nettopp dette politikkområdet har blitt betent og aktuelt for innbyggere (og fylkeskommunen) i fylket (Simonsen og Knudsen 2015; Marker, Øverbø og Skjelbred 2015). Andre områder Telemark har utpekt er familievern, samferdsel, kultur, miljø og landbruk (Innspill fra Telemark fylkeskommune 2017).

6.3.4 Agder

Aust-Agders og Vest-Agders beslutning om å slå seg sammen er et av tilfellene der fylkessammenslåing har skjedd på frivillig basis. Aust-Agder vedtok i 2015 å gjennomføre nabosamtaler for å avklare sammenslåing med Vest-Agder – parallelt ønsket fylkestinget å gjøre det samme med Telemark. Fra Telemarks side ble det innledet samarbeidsprosesser med Vestfold, men ikke Aust-Agder. Både Aust-Agder og Vest-Agders vedtak om å innlede samarbeid og å søke Stortinget om sammenslåing i 2020 forutsatte sammenfallende vedtak i det andre fylket (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet 2017, 21-22).

Aust-Agder og Vest-Agder har i sine innspill til KDM og ekspertgruppen gitt uttrykk for liknende oppgaver og politikkområder, og er som følgende: samferdsel, kultur, miljø/klima, landbruk, prosjektskjønnsmidler, og en større del av virkemiddelapparatet for regional utvikling. Aust-Agder inkluderer spesialisthelsetjenesten og helsetjenesten i de videregående skolene (Eielsen 2017; Sundtoft 2017).

6.3.5 Hordaland og Sogn og Fjordane

Sammenslåing av Hordaland og Sogn og Fjordane var en av sammenslåingene som var tidligst klart (Åsnes 2018). I prosessens begynnelse var også Rogaland med, men dette ble nedstemt, da fylkestinget først ville vurdere sammenslåing dersom regionene blir tilført nye oppgaver (Kalstad, Topdahl og Nordmark 2016).

Hordalands innspill fokuserer på arbeidspolitikk og sammenheng mellom ulike politikkområder innenfor utdanning og helse. Det nevnes også oppgaver innenfor brann- og ulykkesberedskap, og renovasjonsansvar. En protokollmerknad fra MDG påpeker at det skal

ses på muligheten for å overføre ansvar for sykehus og høyskoler til den nye regionen (Hordalands innspill til nye fylkeskommunale oppgaver 2017).

Sogn og Fjordane peker på oppgaver innenfor landbruk- og bygdeutvikling, forvaltning av naturressurser, kulturtilskudd, spesialisthelsetjenestene, høyere utdanning, vegadministrasjon og regional samfunnsplanlegging (Følling 2017).

6.3.6 Trøndelag

Sammenslåingen av Sør- og Nord-Trøndelag til den nye regionen Trøndelag har skjedd på frivillig basis, og trådte i kraft fra 1. januar 2018. Avtalen og sammenslåingen innebærer at politisk ledelse er lagt til Trondheim, mens administrasjonen, inkludert fylkesmannen, legges i Steinkjer. Til tross for dette har det vært bekymringer om at makten vil flyttes mot Trondheim i fremtiden (Sandmo og Karlsen 2017).

Nord- og Sør-Trøndelag har i fellesnemda for Trøndelags arbeidsutvalg gitt et samlet innspill til ekspertutvalget og KMD, der oppgaver innenfor samferdsel, kultur, forskning, miljø/klima, ressursforvaltning, landbruk, og prosjektskjønnsmidler ønskes lagt til det regionale folkevalgte nivået.

6.3.7 Troms og Finnmark

Sammenslåingsvedtaket av Troms og Finnmark har fått mye oppmerksomhet i media. Troms har vært mer positiv enn Finnmark, som har vedtatt at de ikke ønsker sammenslåing. Hele prosessen mellom disse fylkene skal ikke beskrives i detalj her, men det burde påpekes at konflikten mellom disse fylkene delvis har basert seg på arbeidsplasser knyttet til administrasjon. "For Vadsø er det viktig å beholde toppsjefen, fordi fylkeskommunen er blant de største arbeidsgiverne. De mener status som hovedsete kun har en symbolsk betydning for Tromsø, mens det for Vadsø handler om hundrevis av arbeidsplasser" (Furunnes og Vik 2018). Frykten har derfor vært stor for at Tromsø skal bli etablert som et nytt regionsentrum, mens Finnmark blir regionalt periferi etter fylkessammenslåingene.

Oppsummert ønsker Troms oppgaver innenfor utdanning, samferdsel, regional- og arealplanlegging, næringspolitikk, folkehelse og idrett, kultur, og integrering. Finnmark peker på oppgaver knyttet til skatter og avgifter, fiskerihavner, samferdsel, bredbånd og mobilnett, kultur, folkehelse og miljø, næring, utdanning, planlegging/samfunnsutvikling, samt noen særskilte oppgaver som arbeid med verdensarv, kvensk/norskfinsk litteratur og kultur, ansvar for minoriteters kulturminner og ansvar for samiske videregående skoler.

6.3.8 Rogaland

Rogalands fylke har gått inn for å ikke slå seg sammen med Hordaland og Sogn og Fjordane, da oppgaveoverføringen ikke var avklart på tidspunktet de tok stilling til sammenslåingen. Dersom regionene blir tilført nye oppgaver, har fylkestinget gitt uttrykk for at de på ny vil ta stilling til spørsmålet om sammenslåing. Fra Stortinget har det også vært en beslutning om ikke å bruke tvang overfor Rogaland (Nordmark og Kalstad 2016; Olsen og Løland 2017). Rogaland har pekt ut samferdsel, kultur, forskning, ressursforvaltning, miljø- og landbruk og integrering som områder de ønsker oppgaver overført til fylkesnivået (Nerdal 2017).

6.3.9 Møre og Romsdal

Møre og Romsdal gjennomførte nabosamtaler med Sør-Trøndelag, Oppland og Sogn og Fjordane for å vurdere sammenslåingsalternativer. Sogn og Fjordane ønsket et samlet vestlandsalternativ, noe som ikke var aktuelt for Møre og Romsdal. Sonderingssamtale med Oppland ble ikke gjennomført, og det ble ikke grunnlag for å slå seg sammen med Trøndelagsfylkene. Fylkestinget vedtok blant annet at Møre og Romsdal som eget fylke anses som den beste løsningen med tanke på målene i regionreformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 27).

Av oppgaver de ønsker å overføre, peker Møre og Romsdal på samferdsel, kultur, naturressurser, miljø/klima, landbruk og prosjektskjønnsmidler (Guttelvik og Sjøholm 2017).

6.3.10 Nordland

Nordland var tenkt å gå inn i en region i Nord-Norge før dette forslaget ble lagt bort, grunnet usikkerhet til blant annet hvor en eventuell grense skulle gå mellom de to nye regionene i nord (Mogård og Sveen 2017; Resvoll og Eilertsen 2017). Dette endte med at Nordland besto som eget fylke, og i sitt innspill inkluderes følgende oppgaver/områder: regional planlegging, spesialisthelsetjenesten, utdanning og arbeidspolitikk (inkludert NAV), forskning, samferdsel, næringsutvikling, innvandring/integrering, land- og havbruk, og kultur (Nordlands innspill til nye oppgaver 2017)

6.4 Sammenlikning av innspillene og respondentenes holdninger

Tabell 6.0 under oppsummerer fylkeskommunenes innspill. Disse er kodet som 0 dersom ønsket for et enkelt område ikke er tilstede, og 1 dersom det er det. Tabellen er basert på eksplisitt uttrykte ønsker fra fylkeskommunenes innspill. Punktet "samfunnsutvikling" er ikke alltid nevnt som et konkret punkt alle har gitt uttrykk for. Der politikkområder har blitt nevnt for å bidra til fylkeskommunens rolle som *samfunnsutvikler*, har det blitt kodet som 1.

Noen av oppgavene som nevnes i innspillene ble ikke inkludert som politikkområde i spørreundersøkelsen (for eksempel oppgaver knyttet til BUF-etat, eller næringspolitikk). Det må også understrekes at oppgaver og ansvar *innenfor* politikkområdene ønskes overført, ikke politikkområdet som helhet.

I flere av dokumentene refereres det til fylkesrådmannens innspill. Men innspillene er et resultat av politiske prosesser, og har gått gjennom den politiske kanalen før de ble sendt til ekspertgruppen og KMD. Disse dokumentene er derfor politiske, og kan benyttes som kilde til politiske holdninger til oppgaveoverføring.

Tabell 6.1 viser dataene fra spørreundersøkelsen, der respondentenes gjennomsnittlige poengfordeling i hvert fylke på hvert politikkområde er omkodet til verdiene 0/1. Å omkode en variabel med verdiene 0-9 til en dikotom variabel medfører noe tap av data. Det måtte vurderes hvor 'brytepunktet' mellom 0 og 1 skulle ligge. Valget falt på 4, da verdier over dette kan tolkes som et uttrykk for noe mer enn kun usikkerhet fra respondentenes side. Det å sette verdien 4 eller høyere på et politikkområde gitt spørreskjemaets spørsmål, kan derfor tolkes som et uttrykk for at man i det minste ønsker noe innenfor det politikkområdet.

Poengfordeling under 4, blir da tolket som at det ikke er noe nevneverdig ønske om å overføre oppgaver.

Tabell 6.1 – Respondentenes poengfordeling

	Akershus	Buskernud	Østfold	Hedmark	Oppland	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Hordaland	Sogn og Fjordane	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Troms	Finnmark	Rogaland	Møre og Romsdal	Nordland	
Primærhelsetjenesten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spesialisthelsetjenesten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utdanning - grunnskole	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utdanning - videregående	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Utdanning - høyere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Klima/miljø	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Landbruk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trafikk og samferdsel	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Kultur - bibliotek, museum, teater	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Kultur - tilskudd og arrangement	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Idrett	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeidsmarked (inkl. NAV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Integring	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Regional planlegging	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Samfunnsutvikling	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Arealplanlegging	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Totalt	2	4	2	2	3	3	4	6	2	2	3	3	3	5	6	3	3	3	3

Tabell 6.0 – Fylkeskommunenes innspill

	Akershus	Buskernud	Østfold	Hedmark	Oppland	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Hordaland	Sogn og Fjordane	Trøndelag*	Troms	Finnmark	Rogaland	Møre og Romsdal	Nordland	
Primærhelsetjenesten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Spesialisthelsetjenesten	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	
Utdanning - grunnskole	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	
Utdanning - videregående	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	
Utdanning - høyere	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
Klima/miljø	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Landbruk	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	
Trafikk og samferdsel	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	
Kultur - bibliotek, museum, teater	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	
Kultur - tilskudd og arrangement	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	
Idrett	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	
Arbeidsmarked (inkl. NAV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	
Integring	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	
Regional planlegging	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	
Arealplanlegging	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	
Samfunnsutvikling	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
Totalt	5	9	9	10	8	8	8	5	7	7	7	6	12	13	7	9	6	13

* Trøndelagfylkene kom med sine innspill gjennom en fellesnemnd.

Tabellene er organisert etter de fylkene som slås sammen. I tabell 6.0 er det ikke stort samsvar mellom fylkene som slås sammen, med unntak av Sør- og Nord-Trøndelag, som nedsatte en fellesnemnd for å vurdere oppgaveoverføring, og Hedmark og Oppland. Ingen fylker peker på (store nok) oppgaver innenfor primærhelsetjenesten, mens alle har innspill om klima/miljøfeltet. Nederst er en sum av politikkområdene som ønskes i hvert fylke. Troms og Nordland dekker en størst bredde av politikkområder (13), mens Akershus og Telemark dekker færrest (5).

Tabell 6.1 viser et annet bilde. For det første er ønsket om oppgaver blant respondentene langt mindre. De to politikkområdene som har fått nok poeng til å gi verdien 1 i tabellen i hvert fylke, er knyttet til oppgaver fylkeskommunene allerede har (videregående utdanning og regional planlegging). Det er derimot et visst ønske innenfor kulturfeltet, da særlig oppgaver tilknyttet tilskuddsforvaltning og arrangement. Utover dette, har ikke respondentene vist seg å ha like mange (eller sterke nok) ønsker som fylkespolitikkerne. Ved å trekke disse betraktningene tilbake til det forstående rammeverket, kan Aberbach et als. (1981) beskrivelse av idealistiske politikere og pragmatiske byråkrater vise seg gjeldende i holdningene til oppgaveoverføring.

Som nevnt, innebærer omkodingen i tabell 6.1 mye tap av data. En tredje tabell er derfor opprettet, med hensikt å 'fange opp' og belyse en mer detaljert fremstilling av respondentenes poengfordeling. I tabell 6.2 er derfor respondentenes poengtildeling til fylkesnivået tredelt: Mindre enn 3 poeng = 0, mellom 3 og 6 poeng = 0,5 og høyere enn 6 poeng = 1. Det må imidlertid påpekes at selv med en slik koding, har det ført til et visst tap av informasjon, da verdien 0,5 dekker alt fra 3 til 5,9. Det er derimot gjort for å danne et mer detaljert bilde av tabell 6.1, og kan bedre fange opp politikkområder der det er et visst ønske blant respondentene å legge til fylkesnivået.

Det er en stor grad av samsvar blant respondentene på tvers av fylkene. Helse, utdanning (med unntak av videregående, som fylkeskommunen allerede har ansvar for) og arbeids- og integreringsoppgaver er ikke ønsket av de ansatte. I tillegg til regional planlegging, samfunnsutvikling og arealplanlegging, observeres en "kjerne" av preferanser innenfor samferdsels-, klima- og kulturpolitikken. I 8 fylkeskommuner ønskes også oppgaver innenfor landbrukspolitikken. Dette er felt fylkeskommunen allerede har noe ansvar for, og slikt sett viser tabell 6.2, som 6.1, at respondentene er relativt nøkterne i ønsker for flere oppgaver enn fylkeskommunene allerede har.

Dette illustreres også i hvert fylkes totalsum. Mens de fylkespolitiske ønskene varierer mellom 5 og 13 i tabell 6.0, er variasjonen mindre i tabell 6.1, og 6.2 (2 til 6 og 4,5 til 6, respektivt).

Til tross for tapet av informasjon omkodningen medfører, viser disse tre tabellene to ting spesielt: samsvaret mellom fylkene er større blant respondentene enn blant fylkespolitikkerne, og de er mer nøkterne i sine holdninger til oppgaveoverføring.

Disse funnene fører til et spørsmål om *hvorfor* de ansatte er så nøkterne/konservative i deres holdninger til regionreformen. Det kan være en grad av usikkerhet knyttet til deres posisjoner i administrasjonen, flytting av arbeidsplasser, eller stillingsendringer. Uavhengig av begrunnelsen, viser de tre tabellene over at politikkerne og

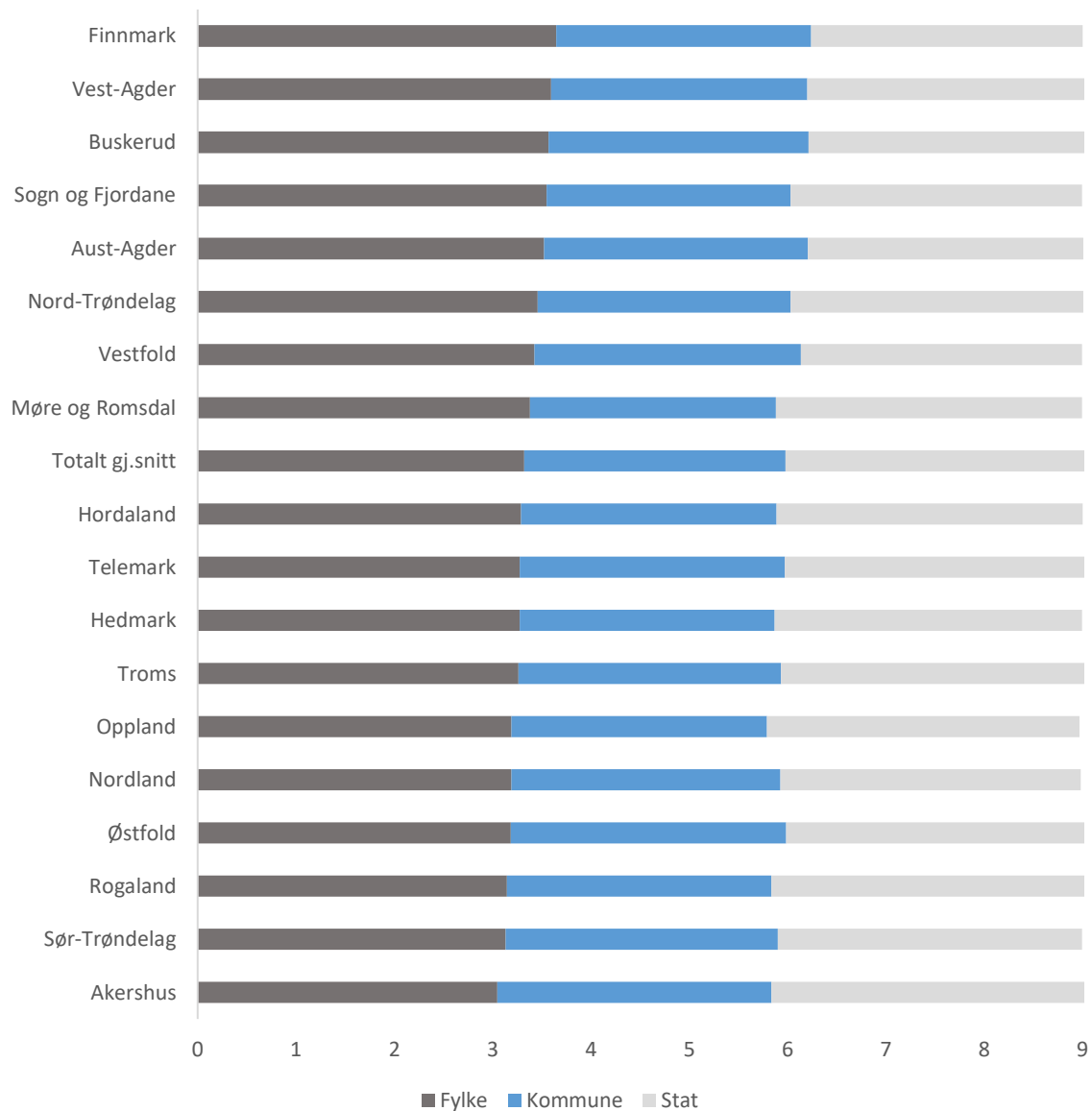
Tabell 6.2 – Respondentenes poeng, tredelt

	Akershus	Buskerud	Østfold	Hedmark	Oppland	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Hordaland	Sogn og Fjordane	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Troms	Finmark	Rogaland	Møre og Romsdal	Nordland
Primærhelsestjenesten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spesialhelsestjenesten	0	0,5	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0
Utdanning - grunnskole	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utdanning - videregående	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Utdanning - høyere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Klimamål	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Landbruk	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Trafikk og samferdsel	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Kultur - bibliotek, museum, teater	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Kultur - tilskudd og arrangement	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Idrett	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0
Arbeidsmarked (inkl. NAV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Integrering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Regional planlegging	0,5	1	0,5	0,5	0,5	1	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5	0,5	0,5
Samfunnsutvikling	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Arealplanlegging	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Totalt	4,5	6,5	4,5	4,5	5	4,5	6	5,5	6,5	6	5	6	5,5	5	6	5	4,5	5

administrasjonene ikke samsvarer i deres ønsker for oppgaveoverføring.

Under følger et nærmere blikk på respondentenes poengfordeling. Her inkluderes distribusjonen av poeng over de tre forvaltningsnivåene – først den gjennomsnittlige distribusjonen av poeng i hvert fylke, før fylkesnivået isoleres for å studeres nærmere.

Figur 6.3 – Gjennomsnittlig poengfordeling av alle politikkområdene



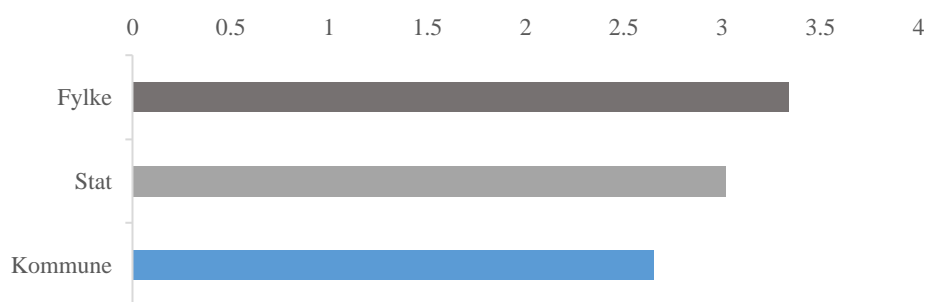
Det er ikke store variasjoner i poengfordelingen i de ulike fylkene. Den gjennomsnittlige poengfordelingen til fylkesnivået er 3,34. De fleste fylkene som skal slås sammen varierer i sin fordeling av poeng – Agderfylkene er de eneste som begge ligger over den gjennomsnittlige poengfordelingen, og som slås sammen. Interessant er det også å merke seg at Trøndelagsfylkene er relativt langt fra hverandre, med Sør-Trøndelag nesten på bunnen, til

tross for at disse har gitt samlede innspill til KMD og ekspertutvalget, og har frivillig søkt om sammenslåing.

Alle fylkene som kan kategoriseres som sentra, eller som har tettsteder/institusjoner som sannsynliggjør nye regionssentre, er under gjennomsnittet av poengfordelingen. To unntak er Oppland og Hedmark, men det kan argumenteres med at Lillehammer og Hamar kan anses som relativt likestilte i deres status som sentra. Agder-fylkene er over gjennomsnittet, men som i Oppland og Hedmark, kan Kristiansand og Arendal anses som relativt mer likestilte enn i andre tilfeller. Agderfylkenes vedtak om å søke sammenslåing var basert på forhandlingsutvalgets anbefaling om å la Arendal være hovedsete for regional stat, mens det regionale folkevalgte nivået skulle legges til Kristiansand (Aust-Agder fylkeskommune 2018).

På tross av Agderfylkene, Oppland, og Hedmark, kan det antydes en tilstedeværelse av en regionalisert sentrum-periferi-tankegang blant respondentene, der periferien frykter sammenslåing, og ønsker å få tilført større mengde oppgaver. At Finnmark og Akershus befinner seg i de to endene av denne grafen, gitt en slik tankegang, er ikke overraskende. Som figur 6.1 viste, er de fleste periferi-fylkene også de mest negative til sammenslåing. Det skal likevel understrekes at det ikke er veldig store forskjeller i poengfordelingen, og poengdifferansen mellom Finnmark (3,649) og Akershus (3,049) er 0,6.

Figur 6.3.1 – Gjennomsnittlig poengdistribusjon til de tre forvaltningsnivåene



Alle fylkeskommunenes respondenter sin gjennomsnittlige poengfordeling er slått sammen for å danne et bilde av respondentenes poengfordeling i tråd med MLG-forskningen.

