

Forvaltningsreformen

En analyse av beslutningsprosessen 2005 - 2008

Kristoffer Leirdal Sandal



Universitetet i Bergen

*Institutt for Arkeologi, Historie, Kultur- og Religionsvitenskap
Region og Regionalisering*

Masteroppgave
Våren 2009

Forord

Gjennom min tid som masterstudent på studiet region og regionalisering fattet jeg fort interesse for forvaltningsreformen. Med majoriteten av min bakgrunn fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, falt det seg således naturlig å skrive en organisasjonsteoretisk analyse av beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av reformen. I denne oppgaven har jeg lagt til grunn en tilnærming, som i hovedsak skyldes min fordypning i organisasjonsteoretiske fag. Resultatet av interessen er denne oppgaven, som har gitt meg en betydelig økt interesse og forståelse av offentlig forvaltning. Den har også ført til økt innsikt i omfanget av utfordringene knyttet til en slik reform.

Arbeidet med denne oppgaven har også vært en krevende og utfordrende prosess. I den forbindelse ønsker jeg å rette en takk til min veileder Anne Lise Fimreite for gode tilbakemeldinger, tålmodighet og tilgjengelighet. Respondentene fortjener også en stor takk for at dere stilte opp, og gav av deres dyrebare tid.

Jeg vil takke medstudentene på region og regionalisering for en veldig fin tid sammen. Trond Stian Nytveit fortjener en stor takk for støtte og hjelp underveis i denne krevende prosessen.

Jeg vil takke hele familien, og spesielt min mor for all støtte og hjelp underveis.

Kristoffer Leirdal Sandal

Bergen 13.05.2009

Antall ord: 37 431

Innhold

Forord.....	III
Innhold.....	V
Summary.....	IX
Figurer og tabeller.....	XI
1.0 Innledning.....	1
1.1 Forvaltningsreformen.....	1
1.2 Problemstilling og avgrensning.....	4
1.2.1 Avgrensning.....	5
1.3 Faglig relevans.....	6
1.4 Det teoretiske utgangspunktet i studien.....	7
1.5 Oppgavestruktur.....	8
2.0 Kontekst og bakgrunn.....	10
2.1 Innledning.....	10
2.2 Internasjonale forhold og EUs regionalpolitikk.....	10
2.3 Utvilking i norsk forvaltning.....	12
2.3.1 Økt oppgavemengde.....	14
2.3.2 Fylkes- og kommunegrensenes betydning.....	14
2.3.3 Fylkeskommunen svekkes.....	15
2.4 Den fragmenterte norske stat.....	15
2.5 Oppsummering.....	16
2.6 Bakgrunn for forvaltningsreformen.....	17
2.6.1 1992-1999.....	17
2.6.2 1999-2003.....	18
2.6.2.1 Europeisk engasjement.....	20
2.6.3 2003-2006.....	20
2.7 Oppsummering.....	22
3.0 Teori.....	23
3.1 Innledning.....	23
3.2 Beslutningsprosesser.....	24
3.3 Garbage can-modellen.....	25
3.4 Teoretiske perspektiver.....	27
3.5 Instrumentell tilnærming.....	29

3.5.1	Hierarkisk variant.....	31
3.5.1.1	Empiriske forventninger.....	31
3.5.2	Forhandlingsvariant.....	31
3.5.2.1	Empiriske forventninger.....	32
3.6	Institusjonell tilnærming.....	32
3.6.1	Kulturperspektivet.....	34
3.6.1.1	Empiriske forventninger.....	35
3.6.2	Myteperspektivet.....	36
3.6.2.1	Empiriske forventninger.....	37
3.7	Oppsummering.....	38
4.0	Metodisk tilnærming.....	40
4.1	Innledning.....	40
4.2	Undersøkingsopplegg.....	40
4.3	Datagrunnlag.....	41
4.4	Validitet.....	46
4.5	Reliabilitet.....	46
4.6	Oppsummering.....	47
5.0	Forvaltningsreformen.....	49
5.1	Innledning.....	49
5.2	Fase1: Initiativ.....	50
5.2.1	Prosess.....	50
5.2.2	Regjeringspartienes utgangspunkt.....	51
5.2.3	Soria Moria erklæringen.....	52
5.2.4	Strømninger.....	53
5.2.5	Vestlandsrådets rolle.....	54
5.2.6	Reaksjoner.....	56
5.2.7	Skjematisk oppsummering.....	58
5.3	Fase2: Konkretisering og utredning.....	58
5.3.1	Prosess.....	58
5.3.2	St.mld.nr.12 (2006-2007).....	59
5.3.2.1	Inndeling.....	60
5.3.2.2	Formål.....	60
5.3.2.3	Oppgaver: problemer og løsninger.....	60
5.3.2.4	Valgordning.....	62
5.3.3	Reaksjoner.....	62

5.3.4	Oppsummering.....	65
5.4	Fase 3: Utredning – Stortingsbehandling.....	66
5.4.1	Prosess	66
5.4.2	Stortingsbehandling.....	68
5.4.3	Strømninger.....	69
6.0	Utfall.....	73
6.1	Innledning	73
6.2	Prosess.....	73
6.3	Nye oppgaver til fylkeskommunene.....	75
6.4	Strømninger.....	76
6.4.1	Reaksjoner.....	80
6.4.2	Oppsummering.....	81
7.0	Analyse	83
7.1	Innledning	83
7.2	Instrumentelt perspektiv.....	83
7.2.1	Deltakerstruktur.....	83
7.2.1.1	Deltakerstruktur	83
7.2.1.2	Aksesstruktur og tenkning.....	85
7.2.2	Forhandlingsvarianten	87
7.2.2.1	Mangfoldig deltakelse.....	87
7.2.2.2	Forhandlinger og kompromiss.....	89
7.3	Kulturperspektivet	90
7.3.1	Aktivisering av aktører	90
7.3.2	Betydningen av aktørenes referanserammer.....	91
7.4	Myteperspektivet	92
7.4.1	Deltakelsesmønster.....	92
7.4.2	Organisasjonstenkning og myter.....	93
7.5	Oppsummering	94
8.0	Avslutning.....	95
8.1	Innledning	95
8.2	Oppsummering av funn.....	95
	Litteraturliste	98
	Eksempel på intervjuguide.....	104

Summary

After the election in 2005 the government in Norway decided to initiate a new public reform. The reform was aimed to reorganize the regional level of governance. The initiative described a whole new geographical scene, as well as new tasks for the regional level of governance. The reform will come to effect at the first day of January 2010. It will strengthen the existing counties and give them more tasks. There will be no change in the geographical scene.

The theme of this thesis is reorganization in the public sector in Norway. The study includes an organizational theory based analysis of the decision process regarding the reform. It stretches from October 2005 to December 2008. To explain the process the study takes use of two variants of an instrumental perspective and two institutional perspectives. The two main research questions in the study are:

Which decision arenas, actors, problems and solutions are found in the decision process regarding the reform?

What are the main attributes of the actor's pattern, the organizational thinking and the distribution of influence in the process?

The analysis shows that the process can be explained by elements from all the perspectives and variants, although the hierarchical variant of the instrumental perspective was by far the most useful. The study gives a good insight in the complexity of this kind of reform and inspiration to further research on the area.

Figurer og tabeller

Tabell 1: <i>Inndeling av regionale statsetater</i>	13
Tabell 2: <i>Anbefalinger og utfall i beslutningsprosessene</i>	22
Figur 1: <i>Struktur med utgangspunkt i garbage can-modellen</i>	27
Figur 2: <i>Skjematisk fremstilling av hvordan en instrumentelt rasjonell aktør gjør sine valg</i>	29
Figur 3: <i>Skjematisk fremstilling av empiriske forventninger</i>	38
Figur 4: <i>Empirikapitlenes oppbygning fremstilt skjematisk</i>	49
Figur 5: <i>Skjematisk fremstilling av strømmingene i fase 1</i>	57
Figur 6: <i>Skjematisk oppsummering av strømmingene i fase 2</i>	65
Figur 7: <i>Skjematisk oppsummering av strømmingene i fase 3</i>	71
Figur 8: <i>Skjematisk oppsummering av strømmingene i alle fasene</i>	81

1.0 Innledning

1.1 Forvaltningsreformen

Denne studien tar for seg forvaltningsreformen, også kalt regionreformen. Reformen innebærer en aktualisering av problematikk rundt omorganisering av det regionale forvaltningsnivået. Tema i oppgaven er således omorganisering av offentlig virksomhet. Studien omfatter en analyse av beslutningsprosessen i forbindelse med forvaltningsreformen, fra initiativ til utfall.

Reformen ble vedtatt i Stortinget i desember 2008, og innebærer en overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene innen flere fagområder. Regjeringens forslag til nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå, samt modeller for en ny regional inndeling, ble framlagt i St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid*. Stortinget sluttet seg til forslagene i meldingen når de behandlet den i mai 2007. Regjeringen kom så med konkrete forslag til lovendringer i forbindelse med overføringen av oppgaver til det regionale nivået. Parallelt med dette foregikk det prosesser lokalt og regionalt, som skulle vurdere fylkesinndelingen. Dette førte ikke til forslag om endring av dagens regionale inndeling. Høsten 2008 la Kommunal- og regionaldepartementet frem en proposisjon (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)), og her ble det foreslått konkrete lovendringer på flere fagområder i ulike departementer. Disse lovendringene ble vedtatt av Stortinget desember 2008, jf Innst. O. Nr. 30 (2008-2009).

Reformen trer i kraft 1.1.2010. Da vil fylkeskommunene og Oslo kommune få tilført flere oppgaver. Reformen innebærer ingen endringer når det gjelder inndeling av fylker. De største og viktigste oppgavene som overføres er blant annet ansvar for 2/3 av riksvegene og en eierandel på 49% i Innovasjon Norge. Det opprettes regionale forskningsfond som skal supplere de nasjonale FoU-virkemidlene. Fylkeskommunene får ansvaret for fagskoleutdanningen og de skal oppnevne styremedlemmer til de statlige høyskolene. De får også ansvaret for vannressursmyndighet, friluftsliv, innlandsfiske, høstbare arter og veiledning av kommunene i klimaarbeid. Fylkeskommunen vil måtte utvikle en regional planstrategi med juridisk bindende bestemmelser. Arbeid innen folkehelsen vil også bli fylkeskommunenes ansvar. Til tross for intensjonene skissert i den politiske plattformen til den sittende regjering, beholder fylkesmannen de fleste av oppgavene sine på miljø- og landbruksområdet. Støtteordninger på kulturområdet forblir et statlig ansvar. Fra

2010 blir fylkeskommunen eier av 45000 kilometer fylkesveg sammen med ca 9000 kilometer stamveg. 110 av Norges 122 fergesamband vil være en del av fylkesvegene og dermed under fylkeskommunalt ansvar. I forbindelse med de nye oppgavene skal det utarbeides et nytt inntektsystem for fylkeskommunene (KS nettsider, status på regionreformen 20.04.2009).

Arbeidet med reformen har inneholdt en vurdering av den gjeldende fylkesinndelingen sammen med en vurdering av ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Prosessen har også inneholdt en gjennomgang av den regionale forvaltningen.

1.2 Forholdet mellom stat og det regionale nivået

I det følgende vil det kort redegjøres for hvilke forhold som regulerer forholdet mellom stat og det regionale forvaltningsnivået. Disse forholdene la føringer for Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med forvaltningsreformen, og dermed for beslutningsprosessen.

Fylkeskommuner er selvstendig politiske valgte og styrte forvaltningsnivåer. Av denne grunn er det nedfelt egne prinsipper for regulering av forholdet mellom stat og kommunesektoren¹. Staten kan styre sine underliggende etater gjennom direkte instruksjonsmyndighet. Fylkeskommuner må derimot styres med hjemmel i lov, gjennom økonomiske virkemiddel eller gjennom veiledning, dialog, informasjon og andre egnede styringsvirkemidler. Kommunal- og regionaldepartementet har egne veiledninger for hvordan man arbeider med reformer eller tiltak som berører den kommunale sektor. Med reformer og tiltak menes endringer i lov, forskrift og annet regelverk, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd, og andre økonomiske endringer (KRDs nettsider 19.04.2009).

Etter den såkalte utredningsinstruksen har Kommunal- og regionaldepartementet ansvaret for samordningen av statlige tiltak overfor kommunesektoren. Utredningsinstruksen gir bindende bestemmelser om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. I følge utredningsinstruksen skal alle saker som kan medføre konsekvenser av økonomisk og administrativ art, gå gjennom kommunal- og regionaldepartementet for vurdering. De ulike fagdepartementer må kontakte kommunal- og regionaldepartementet når det blir arbeidet med budsjettsaker som direkte eller indirekte har konsekvenser for kommunesektoren. Dette plikter se også å gjøre ved endringer i lover, forskrifter eller annet regelverk som kan ha konsekvenser for kommunesektoren (Veileder for statlig styring av kommunesektoren 2007:3).