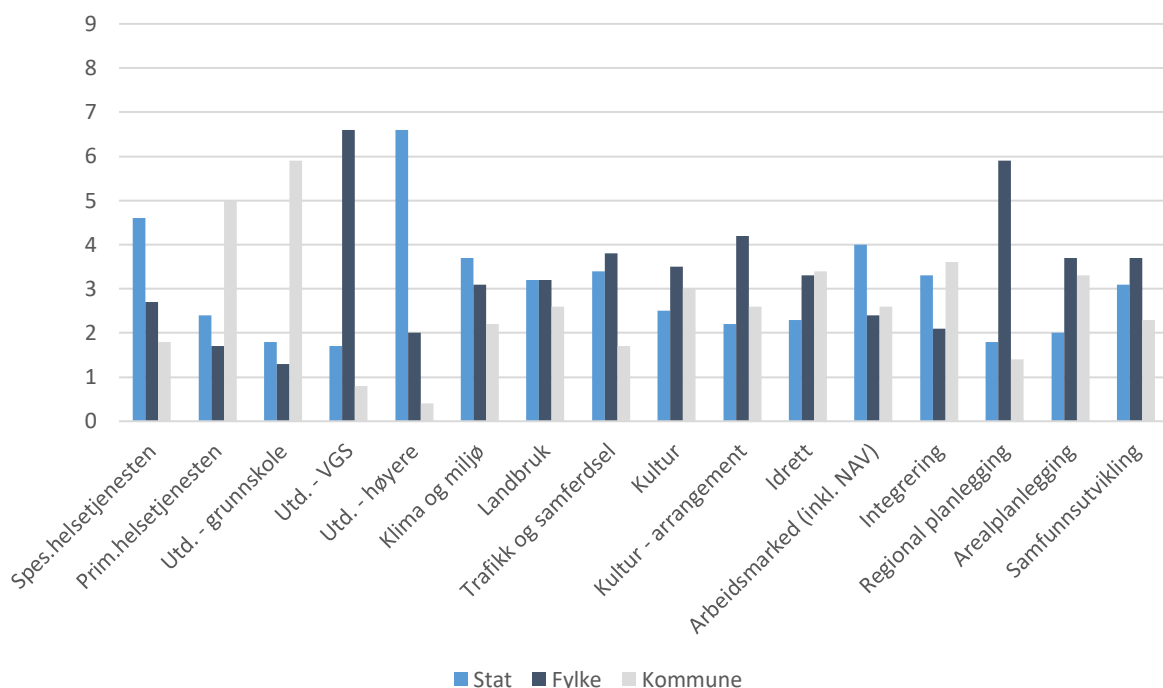
Alle forvaltningsnivåene holder seg innenfor intervallet 2,5-3,5.

MLG handler ikke om å skille oppgaver/ansvar/makt mellom ulike forvaltningsnivå. Det handler om å dele ansvar mellom nivåene (Van den Brande 2010, xi). Figur 6.3.1 viser at det ikke er ønsket store forskjeller mellom nivåene, hvilket kan tilsi heller et ønske om at en jevn fordeling, og samarbeid mellom nivåene etter dagens ordning er å foretrekke.

Selv om fylkesnivået er tildelt flest poeng, er forskjellen mellom dette nivået og kommunenivået på 0,69 poeng innenfor en skala fra 0-9. Fra et MLG-perspektiv kan dette illustrere at selv om respondentene representerer det ene av de tre forvaltningsnivåene, er det ikke et ønske om å favorisere dette nivået stort over de andre. I stedet vises det at noen oppgaver og politikkområder heller ønskes forvaltet på et annet nivå enn det respondentene er ansatt i. I stedet for å se på de tre nivåene som i "konflikt" med hverandre, anser heller respondentene at de skal ha ansvar for sine oppgaver, og at det ikke skal være en stor forskjell mellom nivåene på dette (når ansvar er forstått som en 9-poengsskala).

Så langt har resultatene for poengfordelingen blitt omkodet, eller fokusert på fylkesvis og totalt gjennomsnitt. Under vises alle respondentenes gjennomsnittlige poengfordistribusjon til de tre forvaltningsnivåene, i hvert politikkområde.

Figur 6.4 – Poengfordeling til de 16 politikkområdene



N varierer i spesialist- og primærhelsetjenestene mellom 1269 og 1296, i alle andre observasjoner er N = 1296. En full oversikt over dette inkluderes i vedlegget.

Respondentenes gjennomsnittlige poengfordeling på primær- og spesialisthelsetjenesten ser ut til å samsvare med hvor disse oppgavene ligger i dag. Kanskje verdt å merke seg er at fylkesnivået er det minst foretrukne nivået for primærhelsetjenesten, og at staten er tildelt flere poeng på dette punktet. Også på utdanningsfeltet viser respondentene at de foretrekker dagens system. Sammen med helsefeltet, kommer respondentene her frem som nøkterne i sine ønsker om å styrke fylkeskommunens ansvar.

I kategoriene klima og miljø, landbruk, og trafikk og samferdsel observeres lite variasjon mellom forvaltningsnivåene. Dette kan være et oppriktig uttrykk for en jevnt fordelt ansvarsfordeling, et ønske om å styrke regional forvaltning, eller at det var usikkerhet rundt disse kategoriene. De tre kategoriene er politikkområder som dekker brede sett med oppgaver og ansvar, og alle tre forvaltningsnivåene har noe ansvar innenfor disse.

Til tross for dette, observeres det et større ønske om å legge ansvar for trafikk og samferdsel til fylkesnivået, men en poengforskjell på 0,4 vitner ikke om et ønske for noen stor overføring av dette området til fylkeskommunen. Det samme kan sies for klima- og landbrukskategorien.

Fylkenes innspill viser et ønske om større ansvar for kultur – både knyttet til bibliotek, museum og teater, og arrangement- og tilskuddsforvaltning. Fylkeskommunene har i dag ansvar for flere oppgaver innenfor kulturfeltet – alene eller i samarbeid med stat eller kommune (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 115-116).

Fylkeskommunenes innspill til ekspertutvalget har vist et ønske om å få overført flere felt innenfor kulturpolitikken over til det regionale folkevalgte nivå. Disse ønskene har vært knyttet til både spesifikke oppgaver, og generelle ønsker innenfor feltet som helhet. Oppgaver innen områder som kultur og idrett har også blitt sett på som relevant å overføre til fylkeskommunen av ekspertutvalget (2018, 17).

Poengfordelingen reflekterer disse ønskene til en viss grad. På begge kulturfeltene et fylket gitt mest poeng, mens det er 0,1 poengs forskjell mellom fylket og kommunen på idrettsfeltet. Respondentene viser også en klar tendens til at lokal og regional forvaltning ses på som bedre egnet til å ta på seg oppgaver innenfor disse feltene, enn staten.

Fylket kommer dårligst ut på arbeidspolitikkfeltet, med en klar tildeling av poeng til staten. Det kan tenkes at statlige institusjoner ofte har klare roller og profiler som egnet til å ta seg av arbeidslivspolitik, og at en overføring av oppgaver på dette feltet kan medføre regionale forskjeller.

På integreringsfeltet kommer fylkesnivået dårligst ut. Integrering ses på som en statlig og kommunal oppgave av respondentene. Statlige retningslinjer for hvordan innvandrere skal bosettes i kommuner kan være et slikt eksempel. Likevel har fylkeskommunene ansvar for deler av integreringsarbeid, gjennom integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI). IMDI har seks regionskontorer, og er ansvarlig for blant annet at kommunene skal bidra til integrering og rask bosetting. Ekspertutvalget har påpekt at kommunene fortsatt bør ha hovedansvaret for integrering av flyktninger, men at dette også har vist seg utfordrende for

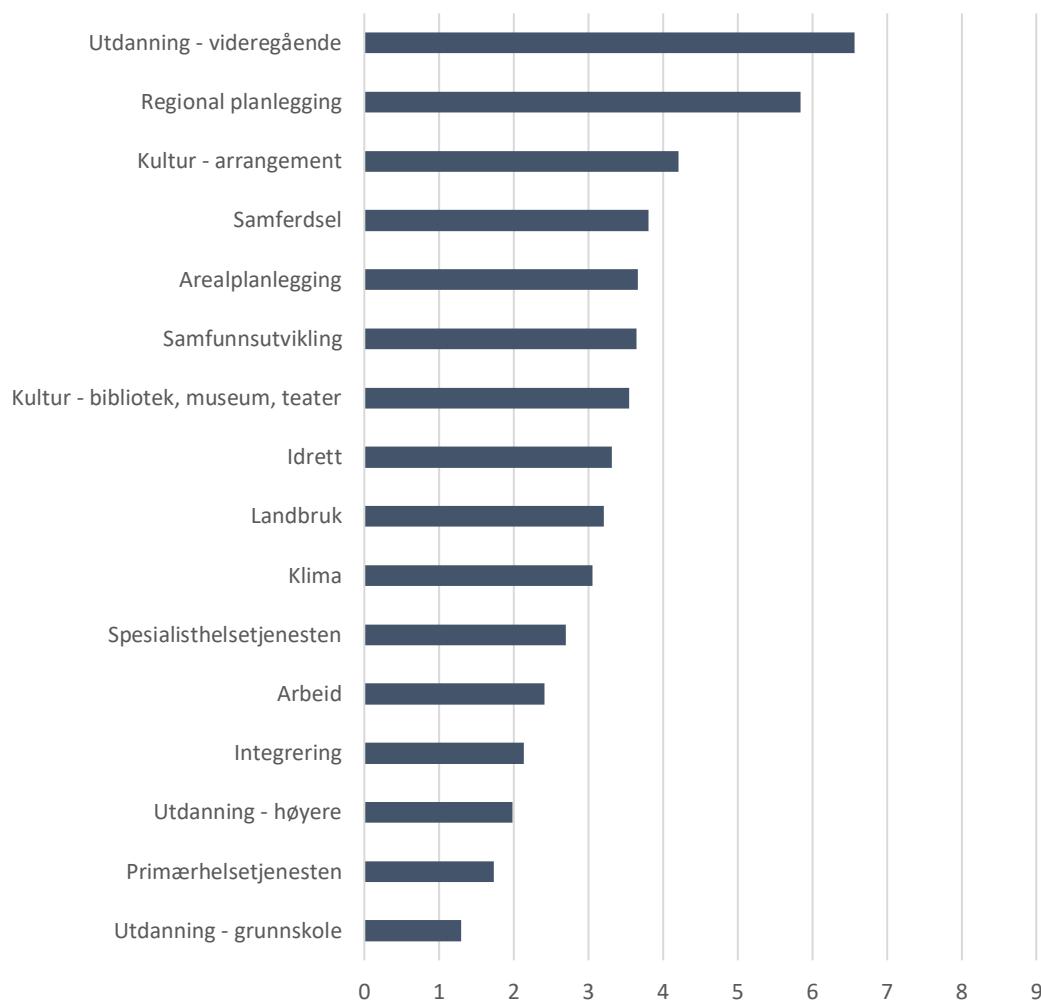
flere. Dette feltet ses også i sammenheng med grunn – og videregående skole, arbeidsliv og samfunnsutvikling, som er kjernen av fylkeskommunens rolle. Det er derfor foreslått at store deler av oppgavene til IMDI legges til fylkeskommunene (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 80).

Regional planlegging er (ikke overraskende) foretrukket av respondentene på fylkesnivået. Dette er et verktøy for å få til en helhetlig utvikling i et fylke eller på tvers av fylkesgrenser. Formålet er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 27). Regional planlegging går i kjernen av det fylkeskommunen har ansvar for.

Arealplanlegging er et felt der både fylkeskommunen og kommunen har ansvar, og forklarer den mer jevne distribusjonen av poeng mellom de to på dette feltet. Samfunnsutvikling er et begrep som kan ha flere betydninger. Dette kan forklare variasjonen på denne kategorien, men fylket kommer likevel sterkest ut her. Ett av områdene regjeringen har vektlagt i fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, er å bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, 26). Dette er også oppgaver som kan ses i sammenheng med andre politikkområder, men til tross for dette har ikke respondentene tildelt de to mer enn 3,65 og 3,66 poeng, respektivt. I undersøkelsen ble respondentene spurt hvor viktig de mener det er å legge oppgaver innenfor disse feltene til fylkesnivået. Over 80 prosent mener dette er viktig i begge tilfellene, til tross for den lave poengfordelingen.

Ved å fjerne stat og kommune, og kun fokusere på den gjennomsnittlige poengfordelingen til fylkesnivået, er poengdistribusjonen til respondentene følgende:

Figur 6.4.1 – Poengfordeling til fylkesnivået



Det første en kan se av denne distribusjonen av poeng, er at områder som ville innebære markante endringer for fylkeskommunen (utdanning på grunnskole og høyere nivå, primær- og spesialisthelsetjenestene, arbeidspolitikk og integreringsarbeid) er gitt lavest antall poeng. Disse er også under usikkerhetsgraden som oppstår av poengfordelingen rundt 3. Den gjennomsnittlige poengfordelingen er på 3,32.

De politikkområdene som foretrekkes mest fylkeskommunalt nivå, er videregående utdanning og regional planlegging – som allerede er felt fylkeskommunene har ansvar for i dag. Det er også et visst ønske om å forvalte deler av kulturfeltet og samferdselspolitikken. Det overordnede bildet som skapes av respondentenes poengdistribusjon til fylkesnivået, er at jo flere poeng som er gitt, jo større er sjansen for at fylkeskommunen allerede har oppgaver innenfor det feltet i dag. Respondentene har altså ikke gitt uttrykk for et ønske om store endringer fra dagens ansvarsfordeling. Dette peker igjen mot en bekreftelse av

respondentene/administrasjonene som nøkterne og pragmatiske i sine holdninger til oppgavefordeling.

6.5 Ordskyene

Poengfordelingsmetoden har gitt oss et bilde av respondentenes foretrukne fordeling av ansvar over de tre forvaltningsnivåene. Ved å velge ut 16 politikkområder, og å presentere disse i relativt generelle kategorier, har spørreundersøkelsen derimot begrenset respondentenes mulighet til å beskrive mer detaljert hvilke oppgaver som ønskes, og deres synspunkt om regionreformen ellers.

For å demme opp for denne svakheten, inkluderte spørreundersøkelsen to spørsmål med åpne tekstsvar. Her kunne respondentene mer spesifikt uttrykke sine holdninger. Det ene spørsmålet var formulert som følgende: "*Hva legger du i begrepet samfunnsutvikling?*". Samfunnsutvikling har flere ganger vært nevnt i innspillene, og er et begrep som kan ses i sammenheng med andre politikkområder. Ved å inkludere et åpent spørsmål knyttet til dette, kunne respondentene avklare eventuelle sammenhenger de ser mellom politikkområder. Respondentenes svar ble så analysert og satt sammen til en ordsky bestående av de 40 mest nevnte ordene og begrepene.

Figur 6.5 – Mest nevnte ord i forbindelse med "samfunnsutvikling"



Det er tydelig at respondentene ser *samfunnsutvikling* som et begrep der flere politikkområder henger sammen. Mest av alt handler det om "infrastruktur". Men det er også knyttet til blant annet miljø, samferdsel, arealplanlegging, utdanning og arbeidsplasser. De har også knyttet *samfunnsutvikling* til næringsutvikling, folkehelse, og tankene rundt dette begrepet kan eksemplifiseres med følgende svar fra en av respondentene: " Helhetlig tenkning innenfor

viktige samfunnsområder som helse, skole, næringsutvikling (og) tilrettelegging av det samfunnet vi lever i til alles beste".

Flere av de mest nevnte ordene som har gått igjen blant respondentene knytter seg til oppgaver fylkeskommunen allerede har, og allerede har tildelt en begrenset mengde poeng i poengdistribusjonen. Denne ordskyen tolkes da ikke som å kunne fremlegge noen bevis på at respondentene ønsker store endringer i fylkeskommunene.

16 politikkområder ble valgt, men det kan tenkes at disse ikke helt kan dekke respondentenes ønsker av oppgaver. I tillegg kan noen områder være for brede. Respondentene fikk derfor også følgende spørsmål: "Er det noen andre oppgaver du ønsker økt ansvar delegert til fylkeskommunen – og dermed fylkesadministrasjonen? Det kan være spesifikt eller generelt:". En liknende oppsummering av de 40 mest nevnte begrepene relatert til dette, er som følger:

Figur 6.5.1 – Mest nevnte ord i forbindelse med oppgaver som ønskes overført



De mest gjentatte politikkområdene respondentene har uttrykt ønsker innenfor er miljø, landbruk, samferdsel, kultur og helse.

Ett av de mest gjentatte ordene er "fylkesmannen". I de tilfellene der dette er nevnt, er det som regel i den forstand at oppgaver ønskes overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen. "En rekke funksjoner som fylkesmannen har i dag kan gis til fylkeskommunen, alle oppgaver bortsett fra kontrollfunksjonene" og "Utviklingsoppgåver som i dag sit hos fylkesmannen" er eksempler på dette. "Landbruk" og "fylkesmannen" er to av de mest gjentatte ordene. I flere tilfeller ønskes oppgaver og ansvar overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen innenfor landbruksfeltet. I dag har fylkesmannen ansvar for oppfølging av nasjonal landbrukspolitik

regionalt og lokalt, og ekspertutvalget har foreslått å overføre oppgaver innenfor landbruksfeltet til fylkeskommunen (Rapport til kommunal- og moderniseringsministeren 2018, 59; 178; 179; 181).

"Helse" er også et av de mest gjentatte ordene – innenfor dette feltet er "sykehus" nevnt en rekke ganger, samt oppgaver knyttet til rus og psykiatri. Innovasjon og næringsutvikling er også flere ganger nevnt – dette kan ha sammenheng med at næringspolitikk ikke ble inkludert som et politikkområde. Det kan derfor tenkes at respondentene har brukt det åpne spørsmålet til å påpeke dette feltet. "Innovasjon" er i de fleste tilfellene en del av "Innovasjon Norge" – som også er sett i sammenheng med "regional næringsutvikling".

Det kan tenkes at det innenfor hver enkelt fylkeskommune kan stikke ut andre temaer i større omfang. Ett slikt tilfelle er Finnmark, med den samiske befolkningen. Finnmarks innspill til KMD og ekspertutvalget har derimot kun nevnt oppgaver knyttet til den samiske befolkningen én gang, da i form av et ønske om å ha et sterkere samarbeid innenfor kulturminnefeltet (Ruud 2017, 9). En gjennomgang av det åpne spørsmålet viser også at kun én respondent har gitt uttrykk for oppgaver knyttet til den samiske befolkningen, da på et generelt grunnlag: "Same- og minoritetspolitiske oppgaver". Resten av Finnmarks respondenter samsvarer i stor grad med ordskyen over. I andre fylker er det heller ikke observert svar fra respondentene som skiller seg nevneverdig ut fra totalbildet i de to ordskyene.

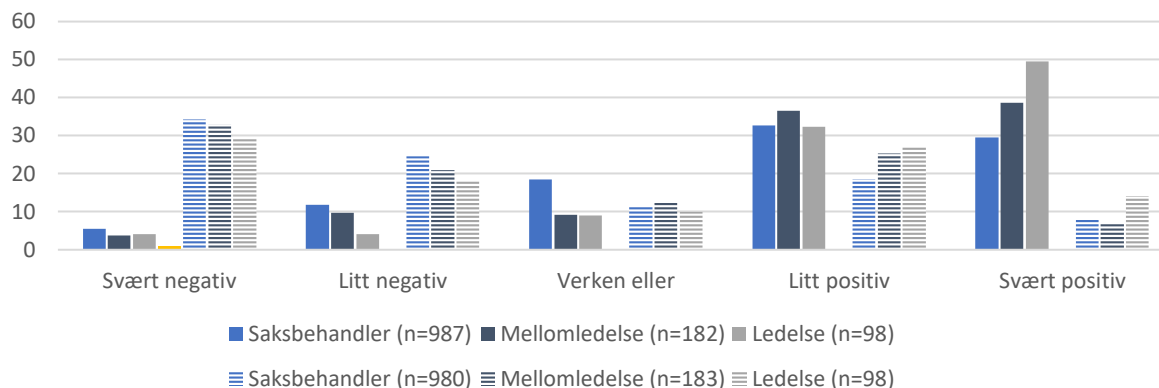
6.6 Administrasjonshierarkiet

Så langt har den deskriptive gjennomgangen av dataene fokusert på alle respondentene som en samlet gruppe. Den siste delen retter fokus mot administrasjonshierarkiet.

Det at administrasjoner skal utføre politikernes vedtak, åpner for noen betraktninger knyttet til administrasjonshierarkiet. Jo høyere opp en befinner seg, desto mer direkte kontakt har en med politisk ledelse. Med slik direkte kontakt, kan også holdninger påvirkes under andre forhold enn hos andre (Studinger & Bauer 2012, 11). Eksempelvis var flere fylkeskommuners administrative ledelse representert sammen med politisk ledelse under Kommunal- og forvaltningskomiteens høring om regionreformen. (Stortinget 2017).

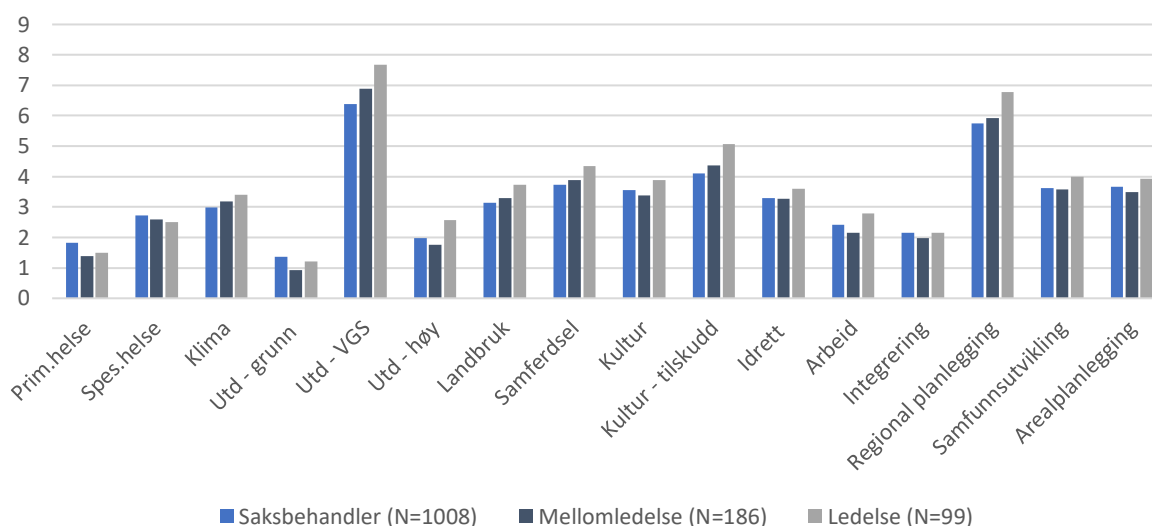
Administrasjonsledelsene vil også kunne oppleve regionreformen annerledes, både ved den tettere politiske kontakten, men også med tanke på stillingsendringer omorganiseringen reformen kan medføre.

Figur 6.6 – Holdning til sammenslåing fordelt på administrasjonshierarkiet, prosent



De solide kolonnene representerer respondentenes holdninger til frivillige sammenslåinger, de stripede gjelder tvangssammenslåing. I nesten hvert tilfelle skiller ledelsen seg fra saksbehandlernivået i en mer positiv retning mot sammenslåingene. Variasjonen mellom nivåene observeres sterkest i kategorien "svært positiv". Respondentenes svar kan gi uttrykk for at administrasjonsledelsen er mindre skeptisk til sammenslåinger fordi de ikke frykter at deres stillinger vil bli vesentlig negativt berørt som følge av det. Interessant er det å observere at den forsiktige positive holdningen til tvangssammenslåing også observeres blant ledelsen – også her er det en viss grad av forsiktighet ved å uttrykke sterke meninger, men samtidig er det også et flertall som er svært negative til tvangssammenslåing også blant ledelsen.

Figur 6.6.1 – Gjennomsnittlig fylkespoengfordeling fordelt på administrasjonshierarkiet



I 12/16 politikkområder har respondentene som tilhører ledelsen i administrasjonene gitt en større poengsum enn saksbehandlerne. Kategoriene *primær- og spesialisthelsetjenesten*, *utdanning-grunnskole* og *integrering* viser en større poengdelegering blant de på

saksbehandlernivået enn ledelsene. (Sammenhengene mellom respondentenes plassering i administrasjonshierarkiet og poengfordelingen i disse kategoriene var signifikante på .05-nivå for *utdanning-grunnskole* og .01 for *primærhelsetjenesten*.)

I 6 av disse er det en kontinuerlig økning fra saksbehandler til ledelse. Likevel må det påpekes at forskjellene ikke er veldig store i noen av kategoriene, og respondentene fra de tre nivåene er i stor grad samstemte.

Det kan argumenteres at den mest interessante kategorien er spesialisthelsetjenesten. Her ser respondentene i ledelsen mindre interessert ut å overføre ansvar til fylkeskommunen enn de andre nivåene. Det totale bildet er likevel at administrasjonsledelsene er mer positive til å legge ansvar for ulike politikkområder til fylkeskommunen. Dette kan derimot igjen ha sammenheng med at den politiske kontakten blir større jo høyere en er i hierarkiet. Enten er den høyere graden av poengdistribusjon til fylkene da et uttrykk for at respondentene i ledelseskategorien ønsker å være enige med politikerne – eller så er det et genuint ønske å kunne ha økt ansvar. Introduksjonskapittelet påviste at regionreformen i stor grad retter seg mot administrasjonene, men også er en politisk drevet reform. Administrasjonsledelse har vært representert i Stortingets høringer om reformen, og har bidratt til innspillene til KMD og ekspertutvalget. I tillegg har sammenslåingsavtaler, samt administrativ og politisk ledelse gått ut og forsikret mot bekymringer blant ansatte som frykter reduksjon i antall stillinger. Med dette i bakgrunnen, og den generelt mer positive holdningen blant administrasjonenes ledelser til både sammenslåinger og oppgaveoverføring, tegnes det et bilde av en reform drevet av politisk og administrativ ledelse – en "elite-drevet" reform.

6.7 De europeiske regionene

Teorikapittelet viste at den nylige forskningen på regionale administrative preferanser har konsentrert seg om regioner i EU-land. Etersom denne oppgaven tar for seg regionale preferanser i Norge, og på samme måte avdekker de ansattes preferanser for delegering av politikk på forskjellige forvaltningsnivå, har det blitt dannet et grunnlag for å sammenlikne disse resultatene med forskningen i europeiske regioner. Studinger & Bauer analyserte regionale administrative elitors holdninger og krav til involvering i politikktutforming. Resultatene viste at de er konservative og beskjedne i deres ønsker om større involvering, bortsett fra der de regionale kontekstene tilsier et høyere ønske om "frigjøring" fra sentrale myndigheter, og der det er distinkte kulturelle forskjeller (Studinger & Bauer 2012, 9). Med andre ord ligger forklaringskraften i deres studie i funksjonalitets- og identitetsargumentasjonen. Tatham & Bauer (2015) undersøkte hva som gjør at regionale

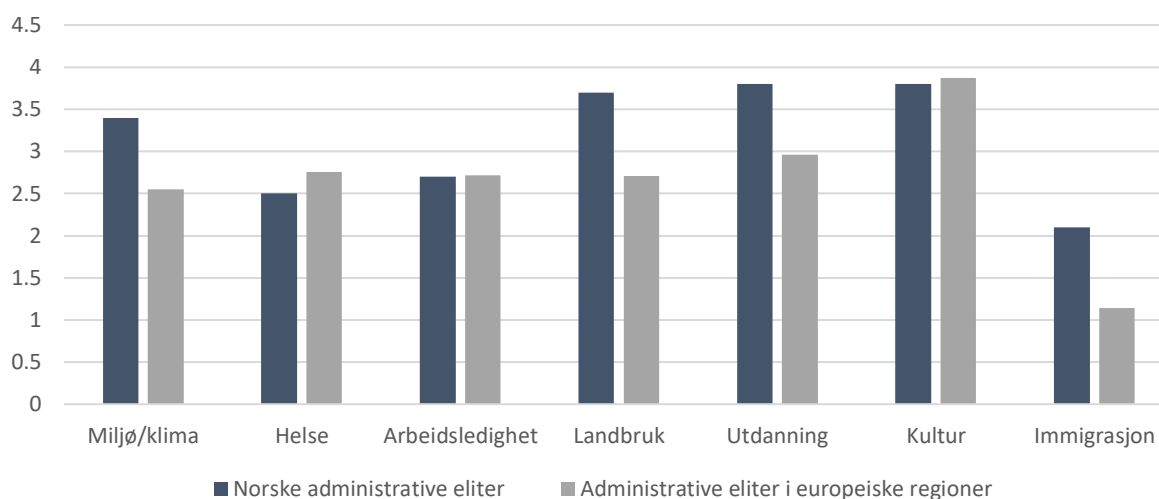
administrative eliter ønsker mer involvering i økonomisk politikutvikling. Utdanningsløp, karrieremuligheter og jobbsikkerhet, og regionens kapasitet viste en forklaring på dette – men sistnevnte viste en sterkere forklaringsevne.

Tatham & Bauer (2016) fokuserte ikke bare på i hvilken grad de regionale administrative elitene ønsket større innflytelse, integrasjon e.l. De delte dette opp i 18 politikkområder for å kunne observere i hvilken grad de ansatte ønsket å fordele makt i hver av disse områdene.

Under presenteres deres resultater, sammenliknet med de norske administrative ledernes poengfordeling. Her er kun de politikkområdene som kan relateres til mine data presentert – totalt 7/18. De ekskluderte er *consumer protection, poverty & exclusion, fisheries, economic development, R&D, foreign policy, asylum, organised crime, police, justice* og *drugs*.

Immigration og *unemployment* anses relaterte nok til å kunne sammenliknes med *integrering* og *arbeidspolitikk*.

Figur 6.7 – Europeiske og norske elitors poengdistribusjon

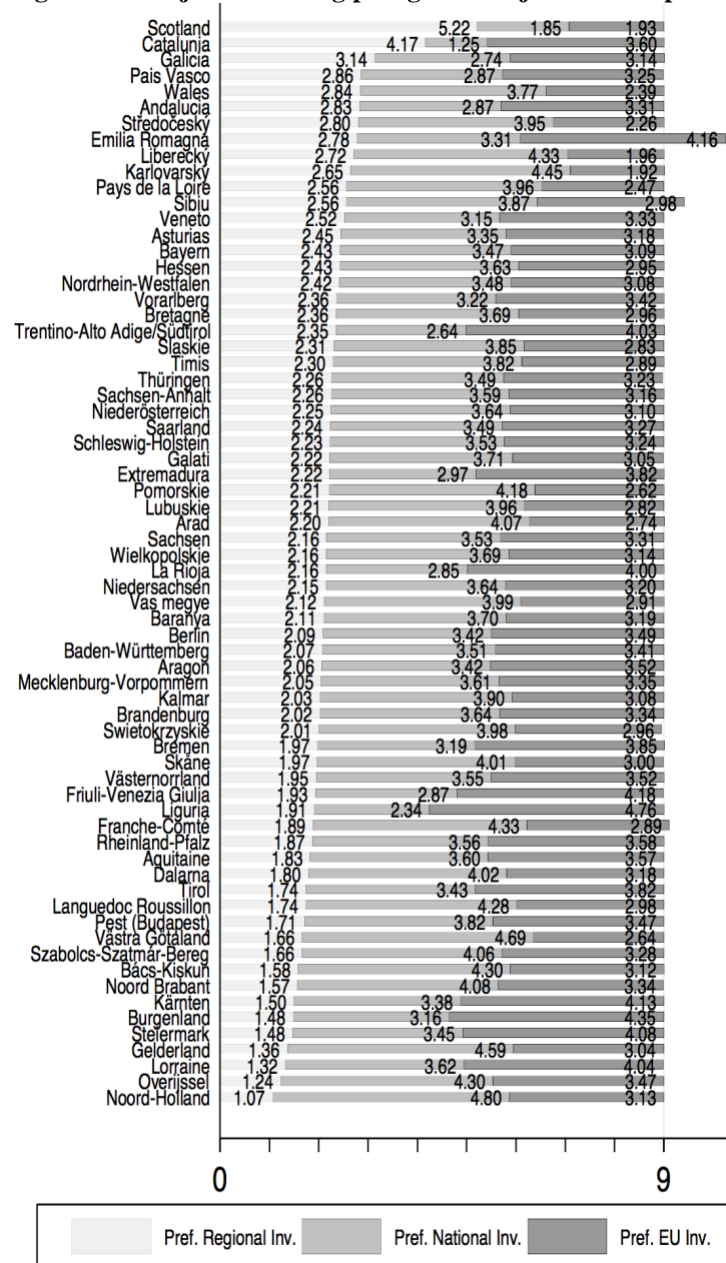


De andre forvaltningsnivåene er utelatt, til fordel for å kun fokusere på det regionale nivået. *Immigrasjon* er sammenliknet med *integrering*, *arbeidsledighet* er sammenliknet med *arbeid* (inkl. NAV). *Kultur* – bibliotek, museum og teater er valgt av de to kulturkategoriene. Av helse, er *spesialisthelsetjenesten* valgt. Utdanning ble omgjort til gjennomsnittet av de tre, da et spesifikt utdanningsnivå ikke var valgt av artikkelforfatterne.

Bildet er noe varierende – i 3 av 7 kategorier er poengfordelingen til de to innenfor samme poengnivå. Samsvaret mellom de norske og de europeiske administrative elitene er ikke stort innenfor disse nivåene, men med 9-poengskalaen tatt i betraktning, er de relativt nære hverandre.

I tillegg til å se på poengfordelingen til respondentene, er de regionale variasjonene inkludert for å sammenlikne variasjonen mellom disse, tatt i betraktning den lave graden av variasjon mellom fylkene.

Figur 6.7.1 – Gjennomsnittlig poengdistribusjon i de europeiske regionene



Av de 68 regionene er det i de fleste tilfellene lav variasjon på det regionale nivået, med unntak av de to øverste, Skottland og Catalonia. Selv om de strukturelle forutsetningene for økt makt til disse kan være forskjellige fra de norske fylkeskommunene, kan det trekkes inn et identitets-argument her, i tråd med funnene til Tatham & Bauer (2016, 6). Disse to regionene er kjent for å ha en sterk identitet og kultur, som også har hatt politisk utslag i form av sterke regionale partier, og selvstendighetskrav. Figur 6.3 viser ikke like store variasjoner mellom de ulike fylkenes gjennomsnittlige poengdistribusjon – men det kan påpekes at Finnmark ligger øverst, som kan være et uttrykk for en identitets- og politisk dimensjon, både med tanke på sentrum/periferi, og samebefolkningen.

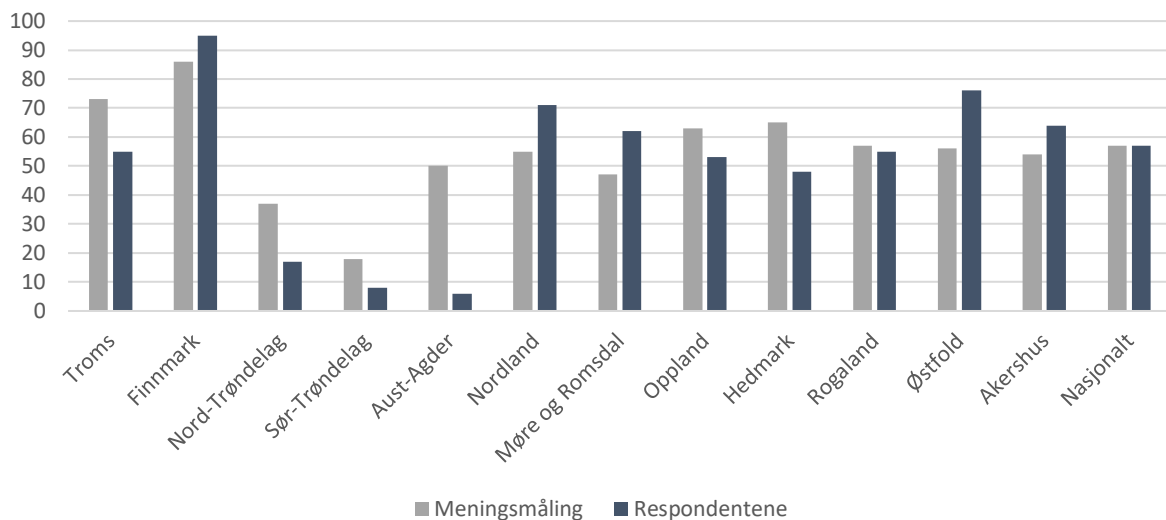
Den deskriptive sammenlikningen har vist en viss grad av sammenfallende preferanser, men forskjellene mellom de ulike nivåene og mellom fylkeskommunene er mindre enn mellom de ulike europeiske regionene. Dette er ikke overraskende, da det har blitt påpekt tidligere i oppgaven at fylkeskommunene må anses som noe annet enn mange europeiske regioner. I tillegg har Tatham & Bauer tatt for seg 68 regioner i 12 land – denne oppgaven har kun tatt

for seg de 18 fylkeskommunene i Norge. Det den europeiske forskningen og denne oppgaven viser derimot, er nøkterne holdninger blant de ansatte i administrasjonene, og at status quo foretrekkes.

6.8 Respondentene og meningsmålinger

Mens regionreformen har pågått, har meningsmålinger blitt gjennomført i flere fylker. Disse kan brukes til å vurdere om de ansattes holdninger til sammenslåingene reflekterer folkeopinionen. Det representative byråkratiet innebærer at de ansatte speiler befolkningen. Det er derfor inkludert en figur som sammenlikner meningsmålinger fra enkeltfylker (der data er tilgjengelig), og respondentenes holdninger i disse fylkene. Ettersom noen av fylkene kategoriseres som frivillige, og noen som tvangssammenslåinger, sammenliknes meningsmålingene med den aktuelle sammenslåingstypen i hvert fylke. Med andre ord blir meningsmålingene i Trøndelagsfylkene og i Aust-Agder sammenliknet med respondentenes holdninger til frivillige sammenslåinger, mens de i resten blir sammenliknet med tvangssammenslåinger. På den nasjonale målingen er respondentenes holdninger til tvangssammenslåing valgt, da flertallet av fylkessammenslåingene er av denne typen. I figuren presenteres andelen i meningsmålingene og blant respondentene som er mot sammenslåing.

Figur 6.8 – Respondentenes holdninger til fylkessammenslåing og meningsmålinger, prosent



N: Troms=49, Finnmark=40, Nord-Trøndelag=75, Sør-Trøndelag=54, Aust-Agder=39, Nordland=84, Møre og Romsdal=52, Oppland=64, Hedmark=19, Rogaland=77, Østfold=56, Akershus=118, Nasjonalt=1115

Kilder for meningsmålingene: Tho (2017); Løvlund (2017); Haugstveit (2016); Johnsen (2016); Skuseth (2016); Gullestad (2017); Lorentsen, Indsetviken og Sørgård (2016); Juul og Prestvik (2016); Trovåg og Johannesborg (2018); Holmquist (2016)

Det er en varierende grad av sammenfallende holdninger mellom respondentene og de ulike fylkenes innbyggere. I de fleste tilfellene er likevel andelene som er mot sammenslåing innenfor en 10 prosents margin mellom befolkningen og de ansatte.

De ulike variasjonene mellom befolkningen og respondentene kan forklares ut fra sentrum-periferi-tankegangen, men med forskjellig 'fokus'. For befolkningen kan motstanden mot fylkessammenslåingene tolkes som et uttrykk for at deres egne fylker ikke lenger vil eksistere. Om det representative byråkratiet legges til grunn, kan en anta at folks tilknytning til sitt fylke er relativt høyt (respondentenes gjennomsnittlige tilknytning er på 7,8). Respondentene vil derimot kunne oppfatte mer direkte endringer relatert til sammenslåinger, i form av innholdsmessige og geografiske stillingsendringer. Dette kan forklare forskjellene mellom respondentene og meningsmålingen i Aust-Agder, Nord-Trøndelag, Troms, Oppland og Hedmark. Her er respondentene mindre negative til sammenslåing enn befolkningen ellers. Denne tankegangen blir derimot noe tilbakevist av tallene fra Nordland og Møre og Romsdal. Om disse ville inngått i en sammenslåingsprosess med andre fylker, kan det tenkes at disse ville utgjøre nye region-periferi, med arbeidsplasser flyttet til Tromsø og Bergen.

Det må påpekes at graden av usikkerhet er høyere blant respondentene enn meningsmålingene, da de fylkesvise observasjonene er vesentlig lavere. Likevel kan variasjonen mellom respondentene og meningsmålingene i de enkelte fylkene også forklares av ulike oppfatninger av hva sammenslåingene medfører i hvert fylke. For befolkningen kan det bety en endring av et geografisk område man har en tilknytning til, eller at tjenestene fylkeskommunene tilbyr vil flyttes. For respondentene vil det kunne bety en mer direkte endring av arbeidssituasjonen, ved endring eller flytting av arbeidsplasser, og holdningene til sammenslåing vil dermed være påvirket av forskjellige faktorer hos de ansatte enn hos befolkningen. Det er interessant å påpeke at på nasjonalt plan er det en lik andel respondenter som er mot tvangssammenslåing, som befolkningen (57 prosent).

6.9 Oppsummering av den deskriptive analysen

Nullhypotesen til Hd1 kan forkastes. Respondentene ser mer positivt på frivillige sammenslåinger enn tvangssammenslåinger. De er derimot forsiktige i sine holdninger, og et flertall av respondentene har uttalt seg mer forsiktige enn sterke i holdningene til sammenslåingene. Dette kan være uttrykk for en usikkerhet knyttet til hva sammenslåingene medfører for administrasjonene, eller at det ikke ønskes å uttrykke sterke meninger om en politisk prosess. Når respondentenes holdninger til sammenslåingene ses fylkesvis, kan det observeres en regionalisert sentrum/periferi-tankegang. Respondenter i fylker som består av

det som kan oppfattes som regionale sentra, er mer positive til sammenslåing enn de perifere fylkene.

Respondentenes forsiktighet kan trekkes videre til poengfordelingen – her består nullhypotesen til Hd2. Respondentene kan ikke sies å ønske en overføring av ansvar i et bredt spekter av politikkområder. Det ble først sammenliknet mellom de politiske ønskene for oppgaver, og respondentenes holdninger i hvert fylke. Det har det vist seg å være lavt samsvar mellom politikernes og de ansattes holdninger. Mens førstnevnte ønsker en rekke oppgaver i mange politikkområder, foretrekker respondentene i stor grad å beholde de oppgavene fylkeskommunen har ansvar for i dag. En fortsettelse av dagens ansvarsfordeling mellom de tre forvaltningsnivåene ser i stor grad ut til å foretrekkes. Denne trenden holder seg også når respondentene fordeles basert på administrasjonshierarkiet, og variasjonene i poengfordelingen mellom de tre hierarkinivåene er ikke stor.

Der ønsket for overføring er til stede, gjelder det gjerne overføring av spesifikke oppgaver fra fylkesmannen. Det store bildet viser at variasjonene mellom fylkene ikke er nevneverdig stor, men at respondentene i de fylkene som kan betraktes som regionale periferi, også har delegert flere poeng til fylkesnivået, og at disse er mer skeptiske til fylkessammenslåinger.

Det forstående rammeverket som dannet grunnlaget for forventningene av de administrativt ansatte, og deres forhold til politikerne, kan i stor grad sies å ha vist seg i disse resultatene. De ansatte fremstår som nøkterne i sine holdninger til regionreformen.

I neste kapittel testes de 6 kausale hypotesene ved kausale analyser. Bi- og multivariate regresjoner av de 6 variabelgruppene undersøkes for å avdekke hva som best kan forklare respondentenes holdninger som kom frem i dette kapitlet.

7. Kausale sammenhenger

Strukturen i dette kapitlet er den samme som forrige kapittel. Først avdekkes forholdene mellom forklaringsvariablene og respondentenes holdninger til fylkessammenslåingene. Dette gjøres i to 'runder'; først gis en oversikt over enkeltvariablenes effekt på holdningene til sammenslåing gjennom bivariante regresjoner. Etter dette analyseres de 6 variabelgruppene i multivariate regresjoner for å avdekke hvilke grupper forklaringsmodeller som kan forklare respondentenes holdninger til sammenslåingene. Det samme gjøres med politikkområdene og respondentenes poengfordeling. Til slutt oppsummeres funnene, med en gjennomgang av de kausale hypotesene.

7.1 Holdninger til sammenslåing

Den første oversikten tar for seg sammenhengene mellom de uavhengige variablene og respondentenes holdninger til fylkessammenslåingene.