Regjeringen skal legge til rette for en effektiv kommunesektor, som er en sentral aktør i samfunnsutviklingen både lokalt og regionalt. Dette innebærer ideelt sett at kommunesektoren skal

¹ Omfatter kommuner og fylkeskommuner

ha rammevilkår som setter dem i stand til å utføre sine oppgaver både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Statens styring av kommunesektoren balanseres mellom en rekke hensyn. Blant annet må det tas hensyn til krav om likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted. Det må også tas hensyn til det fylkeskommunale selvstyret. Dette innebærer at fylkeskommunene skal ha rom til å prioritere tjenester i tråd med de regionale og lokale forhold.

Kommunal- og regionaldepartementet er samordningsdepartementet i forholdet mellom stat og fylkeskommune. De har som oppgave å sørge for at de ulike departementenes styring er samordnet, helhetlig og konsistent. Bruken av virkemiddel på de ulike sektorområdene skal være harmonisert, slik at de styringssignalene som gis ikke er motstridende. Kommunal- og regionaldepartementet skal, i sin utredning av saker som har konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, arbeide for at de ulike fagdepartementene følger de grunnleggende prinsipper for styring av kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet bruker mye av sine ressurser på samordningsområdet til å følge opp enkeltsaker. Blant annet gjelder dette den nye konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS. Denne ordningen sikrer fast kontakt og konsultasjon mellom KS og departementet.

Når det gjelder den tidligere nevnte utredningsinstruksen retter den seg mot departementene og deres underliggende virksomheter. Den omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak. Den omfatter også meldinger og proposisjoner til Stortinget. I henhold til utredningsinstruksen skal de ulike fagdepartementene forelegge utkast til stortingsmeldinger- og proposisjoner som omhandler kommunenes eller fylkeskommunenes økonomi eller administrative forhold, for Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet er høringsinstans i tilfeller hvor saker har økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren. Slike saker skal alltid forelegges kommunal- og regionalministeren for merknader (KRDs nettsider 28.04.2009).

I sammenheng med forvaltningsreformen skal det utarbeides nye finansieringsordninger for fylkeskommunen. Kommunal- og regionaldepartementet har en sentral samordningsrolle i arbeidet med hvordan fylkeskommunene og kommunene skal finansieres gjennom statsbudsjettet. Det såkalte kommuneopplegget omfatter øremerkede tilskudd på de ulike fagdepartementenes budsjetter, skatteinntekter og rammetilskuddene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Departementet har som oppgave å legge til rette for samsvar mellom fylkeskommunenes oppgaver og ressurser. De skal også se til at rammefinansiering er hovedfinansieringsform for kommunesektoren. Endring av bevilgning til kommunesektoren må alltid tas opp med Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (Budsjettrundskriv fra Finansdepartementet R110/2005).

Kommunal- og regionaldepartementet legger frem en såkalt kommuneproposisjon hvert år i mai. Denne gir signaler om regjeringens forslag til finansiering av kommunesektoren. I proposisjonen kan kommunesektoren lese seg frem til hva som er den overordnede politikken til regjeringen det neste året. Planlagte endringer fremkommer i dette dokument, og vil således berøres av forvaltningsreformen. Gjennom dokumentet får kommunesektoren en helhetlig oversikt over forslagene til endringer i statens politikk (KRDs nettsider 29.04.09). Proposisjonen er en god hjelp i fylkeskommunens budsjettprosess.

1.3 Problemstilling og avgrensning

Formålet med denne studien er å analysere og belyse beslutningsprosessen som førte til en forvaltningsreform, og nye oppgaver til fylkeskommunene. Målsetningen med prosessen var å omorganisere det regionale forvaltningsnivået basert på en rekke tidligere utredninger. Studien søker å forklare hvordan og hvorfor utrednings- og beslutningsprosessen kom frem til en løsning, som innebar valget av en forsterket fylkesmodell. Hovedproblemstillingen er todelt, og som følger:

Hvilke aktører, beslutningsarenaer, problemer og løsninger finner man i beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen?

Hva kjennetegner aktørmønsteret, organisasjonstankegangen og fordelingen av innflytelse underveis i prosessen?

For å kunne svare på hvilken organisasjonstenkning som preger prosessen, må man ta utgangspunkt i problem- og løsningsdefinisjonene sentrale aktører tar med seg inn. Det sentrale er hvilke preferanser de ulike aktørene har i forhold til valg av konkrete inndelingsmodeller og oppgaveportefølje. Dersom flere av de eventuelle problemene og løsningene blir diskutert underveis, kan man si at prosessen har vært preget av variert organisasjonstenkning. Hvilke ulike forslag til løsninger av organisatoriske problemstillinger blir diskutert underveis i arbeidet med reformen? Hvilken av løsningsmodellene ses på som best egnet underveis i prosessen?

Når det gjelder aktørmønstre innebærer dette at man må se nærmere på deltakerstrukturen. Hvem er det som deltar i beslutningsprosessen? En annen sentral ting man må se nærmere på, er på hvilket grunnlag de ulike aktørene ble valgt ut til å delta. Er det mange aktører som deltar, eller er prosessen relativt lukket og med få deltakere? Ut fra forventninger om en åpen deltakerstruktur vil mange aktører delta og få tilgang til prosessen. Dette kan skje ved invitasjon eller ved eget initiativ, helt bevisst eller ved tilfeldighet. Ut fra forventninger om en mer hierarkisk beslutningsprosess vil man se en mye mer lukket prosess, med mer selektiv utvelgelse av aktører fra

ledelsens side.

For å finne ut hvordan innflytelsen på prosessen har fordelt seg mellom aktørene, må man se organisasjonstenkningen i forhold til aktørmønstrene. Spørsmålet er om enkelte av aktørene har preget prosessen ved å være mer dominerende, gjennom et hierarkisk overtak på de andre aktørene. Prosessen kan på den annen side vise seg å være preget av forhandlingssituasjoner med et jevnbyrdig aktørmønster. Hvordan innflytelsen fordeler seg blant aktørene kan knyttes til deres hierarkiske posisjon. Aktørenes posisjon kan tenkes å påvirke den rollen de har i en utrednings- og forhandlingsposisjon. Hvordan de står kan også ha betydning for hvilke problemer og løsninger som blir tatt opp til diskusjon på de ulike tidspunkt. Dette kan igjen ha betydning for utfallet. Ut fra de nevnte forhold kan man også belyse hvorvidt prosessen er preget av konflikter, eller om den er preget av vilje til forhandlinger og kompromiss. Ved å se på aspekter som organisasjonstenkning og fordeling av innflytelse, kan man finne ut hvilke aktører som vinner frem med sine meninger og løsningsforslag.

1.3.1 Avgrensning

Denne studien vil omfatte en analyse av beslutningsprosessen fra initiativet den rød-grønne regjeringen kom med i Soria Moria erklæringen høsten 2005, frem til utfallet kom i form av at Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) ble vedtatt i Stortinget i desember 2008. Det vil fokuseres på det sentrale politisk-administrative nivået, men regionale nivået berøres også i ulike deler av studien.

Initiativet til en forvaltningsreform kan betraktes som en siste del av en lang diskusjon. Tidligere prosesser som førte frem til initiativet belyses i kontekst- og bakgrunnskapittelet. Tidligere er det blitt gjort studier som omhandler dette temaet, blant annet en komparativ analyse av lokal- og regionalpolitikere i Vest- og Nord-Norge sin holdninger til en fremtidig forvaltningsordning (Øxnevald Lie 2006).

1.4 Faglig relevans

Målet med denne oppgaven er å bidra til en bedre forståelse av offentlige forvaltningsreformer, samt å beskrive den prosessen som ligger bak forvaltningsreformen som ble vedtatt desember 2008. Studien tar utgangspunkt i organisasjonsteorien i sin tilnærming til problemstillingen. I Norge har organisasjonsteorien en sentral plass i statsvitenskapen. Internasjonalt er den i større grad blitt skilt ut fra statsvitenskapen, både rent faglig og organisatorisk (Christensen mfl. 2004). Flere mener denne blandingen av statsvitenskap og organisasjonsteori gir norsk forvaltningsforskning en sterk teoretisk komponent. En rekke empiriske undersøkelser har styrket disse komponentene. Blant annet bygger fagretningen administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen i stor grad på en teoretisk orientert og empirisk basert forskning om formelle organisasjoner

(adm.org. nettsider 30.04.2009).

Norsk forvaltningsforskning beskrives som en kobling mellom organisasjonsteori, demokratiteori og empiriske studier av administrativ praksis (Christensen mfl. 2004). Statsvitere understreker ofte at det trengs en egen organisasjonsteori for offentlig sektor, siden offentlige og private organisasjoner er så grunnleggende forskjellige på mange områder. Denne studien tar utgangspunkt i at offentlige og private organisasjoner er forskjellige. Offentlige organisasjoner er underlagt en folkevalgt ledelse og er multifunksjonelle. Det vil si at de må ta hensyn til mange og ofte motstridende verdier og hensyn. Offentlige organisasjoner skiller seg også fra private ved at de ikke opererer på det frie økonomiske konkurransemarkedet, men heller må korrigere eller motvirke dette markedet. Disse forskjellene innebærer likevel ikke at man ikke trekker vekslers fra den generelle organisasjonsteorien (Døving og Johnsen 2005: 230).

Det offentlige er i stadig endring, og mange forhold kan tillegges vekt i denne sammenheng. Endringer i samfunnet rundt, samt endringer i forventninger til det offentlige kan føre til endringer. Fremveksten av nye typer reformer har gradvis ført til en endring i hvordan man ser på offentlig sektors rolle i samfunnet og i økonomien. Nye utfordringer er kommet på bane i sammenheng med effektivitet og styring i det offentlige (NOU 2004:13). Forvaltningsreformen er faglig interessant på grunn av dens potensielt store innvirkning på strukturen i offentlig forvaltning. I forslaget som lå på bordet i regjeringens politiske plattform, lå den an til å bli en av de store reformer i offentlig forvaltning. Veldig mange ansatte i det offentlige kunne bli berørt, og mange blir berørt av den reformen som faktisk gjennomføres.

1.5 Det teoretiske utgangspunktet for studien

Studien tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori. De to teoriretningene skiller seg hovedsaklig ved synet på offentlige organisasjoner. Instrumentell teori ser på organisasjoner som verktøy og redskap for ledelsen. Lederne handler rasjonelt ut fra visse strukturelle rammer (Christensen mfl. 2004:14). Institusjonell teori forteller oss at det eksisterer institusjonelle normer og regler i organisasjoner. Dette er med på å bidra til at organisasjoner i seg selv påvirker beslutningsadferd (Ibid: 13). Studiens teoretiske rammeverk består av to varianter innenfor instrumentell teori og to perspektiver innenfor institusjonell teori. En hierarkisk og en forhandlingsvariant utgjør den instrumentelle teorien, mens et kultur- og et myteperspektiv utgjør den institusjonelle teorien. Når man legger flere ulike teoretiske perspektiver til grunn for å analysere en slik beslutningsprosess, er muligheten større for å belyse ulike aspekter ved prosessen. På denne måten kan man oppnå en mer helhetlig forståelse av beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen.

Den hierarkiske varianten fokuserer på homogenitet, rasjonelt design og kontroll i sin tilnærming til politisk og administrativt lederskap. Utgangspunktet er en byråkratisk organisasjonsform, og endringer anses som et resultat av viljestyrte valg som reflekterer mål og forventninger hos ledelsen. Ledelsen kan kontrollere en reformprosess med de midlene de har tilgjengelig (Christensen mfl 1994:23; Roness 1997:63). Ut fra den hierarkiske varianten forventes det at ledelsen kontrollerte beslutningsprosessen i sammenheng med forvaltningsreformen. Det forventes at de kontrollerte hvilke aktører som fikk innpass, samt at de avgjorde hvilke organisasjonstenkning som var gjeldende.

Forhandlingsvarianten ser på interessehevding, kompromiss og forhandlinger som naturlige elementer i beslutningsprosesser. Varianten ser på organisasjoner som koalisjoner hvor aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse (Christensen mfl. 2004: 14,40). Som følge av dette ses endringer i organisasjoner på som et resultat av interessehevding og kjøpslåing mellom aktører (Roness 1997:70). Ut fra denne varianten forventes det at beslutningsprosessen i sammenheng med forvaltningsreformen er preget av en åpen deltakerstruktur. Det forventes at ulike aktører gis tilgang til prosessen. Når det gjelder organisasjonstenkningen forventes det at denne vil være mer heterogen og mindre kontrollert.

Kulturperspektivet fokuserer på institusjonalisering av organisasjoner. Organisasjoner opparbeider seg særtrekk og preges av uformelle normer og verdier gjennom å gå gjennom evolusjonære utviklingsprosesser. Denne institusjonaliseringen bidrar til at organisasjoner blir mer stabile gjennom såkalt stivhengighet. Dette gjør den gjennom å definere passende atferd for ulike roller i ulike situasjoner (Christensen mfl. 2004:57). Denne defineringen av passende adferd er det som kalles logic of appropriateness, eller passende logikk. Sett fra kulturperspektivet forventes denne beslutningsprosessen å være preget av institusjonaliserte normer og verdier. Normene og verdiene definerer hvem de passende aktørene er. De former også aktørenes preferanser, og har dermed betydning for organisasjonstenkningen.