Tabell 7.0 – Bivariate korrelasjoner mellom de uavhengige variablene og holdning til fylkessammenslåing

	Gruppe	Variabel	Sammenslåing: tvang	Sammenslåing: frivillig
Individnivå	Bakgrunn (identitet)	Ideologi	0.3*** (0.03)	0.13*** (0.025)
		Tilknytning	-0.12*** (0.018)	-0.04*** (0.015)
		Utdanningslengde	0.17*** (0.06)	0.24*** (0.05)
		Utdanningssted	0.07 (0.11)	0.04 (0.09)
	Karriere (identitet)	Ansiennitet	-0.03 (0.02)	-0.009 (0.02)
		Hierarki	0.17*** (0.06)	0.26*** (0.05)
		Privat sektor erfaring	0.13 (0.08)	-0.03 (0.07)
	Holdninger (struktur)	Tvangssammenslåing	1	0.37*** (0.02)
		Frivillig sammenslåing	0.5*** (0.03)	1
		Selvstyre	0.06 (0.04)	0.17*** (0.04)
		Tjenestetilbud	0.16*** (0.05)	0.2*** (0.04)
		Effektivisering	0.36*** (0.03)	0.25*** (0.03)
		Syn på reformen	0.37*** (0.03)	0.3*** (0.03)
Fylkesnivå	Demografi (funksjon)	Befolkning	0.03	-0.02
		Innvandring	0.006	-0.015
	Økonomi (funksjon)	Sentrum/periferi	0.44*** (0.07)	0.24*** (0.06)
		Arbeidsledighet	0.03 (0.07)	0.02 (0.06)
		BNP	0.13*** (0.04)	0.02 (0.04)

Geografi (funksjon)	Sørlandet	0.8*** (0.14)	0.6*** (0.12)
	Vestlandet	0.26*** (0.09)	-0.03 (0.08)
	Trøndelag	0.4*** (0.13)	0.35*** (0.1)
	Nord-Norge	-0.2** (0.11)	0.12 (0.9)
	Kommunereform	0.3*** (0.07)	0.05 (0.06)
	Kjønn	-0.12* (0.07)	0.02 (0.06)
Kontrollvariabler	Alder	0.05 (0.03)	-0.002 (0.03)
	Politisk ledelse	0.03 (0.08)	0.02 (0.07)

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1
Standardfeil i parentes.

Flere forklaringsvariabler har en effekt på holdningene til tvangssammenslåinger enn til frivillige sammenslåinger. Det kan tenkes at det er sterkere følelser knyttet til denne sammenslåingstypen, og at noen faktorer derfor påvirker respondentenes syn sterkere enn ved de frivillige sammenslåingene.

Et flertall av de uavhengige variablene viser en positiv og statistisk signifikant korrelasjon til begge former for sammenslåing. Respondentenes bakgrunn har en blandet effekt på deres holdning til sammenslåingene. Ikke overraskende observeres en negativ korrelasjon mellom graden av respondentenes tilknytning til sitt fylke og deres holdning til begge typer sammenslåing. Det ideologiske standpunktet til respondentene viser et ganske sammenfallende bilde som de partipolitiske skillelinjene, der de på høyresiden er mer positive til sammenslåinger enn de på venstresiden, særlig tvang. Utdanningsnivået har også en positiv sammenheng, mens det observeres ingen sammenheng mellom holdningene til sammenslåingene og om respondenten har sin utdanningsbakgrunn i eller utenfor Oslo.

Av karrierevariablene viser kun *hierarki* en korrelasjon, og i tråd med funnene i punkt 6.6, er respondentene mer positive desto høyere de er i administrasjonshierarkiet.

Respondentenes holdninger til den ene typen sammenslåing slår positivt ut for deres holdning til den andre typen. I de fleste tilfellene er også respondentenes holdninger til reformens argumenter positivt korrelert med deres holdninger til sammenslåingene.

De demografiske variablene viser ingen signifikante sammenhenger. Fra økonomivariablene kommer det frem at sentrum/periferi har en positiv sammenheng – sentrumsfylkene er mer positive til sammenslåing enn de som kan bli nye periferi. Ingen signifikante sammenhenger mellom arbeidsledighet og holdninger til sammenslåinger observeres. BNP viser en positiv

påvirkning på respondentenes holdninger til kun tvangssammenslåingene. Ettersom Karlsson (2015) påviste en sammenheng mellom ideologi og økonomisk styrke sin effekt på holdninger til den regionale strukturen, ble det testet for en interaksjonseffekt mellom disse. Det ble ikke påvist en signifikant sammenheng mellom de to uavhengige variablene på respondentenes holdninger til sammenslåing, eller til deres holdning om økt regionalt selvstyre (da Karlsson så på autonomi). En sammenheng ble heller ikke funnet mellom respondentenes ideologi og deres holdning til økt regionalt selvstyre.

Med Østlandet som referansepunkt, er alle landsdelene positive til tvangssammenslåing, med unntak av Nord-Norge. I spørsmålet om frivillige sammenslåing var kun Sørlandet og Trøndelag mer positive – de eneste fylkene som også gjennomgår frivillige sammenslåinger. Dersom kommunereformen har slått sterkt ut, er respondentenes mer positive til tvangssammenslåing. Det kan derimot tenkes at siden et flertall av kommunene som slås sammen skjer rundt større byer som også kan bli oppfattet som nye regionsentra etter fylkessammenslåingene, at kommunereform- og sentrum/periferi-variablene er korrelert. Dette ble testet, og det ble funnet en korrelasjon på 36 prosent. Det er dermed en viss sammenheng mellom de to, men dette er ikke vurdert å være så høyt at det forstyrrer de påviste sammenhengene. At de ikke er helt identiske kan også observeres ved at kommunereformens utslag ikke viser noen sammenheng med respondentenes holdning til de frivillige sammenslåingene, mens sentrum/periferi gjør det.

Respondentene er mer positive til frivillige fylkessammenslåinger enn til tvangssammenslåinger. Holdningene deres ser også ut til å reflektere fylkespolitikeres holdninger til sammenslåingene, da den politiske ledelsen i ulike fylker som av Stortinget er vedtatt sammenslått med tvang, har uttalt seg negativt om dette. Det har derimot ikke blitt påvist noen sammenheng mellom den fylkespolitiske ledelsen og holdningene til sammenslåingene.

7.1.1 Variabelgruppens forklaringskraft

Under presenteres syv modeller med multivariate korrelasjoner. Disse viser variabelgruppens forklaringskraft ved justert R^2 , og effekt på respondentenes holdninger til frivillig og tvangssammenslåing.

Tabell 7.1 – Variabelgruppene effekt på holdninger til frivillig sammenslåing

	Bakgrunn	Karriere	Holdninger	Demografi	Økonomi	Geografi
Ideologi	0.132*** (0.0285)					

Tilknytning	-0.0258 (0.0183)					
Utdanning	0.258*** (0.07)					
Utd. i Oslo	-0.0104 (0.994)					
Ansiennitet	-0.0154 (0.023)					
Hierarki	0.274*** (0.0525)					
Privat sektor erfaring	-0.0249 (0.0738)					
Tvangssammenslåing			0.322*** (0.0247)			
Reg. Selvstyre			0.0840** (0.0409)			
Reg. Tjenestetilbud			0.0360 (0.0487)			
Reg. Effektivisering			0.121*** (0.0344)			
Syn på reformen			0.139*** (0.0307)			
Befolkning				0.124 (0.0982)		
Innvandring				-0.0963 (0.0619)		
Sentrum/periferi					0.328*** (0.0761)	
Arbeidsledighet					0.117 (0.0751)	
BNP					-0.0989* (0.0509)	
Sørlandet						0.653*** (0.106)
Vestlandet						-0.0591 (0.0871)
Trøndelag						0.344*** (0.116)
Nord-Norge						0.106 (0.109)
Kommunereform						0.0417 (0.0819)
Alder	0.0343 (0.0339)	-0.0132 (0.0363)	-0.0286 (0.0299)	-0.00115 (0.0301)	-0.003 (0.0299)	-0.00295 (0.0297)
Kjønn	0.124* (0.0734)	0.0557 (0.065)	0.0632 (0.0638)	0.0355 (0.0662)	0.0186 (0.0657)	0.0298 (0.0651)
Fylkesting	0.0237 (0.0772)	0.0422 (0.0683)	0.0147 (0.0658)	0.0978 (0.0791)	0.0133 (0.0710)	-0.0836 (0.0752)
Konstant	2.809*** (0.298)	3.488*** (0.137)	1.740*** (0.251)	3.726*** (0.146)	4.299*** (0.418)	3.686*** (0.131)
N	969	1,265	1,115	1,27	1,27	1,27
Justert R ²	0.0302	0.0152	0.229	-0.0008	0.0104	0.0265
Standardfeil i parentes						
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

Respondentenes syn på argumentene og sammenslåing og reformen over tid har sterkest forklaringskraft (23 prosent).

Svakest forklaringskraft, og med en negativ justert R^2 , er den demografiske variabelgruppen. I metodekapittelet ble det påvist at disse variablene korrelerer sterkt med hverandre, og det kan slikt sett gi et problem for de multivariate analysene. De bivariante analysene har derimot også vist at selv om de har en liknende effekt på respondentenes holdning til sammenslåingene, er de bivariante korrelasjonene heller ikke signifikante. Når de korrelerer så sterkt med hverandre som de gjør er det ikke overraskende at de gir samme utslag i analysene.

Den økonomiske variabelgruppen gir et noe overraskende resultat, med en forklaringskraft på 0.9 prosent - til tross for sentrum/periferi sin sterke effekt, svekkes gruppen når de andre variablene i denne gruppen inkluderes. Identitetsmodellen viser heller ikke en sterk forklaringskraft i hverken bakgrunns- eller karrieregruppen.

Tabell 7.2 – Variabelgruppeneffekt på holdninger til tvangssammenslåing

	Bakgrunn	Karriere	Holdninger	Demografi	Økonomi	Geografi
Ideologi	0.314*** (0.0336)					
Tilknytning	-0.113*** (0.0212)					
Utdanning	0.285*** (0.07)					
Utd. i Oslo	0.00213 (0.12)					
Ansiennitet		-0.0587** (0.0259)				
Hierarki		0.164** (0.068)				
Privat sektor erfaring		0.0961 (0.0854)				
Sammenslåing			0.426*** (0.0322)			
Reg. Selvstyre			-0.0730* (0.0474)			
Reg. Tjenestetilbud			-0.0140 (0.0550)			
Reg. Effektivisering			0.236*** (0.0375)			
Syn på reformen			0.207*** (0.0374)			
Befolkning				0.520*** (0.112)		
Innvandring				-0.315*** (0.0714)		
Sentrum/periferi					0.484*** (0.0924)	
Arbeidsledighet					0.114 (0.0849)	
BNP					-0.0289 (0.0611)	

Sørlandet						0.872***
						(0.137)
Vestlandet						0.184*
						(0.105)
Trøndelag						0.324**
						(0.137)
Nord-Norge						-0.257**
						(0.120)
Kommunereform						0.172*
						(0.1002)
Alder	0.122***	0.0634	0.0534	0.0355	0.0363	0.0540
	(0.039)	(0.0425)	(0.0348)	(0.0357)	(0.0356)	(0.035)
Kjønn	0.0621	-0.0949	-0.207***	-0.0886	-0.126	-0.0936
	(0.0844)	(0.0785)	(0.074)	(0.0777)	(0.771)	(0.0762)
Fylkesting	0.0498	0.0589	0.0566	0.166*	-0.0145	-0.208**
	(0.0909)	(0.0809)	(0.0762)	(0.0953)	(0.0831)	(0.0924)
Konstant	1.35***	2.123***	-0.321	1.958***	2.217***	2.170***
	(0.320)	(0.165)	(0.266)	(0.165)	(0.516)	(0.157)
N	965	1,259	1,115	1,264	1,264	1,264
Justert R ²	0.118	0.0091	0.251	0.0155	0.0237	0.0493
Standardfeil i parentes						
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

Igjen viser holdning-gruppen sterkest forklaringskraft.

Identitetsfaktorene viser en sterkere forklaringskraft enn i tabell 7.1. Bakgrunnsgruppen påvirker sterkere respondentenes holdninger til tvangssammenslåingene enn til de frivillige sammenslåingene – det kan dermed vitne om at identitetslogikken spiller en noe større rolle i spørsmålet om tvangssammenslåingene, men med karrieregruppens lave forklaringskraft ser det ut til at denne logikken er delt i to – respondentenes bakgrunn er viktigere enn deres arbeidssituasjon, og for respondentene ser det ut til at mulige arbeidsendringer som forårsakes av tvangssammenslåingene ikke er like viktig som de mer personlige bakgrunnsfaktorene deres.

Det at de to demografivariablene her har gitt signifikante resultater, og i motsatt retning, er grunnet den høye graden av korrelasjon mellom de to – når to variabler er så sterkt korrelert (.97) gir det ikke mening at den ene holdes konstant og den andre økes. Denne gruppen må dermed ses bort fra i disse analysene.

De statistiske analysene har hittil fokusert på enkeltvis signifikanstester i de bivarierte sammenlikningene, og gruppevis forklaringskraft i tabellene 7.1 og 7.2. Felles i disse er at det ikke enten er alle eller én – men noen variabler som viser signifikans. I tillegg baserer de statistiske sammenhengene seg på de kausale hypotesene. Disse hypotesene knytter seg til grupper av variabler, og er kollektive hypoteser. For å kunne sammenlikne effekten av de ulike gruppene relativt til hverandre, anvendes derfor kollektive tester (F-test) i hver av gruppene. Nullhypotesen i en kollektiv test er at gruppen ikke tilfører noen ekstra

forklaringskraft. Dette innebærer at nullhypotesen innfører flere restriksjoner i regresjonsmodellen, ettersom de ulike forklaringsvariablenes effekt er 0. Dersom nullhypotesen avvises, betegnes gruppen av variabler som kollektivt signifikante, og ofte (men ikke alltid) vil en F-test være signifikant så lenge én av forklaringsvariablene har en signifikant t-verdi. F-testen er nyttig dersom korrelasjonen innenfor gruppen av forklaringsvariabler er sterk, og den er upåvirket av multikollinearitet (Midtbø 2012, 146-147). Det er i denne oppgaven satt et krav om at minst én variabel må ha et signifikansnivå på 0.05 for at den kollektive testen skal vurderes som signifikant.

Alle variabelgruppene i respondentenes holdninger til frivillig og tvangssammenslåing viser signifikante kollektive tester, bortsett fra den demografigruppen i frivillig sammenslåing.

7.2 Poengfordelingen og politikkområdene

På samme måte som i tabell 7.0, ble det gjennomført bivariate regresjoner mellom alle de uavhengige variablene og respondentenes poengfordistribusjon til fylkesnivået. Dette resulterte i 368 regresjoner. De signifikante korrelasjonene er fargekodet, og det er skilt mellom to typer signifikante korrelasjoner – statistiske og substansielle. Med mange nok enheter i et datasett, kan selv trivielle effekter være statistisk signifikante. Den substansielle signifikansen har med størrelsen på effekten å gjøre (Midtbø 2012, 100).

Korrelasjonene som kun viser statistisk signifikans er farget røde, mens de som viser både statistisk og substansiell signifikans er farget grønn (korrelasjoner uten noen signifikant sammenheng er uten farge). Selv om flere av sammenhengene i tabellen viser signifikante sammenhenger, er det ikke alltid en særlig stor økning eller reduksjon i koeffisienten.

Eksempler på dette er *ideologi*-variabelen. Her observeres en (statistisk) signifikant korrelasjon i 6 politikkområder. Men med en koeffisient på -0.06 i *idrett* kan det sies at selv om korrelasjonen er til stede, er den ikke veldig substansiell.

Det ble derfor etablert et skille mellom de sammenhengene som er statistisk og substansielt signifikante, og de som kun er førstnevnte. 'Brytepunktet' for å vurdere om en korrelasjon er substansiell, er satt til en koeffisient på 0.1. Da de avhengige variablene (politikkområdene) har verdiene 0-9, kan en endring på 0.1 med en uavhengig variabels enhetsøkning anses som en substansiell endring. De uavhengige variablene varierer i sine verdier, fra dikotome dummyvariabler til forskjeller på flere titusen (se tabell 4.1). For å sikre at verdiene i seg selv ikke bidro til lave koeffisienter, ble aktuelle variabler omkodet for å unngå dette. I vedlegget er regresjonenes standardfeil oppført.

Tabell 7.3 – Bivariate korrelasjoner mellom uavhengige variabler og poengfordelingen

	Spes. helse	Prim. helse	Utd. - grunn	Utd. - VG5	Utd. - høyere	Klima	Landbruk	Samferdsel	Kultur	Kultur - tilskudd	Idrett	Arbeid	Integring	Reg. Plan	Samf. liv.	Areallplan
Ideologi	-0,0735	-0,0380	0,0283	-0,118**	0,0370	-0,0364	0,00441	0,0275	-0,0322	-0,0869**	-0,0624**	-0,0257	-0,0682**	-0,206***	-0,0718**	-0,0187
Tilknytning	0,0796***	0,0167	0,0146	0,180***	0,0755***	0,0891***	0,0628***	0,0890***	0,0673***	0,0849***	0,0773***	0,0582**	0,0459**	0,110***	0,110**	0,0348*
Bakgrunn	0,105	-0,144*	0,00703	0,0736	-0,432***	0,0400	-0,00192	-0,0496	-0,00698	0,228***	0,115	0,145*	0,123*	0,339***	0,147*	-0,0990
Utd. Sted	0,213	-0,0524	-0,0808	0,118	-0,129	0,196	-0,0121	-0,0228	-0,0881	0,349**	0,208	-0,0262	-0,152	0,117	-0,213	0,0765
Anstømtet	-0,00201	-0,0760***	-0,0908***	0,201***	0,0601*	0,0525**	0,0630**	0,0831***	0,0317	0,0748**	0,0553**	-0,0595**	-0,0740**	0,106**	0,00483	0,0292
Kartene	-0,0989	-0,233**	-0,153**	0,0606***	0,166*	0,223***	0,279***	0,251***	0,0821	0,431***	0,112	0,0294	-0,0503	0,449***	0,136*	0,0486
Privat sektor erfaring	-0,139	0,0516	0,0358	-0,175	0,0365	-0,113	-0,0273	-0,155	-0,249**	-0,192*	-0,272**	-0,152	-0,153*	-0,201*	-0,304**	-0,0236
Tvangsutnevning	-0,0508	-0,0749**	-0,00706	-0,0562	-0,00962	-0,000869	0,0230	-0,0158	0,0140	0,00790	0,0164	-0,0161	-0,00971	-0,00692	-0,0380	-0,0153
Frivillig sammenslåing	-0,115**	-0,125***	-0,0757*	0,130**	0,000453	0,0463	0,109**	0,114***	0,0886**	0,103**	0,0364	0,0141	-0,00971	0,132***	0,121**	0,107***
Selvstyre	0,168**	0,0191	-0,0226	0,382***	0,342***	0,326***	0,269***	0,363***	0,309***	0,510***	0,382***	0,226***	0,132***	0,586***	0,415***	0,221***
Tjenestetilbud	0,157*	0,0389	0,0422	0,406***	0,142*	0,0487	0,0248	0,0104	0,168**	0,272***	0,266***	0,163**	0,135***	0,399***	0,303**	0,228*
Effektivitet	-0,186***	-0,0383	0,00497	-0,140**	0,0487	0,0248	0,0104	-0,000807	0,221***	0,0538	0,0278	-0,0652	-0,0416	-0,100*	-0,103**	0,0283
Syn på reformen	0,00266	0,0241	0,0370	0,0510	0,0554	0,0731*	0,104**	0,0728	0,104**	0,115**	0,0335	0,0910*	0,0704*	0,0360	0,101**	0,0787*
Demografi																
Befolkning	-0,0727*	0,0311	-0,0287	-0,0675*	-0,122***	-0,0490*	-0,129***	-0,0423	-0,143***	-0,124***	-0,0451	-0,113***	-0,00428	-0,0925***	0,101**	-0,0521**
Innvandring	-0,0307	0,0166	-0,0143	-0,0356	-0,0667***	-0,0281*	-0,0826***	-0,0236	-0,0828***	-0,0712***	-0,0241	-0,0656***	-0,00789	-0,0570***	-0,0762***	-0,0203
Sentrum/periери	-0,137	-0,0876	-0,0849	-0,157	-0,322***	-0,0885	-0,224**	-0,00544	-0,0390	-0,180*	-0,0241	-0,242**	0,115	-0,156	-0,0274	-0,256***
Økonomi	0,178	0,102	-0,0198	-0,0745	-0,000823	0,0371	0,107	0,0401	0,00278	-0,133	0,190**	0,0815	-0,0411	0,195*	0,0801	0,195***
BNP	-0,0573	0,0901	-0,0752	-0,150**	-0,198***	-0,0681	-0,215***	-0,0112	-0,157***	-0,203***	0,0124	-0,159***	0,0455	-0,121*	-0,150***	-0,0814
Kommunereform	-0,0977	0,0308	0,0185	0,0273	0,0327	-0,0312	-0,0319	0,107	-0,0224	-0,0122	0,117*	-0,0453	0,193**	0,0416	0,0855	0,0139
Sentralitet	0,226	-0,152	0,0653	0,390*	0,0868	0,282*	0,378**	0,173	0,769***	0,277	0,492***	0,461**	0,260*	0,531**	0,649***	0,119
Vestlandet	0,118	0,280**	-0,0484	-0,125	-0,0238	-0,0574	-0,0194	0,145	0,0417	0,0504	0,345***	0,175	0,276***	0,0561	0,122	-0,125
Geografi																
Trendelag	-0,466**	-0,188	-0,204	0,105	-0,143	-0,0419	0,506***	0,158	0,137	0,180	0,265*	-0,0294	0,187	0,293	0,328**	-0,149
Nord-Norge	-0,326*	0,0268	-0,117	-0,156	-0,0235	0,231*	0,247	0,322**	0,298**	0,332**	0,0487	-0,0231	0,147	0,124	0,287**	-0,223*
Kjønn	0,134	0,0796	0,317***	-0,356***	-0,0990	0,0454	0,0226	0,152*	0,193**	0,206**	0,228**	0,141	0,218***	0,0184	0,0528	0,118
Kontroll	-0,0441	-0,155***	-0,174***	0,246***	0,0364	0,0567	0,0692	-0,0494	-0,0654	0,110**	-0,00580	-0,0370	-0,129***	0,121**	-0,0183	0,000360
Politisk ledelse	-0,138	-0,166*	-0,109	0,0754	-0,152	-0,0339	-0,0701	-0,0386	-0,0740	-0,0466	0,0460	-0,204**	-0,00619	-0,0223	-0,156*	0,208**

***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1

Substansiell og statistisk signifikans

Kun statistisk signifikans

231/368, nesten to tredjedeler av de bivariate regresjonene viser ingen signifikant sammenheng. Alle områdene bortsett fra *samferdsel* viser både positive og negative korrelasjoner med de uavhengige variablene. I alle politikkområdene er det minst 8 korrelasjoner uten noen statistisk signifikant sammenheng. *Kultur – tilskudd* er det området som er påvirket av flest uavhengige variabler, både i positiv og negativ retning.

7.2.1 Forklaringsvariablene på individnivå

208 av regresjonene er på individnivået. 107 av disse viser substansiell og/eller statistisk signifikante sammenhenger. Under gjennomgå de tre variabelgruppene som utgjør forklaringsvariablene på individnivået.

7.2.2 Bakgrunn

Litt over halvparten (36/64) av variablene som tar for seg respondentenes bakgrunn viser ingen korrelasjon. Der en sammenheng er observert, er det i negativ retning jo lenger til høyre respondenten befinner seg ideologisk, og i positiv retning jo mer tilknyttet en er til

fylket sitt. Om respondenten har vært utdannet i eller utenfor Oslo har i de fleste tilfellene ikke noe å si. Respondentenes utdanningsnivå viser seg å ha en negativ sammenheng med poengdelegeringen til *utdanning – høyere* – jo høyere fullført utdanning respondentene har, jo mindre poeng /ansvar ønskes å delegeres til fylkesnivået i dette området. Denne sammenhengen er også substansielt signifikant, på -0.4.

7.2.3 Karriere

De tre variablene innenfor *Karriere*-gruppen viser varierende korrelasjoner og signifikans hver for seg. Ansiennitet viser statistisk signifikans i 12/16 politikkområder. Kun to av disse (*utdanning – videregående* og *regional planlegging*) viser substansiell korrelasjon. Til motsetning er alle de signifikante korrelasjonene mellom politikkområdene og *hierarki* og *privat sektor* substansielle. Det 'store bildet' i *karriere*-gruppen er at en relativt blandet påvirkning på poengfordelingen til politikkområdene, og at *hierarki* kan sies å bekrefte de tidligere funnene i holdningene til respondentene basert på denne variabelen. Det er også en viss grad av samsvar mellom *hierarki* og *ansiennitet*, hvilket førte til en test av den graden disse to er korrelert. Dette ble funnet å være på 0.1, og dermed ikke vurdert som så stor at det 'forstyrrer' regresjonene.

7.2.4 Holdninger

Variabelgruppen som tar for seg respondentenes holdninger til sammenslåingene, argumentene og reformen i seg selv, er den største variabelgruppen. Her er også den største 'konsentrasjonen' av positive korrelasjoner. Alle korrelasjonene som har sterkest statistisk sammenheng her ($p < 0.01$), er også substansielt signifikante. De to politikkområdene som ikke har vist noe utslag, er *primærhelsetjenesten* og *utdanning – grunnskole*. Da disse to også mangler statistiske sammenhenger med et flertall av de andre uavhengige variablene, kan det forsterke inntrykket om at disse politikkområdene ikke er av særlig interesse for respondentene å overføre til fylkeskommunen.

7.2.5 Forklaringsvariablene på fylkesnivå

Hittil har variablene på individnivå blitt gjennomgått. Disse har vist et noe varierende bilde, men med et flertall av korrelasjoner i positiv retning, der det har vært signifikante funn. Under gjennomgås variablene på fylkesnivå.

De tre variabelgruppene på dette nivået står for 160 av de 368 korrelasjonene, og 100 viser ingen signifikant sammenheng. Mens fokuset på variablene og variabelgruppene på

individnivået generelt har vært rettet mot antallet politikkområder de har påvirket, er det av interesse med fylkesvariablene også å se på *hvilke* områder som blir påvirket. Flere av forklaringsvariablene på fylkesnivået er i varierende grad tilknyttet enkelte politikkområder (*innvandring* og *integrering*, *arbeidsledighet* og *arbeid*, for eksempel).

Med nesten to tredjedeler av korrelasjonene som ikke viser noen sammenheng, er det store bildet at fylkenes kontekster ikke (med noen unntak) har en sammenheng med respondentenes distribusjon av poeng til fylkesnivået.

7.2.6 Demografi

Alle demografivariablene med signifikante korrelasjoner er negative. Den store graden av overlapp på signifikante politikkområder mellom *befolkning* og *innvandring* skyldes at den høye graden av korrelasjon mellom de to uavhengige variablene ble funnet til å være på 97 prosent. Ingen av korrelasjonene mellom *innvandring* og politikkområdene er substansielt signifikante (etter omkoding til å passe innenfor en substansiell grense på 0.1). Av mest interesse her er derimot at *integrering* ikke viser noen sammenheng – da dette er det politikkområdet *innvandring* kan sies å være mest direkte relatert til, er dette overraskende. I tillegg til å vise en manglende sammenheng mellom disse, viser demografigruppen at fylkenes befolkningsstørrelse (eller innvandringsstørrelse) ikke har ført til at respondentene foretrekker å legge mer ansvar til fylkeskommunen.

7.2.7 Økonomi

Flertallet av politikkområdene har ikke vist seg å bli påvirket av de fylkesvise økonomiske faktorene.

De korrelasjonene som er signifikante, bekrefter derimot at de perifere fylkene ønsker å delegerer flere poeng enn sentrumsfylkene i enkelte politikkområder. Alle disse er også substansielt signifikante. Selv om testingen av intraklassekorrelasjon og den deskriptive statistikken har vist at variasjonen mellom fylkene ikke er særlig stor, har denne variabelen vist å ha en sterk effekt på holdningene til sammenslåingene, der de ansatte i regionale sentra er mer positive enn de i periferiene. Den har derimot ikke gitt mange utslag i respondentenes poengfordeling, og der den har gitt det, har det vært periferiene som har foretrukket flere oppgaver.

Fylkenes BNP viser også kun negative korrelasjoner, som tilsier at fylkenes økonomiske styrke ikke nødvendigvis fører til ønsket om flere oppgaver. Av størst interesse i denne gruppen er *arbeidsledighet*. Her er det kun 3 politikkområder som er påvirket, alle i en positiv (og substansielt signifikant) retning. Men politikkområdet som tar for seg oppgaver knyttet til

arbeidspolitikk er ikke med. Det ble da testet om respondentene heller ønsker at dette politikkkfeltet skal ligge på det statlige eller kommunale nivået – men heller ikke her ble det funnet noen sammenhenger. Fylkenes arbeidsledighet har altså ingen effekt på respondentenes poengfordeling i arbeidspolitikkfeltet.

7.2.8 Geografi

Respondentene på Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal) viser her som eneste tilfelle at de ønsker mer ansvar innenfor *primærhelsetjenesten*. Sørlandet viser seg mer positiv enn de andre landsdelene totalt sett, mens Midt-Norge kun er mer interessert i 3/16 politikkområder, til tross for at dette også er et tilfelle av frivillig sammenslåing. Totalt sett viser ikke landsdelene noe entydig bilde, utover at Sørlandet er litt mer positiv i noen flere kategorier enn de andre landsdelene. Kommunereformen har kun gitt utslag for to politikkområder, *idrett* og *integrering*, begge substansielt signifikante. Om disse kan sies å være sterkt relaterte til regionreformen og kommunereformen kan diskuteres, men det kan være et uttrykk for at dersom kommunereformen slår sterkt ut i et fylke, vil respondentene heller legge disse politikkområdene til fylkesnivået enn kommunenivået, da større kommuner kan oppfattes som en trussel mot enkelte oppgaver fylkeskommunen allerede har. Mangelen på noen signifikante korrelasjoner i noen andre politikkområder svekker derimot til en viss grad dette inntrykket, da for eksempel *regional planlegging*, *samfunnsutvikling* og *arealplanlegging* også burde ha gitt et utslag dersom denne logikken skulle stemme.

7.2.9 Oppsummering av variabelgruppene og politikkområdene

Det totale bildet tabell 7.3 viser er delt på to måter. For det første er det en blanding av både ikke-signifikante og signifikante statistiske og substansielle korrelasjoner, med et flertall på nesten to tredjedeler som ikke viser noen korrelasjon. For det andre ser variablene på individnivået å ha en mer positiv rettet sammenheng med respondentenes tildeling av poeng til fylkesnivået i de 16 politikkområdene, enn variablene på fylkesnivået. Særlig kommer dette frem i *holdning*-gruppen.

Så langt har korrelasjonene kun vist enkeltvariablene innenfor hver gruppe. Det er det derimot også av interesse å avdekke i hvor stor grad de ulike variabelgruppene kan forklare respondentenes holdning til poengfordelingen.

7.3 Forklaringskraften til variabelgruppene i de 16 politikkområdene

Med 16 avhengige variabler og 6 variabelgrupper, medfører det 96 multivariate analyser. For å unngå 96 regresjonsmodeller, er de her kun oppsummert med deres justerte R^2 , formulert som prosent.

Tabell 7.5 – Variabelgruppenes forklaringskraft i de 16 politikkområdene, i prosent

	Bakgrunn	Karriere	Holdninger	Demografi	Økonomi	Geografi
Spes. Helse	0.24	-0.17	1.37	0.47	0.03	0.55
Prim. Helse	0.67	1.18	1.2	0.79	0.99	1.24
Utd. – grunn	1.86	1.94	1.3	1.80	1.80	1.62
Utd. – VGS	3.46	4.58	5.7	1.79	1.67	1.67
Utd. – høyere	1.71	0.20	2	0.95	0.65	-0.33
Klima	1.96	0.84	4.14	0.21	0.07	0.40
Landbruk	0.19	0.73	2	1.41	1.29	0.99
Samferdsel	1.13	2.34	5.26	0.15	-0.08	0.48
Kultur	0.67	0.99	4.87	2.51	1.12	2.09
Kultur – tilskudd	1.16	2.52	8.43	1.76	1.26	0.80
Idrett	0.71	1.05	5.42	0.40	0.50	1.23
Arbeid	0.28	0.35	2.13	0.98	0.69	0.44
Integrering	2.10	1.52	2.37	1.41	1.26	1.99
Reg. planlegging	3.31	2.28	9.89	0.78	0.97	0.59
Samf. Utv.	2.26	0.64	8.45	1.37	0.86	1.02
Arealplanlegging	0.03	-0.06	2.36	0.81	0.93	0.02

Svært få av variabelgruppene har en stor grad av forklaringskraft på respondentenes poengfordeling. I tråd med tidligere funn, er det derimot "holdninger"-gruppen som viser gjentagende høyest forklaringskraft av alle gruppene (selv om denne også er relativt lav) – dette gjelder i hvert politikkområde, bortsett fra *primærhelsetjenesten* og *utdanning – grunnskole*. Selv om justert R^2 ikke er nevneverdig høy, sammenliknet med analysene av de to sammenslåingstypene, kan dette tolkes som et tegn på at det igjen er den strukturelle logikken som forklarer best respondentenes holdninger til regionreformen.

På samme måte som sammenslåingsvariablene, er det gjennomført en kollektiv test av de 16 politikkområdene og variabelgruppene.

Sammenliknet med de kollektive testene av variabelgruppene og sammenslåingsvariablene, er dette et mer variert bilde. Av 96 tester, har 40 vist ingen signifikans, aller flest i demografi-gruppen. Denne testen er upåvirket av multikollinearitet innad i gruppene (Midtbø 2012, 147), og bekrefter slik sett at de demografiske kontekstene i fylkene er dårlig egnet til å forklare respondentenes holdninger til regionreformen, mens de individuelle faktorene er bedre.

Tabell 7.6 – Kollektive tester av variabelgruppene og politikkområdene

	Bakgrunn	Karriere	Holdninger	Demografi	Økonomi	Geografi
Spes. Helse	Ikke sig.	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant
Prim. Helse	Ikke sig.	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.	Ikke sig.	Signifikant
Utd. – grunn	Ikke sig.	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.	Ikke sig.	Ikke sig.
Utd. – VGS	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.	Ikke sig.
Utd. – høyere	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.
Klima	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.	Ikke sig.
Landbruk	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant
Samferdsel	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.	Ikke sig.
Kultur	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant
Kultur – tilskudd	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Ikke sig.
Idrett	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant
Arbeid	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant
Integrering	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Ikke sig.	Signifikant
Reg. planlegging	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Ikke sig.
Samf. Utv.	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant
Arealplanlegging	Ikke sig.	Ikke sig.	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke sig.

I tråd med oversikten over de bivarierte korrelasjonene i tabell 7.3, er det de individuelle forklaringsgruppene som viser flest signifikante tester. Variablene som gjentatte ganger har ført til at de fleste av disse er signifikante, er *tilknytning*, *hierarki* og *regionalt selvstyre* i henholdsvis bakgrunn-, karriere- og holdninger-gruppene.

7.4 Oppsummering av de kausale analysene

De deskriptive analysene viste at de ansatte hovedsakelig er nøkterne i sine ønsker til flere oppgaver, og at dagens system foretrekkes. Korrelasjonsanalysene har vist at når ønsket om oppgaver er til stede, er det ikke grunnet identitetsfaktorer eller regionale, funksjonelle kontekster. I stedet har strukturmodellen vist den største bredden av positive og substansielle korrelasjoner mellom variablene som inngår i denne gruppen, og politikkområdene respondentene har fordelt poeng til.

I de bivarierte analysene har forklaringsvariablene på individnivå gitt flere statistisk signifikante – og en høyere andel substansielt signifikante – resultater, enn variablene på fylkesnivå. Med manglende fylkesvariasjoner (som testet gjennom intraklassekorrelasjon) er det på det individuelle nivået en finner bedre forklaringer på respondentenes holdninger til regionreformen.

Av de tre gruppene på individnivå, har *holdning*-gruppen vist en størst andel positive korrelasjoner, over en størst bredde av politikkområder. Denne gruppen er koblet til strukturmodellen fra tidligere forskning – og selv om variablene tilknyttet denne gruppen ikke er identiske som den tidligere forskningen (gitt fylkeskommunenes mangel på strukturell

variasjon), har den forsøkt å ta for seg de strukturene som ligger til grunn for fylkeskommunenes evne til å gjennomføre prosjekter, løse oppgaver og yte tjenester. Strukturmodellen har i de bivariate regresjonene, og i testingen av forklaringskraften til gruppene gjennom de multivariate regresjonene, vist en effekt på respondentenes holdninger til sammenslåingene, og har påvirket respondentenes poengfordeling i en størst bredde av politikkområder – hovedsakelig i positiv retning (flere poeng til fylkesnivået), og med få unntak, har disse effektene vært substansielt signifikante. Identitetsmodellen har også enkelte ganger vist å ha en effekt på respondentenes holdninger, men i noe mer varierende grad i poengfordelingen – både med tanke på retningen på koeffisientene, og den substansielle signifikansen.

Ved å sammenlikne individnivået og fylkesnivået, er det tydelig at førstnevnte er bedre egnet til å forklare respondentenes holdninger. Ved testingen av intraklassekorrelasjon ble det påvist en lav grad av fylkesvise variasjoner – variasjonene i holdningene måtte derfor komme fra det individuelle nivået, og dette ble påvist gjennom de kausale analysene.

På bakgrunn av disse funnene, kan nullhypotesene til Hk1, Hk2, Hk4, Hk5 og Hk6 sies å bestå. Hk3 består derimot, da *holdning*-gruppen, og strukturmodellen, gjentatte ganger har vist sin evne til å forklare respondentenes holdninger til regionreformen.

8. Diskusjon av funnene og konkluderende bemerkninger

8.1 Generelle betraktninger

Oppgaven har bestått av et originalt datasett av 1301 ansatte i fylkeskommunenes sentraladministrasjoner. Dataene har blitt analysert primært deskriptivt, men kausale analyser har også avdekket hva som forklarer de ansattes holdninger til regionreformen.

Hovedbildet viser en lav grad av variasjon mellom fylkene, og at det ikke ønskes store endringer. Oppgavefordelingen mellom kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå ønskes i stor grad å fortsette som i dag. De ansatte er dermed uenige med fylkespolitikere i ønsker for oppgaveoverføring til fylkeskommunene. Videre er flertallet forsiktige i sine holdninger til fylkessammenslåingene.

De ansatte ser ut til å foretrekke dagens fylkesstruktur, men deres holdninger til de politiske argumentene bak reformen viser derimot at en form for endring er ønsket – primært rettet mot en forbedring av tjenestetilbudet, en styrking av den regionale autonomien, og en effektivisering av administrasjonene. Disse holdningene har også vist seg best egnet til å forklare holdningene til regionreformen. Preferansene for å opprettholde dagens system kan forklares ved det i datainnsamlingens periode ikke var avklart hvilke oppgaver som foreslås, eller som blir overført. Dette avklares mellom 2018 og 2020, og det kan tenkes at de ansatte ikke ønsket å sterkt uttrykke seg om en uferdig reform.

8.2 Forholdet mellom politikerne og administrasjonene

Den teoretiske bakgrunnen etablerte et forstående rammeverk ansattes holdninger har blitt analysert ut fra. Bildet som ble tegnet her var at forholdet mellom de ansatte og politikerne er et der førstnevnte er mer pragmatiske og nøkterne, mens sistnevnte er mer idealistiske. I tillegg er forholdet mellom de to et der de ansatte påvirkes gjennom formelle og uformelle kanaler, så vel som internt og eksternt. Det er ikke et skarpt skille mellom de to, og til tross for forventninger til de ansatte, vil disse påvirkningene ha en konsekvens for deres preferanser og holdninger.

Det forstående rammeverket har gitt et noe blandet resultat; mens de ansatte og politikerne er ganske enige i deres holdninger til sammenslåingene, er de uenige når det gjelder oppgaveoverføring til fylkeskommunene. Regresjonsanalysene har derimot vist at den politiske ledelsen i fylkeskommunene ikke bidrar til å kunne forklare de ansattes holdninger til sammenslåingene – med andre ord påvirkes disse holdningene av andre faktorer. Når en ser nærmere på de ansattes holdninger, kan det også se ut som en bekreftelse både på det pragmatiske-idealistiske skillet mellom de ansatte og politikerne, og på Jacobsens (1960)

betraktninger om spenningsfeltet de ansatte i forvaltningene befinner seg i. Rolleforståelsen blant de ansatte fører til en forsiktig holdning om en politisk reform – og flertallet av respondentene uttrykker seg forsiktig sammenslåingene.

Når store endringer knyttet til fylkeskommunenes oppgaver ikke er ønsket, kan det hinte om at regionreformen oppfattes som et usikkert moment blant de ansatte om hva den kan medføre av endringer. De politiske argumentene bak regionreformen sier respondentene seg enige i, men de administrative konsekvensene den kan medføre er kanskje ikke like attraktive. Det politiske og det administrative fylkesnivået kan oppfatte regionreformen ulikt. For politikerne kan flere oppgaver innebære prestisje og mer ansvar, mens de ansatte ser ikke ut til å anse dette som noe som vil sikre deres stillinger – heller oppfattes reformen som et usikkert moment i deres fremtidige arbeidssituasjon, og en strukturell status quo blir da heller å foretrekke.

8.3 De tre forklaringsmodellene

Tidligere forskning på europeiske regioners administrative preferanser knyttet til ulike spørsmål har gitt ulike resultater med tanke på forklaringsmodellene, men identitetslogikken og det funksjonelle presset har vist seg som gode forklaringer på de ansattes preferanser (Studinger & Bauer 2012; Tatham & Bauer 2015; Tatham & Bauer 2016).

I fraværet av store regionale variasjoner, og i fravær av sterke kulturelle forskjeller mellom fylkene, har identitetsfaktorene og de regionale kontekstene vist seg å være dårligt egnet til å forklare de fylkeskommunalt ansattes holdninger til regionreformen. Med generalistprinsippet lagt til grunn, er det liten grunn til å tro at heller ikke etter regionreformen er gjennomført, vil fylkeskommunene variere kulturelt eller i tjenestetilbud.

Identitetsmodellen skal derimot ikke avskrives helt. I spørsmålet om fylkessammenslåinger har bakgrunnsgruppen vist seg å påvirke holdninger til tvangssammenslåingene. I de multivariate analysene har derimot strukturmodellen vist sterkest forklaringskraft. Det er særlig synet på økt regionalt selvstyre, og effektivitet/reduere byråkrati som har gitt sterkest utslag her. Identitetslogikken, i form av respondentenes bakgrunn, har en viss forklaringskraft i tvangssammenslåingstilfellet – at karrieregruppen ikke har det, kan vitne om at respondentenes arbeidssituasjon ikke har like mye å si som deres bakgrunn, når det gjelder disse sammenslåingene – det er heller basert på følelse og tilknytning til ens fylke.

8.4 Vurdering av teoretiske og metodiske valg

Funnene i denne oppgaven er et resultat av den valgte teoretiske og metodiske tilnærmingen.

Ved å fokusere på forholdet mellom ansatte i administrasjonene og politikerne, og den tidligere forskningen som i stor grad har benyttet seg av survey-metoder, har oppgavens variabler, hypoteser og analyser reflektert disse valgene. Temaene i teorikapittelet ble valgt da de ble ansett som relevante for problemstillingen – men andre temaer, studier og innfallsvinkler kunne også blitt valgt, og fremdeles bidratt til å belyse de ansattes holdninger til regionreformen.

Den statistiske, deskriptive undersøkelsen er vurdert som godt egnet for problemstillingen, men en mer kvalitativ tilnærming kunne også blitt valgt, for eksempel en mer dypgående analyse av de ansattes meninger rundt mulige endringer av deres arbeidssituasjon. Dette ville gitt andre typer resultater – men med den mangelen på data og informasjon om de ansattes holdninger til å begynne med, ble den kvantitative, deskriptive tilnærmingen ansett som bedre egnet – denne oppgaven har dermed kartlagt et hittil ukjent område, og resultatene kan benyttes til fremtidige, mer kvalitative undersøkelser.

Som nevnt over er resultatene og variablene som ble brukt for å komme frem til dem, et resultat av den utvalgte forskningen på regionale administrative preferanser. Denne forskningen utviklet tre forklaringsmodeller som ble videreført i min oppgave. Et utvalg forklaringsvariabler ble så plassert i disse modellene, for å undersøke hvilken som er best egnet til å forklare de ansattes holdninger. Variablene som ble plassert i disse modellene var derimot ikke helt identiske med den fordelingen av variabler tidligere forskning har gjort. Med mangelen på store forskjeller mellom fylkene, og fylkesvise variasjoner blant de ansatte, er det dermed legitimt å spørre om disse modellene er egnet til å benyttes i det norske tilfellet. Alle variabelgruppene som gikk inn i de tre modellene har gjentagende vist dårlig forklaringskraft med et visst unntak av *holdninger*-gruppen, som inngår i strukturmodellen. Variablene i denne modellen er derimot ikke direkte tilknyttet de som har blitt brukt i den europeiske forskningen. Til tross for dette, har denne gruppen av variabler vist seg best egnet til å forklare de ansattes holdninger til regionreformen. Videre studier kunne dermed utforsket disse nærmere, for å utvikle bedre forklaringsmodeller til bruk i det norske tilfellet.

Fokuset til oppgavens problemstilling, og spørsmålene i spørreundersøkelsen, var i stor grad rettet mot sammenslåingene og oppgaveoverføringene, ikke de bakenforliggende grunnene til regionreformen. Valget av spørreundersøkelse gjør at innsamlingen av data har vært relativt

lett gjennomførbart, men det har også begrenset typen informasjon som ble innsamlet. Med unntak av to åpne spørsmål i spørreundersøkelsen, har ikke undersøkelsen gått mer i detalj på hva slags syn de ansatte har på regionreformen, og hva slags endringer de ønsker. Dette kan bedre forklares ved å ta for seg de ansattes holdninger i en kvalitativ studie. En kvalitativ tilnærming kan også få frem *hvorfor* de ansatte foretrekker dagens forvaltningsordning – det kan være at dagens ordning oppfattes som den best egnede, eller at regionreformen føles som en mulig trussel mot den enkeltes arbeidssituasjon, og at status quo derfor er å foretrekke.