Myteperspektivet fokuserer på de verdier og normer som er i organisasjoners omgivelser (Christensen mfl. 2004:14). I dette perspektivet er legitimitetsaspektet et hovedelement. En organisasjon sikrer seg legitimitet fra sine omgivelser ved å tilpasses og struktureres ut fra hva som anses å være effektivt, rasjonelt og moderne. Om en organisasjon feiler i å følge de gjeldende normer, kan den miste sin legitimitet fra omgivelsene (Brunsson 2002:4-5). Det kan forventes at aktører som ses på som legitime, blir inkluderte i prosessen vedrørende forvaltningsreformen. Ut fra dette kan man videre forvente at organisasjonstenkningen reflekterer oppfatninger i omgivelsene om hvordan det regionale nivået bør utformes.

1.6 Oppgavestruktur

Kapittel to (Kontekst og bakgrunn) vil gi et innblikk i konteksten, rammene rundt fenomenet som skal studeres. Kapitlet tar for seg bakgrunnen for fremveksten av en ny regionaliseringsdebatt i Norge inn i vårt årtusen. Ulike fenomener og hendelser (krefter) som virker inn på, og har betydning for regionaliseringsprosessen i Norge vil belyses. Det gis videre et innblikk i prosesser som ledet opp mot initiativet og beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen.

I kapittel tre (Teori) presenteres de teoretiske perspektivene som er studiens teoretiske rammeverk. Det gis først en redegjørelse av March og Olsens (1979) garbage can-modell. Denne vil benyttes i struktureringen av empirien, samt oppbygningen av de teoretiske perspektivene. Etter dette følger en generell gjennomgang av instrumentell og institusjonell teori. I følge med hver av de to teoretiske retningene redegjøres det for de fire ulike variantene og perspektivene som er utgangspunktet i denne studien. Til hver variant og til hvert perspektiv presenteres det forventninger til beslutningsprosessen i sammenheng med forvaltningsreformen.

Kapittel fire (Metode) tar for seg det metodiske i studien, og det redegjøres for forskningsdesignet, datainnsamling og kilder. Det gjøres også en vurdering av studiens reliabilitet og validitet.

I kapittel fem (Beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen) presenteres hovedtrekkene i empirien. Kapitlet tar for seg de tre første fasene av beslutningsprosessen. De ulike empiriske funn presenteres kronologisk i hver av disse fasene. Underveis identifiseres aktører, beslutningsarenaer, problemer og løsninger.

Kapittel seks (Utfall) tar for seg den siste fasen, og presenteres de empiriske funn i sammenheng med denne. Strømningene fra Garbage can-modellen presenteres på samme måte her, som i kapittel fem.

I kapittel sju (Analyse) analyseres de empiriske funn med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektivene presentert i kapittel tre. Målet med denne analysen er å belyse hovedtrekkene i beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen. I samme kapittel oppsummeres hovedfunnene i analysen. Funnene knyttes til problemstillingen og forsøker å besvare denne.

Kapittel åtte (Avslutning) er en avslutning og en oppsummering av hovedtrekkene i

beslutningsprosessen, som ble presentert i analysen.

2. Kontekstuelle forhold.

2.1 Innledning

Man fikk en ny regionaliseringsdebatt i Norge inn i vårt årtusen. Ulike fenomener og hendelser (krefter) som virker inn på og har betydning for regionaliseringsprosessen i Norge, vil belyses i denne del. Regiondebatten i Europa sammen med utviklingen på regionnivået i EU danner sammen en ramme for vår nasjonale politikk og må i følge Farsund (2006) ses i sammenheng med fremveksten av den norske regiondebatten. Regionaliseringen i Norge etter 1990 kan summeres opp i prosesser på to nivå. Den ene prosessen er de mange endringsforslagene til oppgavestrukturen på det folkevalgte regionale nivået. Den andre prosessen er de mange endringene i den statlige regionale forvaltningen, hvor staten har overtatt mange oppgaver fylkeskommunene tidligere hadde (Ibid 2006: 13). Disse prosessene vil knyttes til debatten om statlig eller folkevalgt representasjon på det politisk-administrative mellomnivået. Det vil redegjøres for utviklingstrekk i norsk statlig forvaltning – hvordan staten har blitt mer regional de siste årene. Hvordan de siste tids reformer og endringer i forvaltningen har ført til en regionalisering av offentlige tjenester, vil belyses. Fylkeskommunen har de siste årene mistet flere oppgaver til det regionale nivået. Kapitlet vil berøre begreper som oppslutning, legitimitet og endring i denne sammenhengen. Et siste, men viktig kontekstuell forhold det fokuseres på, er hvordan den fragmenterte norske stat kan være en motkraft mot regionaliseringen.

I avsnitt 2.5 vil det redegjøres nærmere for hvordan reformen har vokst frem, og hvilke prosesser som ligger bak initiativet som kom i 2005.

2.2 Internasjonale forhold og EUs regionalpolitikk

*”Vi har en global økonomi,
men den politiske organiseringen
av vårt globale samfunn er
sørgelig inadekvat.”*

(George Soros 1999:15)

I diskusjoner som vedrører det norske regionnivået trekkes internasjonale forhold og utvikling ofte inn. Disse forholdene brukes både som forklaringer på utviklingen og som argument for forvaltningsreformen. Det skaper grunnlaget for å spørre seg hva den internasjonale utviklingen

innebærer og betyr for norske forhold. Myndighetene er stadig på jakt etter løsninger som kan bedre styrings og forvaltningsevnen. Ofte gjøres dette gjennom modellimport. Regionalisering ses på av mange som en organisatorisk løsning som er et svar på nye globale utfordringer og i følge Røvik (1999) blir slike løsninger og modeller lett overført mellom land fordi de fremstår som rasjonelle. De blir beskrevet som rasjonaliserte myter. Organisasjonene i dette tilfellet staten, er rasjonelle og organisasjonens utforming er et redskap og et verktøy som brukes for å nå disse målene (Christensen og Røvik 1999: 170-172).

I følge L. J. Sharpe (2004) er det tre hovedforklaringer på regionaliseringsprosessene i Europa. Et forklaringsperspektiv går ut på at flere land har de siste årene desentralisert makt som igjen har ført til økt språklig og kulturell autonomi til regionene. Kravet om regionalisering er ofte en bottom-up prosess og blir ofte sett på av forkjemperne som et skritt mot "frigjøring". I dette forklaringsperspektivet er altså regionalisme oppfattet som en jakt på nasjonal frigjøring. En annen forklaring er at endringen i og fremveksten av den moderne velferdsstat skapte og skaper et press på de eksisterende politisk-administrative institusjonene. I følge Sharp er dette en av de viktigste kreftene bak regionaliseringen i Vest-Europa de siste tretti årene. Den tredje forklaringen han trekker frem er at regionalisering fremmer såkalt koordinert flernivåstyring. EU blir ofte trukket frem som en drivkraft i regionaliseringen av Vest-Europa og deres politikk på området legger føringer utover EUs grenser. Ca 1/3 av EUs totale budsjett går til regionutvikling. Som det vil nevnes senere, er disse midlene knyttet til målet om fordeling og til vekst i de fattigste regionene i de fattigste EU landene. En annen målsetning for EU kommisjonen er å øke det interregionale samarbeidet over landegrensene (Farsund 2006).

Norge er knyttet til EU og politikken de fører gjennom medlemskapet i EØS. Så selv om Norge har valgt å stå utenfor EU er landet likevel knyttet og berørt av det som foregår av integrasjons- og økonomiprosesser i unionen (NOU 2000:22). Økende integrasjon i Den europeiske union utfordrer forutsetningene for politisk styring og en styrt forvaltningsutvikling i Norge. Dette setter igjen rammer for nasjonal regionalpolitikk (Grindheim og Trondal 2007:12). Betydningen av EUs påvirkning er mye omdiskutert. Flere meningsyttere argumenterer for at de store forskjellene mellom føderale stater i EU og Norge er for store til at EUs politikk kan påvirke Norges regionalpolitikk i veldig stor grad.

Slagordet for den europeiske regionpolitikken er "regionenes Europa" og regionalisme og regionalisering er en viktig del av den EU-politiske doktrinen (Veggeland 2000:44). EU jobber mot å styrke eksisterende regioner og å gjøre de mest mulig konkurransedyktige i en global økonomi. Målet med EUs regionalpolitikk er også å utjevne regionale forskjeller i den økonomiske

utviklingen. De ønsker å forsterke konkurransevne til den europeiske økonomien i sin helhet. Mer enn 1/3 av EUs budsjett er viet til samhørighetspolitikk. Dette utgjør 347,4 milliarder euro for perioden 2007-2013 (Europakommisjonens nettsider 23.02.2009). EU har mange regioner med stor variasjon i regional identitetsfølelse og autonomi. I de føderale statene har regionene en sterkere stilling på bakgrunn av tradisjon enn mange av de nyere EU landene.

Omfattende regionreformer i andre nærliggende land kan bli et argument for en tilsvarende endring i Norge, og i dag er reformarbeidet i Danmark en mulig kilde til nye ideer i den norske debatten. Landet ligger oss mye nærmere enn mange andre EU-land både kulturelt og geografisk og vi har en tendens til å sammenligne oss med våre skandinaviske naboer i øst og sør. Danmark har gjennomført en forvaltningsreform i tråd med EUs regionale målsetninger. I 2004 ble Konservativt Folkeparti, Venstre og Dansk Folkeparti enige om en omfattende kommune og regionreform. Antall kommuner ble redusert til 100, og det ble opprettet i alt 5 regioner til erstatning for 13 amt. Det ble holdt valg i november 2005, og de nye politiske enhetene var operative fra 1. januar 2007. Denne reformen har gjennom flere kanaler, vært en inspirasjon for det norske initiativet.

2.3 Utvikling i norsk forvaltning

I følge Flo (2004) har man hatt en nesten kontinuerlig diskusjon om mellomnivået som forvaltningsnivå, planleggende organ og regionalpolitisk utviklingsaktør. Det har skjedd en rekke forsøk og reformer som er filtret inn i hverandre. Mens diskusjonene om det folkevalgte regionnivåets fremtid pågikk har det blitt gjennomført store forandringer i statens sektoradministrasjon. Siden midten av 1990-tallet har omorganiseringene i statsforvaltningen vært mange og omfattende. Eksempler på endring er den statlige overtagelsen av oppgaver som tidligere var lokalt eller regionalpolitisk styrt. Sykehusreformen og næringsmiddeltilsynets endringer har ført til opprettelsen av administrative styringsledd på lokalt og regionalt nivå. Utlendingsdirektoratet har bygd opp et regionalt ledd etter etableringen i 1988. I 2004 ble Senter for statlig økonomistyring etablert med 6 regionkontor. Opprettelsen av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) i 2006 representerer et av de siste eksempler på nyetableringer. Vegkontorene er redusert fra 19 til 5 enheter og representerer en reduksjon og kutt i sektoren. Man finner også eksempler på en nedbygging av det regionale nivået, både Posten og Konkurransetilsynet har fjernet styringsleddene sine på regionalt nivå.

Staten har også foretatt en administrativ desentralisering av myndighet ved å delegerer ansvar til for eksempel vegkontorene. De har også gjennomført en fristilling gjennom å gjøre om forvaltningsorganer til andre selskapsformer som statlige aksjeselskaper, og foretak som helseforetakene og Avinor AS. Det har blitt etablert flere halvautonome forvaltningsenheter under

det nasjonalstatlige forvaltningsnivået, som for eksempel politidirektoratet. Statsforvaltningen deltar i flere og flere nettverk med EU-kommisjonen og EUs underliggende tilsynsorganer på regionalt nivå gjennom spørsmål som vedrører fylkesammeslåing, etableringen av regionale helseforetak, NAV reformen og etableringen av regionale råd og utvalg (Grindheim og Trondal 2007).

Statens oppgaver er regionalisert. Under følger en skjematisk fremstilling (tabell 2.) av hvordan etatene er inndelt i dag (2008).