8.5 Generaliseringspotensiale

Det forstående rammeverket, og den tidligere forskningen på europeiske regioner har vist en strukturell konservativisme og nøkternhet blant administrativt ansatte. Dette bildet har i stor grad blitt bekreftet i fylkeskommunenes administrasjoner, og at selv under pågående reformarbeid som vil endre den regionale strukturen, er de ansatte nøkterne i sine holdninger til store endringer – men når det ønskes endringer, er dette påvirket av individuelle i stedet for regionale faktorer – drevet primært av strukturlogikken, ikke identitet.

Denne studien har kun tatt for seg 18 relativt like fylkeskommuner/administrasjoner i ett land. Selv om sammenlikning med tidligere forskning også har blitt inkludert, er dette gjort med varsomhet. Generalisering fra europeiske regioner til de nordiske er også utfordrende i seg selv, da de skiller seg strukturelt fra de europeiske (Tatham & Bauer 2014a, 260). Slikt sett kan det være et generaliseringspotensiale til de andre nordiske, regionale forvaltningene – Danmark som gjennomførte en regional reform på begynnelsen av 2000-tallet (Blom-Hansen et al. 2012), kan være en aktuell kandidat for en slik komparativ studie.

Referanser

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge and London: Harvard University press.

Acock, Alan C. 2016. *A Gentle Introduction*. 5. utgave. Stata Press

Akershus fylkeskommune. 12.05.2013. "Politisk ledelse". Lest 09.02.2018.

<http://www.akershus.no/politikk/politisk-ledelse-og-representanter/politisk-ledelse/>

Akershus fylkeskommune. 2016. "Sa nei til avtaleforslaget om sammenslåing". 05.12.2016.

(Lest 12.03.2018). [http://www.akershus.no/om-](http://www.akershus.no/om-fylkeskommunen/presesenter/pressemeldinger/?article_id=204570)

[fylkeskommunen/presesenter/pressemeldinger/?article_id=204570](http://www.akershus.no/om-fylkeskommunen/presesenter/pressemeldinger/?article_id=204570)

Akershus fylkeskommune. 21.08.2017. "Ekspertutvalget regionreformen – innspill til nye oppgave- og ansvarsområder for de nye fylkeskommunene". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 14.03.2018).

Aust-Agder fylkeskommune. 17.11.2017. "Fylkesordfører". Lest 09.02.2018.

<https://www.austagderfk.no/politikk/politisk-organisering/fylkesordforer/>

Aust-Agder fylkeskommune. 2018. "Innstilling til fylkesutvalget 30.01.18". 25.01.2018. (Lest

31.03.2018). <https://www.austagderfk.no/nyhetsarkiv/2018/innstilling-til-fylkesutvalget-30.01.18/>

Baldersheim, Torsteinsen, and Torsteinsen, Harald. *Fylkeskommunen Som Utviklingsaktør: Handlingsrom Og Legitimitet*. Vol. 1/2000. Forskningsrapport. Universitetet i Oslo. Institutt for Statsvitenskap.

Bauer, Michael W., Diana Pitschel and Philipp Studinger. 2010. "Governance Preferences of Subnational Administrative Elites in the European Union". *Lehrstuhl Politik und Verwaltung – Working Paper Series*.

Blindheim, Torben Tøsse. 2013. "Det regionale nivåets framtid – En komparativ studie av holdninger til forvaltningsordningen blant fylkestingspolitikere på Vestlandet". Masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite & 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. DOI: 10.1080/03003930.2011.629195

Buskerud fylkeskommune. 27.05.2016. "Politisk ledelse". Lest 09.02.2018.
<http://www.bfk.no/Politikk/Politisk-ledelse-og-representanter/Politisk-ledelse/>

Chmiliar, Linda. 2012. "Case Study Surveys". *Encyclopedia of Case Study Research*. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781412957397>

Dagens Næringsliv. 02.01.2017. "Flertall imot fylkessammenslåing". (Lest 05.01.2018).
<https://www.dn.no/nyheter/2017/01/02/0626/Politikk/flertall-imot-fylkessammenslaing>

Demir, Tansu og Ronald C. Nyhan. 2008. "The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice". *Public Administration Review* 68, (1): 81-96.

Eide, Helge. 2018. "Fylkesordførerne ba om kort høringsfrist". KS, 09.02.2018. (Lest 06.05.2018). <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/kommunereformen/regionreformen-/fylkesordforerne-vil-ha-kortere-horingsfrist/>

Eielsen, Arild. 2017. "Oppgave- og ansvarsområder til de nye fylkeskommunene". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 09.03.2018).

Ekspertutvalgets rapport. 01.02.2018: *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalget-for-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2588272/>

Ertesvåg, Frank og Terje Mortensen. 2018. "Fylkesmøte endte i kaos – ber regjeringen om hjelp". *VG*, 08.02.2018. (Lest 25.04.2018).

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/oRWE4V/fylkesmoete-endte-i-kaos-ber-regjeringen-om-hjelp>

Eskelund, Esben Holm. 2016. "REGIONREFORMEN – Kristiansand får politikerne, Arendal får staten". *Arendals Tidende*, 03.10.2016. (Lest 31.03.2018).

<https://arendalstidende.no/nyheter/regionreformen-kristiansand-far-politikerne-arendal-far-staten/>

Fimreite, Anne Lise. 1996. "Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre: en studie av endring i to norske og to britiske kommuner som følge av reformene Frikommuneforsøket og Education Reform Act 1988". Doktoravhandling, Universitetet i Bergen.

Fimreite, Anne Lise. 2014. "Paradokset offentlig ledelse". *Dagens Næringsliv*, 11.08.2014. (Lest 15.03.2018).

<https://www.dn.no/meninger/debatt/2014/08/10/2055/Ledelse/paradokset-offentlig-ledelse>

Finnmark fylkeskommune. "Politikere i Finnmark fylkeskommune". Lest 09.02.2018.

<https://www.ffk.no/politikk/politikere/>

Flo, Yngve. 2004. "Staten og sjølvstyret: Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900". Avhandling til dr. Art. -graden, Det historisk-filosofiske fakultetet, Historisk institutt, Universitetet i Bergen.

Fremskrittspartiet. 2013. "Fremskrittspartiets handlingsprogram 2013-2017".

Fremskrittspartiet. 2017. "Endelig handlingsprogram 2017-2021".

Fremskrittspartiet. 2017. "Frp fra A til Å". Lest 10.01.2018. <https://www.frp.no/frp-fra-a-til-aa>

- Furunes, Eskil Wie og Sidsel Wik. 2018. "Ingen vil gi fra seg toppsjefen". *NRK*, 25.01.2018. (Lest 09.03.2018). <https://www.nrk.no/finnmark/ingen-vil-gi-fra-seg-toppsjefen-i-det-nye-storfylket-1.13884712>
- Følling, Jenny. 2017. "Ekspertutvelt for regionreforma – innspel til ytterlegare nye fylkeskommunale oppgåver". 23.08.2017. Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 09.03.2018).
- Gerring, John. 2012. "Mere Description". *British Journal of Political Science* 42, (4): 721-746.
- Gjerde, Robert. 2017. "Nord-Norge deles i to". *Aftenposten*. (Lest 05.01.2018). <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/XXak7/Nord-Norge-deles-i-to>
- Glynn, Adam N. and Nahomi Ichino. 2015. "Using Qualitative Information to Improve Causal Inference". *American Journal of Political Science* 59, (4): 1055-1071.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder. 2. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gullestad, Frida Holsten. 2017. "Ønsker ikke nye regioner". *Klassekampen*, 02.01.2017. (Lest 08.05.2018). <http://www.klassekampen.no/article/20170102/ARTICLE/170109998>
- Guttelvik, Ottar Brage og Ingunn Bekken Sjøholm. "Innspel til nye oppgåver for regionalt folkevalt nivå". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 12.03.2018).
- Haabeth, Ole. 17.08.2017. "Regionreforma – ekspertutvalg – innspill til oppgaver". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 26.02.2018).

Haugstveit, Fatima Valdes. 2016. "-Meningsløst uten Oslo". *OAVIS*, 14.11.2016. (Lest 08.05.2018). <http://www.oavis.no/artikler/debatt-meningslost-uten-oslo/364268>

Hedmark fylkeskommune. 19.01.2018. "Fylkestinget". Lest 09.02.2018.
<https://www.hedmark.org/Politikk/Fylkestinget>

Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki and Sarah Shair-Rosenfield. 2016. *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks and Arjan Schakel. 2010. *The Rise of Regional Authority – A comparative study of 42 democracies*. London og New York: Routledge.

Hogsnes, Rune og Sven Tore Løkshid. 04.12.2017. "Forslag til vedtak fra fylkesordførerne i Vestfold og Telemark".

Holmquist, Tone. 2016. "Nei til sammenslåing i Aust-Agder" *Kommunal Rapport*, 15.11.2016. (Lest 08.05.2018). <https://kommunal-rapport.no/2016/11/nei-til-sammenslaing-i-aust-agder>

Hordaland Fylkeskommune. 2017. "PS 196/17 Ekspertutvalet for regionreforma – innspel til ytterlegare nye fylkeskommunale oppgåver/ansvar". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 09.03.2018).

Hordaland fylkeskommune. 05.02.2018. "Fylkestinget og fylkesordfører". Lest 09.02.2018.
<https://www.hordaland.no/nn-NO/politikk/politisk-organisering/fylkestinget-og-fylkesordforaren/>

Hulbakk, Kjersti Bæring. 23.08.2017. "Ekspertutvalget regionreforma – innspill oppgaver". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 14.03.2018).

Høyre. 2013. "Nye ideer, bedre løsninger – Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017".

Høyre. 2017. "Vi tror på Norge – Høyres partiprogram 2017-2021".

Jacobsen, Knut Dahl. 1960. "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *PACEM Tidsskrift for militær etikk*, 01.10.2008. Tidligere publisert i Tidsskrift for samfunnsforskning, hefte 4, 1960, s. 231-248.
<http://pacem.no/2008/lojalitet-noytralitet-og-faglig-uavhengighet-i-sentraladministrasjonen/>

Jakobsen, Marianne og Svein Sundsdal. 2016. "50,1 prosent sa nei til ett Agder: -Helt åpent hva fylkestinget vil vedta". NRK, 15.11.2016. (Lest 05.01.2018).
https://www.nrk.no/sorlandet/50_1-prosent-sa-nei-til-ett-agder_-helt-apent-hva-fylkestinget-vil-vedta-1.13228829

Jansen, Alf-Inge. 1981. "Politikaren – tenestemannen og utøving av leiarskap". *PM* 1: 24-51.

Johnsen, Alf Bjarne og Silje S. Skiphamn. 2017. "Ap åpner for skilsmisse for sammenslåtte fylker etter valget". *VG*, 22.02.2017. (Lest 09.03.2018).
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/ap-aapner-for-skilsmisse-for-sammenslaatte-fylker-etter-valget/a/23931833/>

Johnsen, Ragnar. 2016. "Østfold blir en utkant i region Viken". *Moss-avis*, 28.11.2016. (Lest 08.05.2018). <https://www.moss-avis.no/debatt/aktuell-kommentar/regionreform/ostfold-blir-en-utkant-i-region-viken/o/5-67-348970>

Juul, Berit Buran og Johan Prestvik. 2016. "Flere er positive enn negative til fylkessammenslåing". *Trønder-Avisen*, 02.03.2016. (Lest 05.01.2018).
<http://www.t-a.no/nyheter/2016/03/02/Flere-er-positive-enn-negative-til-fylkessammenslaing-12226044.ece>

Kalstad, Lise Marit, Rolv Christian Topdahl og Ingvald Nordmark. 2016. "Rogaland kan revne etter nei til storregion". NRK, 13.12.2016. (Lest 09.03.2018).
<https://www.nrk.no/rogaland/rogaland-sier-nei-til-vestlandsregionen-1.13273817>

Karlsson, David. 2015. "Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders". *Regional & Federal Studies* 25, (1): 19-44.

<https://doi.org/10.1080/13597566.2014.983089>

Keating, Michael & Paul Cairney. 2012. "Introduction: Policy-making, Learning and Devolution". *Regional & Federal Studies* 22, (3): 239-250.

<https://doi.org/10.1080/13597566.2012.688269>

King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner" St. meld. nr. 14 (2014-2015). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/sec1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver". St. meld. nr. 22 (2015-2016). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. "Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå". Prop. 84 S (2016-2017). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/>

Kommunal- og regionaldepartementet. "Regionale fortrinn – regional framtid". St. meld. nr. 12 (2006-2007). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2007. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-12-2006-2007-/id440990/>

Kongsrud, Helle Therese. 2017. "-Innlandet er et naturlig navn for oss". *NRK*, 20.12.2017. (Lest 12.03.2018). <https://www.nrk.no/ho/foreslar- innlandet -1.13834064>

Lie, Berit Øxnevad. 2006. "Fylkeskommunar, regionar eller ingen av delane? Ei komparativ analyse av lokal- og regionalpolitikarar i Vest- og Nord-Noreg sine haldningar til framtidig forvaltningsordning". Masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Lorentsen, Hilde Mangset, Emil H. Indsetviken og Katrine Olsen Sjørgård. 2016. "Folket i Nordland sier nei takk til Troms". *NRK*, 06.12.2016. (Lest 08.05.2018).

<https://www.nrk.no/nordland/meningsmaling-om-regionreform-i-nord-1.13262351>

Lægred, Per og Johan P. Olsen. 1978. *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.

Løvlund, Bjørn-Frode. 2017. "Sjekk hvor få som vil slå sammen Hedmark og Oppland".

Østlendingen, 06.07.2017. (Lest 08.05.2018). <https://www.ostlendingen.no/hedmark-fylkeskommune/stortingsvalget/nyheter/sjekk-hvor-fa-som-vil-sla-sammen-hedmark-og-oppland/s/5-69-435449>

Marker, Roald, Solfrid Leirgul Øverbø og Gry Eirin Skjelbred. 2015. "-Fryktet dårlig kapasitet på sykehuset". *NRK*, 05.11.2015. (Lest 19.03.2018).

<https://www.nrk.no/telemark/fluere-vikre-mener-det-var-feil-a-legge-ned-lokalsykehus-1.12639502>

Meland, Astrid. 2018. "Ikke rart Finnmark protesterer". *VG*, 04.03.2018. (Lest 09.03.2018).

<https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/yvGOa2/ikke-rart-finnmark-protesterer>

Midtbø, Tor. 2012. *Stata – en entusiastisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Mogård, Lars Egil og Eirik Hind Sveen. 2017. "Inndeling av Nord-Norge i regioner kan bli utsatt". *NRK*, 03.03.2017. (Lest 09.01.2018).

<https://www.nrk.no/troms/inndeling-av-nord-norge-i-regioner-kan-bli-utsatt-1.13406933>

Møre og Romsdal fylkeskommune. "Fylkesordfører". Lest 09.02.2018.

<https://mrfylke.no/Politikk/Fylkesordfoerar>

NAV. 2017. "Hovedtall om arbeidsmarkedet". NAV, 22.12.2017. (Lest 10.01.2018).

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Hovedtall+om+arbeidsmarkedet>

Nerdal, Trond. 2017. "Ekspertutvalget for regionreformen – innspill til oppgaver".

24.08.2017. Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 12.03.2018).

Nord-Trøndelag fylkeskommune. "Fylkesordfører 2015-2019". Lest 09.02.2018.

<http://www.ntfk.no/Politikk/fylkesordf%C3%B8rer/Sider/default.aspx>

Nordland fylkeskommune. 2017. "Ekspertutvalget – innspill oppgaver". Brev til

ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 12.03.2018).

Nordland fylkeskommune. "Fylkesordføreren". Lest 09.02.2018.

<https://www.nfk.no/politikk/fylkestinget/fylkesordforeren/>

Nordmark, Ingvald og Lise Marit Kalstad. 2016. "Frp gravlegger Vestlandsregionen". NRK, 05.12.2016. (Lest 09.01.2018).

<https://www.nrk.no/rogaland/frp-gravlegger-vestlandsregionen-1.13260130>

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

NRK. 2017. "Beroliger ansatte i fylkeskommunen". NRK, 13.09.2017. (Lest 13.03.2018).

<https://www.nrk.no/troms/beroliger-ansatte-i-fylkeskommunen-1.13687690>

Olsen, Adrian Nyhammer og Leif Rune Løland. 2017. "Skuffet over at regjeringen ikke bruker tvang på Vestlandet". NRK, 22.02.2017. (Lest 09.01.2018).

<https://www.nrk.no/hordaland/skuffet-over-at-regjeringen-ikke-bruker-tvang-pa-vestlandet-1.13391186>

Olsen, Johan P. 1978. *Politisk Organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.

Oppland fylkeskommune. 19.04.2017. "Fylkesordfører". Lest 09.02.2018.

<https://www.oppland.no/politikk/politisk-organisasjon/fylkesordfoerer/>

Oppland fylkeskommune. 2017. "Innspill til ekspertutvalg – nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå". 22.08.2017. (Lest 12.03.2018).

Rogaland fylkeskommune. "Fylkesordfører". Lest 09.02.2018.

<http://www.rogfk.no/Politikk/Fylkesordfoerer>

Peytchev, Andy and Emilia Peytcheva. 2017. "Reduction of Measurement Error due to Survey Length: Evaluation of the Split Questionnaire Design Approach". *Survey Research Methods*. DOI: <http://dx.doi.org/10.18148/srm/2017.v11i4.7145>

Piattoni, Simona. 2009. "Multi-Level Governance: a Historical and Conceptual Analysis". *European Integration* 31, (2): 163-180. DOI: 10.1080/07036330802642755

Pressman, Jeffrey L og Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes, Third Edition, Expanded*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Regjeringen. 2017. "Regionreform". Lest 26.10.2017.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/regionreform/id2477186/>

Regjeringen. 2017. "Veien mot ny struktur". Lest 22.01.2018.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/innsikt/struktur-i-hoyere-utdanning/veien-mot-ny-struktur/id2415316/>

Regjeringen. 07.07.2017. "Nye fylker". *Regjeringen.no*. Lest 13.03.2018.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>

Regjeringen. 14.06.2017. "Ekspertutvalg skal vurdere flere oppgaver til de nye fylkeskommunene". Pressemelding, *Regjeringen.no*. Lest 14.03.2018.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-skal-vurdere-flere-oppgaver-til-de-nye-fylkeskommunene/id2556783/>

Regjeringen. 09.01.2018. "Nye kommuner og navn". Lest 22.01.2018.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/nye-kommuner/id2470015/>

Regjeringserklæring. 13.10.2005. "Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09).

Regjeringserklæring. 14.01.2018. "Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre".

Resvoll, Jørn og Marit Eilertsen. 2017. "Avgjørelsen er tatt: Nord-Norge deles i to". NRK, 03.05.2017. (Lest 09.01.2018).

<https://www.nrk.no/troms/avgjorelsen-er-tatt-nord-norge-deles-i-to-1.13499462>

Ringdal, Kristen. 2007. *Enhet og Mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Ruud, Øystein. 2017. "Ekspertutvalget regionreformen – innspill oppgaver til nye fylker". 24.08.2017. Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 12.03.2018).

Saito, Fumihiko. 2008. *Foundations for Local Governance: decentralization in comparative perspectives*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Sandmo, Espen og Morten Karlsen. 2017. "Professor tror makta havner i Trondheim". *NRK*, 13.12.2017. (Lest 12.03.2018). <https://www.nrk.no/trondelag/tror-makta-havner-i-trondheim-1.13822653>

Sanner, Jan Tore. 2015. "Invitasjon til å delta i reformprosessen". *Regjeringen.no*. Lest 21.11.2017. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen/id2426311/>.

Sejersted, Fredrik. 2014. "Spenningene mellom politikk og embetsverk". *Stat og styring*, 24 (1): 18-20.

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

Simonsen, Stian Wåsjør og Sjur Øverås Knudsen. 2015. "Sykehusansatte med sørgebånd". *NRK*, 24.06.2015. (Lest 19.03.2018). <https://www.nrk.no/telemark/sykehusansatte-med-sorgeband-pa-siste-dag-1.12426116>

Skuseth, Torill. 2016. "Flest vil bevare fylket". *rbnett*, 10.05.2016. (Lest 08.05.2018). <https://www.rbnett.no/nyheter/2016/05/10/Flest-vil-bevare-fylket-12716882.ece>

Sogn og Fjordane fylkeskommune. 04.01.2018. "Fylkespolitikarane". Lest 09.02.2018. <http://www.sfj.no/fylkespolitikarane.361166.nn.html>

Solli, Annette, Ole Haaberg og Roger Ryberg. "Avtale om sammenslåing av Akershus, Buskerud og Østfold". 03.11.2016.

Statistisk Sentralbyrå. 2017. "Folkemengde og befolkningsendringar". Lest 23.01.2018.

<https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/?rxid=91da3012-3c81-44e8-84f6-abdce37c9658>

Statistisk Sentralbyrå. 2017. "Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre – personer, etter region, innvandringskategori, statistikkvariabel og år". Lest 11.01.2018.

<https://www.ssb.no/statbank/table/05182/tableViewLayout1/?rxid=5306aa58-fae1-4938-8dfc-f991b4dc0406>

Statistisk Sentralbyrå. 10.10.2017. "Fylkesfordelt nasjonalregnskap". Lest 10.01.2018.

<https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/fnr>

Store Norske Leksikon. 2011. "Oslo – administrasjon". 26.01.2011. (Lest 15.03.2018).

https://snl.no/Oslo_-_administrasjon

Stortinget. 02.05.2017. "Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité tirsdag 2. mai 2017". Lest 22.01.2018. [https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004059)

[Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004059](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004059)

Stortinget. 07.11.2017. "Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité tirsdag 7. november 2017". Lest 22.01.2018. [https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004105)

[Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004105](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004105)

Stortinget. Videoarkiv. "Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité tirsdag 7. november 2017 kl. 10.30" 1:05:10. 22.01.2018. [https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-)

[pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-)

[full/Hoeringssal1/11/07/Hoeringssal1-20171107-](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-)

[102557.mp4&msid=243&dateid=10004105](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-)

- Studinger, Philipp and Michael W. Bauer. 2012. "Regional demands for policy participation in the EU multilevel system". *European Journal of Government and Economics* 1, (1): 9-29
- Sundtoft, Tine. 2017. "Oppgave- og ansvarsområder til de nye fylkeskommunene". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 09.03.2018).
- Sveen, Per-Gunnar. 2017. "Svar – Ekspertutvalget regionreformen – innspill oppgaver". 22.08.2017. Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 12.03.2018).
- Svendsen, Joachim Meier. 2017. "Disse kommunene blir slått sammen". Høyre, 22.02.2017. (Lest 10.01.2018). <https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2017/suksess-for-kommune-og-kommunesammenslaing/>
- Svenningsen, Jens. 2018. "Lysaker eller Sandvika blir trolig kontorstedet for Viken". Budstikka, 05.01.2018. (Lest 09.01.2018). <https://www.budstikka.no/kommune-og-regionreformen/viken-fylke/anette-solli/lysaker-eller-sandvika-blir-trolig-kontorstedet-for-viken/s/5-55-597709>
- Sør-Trøndelag fylkeskommune. "Fylkesordføreren". Lest 09.02.2018. https://www.stfk.no/no/Politikk_og_demokrati/Fylkesordforeren/
- Tatham, Michaël and Michael W. Bauer. 2014. "Competence ring-fencing from below? The drivers of regional demands for control over upwards dispersion". *Journal of European Public Policy* 21, (9): 1367-1385. DOI: 10.1080/13501763.2014.923017
- Tatham, Michaël and Michael W. Bauer. 2014. "Support from Below? Supranational institutions, regional élites and governance preferences". *Journal of Public Policy* 34, (2): 237-267.
- Tatham, Michaël and Michael W. Bauer. 2015. "The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis". *Journal of Public Administration Research And Theory* 26, (4): 631-646. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv035>

Tatham, Michaël and Michael W. Bauer. 2016. "Functionalism, Identity or Endogenous Growth? The Bottom-Up Dynamics of Competence Allocation". Unpublished manuscript.

Telemark fylkeskommune. 2017. "Melding om ferdig behandlet sak". 24.08.2017. Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 19.03.2018).

Telemark fylkeskommune. "Politisk ledelse". Lest 09.02.2018.

<https://www.telemark.no/Politikk/Politisk-ledelse>

Tho, Einar. 2017. "Flertall mot sammenslåing i Rogaland". *Haugesunds Avis*, 28.03.2017. (Lest 08.05.2018). <https://www.h-avis.no/nyheter/naringsliv/undersokelse/flertall-mot-sammenslaing-i-rogaland/s/5-62-394036>

Tomassen, Jan Harald, Einar Orten Trovåg og Øystein Antonsen. 2018. "Ny melingsmåling: Mæland møter stor motstand i nord". *NRK*, 14.03.2018. (Lest 26.05.2018). <https://www.nrk.no/finnmark/stort-flertall-i-troms-og-finnmark-mot-sammenslaing-1.13959263>

Troms fylkeskommune. 14.06.2017. "Fylkestinget". Lest 09.02.2018.

<http://www.tromsfylke.no/#/innhold/politikk/fylkestinget/>

Troms fylkeskommune. 2017. "Ekspertutvalget regionreformen – innspill oppgaver fra Troms fylkeskommune". 24.08.2017. Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 12.03.2018).

Trovåg, Einar Orten og Phillip Andre Johannesborg. 2018. "Kvil i fred, Finnmark". *NRK*, 07.05.2018. (Lest 08.05.2018). <https://www.nrk.no/finnmark/kvil-i-fred -finnmark-1.14026164>

Van den Brande, Luc. 2010. "Foreword". I *The Rise of Regional Authority – A comparative study of 42 democracies*, av Liesbet Hooghe, Gary Marks og Arjan Schakel. London og New York: Routledge.

Vest-Agder fylkeskommune. 21.09.2016. "Politisk ledelse". Lest 09.02.2018.

<http://www.vaf.no/politikk/politisk-ledelse/>

Vestfold fylkeskommune. "Politisk ledelse". Lest 09.02.2018. <https://www.vfk.no/Politikk-og-partnerskap/Politisk-ledelse/>

Vestfold fylkeskommune. 2017. "Innspill til ekspertutvalget fra Vestfold fylkeskommune". Brev til ekspertutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Lest 26.02.2018).

Weber, Max. 1978. *Economy And Society, edited by Guenther Roth og Claus Wittich*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Østfold Fylkeskommune. 2016. "Region Viken – Ny folkevalgt region?".

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Kommunal%20styring/kommunekonferansen%202016/Region%20Viken%20-%20fylkesordf%C3%B8rer%20Ole%20Haabeth.pdf>.

Østfold fylkeskommune. 10.03.2017. "Fylkestinget". Lest 09.02.2018.

https://www.ostfold.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=488&I=24573&m=1390

Åsnes, Aleksander. 2018. "Milliard-krangel skapar splid i det nye "Vestlandet"". *NRK*, 09.03.2018. (Lest 09.03.2018). <https://www.nrk.no/sognogfjordane/milliard-krangel-skapar-splid-i-det-nye-vestlandet -1.13952517>

Vedlegg

Variabeloversikt

Politikkområdene - fylke

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Primærhelsetjenesten	1264	0/9	1.73	1.66
Spesialisthelsetjenesten	1271	0/9	2.7	2.28
Utdanning - grunnskole	1296	0/9	1.29	1.6
Utdanning – videregående	1296	0/9	6.57	2.23
Utdanning - høyere	1296	0/9	1.97	1.94
Klima og miljø	1296	0/9	3.05	1.48
Landbruk	1296	0/9	3.2	1.8
Trafikk og samferdsel	1296	0/9	3.8	1.65
Kultur – bibliotek, museum, teater	1296	0/9	3.54	1.55
Kultur – arrangement og tilskuddsforvaltning	1296	0/9	4.2	1.86
Idrett	1296	0/9	3.3	1.65
Arbeidsmarked (inkl. NAV)	1296	0/9	2.4	1.76
Integrering	1296	0/9	2.12	1.37
Regional planlegging	1296	0/9	5.86	1.95
Arealplanlegging	1296	0/9	2.65	1.53
Samfunnsutvikling	1296	0/9	3.65	1.6

Politikkområdene – stat

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Primærhelsetjenesten	1268	0/9	2.36	1.66
Spesialisthelsetjenesten	1291	0/9	4.61	2.64
Utdanning - grunnskole	1296	0/9	1.8	1.89
Utdanning – videregående	1296	0/9	1.65	1.78
Utdanning - høyere	1296	0/9	6.62	2.21
Klima og miljø	1296	0/9	3.7	1.8
Landbruk	1296	0/9	3.21	1.93
Trafikk og samferdsel	1296	0/9	3.45	1.66
Kultur – bibliotek, museum, teater	1296	0/9	2.46	1.45
Kultur – arrangement og tilskuddsforvaltning	1296	0/9	2.16	1.59
Idrett	1296	0/9	2.32	1.5
Arbeidsmarked (inkl. NAV)	1296	0/9	4.01	2.13
Integrering	1296	0/9	3.25	1.74
Regional planlegging	1296	0/9	1.76	1.5
Arealplanlegging	1296	0/9	2.04	1.43
Samfunnsutvikling	1296	0/9	3.06	1.59

Politikkområdene - kommune

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Primærhelsetjenesten	1289	0/9	5.02	2.59
Spesialisthelsetjenesten	1265	0/9	1.78	1.8
Utdanning - grunnskole	1296	0/9	5.89	2.49
Utdanning – videregående	1296	0/9	.766	1.29
Utdanning - høyere	1296	0/9	.39	.8
Klima og miljø	1296	0/9	2.24	1.22
Landbruk	1296	0/9	2.58	1.63
Trafikk og samferdsel	1296	0/9	1.744	1.2
Kultur – bibliotek, museum, teater	1296	0/9	2.99	1.51
Kultur – arrangement og tilskuddsforvaltning	1296	0/9	2.62	1.59
Idrett	1296	0/9	3.36	1.7
Arbeidsmarked (inkl. NAV)	1296	0/9	2.58	1.63

Integrering	1296	0/9	3.61	1.59
Regional planlegging	1296	0/9	1.37	1.22
Arealplanlegging	1296	0/9	3.3	1.61
Samfunnsutvikling	1296	0/9	2.28	1.21

Bakgrunnsgruppens variabler

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Ideologi	1191	1/5	2.49	1.29
Tilknytning	1284	1/10	7.79	2.13
Utdanningslengde*	1296	1/4	2.7	.59
Utdanningssted	1079	0/1	1.68	.37

*Omkodet fra spørreskjemaet:

Originale kategorier	Omkodet
Grunnskole	Grunnskole og VGS
Videregående skole	Fagskole / bachelorgrad
Fagskole	Mastergrad
Universitet og høyskole, 1-3 år	Doktorgrad
Universitet og høyskole, 4-5 år	
Doktorgrad	

Karrieregruppens variabler

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Ansiennitet*	1296	1/9	2.51	1.72
Hierarki	1293	1/3	1,29	.6
Privat sektor erfaring	1294	0/1	.709	.7

* Originale verdier: 0-45 – omkodet til intervaller på 5 år

Holdninggruppens variabler

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Tvangssammenslåing	1264	1/5	2.45	1.37
Frivillig sammenslåing	1270	1/5	3,78	1.16
Økt regionalt selvstyre	1257	1/5	4,19	.94
Bedre regionalt tjenestetilbud	1268	1/5	4,52	.75
Redusere byråkrati/effektivitet	1268	1/5	3,89	1.06
Syn på reformen over tid*	1194	1/4	2,5	1.01

*Omkodet fra spørreskjemaet:

Originale kategorier for respondentene	Omkodet
0: Usikker	1: Blitt mer negativ til endringer
1: Mener det samme som	2: Mener det samme som før
2: Blitt mer negativ til endringer	3: Ønsker oppgaver, men ikke sammenslåing
3: Ønsker oppgaver, men ikke sammenslåing	4: Er nå mer positiv til sammenslåing og oppgaver
4: Er nå mer positiv til sammenslåing og oppgaver	

Demografigruppens variabler

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Befolkning*	1296	.76/6.04	2,94	1.61
Innvandring**	1296	.99/9.52	3,72	2.65

* Verdiene er delt på 100,000

** Verdiene er delt på 10,000

Økonomigruppens variabler

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Sentrum/periferi	1296	0/1	.4	.49
Arbeidsledighet	1296	1.5/3.2	2.28	.519
BNP*	1296	8/10.7	9.3	.809

* Verdiene er delt på 10

Geografigruppens variabler

Variabel	N	Min/max	Gj-snitt	Standardavvik
Landsdel	1296	0/5	2.56	1.46
Kommunereform	1296	0/1	.52	.49

Variablene på fylkesnivå – verdier for hvert fylke og kilder

Fylke	Befolkning*	Innvandring**	BNP***	Arbeidsledighet (%) ****
Østfold	292893	38648	86	2.8
Akershus	604368	95221	103	1.9
Hedmark	196190	17225	85	1.7
Oppland	189479	17034	80	1.6
Buskerud	279714	42670	95	2.4
Vestfold	247048	29329	86	2.7
Telemark	173307	18595	95	2.4
Aust-Agder	116673	12954	87	3.0
Vest-Agder	184116	22601	94	2.7
Rogaland	472024	68666	107	3.2
Hordaland	519963	62850	102	2.7
Sogn og Fjordane	110266	12954	89	1.5
Møre og Romsdal	266274	29271	98	2.4
Sør-Trøndelag	317363	33518	98	1.9
Nord-Trøndelag	137233	10384	82	1.9
Nordland	242866	21295	90	1.9
Troms	165632	16921	87	1.6
Finnmark	76149	9955	84	2.8

*Kilde: SSB (2017) - <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/?rxid=91da3012-3c81-44e8-84f6-abdce37c9658>

**Kilde: SSB (2017) - <https://www.ssb.no/statbank/table/05182/tableViewLayout1/?rxid=5306aa58-fae1-4938-8dfc-f991b4dc0406>

***Kilde: SSB (2017) - <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/fnr>

****Kilde: NAV (2017) - <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Hovedtall+om+arbeidsmarkedet>

Politikkområdekorrelasjonenes standardfeil*

	Spes. helse	Prim. helse	Utd. Grunn	Utd. - VGSS	Utd. - høyere	Klima	Landbruk	Samferdsel	Kultur	Kultur - tilskudd	Idrett	Arbeid	Inngenting	Reg. Plan	Samf. Utv.	Arealplan
Ideologi	(0,0516)	(0,0372)	(0,0357)	(0,0497)	(0,0432)	(0,0330)	(0,0401)	(0,0365)	(0,0344)	(0,0409)	(0,0365)	(0,0387)	(0,0305)	(0,0431)	(0,0353)	(0,0338)
Bakgrunn	(0,0301)	(0,0221)	(0,0209)	(0,0286)	(0,0254)	(0,0191)	(0,0234)	(0,0214)	(0,0200)	(0,0241)	(0,0215)	(0,0229)	(0,0179)	(0,0254)	(0,0207)	(0,0201)
Utd. Lengde	(0,109)	(0,0787)	(0,0755)	(0,105)	(0,0906)	(0,0696)	(0,0848)	(0,0778)	(0,0729)	(0,0872)	(0,0778)	(0,0830)	(0,0645)	(0,0916)	(0,0754)	(0,0721)
Utd. Sted (Oslo/ikke Oslo)	(0,187)	(0,137)	(0,128)	(0,181)	(0,158)	(0,119)	(0,144)	(0,133)	(0,124)	(0,149)	(0,132)	(0,140)	(0,109)	(0,159)	(0,130)	(0,125)
Ansienhet	(0,0373)	(0,0271)	(0,0257)	(0,0355)	(0,0313)	(0,0238)	(0,0290)	(0,0265)	(0,0249)	(0,0299)	(0,0266)	(0,0284)	(0,0220)	(0,0314)	(0,0258)	(0,0247)
Karriere	(0,107)	(0,0780)	(0,0742)	(0,102)	(0,0898)	(0,0682)	(0,0831)	(0,0762)	(0,0717)	(0,0851)	(0,0765)	(0,0818)	(0,0635)	(0,0896)	(0,0740)	(0,0710)
Privat sektor erfaring	(0,142)	(0,103)	(0,0983)	(0,136)	(0,119)	(0,0907)	(0,110)	(0,101)	(0,0947)	(0,114)	(0,101)	(0,108)	(0,0841)	(0,120)	(0,0980)	(0,0940)
Tvangssammenslåing	(0,0476)	(0,0345)	(0,0330)	(0,0456)	(0,0398)	(0,0303)	(0,0372)	(0,0341)	(0,0320)	(0,0382)	(0,0341)	(0,0363)	(0,0282)	(0,0402)	(0,0331)	(0,0316)
Frivillig sammenslåing	(0,0558)	(0,0404)	(0,0387)	(0,0534)	(0,0468)	(0,0357)	(0,0432)	(0,0399)	(0,0372)	(0,0448)	(0,0399)	(0,0427)	(0,0329)	(0,0470)	(0,0384)	(0,0370)
Holdninger	(0,0691)	(0,0503)	(0,0483)	(0,0654)	(0,0577)	(0,0431)	(0,0536)	(0,0485)	(0,0453)	(0,0536)	(0,0483)	(0,0527)	(0,0411)	(0,0559)	(0,0467)	(0,0456)
Regionalt selvstyre	(0,0863)	(0,0632)	(0,0602)	(0,0821)	(0,0730)	(0,0543)	(0,0673)	(0,0617)	(0,0578)	(0,0685)	(0,0615)	(0,0662)	(0,0514)	(0,0721)	(0,0596)	(0,0569)
Regionalt tjenestetilbud	(0,0610)	(0,0447)	(0,0426)	(0,0586)	(0,0514)	(0,0387)	(0,0477)	(0,0437)	(0,0412)	(0,0492)	(0,0439)	(0,0470)	(0,0364)	(0,0514)	(0,0425)	(0,0408)
Redusere byråkrati / effektiv	(0,0669)	(0,0481)	(0,0461)	(0,0626)	(0,0562)	(0,0430)	(0,0520)	(0,0482)	(0,0451)	(0,0540)	(0,0480)	(0,0508)	(0,0394)	(0,0554)	(0,0466)	(0,0445)
Syn på reformen	(0,0397)	(0,0291)	(0,0276)	(0,0383)	(0,0333)	(0,0254)	(0,0308)	(0,0284)	(0,0264)	(0,0318)	(0,0284)	(0,0302)	(0,0236)	(0,0336)	(0,0274)	(0,0263)
Demografi	(0,0242)	(0,0178)	(0,0168)	(0,0234)	(0,0203)	(0,0155)	(0,0187)	(0,0173)	(0,0161)	(0,0194)	(0,0173)	(0,0184)	(0,0144)	(0,0205)	(0,0167)	(0,0161)
Innvandring	(0,131)	(0,0955)	(0,0909)	(0,126)	(0,110)	(0,0838)	(0,102)	(0,0938)	(0,0878)	(0,105)	(0,0938)	(0,0999)	(0,0778)	(0,111)	(0,0909)	(0,0866)
Sentrumprioritet	(0,124)	(0,0901)	(0,0860)	(0,119)	(0,104)	(0,0792)	(0,0965)	(0,0886)	(0,0830)	(0,0995)	(0,0884)	(0,0946)	(0,0735)	(0,105)	(0,0859)	(0,0819)
Økonomi	(0,0792)	(0,0577)	(0,0551)	(0,0765)	(0,0665)	(0,0508)	(0,0616)	(0,0568)	(0,0530)	(0,0636)	(0,0568)	(0,0605)	(0,0471)	(0,0671)	(0,0549)	(0,0526)
BNP	(0,129)	(0,0937)	(0,0893)	(0,124)	(0,108)	(0,0823)	(0,100)	(0,0920)	(0,0862)	(0,103)	(0,0919)	(0,0983)	(0,0762)	(0,109)	(0,0893)	(0,0853)
Kommunerreform	(0,235)	(0,172)	(0,165)	(0,229)	(0,200)	(0,152)	(0,184)	(0,170)	(0,158)	(0,191)	(0,169)	(0,181)	(0,141)	(0,201)	(0,164)	(0,157)
Sørlandet	(0,161)	(0,118)	(0,113)	(0,156)	(0,137)	(0,104)	(0,126)	(0,116)	(0,108)	(0,130)	(0,116)	(0,124)	(0,0961)	(0,137)	(0,112)	(0,108)
Geografi	(0,217)	(0,157)	(0,152)	(0,211)	(0,184)	(0,140)	(0,170)	(0,156)	(0,145)	(0,176)	(0,156)	(0,167)	(0,130)	(0,185)	(0,151)	(0,145)
Trøndelag	(0,196)	(0,143)	(0,136)	(0,189)	(0,165)	(0,125)	(0,152)	(0,140)	(0,130)	(0,157)	(0,139)	(0,149)	(0,116)	(0,165)	(0,135)	(0,130)
Nord-Norge	(0,128)	(0,0935)	(0,0888)	(0,124)	(0,108)	(0,0823)	(0,100)	(0,0919)	(0,0860)	(0,103)	(0,0918)	(0,0982)	(0,0761)	(0,109)	(0,0892)	(0,0852)
Kjønn	(0,0606)	(0,0438)	(0,0417)	(0,0579)	(0,0508)	(0,0386)	(0,0471)	(0,0432)	(0,0405)	(0,0485)	(0,0432)	(0,0462)	(0,0357)	(0,0510)	(0,0419)	(0,0401)
Kontroll	(0,134)	(0,0979)	(0,0933)	(0,130)	(0,113)	(0,0861)	(0,105)	(0,0963)	(0,0901)	(0,108)	(0,0962)	(0,103)	(0,0799)	(0,114)	(0,0933)	(0,0890)
Politisk ledelse																

*Se tabell 7.3 for regresjonskoeffisientene

Meldeskjema til og bekreftelse fra NSD/Personvernombudet



MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.6) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Intro		
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	En person vil være direkte identifiserbar via navn, personnummer, eller andre personentydige kjennetegn. Les mer om hva personopplysninger er.
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Navn <input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Adresse <input type="checkbox"/> E-post <input type="checkbox"/> Telefonnummer <input type="checkbox"/> Annet	NB! Selv om opplysningene skal anonymiseres i oppgaver/rapport, må det krysses av dersom det skal innhentes/registreres personidentifiserende opplysninger i forbindelse med prosjektet. Les mer om hva behandling av personopplysninger innebærer.
Annet, spesifiser hvilke		
Samles det inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner (indirekte personidentifiserende opplysninger)?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke	alder, kjønn, yrke, utdanning	NB! For at stemme skal regnes som personidentifiserende, må denne bli registrert i kombinasjon med andre opplysninger, slik at personer kan gjenkjennes.
Skal det registreres personopplysninger (direkte/indirekte/via IP-/epost adresse, etc) ved hjelp av nettbaserte spørreskjema?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	Les mer om nettbaserte spørreskjema .
Blir det registrert personopplysninger på digitale bilde- eller videoopptak?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Bilde/videoopptak av ansikter vil regnes som personidentifiserende.
Søkes det vurdering fra REK om hvorvidt prosjektet er omfattet av helseforskningsloven?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	NB! Dersom REK (Regional Komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) har vurdert prosjektet som helseforskning, er det ikke nødvendig å sende inn meldeskjema til personvernombudet (NB! Gjelder ikke prosjekter som skal benytte data fra pseudonyme helseregistre). Les mer. Dersom tilbakemelding fra REK ikke foreligger, anbefaler vi at du avventer videre utfylling til svar fra REK foreligger.
2. Prosjektittel		
Prosjektittel	Det nye regionale nivået: regionale preferanser for nye oppgaver i kontekst av regionreformen i Norge	Oppgi prosjektets tittel. NB! Dette kan ikke være «Masteroppgave» eller liknende, navnet må beskrive prosjektets innhold.
3. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Universitetet i Bergen	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, har den ikke avtale med NSD som personvernombud. Vennligst ta kontakt med institusjonen. Les mer om behandlingsansvarlig institusjon .
Avdeling/Fakultet	Det samfunnsvitenskapelige fakultet	
Institutt	Institutt for sammenliknende politikk	
4. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		
Fornavn	Anne Lise	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt. Les mer om daglig ansvarlig .
Etternavn	Fimreite	
Stilling	Professor	Daglig ansvarlig og student må i utgangspunktet være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig.
Telefon	+47 55 58 32 93	
Mobil	+47 900 83 619	Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.
E-post	Anne.Fimreite@uib.no	
Alternativ e-post	Anne.Fimreite@uib.no	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.