Organisering/ inndelingsprinsipp	Type oppgaver/forvaltning		
	Infrastrukturforvaltning	Tilsyn/kontroll	Tjenesteyting/fordeling
<i>Enheter mindre enn fylkene</i>	Avinor	Politiet (27) Statens naturoppsyn (36)	Politiet (27)
<i>Fylkesvis inndeling</i>		Fylkesmannen (18)	Trygdeetaten (19)* A-etat (19)* (NAV (19)*) Innovasjon Norge (18)
<i>Enheter større enn fylker (regioner), NB. bare to etater, (vei og helse) har sammenfallende regioninndeling, resten har forskjellige inndelinger.</i>	Jernbaneverket (3) Statnett (3) Kystverket (5)* NVE (5)* Statens vegvesen (5)* Meteorologisk institutt (2)* Statens Kartverk (12) Statsbygg (5)	Skatteetaten (5) Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling (4)* Arbeidstilsynet (7)* Justerkamrene (5) Fiskeridirektoratet (7)* Mattilsynet (8)* Kriminalomsorgen? (6)* Toll- og avgiftsetaten (6)* Direktoratet for sikkerhet og beredskap (eltilsyn 5 reg. og sivilforsvaret 20 distrikter) SSØ (6)	Husbanken (6) Statens lånekasse (8) Helseforetakene (5)* Reindriftskontorene (6) Barne-, ungdoms- og familieetaten (5)* Forbrukerrådet IMDI (6)

Tabell 1: Inndeling av regionale statsetater (Hentet fra Farsund 2006: IRIS posisjonsnotat - oppdatert)

Staten har styrket sin stilling til fordel for regionale organer som er folkevalgte. Det er blitt mer vanlig med sektororganisering, og betydningen av kommune- og fylkesgrenser blir mindre og mindre og erstattes av andre inndelingsmåter. Den statlige regionale forvaltning består av tretti til førti etater. Oppgavene er fordelt mellom fylkesmannsembetene, kommunene og

fylkeskommunene. Oppgavene disse organene har kalles områdeorganisering, og grunnlaget for organiseringen er behovet for samordning av forvaltningen. Regjeringen og Stortinget har i den senere tid bestemt at staten skal forvalte mange av de viktige samfunnsoppgavene selv. Disse organiseres etter sektorprinsippet. Organiseringen av helsesektoren i regioner og statliggjøringen av disse er et godt eksempel på dette. Fylkestinget satt tidligere i styrene på de ulike sykehusene, denne tid er over, og dermed har også debattene i fylkestingene stilnet. Statens Vegvesen har endret struktur og styreform ved at makten har forlatt fylkeskommunene og er nå inndelt i fem regioner med 31 distrikter.

Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og kontrolldelen av fiskeridirektoratets regionkontorer slo seg sammen i 2004 og ble til det nye mattilsynet. De ulike tilsynene har vært kommunale, nå er de statlige og består av åtte regionkontorer og 50-65 lokalenheter. Staten overtok også barnevern- og rusmiddelinstusjonene fra fylkeskommunene og delte den inn i fem storregioner (Heløe 2003:81).

2.3.1 Økt oppgavemengde

Kommunene og Fylkeskommunene er i dag de fremste tilbyderne av velferdstjenester. Staten har delegert oppgavene nedover i systemet. Den tradisjonelle begrepet velferdsstaten blir i større og større grad omtalt som velferdssamfunnet, og de pliktene og ansvaret som delegeres til fylkeskommuner og kommuner følges i følge Heløe ikke opp av politisk handlingsrom til kommunestyre og fylkesting. Generalistkommuneprinsippet er ett av mange prinsipper som ligger til grunn for dagens lokal- og regional forvaltning. Prinsippet går ut på at alle kommuner, uansett størrelse, skal ha de samme oppgaver og funksjoner; demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne, rettssikkerhets- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet (Heløe 2003:80). De ulike kommunene står likevel ulikt rustet til å håndtere alle oppgavene. Oppgavemengden til kommunene har økt de siste tiårene ved at de har fått tildelt disse fra staten. Siden midten av syttiårene har kommunene fått ca tretti nye store oppgaver og handlingsplaner i tillegg til flere små. Kommunene hevder de ikke har fått midler som reflekterer økt oppgavemengde.

2.3.2 Fylkes- og kommunegrensenes betydning avtar

Organiseringen av forvaltningen har tradisjonelt tatt utgangspunkt i fylkes- og kommunegrensene med en del viktige unntak. Unntakene fra tradisjonell inndeling har økt i omfang de siste årene. Staten har delt inn flere av sine store virksomheter på landsdelsnivå og andre etater er også under reorganisering. Politidistriktene ble for eksempel redusert fra 54 til 27 i 2003 og flere av disse distriktene krysser dagens fylkesgrenser (Politiets nettsider 24.02.2009). Til tross for at vi ikke har regioner i Norge har altså staten delt mange av sine tunge virksomheter inn i regioner som krysser

dagens fylkesgrenser, andre eksempler er Vegvesenet og Tollvesenet.

Statsetatene bidrar til nye inndelingsmåter og navn, men de er ikke alene. Som tidligere nevnt har kommunene fått en større oppgavemengde og folketallet synker i småkommunene. Til tross for dette er det en manglende vilje til kommunesammenslåing og følgene av dette er en kraftig økning i såkalte interkommunale samarbeidsordninger. Disse samarbeidsordningene ser ut til å vokse frem naturlig i tråd med kommunenes behov og kan minne veldig om konturene av nye forvaltningsnivåer (Heløe 2003:85).

2.3.3 Fylkeskommunen svekkes

Etableringen av fylkeskommunen på 1970-tallet skulle løse opp i flokene og spenningen rundt det regionale styringsnivåets oppgaver, og organisering siden etterkrigstiden. Den nye fylkeskommunen skulle likevel raskt vise seg å komme i konflikt mellom kommunenes ønske om økt autonomi sammen med statens ønske om å styre regionalpolitikken selv (Flo 2004: 120-122). Det er allerede sagt en del om omfanget av, og hva en svekkelse av fylkeskommunen innebærer i form av oppgavestruktur. Dette har også medført en diskusjon rundt fylkeskommunens legitimitet som styringsorgan. Mange argumentere for at den er svekket, og dette vil igjen medføre svakere oppslutning rundt en allerede presset demokratisk ordning. De seneste årene har kravene om å fjerne fylkeskommunen økt i styrke. Motstandere hevder at organet bør fjernes. Argumentene går på at det er et lite legitimt, fordyrende og lite engasjerende demokratisk organ. Sykehusreformen i 2002 svekket fylkeskommunens oppgavestruktur kraftig. Reformen gir profesjonelle aktører som er mer lojale ovenfor staten mer spillerom til fordel for fylkespolitikere. De oppgavene som fylkeskommunen innehar er neppe nok til å få fylkeskommunen som et velfungerende demokratisk organ til å leve videre. Flo argumenter for at når båndene til kommunene ble kuttet tapte fylkeskommunen karakteren av å være et praktisk fellesorgan. Kommunene og fylkeskommunene ble konkurrenter og dette stengte for videre institusjonell nyskaping. Da båndene til fylkesmannsembetet også ble kuttet mistet man en mektig støttespiller. Man fikk i stedet en motstander i kampen om viktige oppgaver og funksjoner (Flo 2003).

2.4 Den fragmenterte norske stat

I Makt- og demokratiutredningen fremkommer flere momenter som er relevante i en regionaliserings- og i en regionreformdebatt. Blant annet omhandler den fragmenterte norske stat og sektoransvar. I Norge står ministerpostene sterkt og de har ansvar for hele sin sektor. ”Stortinget kjenner bare statsråden” (Christensen og Lægred 2003:232). Behovet for kontroll med hva som til enhver tid skjer i sektoren er stort. Dette ikke er ikke alltid gjennomførbart, og kan føre til en svak samordning mellom departementer og sektorer. Fagdepartementene har stor autonomi, og kan sette

i gang reformer sektorvis. Samarbeid over departementsgrenser har vist seg å ikke fungere. Finansdepartementets samordning ved budsjettstyring er et unntak i så måte (Fimreite og Læg Reid 2005). Regjeringens og statsrådets evne til sette dagsorden i saker er svekket og media og stortinget har fått mye større makt de siste årene. Statsrådene blir opptatt med å svare for seg, og de får mindre tid til alternativ politikk regionalt og lokalt. Resultatet er at kommunesektoren blir mer misfornøyd med de statlige kravene om sektoroppfølging og konfliktene vedrørende samordning og idealet om kommunalt selvstyre melder seg (Ibid 2005). Det har vist seg vanskelig å utøve politisk skjønn på grunn av de øremerkede midlene som setter føringer for sektorvis prioritering. Konsekvensene av alt dette er at politikktutforming i større grad blir nasjonal, og lokale og regionale myndigheter reduseres til rene iverksettere for nasjonale tiltak. En forvaltningsreform vil bryte ganske kraftig med situasjonen i norsk forvaltning i dag. Den situasjon som beskrevet over, kan derfor sies å være en motkraft mot regionaliseringsarbeidet.

2.5 Oppsummering

Regiondebatten i Europa sammen med utviklingen på regionnivået i EU danner en ramme for vår nasjonale politikk. Disse kan også ses i sammenheng med fremveksten av den norske regiondebatten. EU er en drivkraft i regionaliseringen av Vest-Europa. Politikken deres legger føringer langt utenfor EUs grenser. Det satses tungt på regional utvikling i EU, og 1/3 av det totale budsjettet går til slike formål.

I de senere år har oppgavestrukturen til det regionale nivået i norsk forvaltning endret seg. Staten har overtatt en del av oppgavene som tidligere lå under fylkeskommunalt ansvar. Utviklingen har gått mot en mer regionalisert stat gjennom flere reformer og generelle endringer. Sykehusreformen er en av viktigste i denne sammenheng. Den ble gjennomført i 2002 og medførte at staten overtok de offentlige sykehusene fra fylkeskommunene. Økt sektororganisering har medført at betydningen av kommune- og fylkesgrenser blir mindre. Den statlige regionale forvaltning består av ca. førti etater. Oppgavene deres er fordelt mellom fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner. De oppgavene som ble flyttet fra fylkeskommunene ble organisert etter sektorprinsippet. Dette innebærer at mange av de viktige debattene i fylkestingene stilnet og fylkeskommunene mistet legitimitet i omgivelsene. De oppgaver som delegeres ned til fylkeskommunene følges ikke opp av politisk handlefrihet (Heløe 2003:85). I Norge står ministerpostene sterkt og disse har ansvaret for hele sin sektor. Behovet for kontroll med sektorene er stort, evnen til kontroll er ikke alltid like stor. Samordningen mellom departementer og sektorene er ikke alltid like god. Departementene innehar stor autonomi og kan utføre egne reformer. Politikktutforming i større grad nasjonal, og lokale og regionale myndigheter blir iverksettere til fordel for utformere. En forvaltningsreform som innebærer mer myndighet til det regionale nivået bryter med utviklingen i norsk forvaltning i dag.

2.6 Bakgrunn for reformen

I det følgende vil det gjøres rede for viktige prosesser som foregikk i forkant av reformen. Disse utredningene og prosessene var med på å legge grunnlaget for regjeringens initiativ til en forvaltningsreform høsten 2005.

2.6.1 1992-1999

Dagens fylkestruktur ble konkret satt på dagsorden på 1990 tallet ved hjelp av NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i forandring*. Før Christiansen-utvalget hadde ikke den norske kommunestrukturen vært oppe til utredning på 30 år. I innstillingen kan man lese at 12 av 13 medlemmer var enige om et nasjonalt reformbehov i fylkes- og kommuneinndelingen. Innstillingen kom med en del forslag til prinsipper som skulle ligge til grunn for en eventuell ny fylkes- og kommunestruktur og det fremkommer blant annet et forslag om et grunnleggende prinsipp om at ingen kommuner burde ha mindre enn 5.000 innbyggere. Tilsvarende burde ikke fylkene ha mindre enn 200.000 innbyggere. I etterkant og som en oppfølging av innstillingen kom den sittende Arbeiderpartiregjeringen med stortingsmeldingen *Kommune- og fylkesinndelingen* (St. meld. nr. 32 1994-1995). Flere av anbefalingene til Christiansen-utvalget ble gjengitt i meldingen, men det kom ingen konkret oppfølgingsplan på inndelingsendringer. Meldingen ble behandlet i stortinget, og flertallet vedtok et prinsipp om frivillighet i sammenslåingsspørsmål. Forslagene til en forvaltningsreform strandet derfor i denne omgang i stortinget.

20. august 1996 gjorde sentralstyret i KS et vedtak der de besluttet å opprette et politisk utvalg som skulle komme med en kommunal offentlig utgreiing (KOU). KS ønsket å bidra med innspill i forkant av oppgavefordelingsutvalget som regjeringen hadde bestilt gjennom St.mld nr. 32 (1994-95). I utgreiingen skulle spørsmål rundt oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og samspillet mellom stat og kommune besvares. Utvalget bestod av sju politisk oppnevnte medlemmer og to rådmenn. Dagfinn Sundsbø ledet utvalget og det ble derfor kalt Sundsbøutvalget. En rapport som het ”Tem løven- Regional statsforvaltning og lokalt folkestyre” la grunnlaget for Sundsbøutvalgets arbeid. KOU 1-97 *Spiller det noen rolle? – Demokratisk forvaltning på to eller tre nivåer?* kom i juni 1997. I utgreiingen ble det slått fast at Norge trenger et regionalt forvaltningsnivå, tvilen som tas opp var rundt hvem som skulle stå for den offentlige forvaltningen på dette nivået. Valget står mellom et statlig embetsverk, en folkestyrt fylkeskommune eller interkommunale samarbeidsløsninger. Utvalget var klare på at offentlige avgjørelser på regionalt nivå måtte legges til et folkevalgt organ. De anbefalte en opprydning i

oppgave- og ansvarsfordelingen på regionalt nivå. De anbefalte en rendyrking av fylkesmannens oppgaver mot lovlighetskontroll og sivilrettslige oppgaver, mens saker som krever prioriteringer og skjønn måtte legges til folkevalgte organer. Fylkesmannsembetet og den nåværende fylkeskommunale sentraladministrasjonen burde slås sammen under administrativ ledelse av fylkesmannen. Fylkesmannen skulle fortsatt utnevnes av regjeringen som embetsmann og stillingen som fylkesrådmann burde utgå.

Etter en høring i fylkeskommuner og kommuner var tendensen at forslagene til prinsipper for ansvars- og oppgavefordeling fikk bred støtte. Fylkeskommunene og kommunene ville ikke ha enhetsadministrasjon med fylkesmannen som leder, dette gjaldt spesielt fylkeskommunene. Stemningen for en enhetsadministrasjon var en annen og mer positiv dersom en fylkesmann som ikke var oppnevnt av regjeringen skulle lede. KS gjorde vedtak basert på utvalgets arbeid i denne saken og det ble oversendt regjeringen og de politiske partiene i forkant av oppgavefordelingsutvalget. De gikk blant annet inn for en rendyrkingsstrategi i forhold til deres holdning til regioner i Norge. Dette gitt at en fikk til en gjennomgripende omplassering av alle oppgaver langs de prinsipper som er skissert. *”Oppgavene til statsorganene på fylkesnivået burde begrenses til tilsyns-, kontroll og rettsikkerhetsoppgaver og burde slås sammen over fylkesgrensene”* (brev fra KS av 26.05.99).

2.6.2 1999-2003 Oppgavefordelingsutvalget

I 1998 oppnevnte daværende regjering det såkalte Oppgavefordelingsutvalget. Stortinget bestilte denne gjennomgangen da de behandlet overnevnte stortingsmelding. Utvalget bestod av 12 medlemmer, seks fra departementer og underliggende etater, to forskere og fire fra kommunesektoren. I innstillingen *”Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune”* (NOU 2000:22) slår utvalget fast at det er behov for endringer i organiseringen av det politisk-administrative mellomnivået i norsk forvaltning. Utvalget la sju retningslinjer til grunn for sitt arbeid med oppgavefordelingen. Det leses at disse var at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå og oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer. Videre at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvar for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Videre kan man lese at oppgaver som krever mye koordinering eller har nært slektskap, store kontaktflater og stor grad av samordning overfor brukerne bør legges til samme forvaltningsorgan. Det myndighetsorganet som har ansvars- og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha finansieringsansvaret (NOU 2000:22).

Utvalget la særlig vekt på behovet for demokratisk forankring av det regionale nivået. De kom også med skisser til modeller av hvordan landet kunne deles inn. En var landsdelsmodellen hvor fem til syv regioner skulle få større ansvar og direkte valg til det politiske styringsorgan. Utviklingsmodellen hadde 10-15 regioner med økt ansvar for regional utvikling og direkte valg. Samarbeidsmodellen som innebar styrket ansvar for regional utvikling, overføring av spesialisthelsetjenesten til staten og indirekte valg. En siste modell som ble skissert var Tonivåmodellen kun stat og kommune. Innstillingen la grunnlaget for stortingsmeldingen (St.mld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Den daværende Arbeiderpartiregjeringen anbefalte at regionnivået skulle videreføres og tilføres nye oppgaver mens staten skulle ta over spesialisthelsetjenesten. Som en erstatning skulle fylkeskommunene få et utvidet ansvar for oppgaver relatert til regional utvikling og planlegging. Dette innebar å flytte oppgaver innen landbruk og miljø fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Fylkeskommunene skulle også overta alle fylkesfunksjoner som statsforvaltningen tidligere hadde ovenfor kommunene. Regjeringen gav uttrykk for at de ville at det skulle stimuleres til frivillige sammenslåinger av fylkene.

I etterkant av Oppgavefordelingsutvalget fulgte regjeringen Stoltenberg opp med St.meld. nr. 31 (200-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Der mente regjeringen at det eksisterte et reelt behov for et folkevalgt regionalt nivå til å ivareta kommuneoverskridende eller regionale oppgaver. Dette både av hensyn til effektivitet og av hensyn til funksjonell oppgaveløsning. Dette nivået skulle gis legitimitet gjennom direkte valg. Regjeringen ønsket en tydeligere rollefordeling mellom forvaltningsnivåene og ved å utvide kommunenes ansvar på enkelte sentrale velferdsområder og å gjennomføre sykehusreformen, skulle kommune og stat bli de sentrale tjenesteprodusentene i velferdsamfunnet. Når fylkeskommunen fikk oppgaver knyttet til regional utvikling fra fylkesmannen, ville de bli den viktigste regionale utviklingsaktøren. Alle sektorer som var relatert til den regionale utviklingen skulle underlegges folkevalgt styring. Regjeringen var ikke fornøyd med daværende oppgavefordeling og foreslo en del endringer i retning økt ansvar til fylkeskommunene innen samferdsel, kultur, landbruk, miljø og næring (Mørk 2008:40).

I 2001 fikk vi et regjeringsskifte og igjen kom det en stortingsmelding som omhandlet oppgavestrukturen på mellomnivået. I *”Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå”* (St. meld. nr. 10 (2001-2002) gikk daværende Bondevik-regjering inn for å beholde ansvaret for miljø- og landbruk hos fylkesmannen. De ville ha noen oppgaver over på kommunale hender og fylkeskommunene skulle fokusere på å fremme regional utvikling sammen med ansvaret for den videregående skolen. Ambisjonen om å slå sammen fylkene forelå fortsatt og skulle være

konsensus. Bondevik regjeringen satte ned et utvalg i 2001 som skulle utrede effekter av statens og regjeringens politikk hadde på regional utvikling og mål de hadde satt seg i distriktpolitikken. Resultatet ble innstillingen NOU 2004: 2: *Effekter og effektivitet*. I innstillingen leser vi at regionalpolitikken bør utformes på regionalt nivå og på den måten best ivareta regionale interesser. Utvalget mente at regionene burde bli større og at man burde tilstrebe å institusjonalisere et mer samlet regionbegrep. Det vil si at de mente at man burde gå mot en mer *by og land- hand i hand* forståelse av begrepet region.

Høsten 2001 la Bondevik II frem en stortingsmelding om oppgavefordelingen, *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. St.meld. nr. 19 (2001-2002) tok utgangspunkt i dokumentasjon og analyser fra St. meld nr. 31 (2001-2002), men konklusjonene ble endret på flere områder som for eksempel landbruk, inndeling og næring.

2.6.2.1 Europeisk engasjement

Man fikk se europeisk deltagelse i den norske debatten gjennom en konferanse KS arrangerte i samarbeid med Europarådet mai 2002. Temaet var ”Regionalization and regional democracy in Europe and in Norway”. KS sin representant i ”The Regional Chamber of the Standing Committee” i Europarådet holdt et innlegg som het ”Utvikling av det regionale demokratiet – Går Norge i takt med resten av Europa?” som var med på legge et grunnlag for konferansen. Medlemmene i regionalkammeret i Europarådet så på utviklingen mot avvikling av det regionale demokratiet i Norge som noe underlig. Norge gikk da i motsatt retning av utviklingen i forvaltningen i Europa. Europarådet tilbød seg å kartlegge det regionale folkestyret i Norge, denne form for kontroll av demokratiutviklingen lokalt og regionalt er en sentral oppgave for kommunalkongressen i Europarådet. Etter kartleggingen kom de med noen anbefalinger som sa, at på grunn av landets geografi og demografi burde vi ha en direkte folkevalgt regional myndighet med klart ansvar, oppgaver og ressurser. Det blir markert at i lys av Norges geografiske og demografiske trekk er det riktig å opprettholde tre styringsnivåer. Dette for å bedre ivareta prinsippene om subsidiaritet og nærhet. Inndeling tar ikke rapporten standpunkt til. Rapporten, sammen med anbefalingene og resolusjonen ble oversendt den norske regjering og Storting. Politisk ledelse i KRD overvar Europarådets kommunalkongress` behandling og gav tilbakemeldinger (Mørk 2008:25).

2.6.3 2003-2006 Distriktskommisjonen

I februar 2003 oppnevnte Bondevik-regjeringen den såkalte Distriktskommisjonen. Kommisjonen fikk som oppgave å se på helheten i distrikts- og regionalpolitikken og dermed bygge videre på

Effektutvalgets arbeid. I utredningen NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner* slår et flertall av medlemmene fast at det var et behov for en sentral politikk tilpasset de ulike regionenes behov. Man kan også lese at de ville at politikken skulle utformes nedenfra, fra det regionale og lokale. Spørsmålet som ble stilt i en rapport fra Statskonsult i 2003 om hvordan det territoriale og tverrsektorielle samordningsansvaret skulle organiseres, ble viet mye plass i innstillingen (Statskonsult 2003:100). Det var på bakgrunn av dette spørsmålet kommisjonen drøftet forslag til ny struktur på den regionale forvaltningen. Utfallet av innstillingen ble delt siden 11 av totalt 15 gikk inn for erstatning av fylkeskommunene med nye regioner. Regionene skulle deles inn med tanke på forvaltningsoppgaver og funksjonalitet.

Kommisjonen sier ikke noe om størrelse eller antall på regionene, men legger klare føringer for at inndelingen måtte baseres på oppgaver og ikke geografiske variabler. Det lille mindretallet på fire personer ville enten ha en trenivåmodell med regionkommuner eller en tonivåmodell. Ett medlem gikk inn for trenivåmodellen, mens de resterende tre gikk for tonivåmodellen. Flertallet av medlemmene ville desentralisere makt fra staten til et folkevalgt regionalt nivå. De nevner noen områder eksplisitt i innstillingen. Disse var samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, infrastruktur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse. De skriver videre at ansvaret for oppgavene skulle variere med hensyn til tre dimensjoner. Disse var totalansvar, bestilleransvar og samordningsansvar. Totalansvar er oppgaver regionene skal ha direkte ansvar for med hensyn til målformulering, måloppnåelse og hvor mye ressurser de skal bruke på å nå disse målene. Bestilleransvar er oppgaver hvor regionene skal finansiere, men gjennomføringen er det offentlige eller private aktører som står for. Samordningsansvar er oppgaver hvor regionene samordner arbeidet med organisasjoner, privat næringsliv og statlige organ i ulike sektorer. Distriktskommisjonen var en viktig aktør som var med på å sette spørsmålet om regioner på dagsorden. Den var også med på å legge grunnlaget for St. mld nr. 12 (2006-2007).

For å summere opp punkt 5.1 er det hentet, og oppdatert en tabell fra posisjonsnotatet Arild Aurvåg Farsund og IRIS publiserte i 2006 (Farsund 2006:6). I tabellen er de ulike innstillingenes anbefalinger summert opp i forhold til geografi og oppgaver. Dette er igjen koblet mot beslutningsutfall i Stortinget.

Dokument	Anbefaling	Utfall
NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndeling	Oppgaver: Ingen endring Geografi: Minimum 200.000 inb.	Oppgaver: Ingen endring Geografi: Ingen endring
NOU 2000: 22 Oppgavefordeling stat, region, kommune	Oppgaver: Økt ansvar reg. utvik. Geografi: Større regioner	Oppgaver: 1: + miljø og landbruk, - helse 2: - miljø og landbruk Geografi (1 og 2): Ingen endring
NOU 2004: Effektutvalget	Oppgaver: Regional utvikling Geografi: Større regioner	Ny stortingsmelding

Tabell 2: Anbefalinger og utfall i beslutningsprosessene

2.7 Oppsummering

I dette kapittelet er det redegjort for drivkrefter som hadde, og har innvirkning på den nasjonale debatten angående det regionale forvaltningsnivået. Utviklingstrekk i norsk forvaltning, som er viktig i denne sammenheng, beskrives. Det redegjøres for hvordan statlig forvaltning er blitt mer regionalisert, og hvordan fylkeskommunene gradvis har mistet sin betydning og legitimitet. Det redegjøres for prosesser som foregikk i forkant av forvaltningsreformen. Disse prosessene var med på å legge grunnlaget for beslutningsprosessen som studeres. Noen av de viktigste milepælene var Oppgavefordelingsutvalgets og Distriktskomisjonens utredninger. Disse drivkreftene gav en grobunn for reformtenkning, og endring av det regionale forvaltningsnivået.

3.0 Teori

3.1 Innledning

Det offentlige er i stadig endring. Mye av denne endringen skyldes generelle endringer i samfunnet, og forandringer i forventningene samfunnet har til offentlig forvaltning. På bakgrunn av at offentlige og private organisasjoner er så grunnleggende forskjellige på mange områder, understreker ofte Statvitere behovet for en egen organisasjonsteori for offentlig sektor. Offentlige organisasjoner er underlagt en folkevalgt ledelse og er multifunksjonelle. Det vil si at de må ta hensyn til mange og ofte motstridende verdier og hensyn. Offentlige organisasjoner skiller seg også fra private ved at de ikke opererer på det frie økonomiske konkurransemarkedet, men heller må korrigere eller motvirke dette markedet. Disse forskjellene innebærer likevel ikke at man ikke trekker veksler fra den generelle organisasjonsteorien (Døving og Johnsen 2005: 230).