Anne Lise Fimreite
Christiesgt.15
5007 BERGEN

Vår dato: 12.10.2017

Vår ref: 56086 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 20.09.2017.
Meldingen gjelder prosjektet:

<i>56086</i>	<i>Det nye regionale nivået: regionale preferanser for nye oppgaver i kontekst av regionreformen i Norge</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Bergen, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Anne Lise Fimreite</i>
<i>Student</i>	<i>Thomas Margel Myksvoll</i>

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Universitetet i Bergen sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Universitetet i Bergen er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger

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

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS
NSD – Norwegian Centre for Research Data

Harald Hårfagres gate 29
NO-5007 Bergen, NORWAY

Tel: +47-55 58 21 17
Faks: +47-55 58 96 50

nsd@nsd.no
www.nsd.no

Org.nr. 985 321 884

Endrings skjema

for endringer i forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt

(jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter)

Endrings skjema sendes per e-post til: personvernombudet@nsd.no

1. PROSJEKT	
Navn på daglig ansvarlig: Anne Lise Fimreite	Prosjektnummer: 56086
Evt. navn på student: Thomas Margel Myksvoll	

2. BESKRIV ENDRING(ENE)	
Endring av daglig ansvarlig/veileder:	<i>Ved bytte av daglig ansvarlig må bekreftelse fra tidligere og ny daglig ansvarlig vedlegges. Dersom vedkommende har sluttet ved institusjonen, må bekreftelse fra representant på minimum instituttnivå vedlegges.</i>
Endring av dato for anonymisering av datamaterialet:	<i>Ved forlengelse på mer enn ett år utover det deltakerne er informert om, skal det fortrinnsvis gis ny informasjon til deltakerne.</i>
Gis det ny informasjon til utvalget? Ja: _____ Nei: __x__ Hvis nei, begrunn: Blir ikke forlenget, informasjonen som gis til utvalget er det samme	
Endring av metode(r):	<i>Angi hvilke nye metoder som skal benyttes, f.eks. intervju, spørreskjema, observasjon, registerdata, osv.</i>
Endring av utvalg: Utvalget endres fra 30 i hver fylkesadministrasjon til alle ansatte i administrasjonene	<i>Dersom det er snakk om små endringer i antall deltakere er endringsmelding som regel ikke nødvendig. Ta kontakt på telefon før du sender inn skjema dersom du er i tvil.</i>
Annet: Legges til spørsmål om utvalgets politiske ståsted (venstre, sentrum-venstre, sentrum, sentrum-høyre, høyre) og spørsmål om de er ledere, mellomledere eller saksbehandlere i administrasjonen	

3. TILLEGGSOPPLYSNINGER

4. ANTALL VEDLEGG	
	<i>Legg ved eventuelle nye vedlegg (informasjonsskriv, intervjuguide, spørreskjema, tillatelser, og liknende.)</i>

Har du spørsmål i forbindelse med utfylling av skjemaet, ta gjerne kontakt med Personvernombudet hos NSD, telefon 55 58 81 80

Anne Lise Fimreite
Institutt for sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen
Christiesgt.15
5007 BERGEN

Vår dato: 09.11.2017

Vår ref: 56086/5/BGH/LR

Deres dato:

Deres ref:

BEKREFTELSE PÅ ENDRING

Vi viser til endringsmelding mottatt 27.10.2017 for prosjektet;

56086

Det nye regionale nivået: regionale preferanser for nye oppgaver i kontekst av regionreformen i Norge

Endringen består i at spørreskjemaet nå inkluderer spørsmål om utvalgets politiske preferanser og spørsmål om hvorvidt deltakerne er ledere, mellomledere og saksbehandlere i administrasjonen.

Personvernombudet har vurdert endringsmeldingen, med vedlegg mottatt 08.11.2017, og finner at behandlingen vil være regulert av personopplysningsforskriften § 7-27, og ikke personopplysningsloven § 31 som først vurdert. Bakgrunnen for denne vurderingen er at det nå innhentes sensitive personopplysninger om utvalgets politiske oppfatning.

Personvernombudet legger til grunn at prosjektopplegget for øvrig er uendret.

Personvernombudet vil ved prosjektlutt, 01.06.2018, rette en henvendelse vedrørende status for behandling av personopplysninger.

Ta gjerne kontakt dersom noe er uklart.

Vennlig hilsen


Marianne Høgetveit Myhren


Belinda Gloppen Helle

Kopi: Thomas Margel Myksvoll

Brevet fra Institutt for sammenliknende politikk som ble sendt til fylkenes postmottak



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for sammenliknende politikk

Til den det gjelder

Bergen 20.11. 2017

Vedrørende spørreundersøkelse i forbindelse med masteroppgave i sammenliknende politikk

Mastergradsstudent Thomas Margel Myksvoll ved Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, er i gang med en masteroppgave med arbeidstittelen "Det nye regionale nivået: regionale administrative preferanser for nye oppgaver i kontekst av regionreformen i Norge".

Grunnlaget for analysen i oppgaven er en spørreundersøkelse som sendes til ansatte i fylkesadministrasjonene med spørsmål om deres holdninger til regionreformen. Spørreundersøkelsen er godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD, og følges opp av veileder professor Anne Lise Fimreite.

Beklageligvis har spørreundersøkelsen gått ut til respondentene med mangelfulle bakgrunnsopplysninger. Disse opplysningene framgår av vedlegget til dette brevet. Instituttet håper på et godt samarbeid med fylkeskommunene om denne undersøkelsen og at vedlagte brev kan bidra til å rydde eventuelle uklarheter av veien.

Med vennlig hilsen,

Tom Gundersen
Administrasjonsleder

Telefon 55580000
postmottak@uib.no
Internett www.uib.no
Org no. 874 789 542

Institutt for sammenliknende
politikk
Telefon 55582175 /78
Telefaks 55589425
post@isp.uib.no

Postadresse
Postboks 7802
5020 Bergen

Besøksadresse
Christiesgt. 15
Bergen

side 1 av 1

Informasjonsmail til fylkeskommunenes administrative ledelser

Hei,

viser til telefonsamtale angående spørreundersøkelse om regionreformen. Den er en del av en masteroppgave med samme tema, og gjøres på institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen. Undersøkelsen (og prosjektet som helhet) går ut på å forstå fylkesadministrasjonenes holdninger og preferanser for sammenslåingene og muligheten for nye oppgaver til de nye regionene. Undersøkelsen gjøres via et elektronisk verktøy, levert av SurveyXact.

Legger ved en docx-versjon av undersøkelsen, og liste over utvalget fra (fylkeskommunens) fylkesadministrasjon.

Noen av spørsmålene handler om bakgrunnsinformasjon til de ansatte, dette er klarert med Personvernombudet (NSD). Videre vil all data behandles konfidensielt og anonymt, og kun jeg vil ha tilgang på disse dataene. For å se mer om hvordan SurveyXacts sikkerhet, se <https://www.surveyxact.no/produkt/sikkerhet/>

Om du har noen spørsmål om prosjektet, undersøkelsen eller noe annet, er det bare å sende mail eller ringe på tlf 92614099

mvh

Thomas Myksvoll

Distribusjonsmail som ble sendt til respondentene

Hei,

jeg jobber for tiden med en masteroppgave på institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen. Prosjektet tar for seg regionreformen - spesifikt fylkesadministrativt ansattes holdninger til reformen, både til sammenslåingene, og til de nye oppgavene og ansvarsområdene fylkeskommunene kan få. Jeg håper derfor du ønsker å svare på noen spørsmål om dette.

Du er valgt ut til å delta basert på avdeling og stillingstittel på nettsiden til ditt fylke. Dersom du ikke har noe med fylkesadministrasjonen å gjøre, kan du se bort fra denne undersøkelsen. Det tar 5-10 minutter å gjennomføre, deltagelse er frivillig og svarene dine er anonyme.

NB: undersøkelsen bør gjennomføres på Firefox eller Chrome, da det har vært noen som har hatt problemer med bruk av Microsoft Edge.

Klikk her for å gå til undersøkelsen:

(Link)

Respondentnøkkel (brukes til å logge inn dersom nødvendig)

(Nøkkel)

Første oppfølgingsmail

Hei,

for noen uker siden sendte jeg en mail om en spørreundersøkelse om regionreformen, som gjøres i forbindelse med en masteroppgave på Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen. Videre har postmottaket til fylket mottatt en bekreftelse fra Instituttet på at dette gjennomføres i forbindelse med et forskningsprosjekt tilknyttet UiB, og fylkesrådmannen har gitt godkjenning til dette. Under finner du også detaljert informasjon om oppgavens formål, databehandling, m.m.

Du mottar denne mailen ettersom du ikke har svart på undersøkelsen. Det er fremdeles mulig å svare, dersom du ønsker det.

For å komme til undersøkelsen, trykk på lenken under.
(Link)

Respondentnøkkel for å logge inn, dersom det trengs:
(Nøkkel)

Postmottaket til fylket har mottatt en bekreftelse fra Instituttet på at dette gjennomføres i forbindelse med et forskningsprosjekt tilknyttet UiB.

Bakgrunn og formål:

Juni 2017 vedtok Stortinget sammenslåing av et flertall av landets fylker. Formålet med dette er i følge Stortingsmelding 22 (2015-2016) "Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver", og proposisjon 84 S (2016-2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå" å effektivisere, demokratisere, og å overføre nye oppgaver til fylkene. Med bakgrunn i dette, gjennomfører jeg en masteroppgave der fylkenes administrativt ansattes holdninger til sammenslåingene, og til nye oppgaver til fylkeskommunene undersøkes.

Oppgaven skrives på institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen. Problemstillingen lyder som følger: Hva er regionalt administrativt ansattes preferanser for oppgaveoverføring til fylkene - og hva påvirker disse preferansene?

For å undersøke dette, er det utarbeidet en spørreundersøkelse til de ansatte i fylkesadministrasjonene. Undersøkelsen sendes til ansatte basert på deres stillingstittel og avdelingene de er ansatt i. Denne informasjonen er hentet fra fylkeskommunenes åpne nettsider.

Undersøkelsen omfatter personopplysninger, holdninger til fylkessammenslåinger, holdninger til argumentene som er brukt i regionreformprosessen, holdninger til hvilket forvaltningsnivå ulike politikkområder ønskes lagt til. Ettersom personopplysninger (alder, kjønn, utdanning, politisk ståsted og arbeidsforhold som ansiennitet, saksfelt og posisjon i administrasjonen) inkluderes i undersøkelsen, er den meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS. Undersøkelsen er vurdert og godkjent først etter personvernopplysningsloven § 31, deretter personopplysningsforskriften §7-27.

Hva skjer med informasjonen?

Svarene som kommer inn i undersøkelsen, studiens data, registreres og behandles elektronisk. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun jeg og min veileder vil etter tillatelsen som er gitt av personvernombudet ha tilgang til opplysningene.

Anonymitet i oppgaven:

Deltagerne vil ikke kunne gjenkjennes i oppgaven, alle svar samles og analyseres anonymt. Resultatene vil ikke analyseres pr. fylke, da det kan (grunnet bakgrunnsinformasjonen) gjøre enkeltrespondenter identifiserbare. Resultatene vil analyseres med tre "fylkeskategorier" - de som slås sammen frivillig med andre fylker, de som slås sammen med tvang, og de som består som eget fylke - og etter landsdel (Østlandet, Vestlandet, osv.). I tillegg vil ulike forklaringsfaktorer på fylkesnivå analyseres - men igjen vil dette ikke basere seg på en analyse pr. fylke. Andre slike er arbeidsledighet, demografi, BNP, og graden av innvandring. Per i dag er disse faktorene derimot kun potensielle - noen av dem vil muligens falle bort -

men ingen nye vil bli lagt til. Disse variablene vil identifiseres som høy til lav grad av arbeidsledighet, demografi, osv., samt grupperes etter den samme metoden som nevnt over, altså vil ingen enkeltfylker trekkes ut her heller.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1.6.2018. Etter denne dato vil alle personopplysninger bli anonymisert. Dataene slettes etter at oppgaven er levert og sensurert. Dersom det er av interesse å lese oppgaven når den er ferdig, kan jeg kontaktes på email som står under.

Frivillig deltakelse:

Det er helt frivillig å delta i undersøkelsen, og samtykke kan når som helst trekkes uten å oppgi noen grunn. Dersom du ønsker å trekke deg, vil alle dine opplysninger bli slettet. Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med

Prosjektansvarlig/masterstudent

Thomas Myksvoll

Epost: tmy002@student.uib.no

+47 926 14 099

Veileder:

Professor i sammenliknende politikk, Anne Lise Fimreite

+47 900 83 619

epost: Anne.Fimreite@uib.no

Siste oppfølgingsmail som gikk ut til respondentene

Hei,

for noen uker siden sendte jeg en mail angående en spørreundersøkelse om regionreformen, som gjøres i forbindelse med en masteroppgave på Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen.

Du mottar denne siste påminnelsen ettersom du ikke har svart på undersøkelsen.

Informasjon om prosjektets formål, databehandling m.m. kan leses under.

Dette er siste oppfølging, så dersom du ønsker å delta, er det fortsatt mulig, og du kan komme til undersøkelsen ved å trykke på lenken under.

NB: Denne undersøkelsen blir sendt til over 3600 personer. Dersom du har sagt at du ikke ønsker å delta, men likevel får denne mailen, beklager jeg det på det sterkeste. Jeg prøver å aktivt gå gjennom de tilbakemeldingene jeg får, men med en så stor mengde utsendelser er det en mulighet for menneskelig svikt. Dette er uansett den siste mailen du får vedrørende dette. Spørreundersøkelsen lukkes for besvarelser om en uke, den 15.1.2018. Jeg vil da også gå gjennom hver enkelt tilbakemelding for å forsikre meg om at alle som har bedt om det, blir gjort avkall på. Ingen mail vil bli tilsendt etter denne siste oppfølgingsmailen.

mvh

Thomas Myksvoll

lenke til undersøkelsen:

(Lenke)

Respondentnøkkel for å logge inn, dersom det trengs:
(Nøkkel)

Postmottaket til fylket har mottatt en bekreftelse fra Instituttet på at dette gjennomføres i forbindelse med et forskningsprosjekt tilknyttet UiB, og fylkesrådmannen har gitt sin tillatelse til dette.

Bakgrunn og formål:

Juni 2017 vedtok Stortinget sammenslåing av et flertall av landets fylker. Formålet med dette er i følge Stortingsmelding 22 (2015-2016) "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver", og proposisjon 84 S (2016-2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå" å effektivisere, demokratisere, og å overføre nye oppgaver til fylkene. Med bakgrunn i dette, gjennomfører jeg en masteroppgave der fylkenes administrativt ansattes holdninger til sammenslåingene, og til nye oppgaver til fylkeskommunene undersøkes.

Oppgaven skrives på institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen. Problemstillingen lyder som følger: Hva er regionalt administrativt ansattes preferanser for oppgaveoverføring til fylkene – og hva påvirker disse preferansene?

For å undersøke dette, er det utarbeidet en spørreundersøkelse til de ansatte i fylkesadministrasjonene. Undersøkelsen sendes til ansatte basert på deres stillingstittel og avdelingene de er ansatt i. Denne informasjonen er hentet fra fylkeskommunenes åpne nettsider.

Undersøkelsen omfatter personopplysninger, holdninger til fylkessammenslåinger, holdninger til argumentene som er brukt i regionreformprosessen, holdninger til hvilket forvaltningsnivå ulike politikkområder ønskes lagt til. Etersom personopplysninger (alder, kjønn, utdanning, politisk ståsted og arbeidsforhold som ansiennitet, saksfelt og posisjon i administrasjonen) inkluderes i undersøkelsen, er den meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS. Undersøkelsen er vurdert og godkjent først etter personvernopplysningsloven § 31, deretter personopplysningsforskriften §7-27.

Hva skjer med informasjonen?

Svarene som kommer inn i undersøkelsen, studiens data, registreres og behandles elektronisk. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun jeg og min veileder vil etter tillatelsen som er gitt av personvernombudet ha tilgang til opplysningene.

Anonymitet i oppgaven:

Deltagerne vil ikke kunne gjenkjennes i oppgaven, alle svar samles og analyseres anonymt. Resultatene vil ikke analyseres pr. fylke, da det kan (grunnet bakgrunnsinformasjonen) gjøre enkeltrespondenter identifiserbare. Resultatene vil analyseres med tre "fylkeskategorier" – de som slås sammen frivillig med andre fylker, de som slås sammen med tvang, og de som består som eget fylke – og etter landsdel (Østlandet, Vestlandet, osv.). I tillegg vil ulike forklaringsfaktorer på fylkesnivå analyseres – men igjen vil dette ikke basere seg på en analyse pr. fylke. Andre slike er arbeidsledighet, demografi, BNP, og graden av innvandring. Per i dag er disse faktorene derimot kun potensielle – noen av dem vil muligens falle bort – men ingen nye vil bli lagt til. Disse variablene vil identifiseres som høy til lav grad av arbeidsledighet, demografi, osv., samt grupperes etter den samme metoden som nevnt over, altså vil ingen enkeltfylker trekkes ut her heller.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1.6.2018. Etter denne dato vil alle personopplysninger bli anonymisert. Dataene slettes etter at oppgaven er levert og sensurert. Dersom det er av interesse å lese oppgaven når den er ferdig, kan jeg kontaktes på email som står under.

Frivillig deltakelse:

Det er helt frivillig å delta i undersøkelsen, og samtykke kan når som helst trekkes uten å oppgi noen grunn. Dersom du ønsker å trekke deg, vil alle dine opplysninger bli slettet. Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med

Prosjektansvarlig/masterstudent

Thomas Myksvoll

Epost: tmy002@student.uib.no

+47 926 14 099

Veileder:

Professor i sammenliknende politikk, Anne Lise Fimreite

+47 900 83 619

epost: Anne.Fimreite@uib.no

<http://www.uib.no/personer/Anne.Lise.Fimreite>

Spørreundersøkelsen

I juni vedtok Stortinget sammenslåing av et flertall av landets fylker, som en del av regionreformen. I tillegg til sammenslåingene, utredes det også endringer i fylkenes ansvarsområder. Denne spørreundersøkelsen tar sikte på å forstå ansatte i fylkesadministrasjonene sine holdninger til dette.

Du er trukket ut til å delta i denne undersøkelsen på bakgrunn av din stillingstittel på nettsidene til ditt fylke. Dersom du ikke er en del av fylkesadministrasjonen, kan du se bort fra denne undersøkelsen.

Undersøkelsen tar 5-10 minutter å gjennomføre. Deltagelse er frivillig, og all data behandles anonymt. Undersøkelsen gjennomføres elektronisk gjennom SurveyXact - for å vite mer om hvordan data lagres, se <https://www.surveyxact.no/produkt/sikkerhet/>.

Alder: **Kjønn:**

(18-70) Mann Kvinne

Hvor vil du plassere deg på den politiske høyre-venstre-aksen?

Venstre Sentrum-Venstre Sentrum Sentrum-høyre Høyre Ønsker ikke svare

Høyeste fullførte utdanning:

Ingen Grunnskole Videregående Fagskole Universitet og høgskole, 1-3 år
Universitet og høgskole, 4-5 år Doktorgrad

Innenfor hvilke/hvilket felt har du utdannelse? (flere valg mulig)

Jus Økonomi Samfunnsfag Humaniora Naturvitenskap Annet – spesifiser

Er du utdannet i Oslo?

Ja Nei Delvis

I hvor mange år har du vært ansatt i fylkesadministrasjon? (Inkluderer din nåværende arbeidsplass, og evt. andre fylkesadministrasjoner du har vært ansatt i tidligere) (0-50)

Hvilke(t) saksfelt har du ansvar for? (flere valg mulig)

Miljø Plan Økonomi Juridisk IT Kultur Utdanning Næring Regional utvikling Annet

Hvor i administrasjonen er du ansatt?

Saksbehandler (rådgiver, konsulent, og annet) Mellomledelse Ledelse

Har du jobbet utenfor offentlig sektor?

Ja Nei

Hvis ja, har det vært i en frivillig organisasjon, NGO eller liknende?

Ja Nei

Har du tidligere jobbet i staten?

Ja, sentral stat Ja, regional stat Ja, lokal stat Nei

Har du tidligere jobbet i kommunen?

Ja Nei

Hvilken fylkeskommune er du ansatt i?

På en skala fra 1-10, der 1 er ingen tilknytning og 10 er svært sterk tilknytning, i hvor stor grad føler du en tilknytning til fylket du er ansatt i?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Usikker

Hvordan stiller du deg til de frivillige fylkessammenslåingene?

Svært positiv Litt positiv Verken eller Litt negativ Svært negativ Usikker

Hvordan stiller du deg til tvangssammenslåingene av fylkene?

Svært positiv Litt positiv Verken eller Litt negativ Svært negativ Usikker

I hvilken grad er disse hensynene viktige for deg med tanke på den nye fylkesinndelingen og forvaltningsordningen Norge får gjennom regionreformen?

Økt regionalt selvstyre

Svært viktig Litt viktig Verken eller Lite viktig Ikke viktig Usikker

Bedre tjenestetilbud fra regional sektor

Svært viktig Litt viktig Verken eller Lite viktig Ikke viktig Usikker

Redusere byråkrati

Svært viktig Litt viktig Verken eller Lite viktig Ikke viktig Usikker

Har regionreformen endret dine preferanser for nye oppgaver til fylkene?

Ja, er nå mer positiv til både sammenslåinger og flere oppgaver

Ja, ønsker nå flere oppgaver, men ikke sammenslåing av fylkene

Ja, er nå mer negativ til endringer i fylkesstrukturen

Nei, jeg mener det samme som før arbeidet med reformen startet

Usikker

Du får nå 9 poeng å fordele mellom tre administrative nivå i Norge – lokalt, regionalt og nasjonalt. Jo flere poeng du gir til et nivå, jo viktigere er det for deg at politikkområdet legges til det nivået. For eksempel:

Klima og miljø: 7 til stat, 2 til fylke, 0 til kommune.

9 poeng fordeles i hvert tilfelle, altså 9 poeng for helse, 9 for miljø, osv. Vær oppmerksom på at jo flere poeng som legges til et nivå, desto mer innebærer dette kostnader og finansiering, så vel som rettigheter og ansvar for det nivået.

Primærhelsetjenesten

Stat Fylke Kommune

Spesialisthelsetjenesten

Stat Fylke Kommune

Klima og miljø

Stat Fylke Kommune

Utdanning – grunnskole

Stat Fylke Kommune

Utdanning – videregående

Stat Fylke Kommune

Utdanning – høyere

Stat Fylke Kommune

Landbruk

Stat Fylke Kommune

Trafikk og samferdsel

Stat Fylke Kommune

Kultur - bibliotek, museum, teater

Stat Fylke Kommune

Kultur – arrangement og tilskuddsforvaltning

Stat Fylke Kommune

Idrett

Stat Fylke Kommune

Arbeidsmarked (inkl. NAV) Integrering

Stat Fylke Kommune

Regional planlegging

Stat Fylke Kommune

Samfunnsutvikling

Stat Fylke Kommune

Arealplanlegging

Stat Fylke Kommune

Innenfor de to siste feltene (samfunnsutvikling og arealplanlegging) er det i stortingsproposisjonen nevnt at fylkeskommunene kan få nye oppgaver. Hvor viktig mener du det er å legge oppgaver og ansvar innenfor disse feltene til det folkevalgte regionale nivået?

Samfunnsutvikling

Svært viktig Litt viktig Verken eller Lite viktig Ikke viktig Usikker

Arealplanlegging

Svært viktig Litt viktig Verken eller Lite viktig Ikke viktig Usikker

Hva legger du i begrepet *samfunnsutvikling*?

-åpent svar-

Er det noen andre oppgaver du ønsker økt ansvar delegert til fylkeskommunen – og dermed fylkesadministrasjonen? Det kan være spesifikt eller generelt:

-åpent svar-

Tusen takk for at du deltok i undersøkelsen! Om du har noen spørsmål vedrørende behandling av data, personopplysninger eller noe annet, kan du kontakte meg på

tlf: 92 61 40 99

E-post: tmy002@student.uib.no