I offentlige organisasjoner kan man skille mellom ulike typer av forandringer. Det foregår generelle endringsprosesser, samt mer konkrete reformprosesser. Det finnes ulike definisjoner av disse begrepene i faglitteraturen. Endringer som oppstår relativt sjelden, ved krise eller forventninger om krise og som bryter med grunnleggende verdier, oppfatninger og interesser kan ta form som reformer. Reformen oppstår ofte når organisasjonen ikke presterer i tråd med forventninger som rettes mot den (Brunsson og Olsen 1990:7). Christensen mfl. (2004:130) definerer reformer som aktive og bevisste forsøk fra politiske administrative aktører på å endre kulturelle eller strukturelle trekk ved organisasjoner. Studier av reformprosesser kan i følge Christensen mfl. (2004) i deles inn i prosess- og effektstudier. Effektstudiene ser på effektene og implikasjonene av en reformprosess, mens prosessstudier fokuserer på selve forløpet av en reform hvor sentrale aktører sammen med problem- og løsningsdefinisjoner vektlegges. Denne studien oppfyller beskrivelsene av sistnevnte, og kan derfor beskrives som en prosessstudie.

I denne studien vil James G. March, Johan P. Olsen og Michael D. Cohen (1972) sin *garbage can-modell* benyttes. Modellen vil ligge til grunn for struktureringen av empirien. Den vil også bygge opp under de forklarende organisasjonsteoretiske perspektivene. Modeller blir vanligvis brukt som beskrivende, og for å identifisere og konkretisere de fenomenene som er aktuelle. Dette uten at det blir tatt standpunkt til hva som ligger under sammenhengene mellom fenomenene (Roness, 1997:13).

For å forklare beslutningsprosessen benyttes det ett instrumentelt, og to institusjonelle forklaringsperspektiver. Disse perspektivene kan benyttes blant annet for å belyse trekk ved beslutningsprosesser i det offentlige. I det instrumentelle perspektivet beskriver Christensen mfl. (2004) to varianter, den hierarkiske varianten og en forhandlingsvariant. Sammen med de institusjonelle kultur- og myteperspektivene benyttes variantene til å beskrive beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen.

3.2 Beslutningsprosesser

Hver dag tas det beslutninger i organisasjoner som får konsekvenser på mange plan. Beslutningsadferd skjer gjennom beslutningsprosesser, og organiseringen av disse prosessene i offentlig forvaltning kan virke inn på den faktiske adferden. I organiseringen kan man finne elementer av regulering i form av hvilke aktører som deltar, hvilke problemer som defineres og hvilke alternativer til løsning som er relevante (Døving og Johnsen 2005: 236). Organisatoriske beslutninger kan identifiseres i uendelig mange sammenhenger. En beslutning defineres vanligvis som et valg mellom ulike alternativer, og som utfallet av en beslutningsprosess (Jacobsen og Thorsvik 2002:291). Forfatterne definerer en beslutningsprosess som hele rekken av handlinger, eller vurderinger som fører frem til vedtak, og iverksettelse av en beslutning. Om mulig er det vanlig å inkludere iverksettelsesfasen i en analyse av en beslutningsprosess. Dette gjøres for å oppnå klarhet i hvilke aktiviteter man må gjennom for å sette beslutningene ut i livet. Rent analytisk kan man i følge Jacobsen og Thorsvik (2002) grovt sett dele en beslutningsprosess inn i tre faser. Disse er en innsamlingsfase hvor man samler relevant informasjon, en beslutningsfase hvor man velger mellom aktuelle alternativer og en iverksettelsesfase. Denne studien tar for seg de to første fasene og deler beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen inn fire faser som hører under disse to hovedkategoriene. Studien analyserer en initiativfase, hvor man hadde samlet informasjon sammen med flere løsningsalternativer, en første utredningsfase, en annen utredningsfase og en utfallsfase.

I organisasjoner fattes beslutninger kontinuerlig og kan ses i sammenheng med handling og adferd. Beslutninger henger sammen med tidligere beslutninger og det man beslutter legger premisser for senere avgjørelser. På denne måten drives aktivitetene i en organisasjon fremover av en kjede av beslutninger. Beslutninger handler om å ta stilling til informasjon og dette omfatter innsamling, systematisering, analyse, tolkning, kommunikasjon og et valg mellom alternativer (Ibid: 293). I det følgende rettes fokus mot organisasjonsteoretiske retninger, modeller og perspektiver som er relevante i forhold til beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen.

3.3 Garbage can-modellen

I det følgende vil jeg gi en innføring av hva denne modellen bygger på, før jeg senere vil trekke paralleller til dens anvendelighet til prosessene knyttet til forvaltningsreformen.

Når det ikke er enighet om målene i en beslutningsprosess, hva problemene er og hvordan man skal gå frem, står beslutningstagerne overfor både usikkerhet og flertydighet. Når slike forhold ligger til grunn kan garbage can-modellen være den beste beskrivelsen av den beslutningsprosessen som foregår i organisasjonen (Hatch 2001: 306). Vedtaksadferd skjer gjennom vedtaksprosesser. Hvordan vedtaksprosessene i det offentlige er organisert, kan ha innvirkning på hvordan beslutningsadferden er. Organiseringen av vedtaksprosessene kan ha innslag av regulering, og bestemte aktører kan eller må delta. Utvalgte problemer og løsninger ses på som relevante. En slik tilnærming ligger til grunn for *garbage can-modellen*. Vedtak ses her på som produkter av et sammenfall mellom beslutningsarenaer, problemer, løsninger og deltakere (Døving og Johnsen 2005: 236).

Østerud (2002) ser på *garbage can-modellen* som en beskrivelse av beslutningsvirksomhet for et organisert anarki, der en beslutning er et utfall eller en tolkning av fire relativt uavhengige strømmer innen en organisasjon. Modellen passer særlig godt i situasjoner der omgivelser og teknologi er uklare, eller der nøkkelaktørene går inn og ut av beslutningsprosessen, fordi andre hovedaktiviteter konkurrerer om deres tid og oppmerksomhet. "garbage can" betegnelsen er ment å illustrere det vilkårlige i beslutningsmodellen. Hatch (2001:306) påpeker at organisasjoner ikke alltid fungerer på denne måten. Alle organisasjoner vil på et eller annet tidspunkt befinne seg i en situasjon hvor vilkårligheten råder.

March mfl. (1972) lanserte modellen, og beskriver den som vilkårlige strømmer av hendelser som overlapper og griper inn i hverandre. Løsninger, problemer, aktører og beslutningsarenaer kobles til hverandre, og strømmer gjennom organisasjonen. Dette gir igjen ulike utfall av beslutningsprosesser. I modellen beskrives de ulike strømmene og hva som kjenner dem.

Problemer krever oppmerksomhet siden de er et resultat av at organisasjonen ikke presterer det som forventes, eller ikke klarer å forutse fremtiden på en tilfredstillende måte. Disse problemene kan oppstå både internt og utenfor organisasjonen. Tradisjonelt har det vært antatt at problemer setter i gang beslutningsprosesser. I de tilfeller problemene er graverende nok, medfører dette riktighet. Vanligvis går likevel aktører i organisasjonen gjennom de ulike strømmene i

”søppelspannet” på jakt etter en løsning. Løsninger lever et eget liv, og skiller seg fra problemene som de etter hvert kan løse. De kan ses på som svar mer eller mindre på aktiv jakt etter et spørsmål. Aktørene kan ha ideer til ulike løsninger på problemene. De kan bli tiltrukket av noen løsninger, som de gjerne legger sin innsats i å få gjennomført. Det er bare trivielle løsninger som ikke krever forberedelser og argumentasjon. Viktige løsninger må forberedes godt uten at man nødvendigvis har identifisert problemene.

Offentlige organisasjoner opplever ofte at det kreves at de viser handlingskraft. Organisasjoner trenger beslutningsarenaer hvor de kan vise denne handlingskraften. Disse arenaene trenger ikke nødvendigvis ha noe med selve beslutningen å gjøre, og oppstår på forskjellige steder og ulike tidspunkt. Ofte også av forskjellige årsaker. Aktørene kommer og går. Det varierer hvem de er, ut ifra hvilke løsninger og problemer som oppstår. I hvilken grad aktørene deltar, avhenger av hva de ellers må bruke tiden sin på. Aktørene drar ofte med seg sine problemer og løsninger inn i nye beslutningsprosesser, helt til de får hjelp til å løse dem eller deler dem med andre (March, Cohen og Olsen 1972).

Når løsninger, problemer og beslutningsarenaer møtes, kan problemer bli løst. På grunn av vilkårligheten, vil likevel valg og beslutninger tas uten at problemer nødvendigvis bli løst. Enkelte problemer løses aldri, og det kan lanseres løsninger uten at problemet nødvendigvis har vært til stede (Hatch 2001: 306). Garbage can-modellen står i sterk kontrast til de grunnleggende tankene i den rasjonelle beslutningsmodellen. Den rasjonelle modellen legger til grunn at mål kan defineres entydig, og at alternativene til disse målene er kjent på forhånd. Det legges til grunn at alternativene kan vurderes ut fra relevante kriterier, som anses som mest relevante. Disse kriteriene kan være faktorer som effektivitet, kostnader, forventet avkastning og lignende. Garbage can-modellen utfordrer det instrumentelle synet ved å si at beslutningstagning kan ses på som et organisatorisk drama, hvor beslutninger er sosiale konstruksjoner av virkeligheten (Ibid: 307).

De fire strømmene er avhengig av ulike *strukturer* i beslutningsprosessen. Strukturene kan påvirke hvordan problemer, løsninger og aktører kobles til de ulike beslutningsarenaene. Aspekter ved den organisatoriske strukturen spesifiserer rettighetene til å delta på en beslutningsarena. En invitasjon til deltakelse av individer som beslutningstakere beskrives som en *formell deltakerstruktur* (March og Olsen 1979: 27-28). Inntreden av ulike problemer og løsninger som beslutningsmuligheter, beskrives som en *formell aksesserstruktur*. Den formelle deltakerstrukturen sier noe om hvem de potensielle deltakerne er, og omfatter dermed et aktiveringsaspekt. Den formelle aksesserstrukturen viser oss et defineringsaspekt (Christensen mfl. 1994: 36). Disse to aspektene ved den organisatoriske strukturen legger føringer for når, og hvordan deltakere er aktive i en

beslutningsprosess. Aspektene avgjør også hvordan, og når problemer, løsninger og beslutningsarenaer defineres. Rettighetene til å delta i en beslutningsprosess er nødvendig, men betyr ikke nødvendigvis aktiv deltakelse. Aktørene må aktivt delta for at deltakelsesstrukturen kan bestemmes. Invitasjoner til deltakelse kan bli avslått eller aksepteres. I hvilken grad man deltar avgjør hvordan deltakerstrukturen blir (March og Olsen 1979:26-27).

Garbage can-modellen kan være med å beskrive prosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen. Med utgangspunkt i strømmene og strukturene, kan man analysere beslutningsprosessen. I figur 1 vises det hvordan garbage can-modellen vil strukturere empirien. Beslutningsprosessen vil deles inn i fire faser.

Faser/Strømmer	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Beslutningsarenaer				
Aktører				
Problemer				
Løsninger				

Fig 1. Strukturering ved hjelp av garbage can-modellen

3.4 Teoretiske perspektiver

Denne studien baserer seg på en organisasjonsteoretisk tilnærming til en beslutningsprosess i offentlig sektor. I følge Christensen mfl. (2004:11) kan man ikke forstå innholdet i offentlige beslutninger og offentlig politikk, uten også å analysere styringsverkets virkemåte og organisering. Ulike konkurrerende elementer i relasjonene mellom ulike aktører og organisasjoner, er forankret i organisasjoners politisk og administrative ledelse. De er også forankret i omgivelsene og nedfelt i organisasjonskulturer og tradisjoner (Ibid 2004:20). For å kunne analysere en beslutningsprosess, er det nødvendig å ta i bruk ulike teoretiske perspektiver. Et flerperspektivisk syn fjerner ikke problemet med at noen aspekter kan bli oversett, men gir likevel muligheten til oppdage flere aspekter enn ved å bruke bare ett perspektiv. Det kan redusere risikoen for å overse noe viktig, og er med på å stimulere til mer innsikt (Hatch 2001: 22). Et problem i følge Hatch (2001) er at ulike teorier kan ha ulike grunnantakelser. Teorier og begreper kan dermed stå i konflikt, eller

konkurrere. Etter hvert som man går dypere inn i organisasjonsteorien, og utviklingen av begreper og forståelse, forstår man at oppgaven med å analysere en beslutningsprosess er komplisert.

De teoretiske perspektivene består av ulike grunnantagelser, vokabular og teoretikere. I organisasjonsteorien vil perspektivene akkumuleres, og påvirke hverandre. Ved hjelp av empiriske sammenligninger av innsamlede data og teoretiske prediksjoner, kan teorier ut fra et modernistisk syn, måles i hvor sann og korrekt de er. Ukorrekte eller mangelfulle teorier kan avdekkes og fjernes fra "den kollektive kunnskapsbasen". Problemet med organisasjonsteorier er at fenomenene ikke alltid lar seg direkte verifisere.

Denne studien tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori, henholdsvis med to varianter av et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiver. Disse teoretiske retningene dominerer organisasjonsteorien, og skiller seg blant annet ved at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som redskap til bruk for ledelsen. Ledere i organisasjoner handler rasjonelt, innenfor strukturelle rammer, som legger føringer for deres kontrollerte valg. Institusjonelle perspektiver åpner på sin side opp for at organisasjonene innehar iboende regler, normer og verdier som er med på å påvirke beslutningsadferd.

Under det instrumentelle perspektivet finner man to varianter. En hierarkisk variant, og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten kjennetegnes ved begreper som ledere, konsekvenslogikk og mål-middel rasjonalitet. Forhandlingsvarianten legger vekt på kompromiss, forhandling og interessehevding i beslutningsprosesser (Christensen mfl. 2004:14-15). De to institusjonelle perspektivene omfatter et kultur- og et myteperspektiv. Kulturperspektivet beskriver en institusjonalisering, hvor organisasjoner tilegner seg særpreg ved å velge uformelle normer og verdier i løpet av utviklingsprosesser. Myteperspektivet ses ofte på som et omgivelsesperspektiv hvor man fokuserer på verdier og normer som eksisterer i omgivelsene til organisasjonen (Christensen mfl. 2004: 14).

Opprinnelsen til beslutningsteorien i studiet av organisasjoner kan spores tilbake til James G. March og Herbert Simons bok fra 1958 *Organizations*. I 1963 kom en etterfølger, boken *A Behavioral Theory of the Firm* av March og Richard Cyert. Disse bøkene gjenspeilet en debatt mellom organisasjonsteoretikere, og økonomer vedrørende de sosiale aspekter ved beslutningstaking. I organisasjonsteorien har temaet beslutningsprosesser fått en stor betydning for utviklingen av strategibegrepet. Ved å sette spørsmålsteget ved den tradisjonelle rasjonelle modellen som økonomene i stor grad brukte, har studier på dette området gitt verdifulle innspill til debatten om rasjonalitet. Det modernistiske (instrumentelle) perspektivets dominerende plass i organisasjonsteorien er i større grad under kritikk enn tidligere (Hatch 2001: 300).

3.5 Instrumentell tilnærming

I instrumentell teori ser man på offentlige organisasjoner som instrumenter for ledelsen. Organisasjonene blir brukt av ledelsen for å oppnå sine bestemte mål. Politiske og administrative ledere vil i kraft av sine posisjoner, kunne dominere offentlige beslutningsprosesser og sende dem i ønskede retninger. Offentlige organisasjoner har bestemte roller de skal fylle og hensyn de må ta siden de handler med mandat fra samfunnet. Det blir forventet at de politiske og administrative lederne i statsapparatet handler rasjonelt ved å foreta vurderinger ut fra mulige handlingsalternativer og velge det beste alternativet ut fra organisasjonens målsetninger (Christensen mfl. 2004:30). I økonomisk teori og i samfunnsøkonomiske analysemodeller baserte man seg i utgangspunktet på instrumentell rasjonalitet i form av et premiss om fullstendig rasjonelle aktører.

”Reason is, and ought only be the slave of the passions, and can never pretend to any other office than to serve and obey them” (Hume 1740)

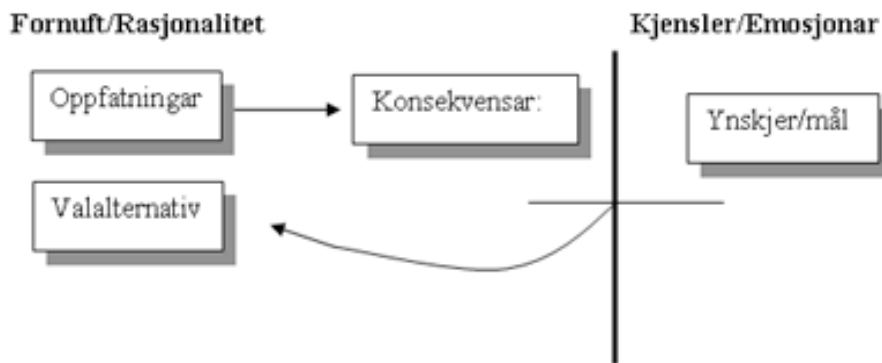


Fig. 2: Skjematisk fremstilling av hvordan en instrumentelt rasjonell aktør gjør sine valg (Torsvik G. 2003).

Det var Nobelprisvinneren Herbert Simon (1955) som først gjorde økonomene oppmerksomme på at mennesket ikke har kognitiv kapasitet til å samle, sortere eller prosessere informasjon på en ”hyperrasjonell” måte. Menneskets kognitive kapasitet begrenser muligheten til å ha oversikt over mer enn et begrenset antall handlingsalternativer, og konsekvensene av disse. Individet må foreta en beslutning basert på hvilke problemer som ligger til grunn, løsningsforslag og konsekvensfokusering (Egeberg 1989: 20). Instrumentell teori har i dag som utgangspunkt at mennesket er begrenset rasjonelt, og kan bare ha oversikt over et begrenset antall

handlingsalternativer.

Ett av de viktigste elementene i den instrumentelle tilnærming er i følge Egeberg (1989:18) såkalt formell normativ struktur eller formell organisasjonsstruktur. Begrepet defineres som et sett av relativt stabile, offisielle og upersonlige normer. Disse normene finner man nedfelt i regler, stillingsinstrukser og organisasjonsoppbygning. Normene konkretiserer prosedyrer og fremgangsmåter sammen med å tillegge ulike enheter stillinger i organisasjonen ansvarsområder, rettigheter og plikter. Roness (1997: 64) betegner formell normativ struktur som organisatorisk rasjonalitet. Han sier at gjennom å bestemme retningen på atferd og ressurser mot forhåndsbestemte mål, skaper organisasjonsstrukturen rasjonalitet. Den skapte iboende rasjonaliteten i organisasjonen veier opp for de kognitive begrensningene i menneskets rasjonalitet. De formelle normative strukturene er et verktøy for politiske og administrative ledere. Strukturene bidrar til økt evne til rasjonell kalkulasjon, og ved hjelp av disse kan ledere i offentlige organisasjoner lettere bestemme seg for hvor de skal rette oppmerksomheten og beslutningsatferden sin. Når aktører i en beslutningsprosess endrer handlingsmønstre, tankemodeller og innholdet i beslutningene sine, kan dette skyldes endringer i organisasjonsstrukturen. Når normene bestemmes ut fra en mål-middel rasjonalitet, kan organisasjonsstrukturen være med på å legge føringer for hvordan medlemmer i organisasjonen gjør agerer (Christensen mfl. 2004: 22).

I det følgende beskrives to varianter av det instrumentelle perspektivet, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Det som skiller de to variantene er i hovedsak grad av homogenitet hos ledelsen. I den hierarkiske varianten blir ledelsen beskrevet som homogen, med stor kontroll over reformprosesser og god evne til rasjonelle beregninger. Forhandlingsvarianten beskriver ledelsen som mer heterogen og hvor forhandlinger, kompromisser og organisasjonstenkning preger beslutningsprosessene.

3.5.1 Hierarkisk variant

Denne varianten av et instrumentelt perspektiv vektlegger rasjonalitet (rasjonelt design), kontroll og homogenitet som viktige egenskaper hos politiske, og administrative ledere i det offentlige. Utgangspunktet er en byråkratisk organisasjonsform som ses på som vertikal og hierarkisk og hvor over- og underordning mellom de vertikale nivåene vektlegges. De som er i en overordnet posisjon har rett til å instruere de som er underordnet og dette gjøres gjennom formelle kanaler (Christensen mfl. 1994:33-34). Den hierarkiske varianten ser på endringer og nye utforminger av organisasjoner som viljestyrte valg, og analytiske vurderinger utført av ledelsen Roness (1997:63). Disse viljestyrte valgene som legger føringer for endringer, reflekterer ledernes egne forventninger og mål. Når

organisasjoner skal omorganisere vil prosessen være påvirket av ledernes mål og situasjonsoppfatninger. Endringer skjer dersom det kommer inn ny ledelse eller sittende ledere skifter måloppfattelse underveis. Ny og tilført kunnskap til ledelsen, om hva som er mest effektivt i forhold til måloppnåelse vil også kunne føre til endringer (Ibid 1997: 64). Generelt ser instrumentell teori på organisasjoner som instrument for ledelsen, denne varianten ser på beslutningsprosesser som hierarkiske. I denne varianten forutsettes det at ledelsen har tilgang til en rekke midler og ressurser som gjør at det kan kontrollere en reformprosess (Christensen 1994:23). De to tidligere nevnte strukturene i garbage can-modellen, formell aksesstruktur og formell deltakerstruktur har betydning i denne sammenheng. Strukturene står i relasjon til et defineringsaspekt og et aktiveringsaspekt. Aktiveringsaspektet kan si hvem som er med i beslutningsprosessen, mens defineringsaspektet sier noe om hvilke problemer og løsninger er med. Ved å ha kontroll over disse aspektene kan ledere kunne bestemme utfallet av beslutningsprosesser (Christensen mfl. 1994:23).

3.5.1.1 Empiriske forventninger

Ut fra den hierarkiske varianten kan man forvente å finne klare hierarkiske trekk i beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen. Den politiske og administrative ledelsen kan ved hjelp av sin hierarkiske posisjon ha kontroll over aktiverings- og defineringsaspektet, og dermed kunne ha avgjørende betydning i reformprosessen. Ledelsen vil da kunne ha kontroll over hvilke aktører som skal delta i prosessen underveis og når de skal aktiveres. Siden de også har kontroll over defineringsaspektet kan politisk og administrativ ledelse definere hvilke problemer og løsninger som gjelder når og hvor. Vedrørende utformingen av forvaltningsreformen forventes det at deltakelsen i beslutningsprosessen kontrolleres av ledelsen, her regjeringen med Kommunal- og regionaldepartementet i en samordnings- og koordineringsposisjon. Politisk og administrativ ledelse kontrollerer hvilke aktører som får rett til formell, og uformell deltakelse underveis. Det forventes en lukket deltakerstruktur hvor aktørene får rett til å delta ved hjelp av formelle deltakerrettigheter gitt av ledelsen. Ledelsen forventes også å kontrollere defineringen av problemer og løsninger underveis i prosessen. En rasjonell mål- middel tankegang preger ledelsen, og de problemer og løsninger som diskuteres er i stor grad definert av dem. Det forventes at organisasjonstenkningen kan beskrives som homogen.

3.5.2 Forhandlingsvarianten

Denne varianten av det instrumentelle perspektivet beskriver organisasjoner som koalisjoner hvor aktørene er rasjonelle, og handler i tråd med målsetninger og egeninteresse (Christensen mfl. 2004:40). I motsetning til den hierarkiske varianten er det her stor grad av heterogenitet i aktørenes interesser og målsetninger. En beslutningsprosess kan ut fra dette betegnes som en politisk kamp

mellom aktører, og konkurrerende interesser. Endringer i en organisasjon kan ses på som et resultat av at ulike aktører hevder sine interesser og kjøpslår seg i mellom. Utfallet av disse prosessene avhenger av tilgjengelige ressurser de ulike aktører har til å fremme interessene sine. Organisasjonsstrukturen avspeiler maktfordelingen mellom aktørene og interessene deres (Roness 1997: 70-71). Forhandlingsvarianten fokuserer på det politiske aspektet ved en reformprosess. Interessekonflikter og ulike oppfatninger, hos ulike aktører om hva som er viktige mål, fører til at forhandlinger er viktig i beslutningsprosesser (Christensen mfl. 1994: 25). Christensen mfl. (2004: 41) beskriver at beslutninger som fører til utfall fattes på ulike måter. Den dominerende koalisjonen i prosessen, kan få gjennom sine målsetninger ved å bruke sin dominerende makt til å "kvele" opponentene. Man kan også foreta en kronologisk tilnærming, hvor motstridende interesser og mål tas opp uavhengig av hverandre og løses etter tur. En siste løsning er at forhandlinger, og drakamp mellom aktørene, kan føre til beslutninger ved hjelp av kompromiss.

Organisasjonsstrukturen vil i seg selv utgjøre en del av maktgrunnlaget for den dominerende koalisjonen. Krav om endringer vil derfor i stor grad komme utenfra denne koalisjonen. De som ønsker endring vil være dem som tror de har et grunnlag for å endre noe som ikke er tatt hensyn til i den nåværende organisasjonsstrukturen (Pfeffer 1978: 178-79).

3.5.2.1 Empiriske forventninger

Man kan ut fra forhandlingsvarianten forvente at beslutningsprosessen preges av de politiske aspektene. Ulike målsetninger og organisasjonstenkning hos de ulike aktørene vil føre til drakamp og politisk spill. På sentraladministrativt nivå kan man forvente en heterogen deltakerstruktur. Deltakelsen i beslutningsprosessen vil ikke i like stor grad som i den hierarkiske varianten kontrolleres av ledelsen. Ulike aktører og koalisjoner med ulike agendaer vil søke mot beslutningsprosessen. Koordinatorene i Kommunal- og regionaldepartementet vil i mindre grad kontrollere aktiviseringen av deltakere i prosessen. Når det gjelder den rådende organisasjonstenkningen forventes den å være heterogen, og gjenspeile deltakernes interesser underveis i beslutningsprosessen. Underveis preges prosessen av konkurrerende problem- og løsningsdefinisjonene som vil reflektere de ulike deltakernes interesser. Hvilke av disse interessene som kommer til overflaten, og blir diskutert i en såpass omfattende prosess, sier også noe om maktforholdet mellom deltakerne. Med utgangspunktet i forhandlingsvarianten forventes det at drakamp, forhandlinger, diskusjoner og kompromiss blir nødvendig for å komme frem til en endelig beslutning om utfallet av reformen.

3.6 Institusjonell tilnærming

Man kan se på institusjonell teori som en kritikk av det instrumentelle synet på organisasjoner som verktøy og instrument for å oppnå en økonomisk målsetning. I institusjonelle perspektiver vektlegges betydningen av uformelle normer og verdier i organisasjoner. I instrumentelle perspektiver anses formelle normer som styrende for aktørenes handlingsvalg, sammen med fremming av mål og verdier. I institusjonell teori snakker man om uformelle normer og verdier som virker inn på beslutningsadferd. Man utelukker ikke betydningen av formelle strukturer, men ser på de uformelle som viktigst for å forstå adferd i organisasjoner og hvordan organisasjoner utvikler seg og endres (Christensen 1994: 28). Organisasjoner betraktes som institusjoner og kan karakteriseres som et produkt av sosiale behov og press fra omgivelsene. Institusjoner er mottakelige og tilpasningsdyktige (Selznick 1997: 19). Selznick (1957) argumenterer for at institusjoner er en organisasjon fylt med verdier. Organisasjonen er ikke lenger bare et redskap, men opparbeider en egenverdi og en identitet som plasserer

organisasjonen i forhold til samfunnet. Formelle organisasjoner går gjennom mer eller mindre bevisste utviklingsprosesser som fører til en institusjonalisering. Gjennom denne institusjonaliseringen tilpasser organisasjonen seg ytre press og krav. Organisasjonen fylles med uformelle normer og verdier og institusjonaliserte organisasjoner oppstår (Christensen mfl. 2004: 47). Hvilken kontekst organisasjonen befinner seg i når den blir institusjonalisert varierer og alle organisasjoner vil dermed utvikle seg unikt når det gjelder innførte normer og verdier. Disse innførte verdiene og normene skaper en mer kompleks, mindre fleksibel og mindre tilpasningsdyktig organisasjon (Ibid: 47). Organisasjoner er ikke bare avhengig av ressurser fra omgivelsene i form av fysisk kapital, men også symbolsk kapital i form av legitimitet (Bourdieu 1995). Å lede en organisasjon handler ikke bare om å ta økonomiske rasjonelle beslutninger, men også mye om å tolke verdier i samfunnet og omgivelsene. Ved å utvikle disse verdiene innad i organisasjonen og samtidig synliggjøre dem for omverdenen, skapes legitimitet for virksomheten. I et institusjonelt perspektiv handler ikke ledelse bare om å påvirke organisasjonen som et økonomisk system, men også som et system fylt opp av sosiale konstruksjoner av verden. Ledere og ansatte er ikke autonome aktører, men er bundet opp av verdimeslige bånd til samfunnet (Hagen 2007: 13).

Institusjoner kan karakteriseres som sosiale strukturer som inneholder sosiale aktiviteter, materielle ressurser og symbol. Institusjoner er gode til å motstå endringer og kan eksistere i lang tid (Scott 2001: 49-50). Disse egenskapene skyldes i følge Scott (2001) tre viktige elementer i en institusjon. Elementene er regulative, kognitive og normative pilarer som fungerer som fundament for institusjonelle strukturer. Den regulative pilaren består av kontroll og insentiver i form av formelle

og uformelle regler som er ment for å regulere adferd i institusjonen. Den kognitive pilaren er en beskrivelse av hvordan omgivelsene påvirker en aktørs handlinger ved å legge føringer for den aktørens kognitive oppfatning av en sosial virkelighet. Den normative pilaren beskriver normer og verdier som utvikles i en institusjon. Disse normene og verdiene legger føringer for adferd i sammenheng med hvilke midler som er legitime å ta i bruk i en måloppnåelsesprosess (Ibid: 54-55).

Denne studien vil anvende to perspektiver innen institusjonell teori for å se nærmere på beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen. Disse to er et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Kulturperspektivet legger vekt på kulturelle verdier, og normer i forbindelse med beslutningsprosesser. Myteperspektivet legger vekt på omgivelser, kognitive aspekter og hvordan reformprosesser påvirkes av forhold utenfor organisasjonen. Begge perspektivene har synet på organisasjoner som institusjoner hvor normer og verdier styrer adferden til aktører, som utgangspunkt for sin tilnærming (Roness 1997: 76).

3.6.1 Kulturperspektivet

”...organisasjonskultur kan oppfattes som det limet som holder en organisasjon sammen gjennom et meningsmønster som deles av medlemmene. Kulturen fokuserer på de verdier, overbevisninger og forventninger som medlemmene er sammen om.” (Siehl og Martin 1984: 227)

Organisasjoner spiller ofte en svært aktiv rolle i å forme medlemmenes mål, oppfatninger av virkeligheten, normer, regler og preferanser. Spesielt normene og verdiene er viktige nå man skal forstå kulturens effekter på valg mellom alternativer (Jacobsen og Thorsvik 2005: 311). Verdier er de prinsipper, mål og normer som i en bestemt kultur anses å ha en verdi. Disse verdiene definerer hva aktørene i en organisasjon er opptatt av og danner basis for vurderinger av rett og galt. Kulturperspektivet inneholder elementer fra normativ og historisk institusjonalisme og vektlegger betydningen av normer og verdier i institusjoner. I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor det legges til grunn rasjonell kalkulert handling, antas det i dette perspektivet at institusjoner påvirker handling gjennom såkalt passende logikker (logic of appropriateness). Det legges vekt på hva som er passende handlinger for personer i ulike beslutningsrelaterte situasjoner (Christensen og Røvik 199:159).

Normene og verdiene i en organisasjon utvikles gjennom institusjonaliseringsprosesser og disse finner man igjen i regler og rutiner. Reglene og rutinebestemmer og får følger for passende handling hos aktørene. Gjennom å tilpasse seg disse normene og rutinebestemmer seg aktører seg holdninger og kunnskap relatert til handling (Christensen mfl. 2004: 53). Når aktørene handler ved hjelp av passende logikker, iverksetter aktørene seg identiteter og handler slik det forventes av dem. Ved

hjelp av passende logikk, utvikler aktører i organisasjoner en evne til å handle stabilt og intuitivt i komplekse situasjoner. I sammenheng med dette er teorien om sti-avhengighet (Krasner 1988:67) relevant. Sti-avhengighet innebærer kort sagt at fortiden preger fremtiden.

Når institusjonaliserte normer og verdier er etablert i en organisasjon kan dette begrense og snevre inn fremtidige alternativer og valg. I følge historisk institusjonalisme vil beslutninger som blir tatt i sammenheng ved initieringen av en politikk vil ha følger og betydning for videre prosess (Peters 2005:71). Dette fører til stabilitet i en organisasjon siden man vet hvilke normer og verdier som ligger til grunn for aktørenes passende adferd. På den annen side kan, i følge Roness (1997:76), handling etter en passende logikk føre til at noen tankemåter og handlingsmønster blir tatt for gitt, og noen blir satt til side. Dette kan ha følger for organisasjonsendringer, blant annet i form av at det er vanskelig å gjennomføre administrative endringer når man må ta hensyn til disse vanene hos aktørene.

I følge et institusjonelt perspektiv er det ikke nok å se på de formelle trekkene i en organisasjon når man ønsker endring. Når en organisasjon er institusjonalisert innehar den en organisasjonskultur i form av verdier og normer som må tas hensyn til. Når aktørene i organisasjonen motstår seg endringer kan det være på grunn av at endringene står i konflikt med de iboende verdiene og normene.

3.6.1.1 Empiriske forventninger

Det kan forventes at prosessen vedrørende forvaltningsreformen sett fra et kulturperspektiv vil være preget av iboende institusjonaliserte normer og verdier. Disse kulturelle og uformelle elementene vil i form av regler og rutiner, kunne ha betydning for hvordan aktørene deltar og når de deltar. Når og hvor baseres på det reglene og rutinene definerer som passende handlinger. Aktørene er preget av sti-avhengighet, og passende logikk i sin organisasjonstenkning- og handling. Deltakelsen i beslutningsprosessen preges av normer og verdier som igjen bestemmer hvem de passende aktører skal være. Koordinatorene i kommunal- og regionaldepartementet bestemmer ikke utelukkende hvem som deltar, dette avgjøres i større grad av praksis i tidligere lignende beslutningsprosesser. Kultur, normer og rutiner bestemmer hvilke aktører som trekkes inn i prosessen. Ut fra dette perspektivet kan man anta at aktører uten åpenbare formelle rettigheter trekkes inn i beslutningsprosessen. Det forventes at aktørene som deltar i prosessen tar med seg preferanser og organisasjonstenkning som påvirker beslutninger vedrørende forvaltningsreformen. Hvilke problemer og løsninger som drøftes underveis har sammenheng med preferansene, normene og rutinene de ulike aktørene har med seg inn i prosessen. Det kan forventes det at aktører fra fylkeskommunene, som representerer institusjonaliserte organisasjoner og organisasjonstenkning, vil være advokater for sin eksisterende struktur. Eventuelt ønsker de også å tilpasse ny struktur til

gammel organisasjonstruktur- og kultur.

3.6.2 Myteperspektivet

Som kulturperspektivet legger dette perspektivet vekt på normer og verdier i sin tilnærming. Myteperspektivet tar likevel utgangspunkt i en litt annen forståelse ved å si at institusjonalisering er en prosess hvor individer finner en felles definisjon av den sosiale virkelighet (Christensen 1994:30). Virkeligheten skapes gjennom sosial interaksjon, hvor handlinger som stadig gjentas fortolkes likt og hvor aktører tar sentrale tenkemåter, verdier, organisasjonsformer og prosedyrer for gitt (Christensen 1991:45). De uttrykker hvordan formelle organisasjoner skal bygge opp, planlegge og styre sin virksomhet, utvikle sine tjenester, sin produksjon og så videre. Disse verdiene/normene kalles institusjonaliserte rasjonaliserte myter og kommer til uttrykk ved moderne organisasjonsoppskrifter.

Myteperspektivet fokuserer på ikke-lokale omgivelser i motsetning til kulturperspektivet som fokuserer på de nære omgivelser. I kulturperspektivet fokuseres det på institusjonelle organisasjoner, i myteperspektivet fokuseres det på institusjonelle omgivelser (Rones 1997: 76). Organisasjoner har to ulike sett av omgivelser, de tekniske og de institusjonelle. De tekniske omgivelsene er de konkrete, instrumentelle, handlingsrettede aspektene i en organisasjon. Organisasjonen oppnår legitimitet fra omgivelsene ved å være effektiv med tjenester, produksjon og resultater (Brunsson 2002:6). De institusjonelle omgivelsene er viktigst i myteperspektivet, og man fokuserer på de immaterielle og de ikke-tekniske sidene ved en organisasjon. De institusjonelle omgivelsene kjennetegnes ved at de er preget av normer for hva som er riktig og ”godkjent” tenkemåte sammen med hvordan en organisasjon bør utformes og drives. Disse sosialt skapte normene kalles myter (Christensen mfl. 2004: 66). Når man sier at myten er rasjonalisert innebærer det at det er skapt en overbevisning om at det er et effektivt middel for å nå organisatoriske mål. En institusjonalisert myte er selvfølgeliggjort, den blir tatt for gitt som effektiv. Christensen mfl. (2004:67) setter fokus på at organisasjoner ikke kan overleve kun ved å være effektivitetsorienterte, da med hensyn til de institusjonelle omgivelsene.

Et av hovedargumentene i myteperspektivet er at organisasjoners legitimitet er avhengig av omgivelsenes aksept. Hvordan organisasjoner er strukturert, hvilke ideologier de innehar og hvordan prosessene foregår internt bidrar til å oppnå legitimitet fra omgivelsene dersom de reflekterer omgivelsenes normer og verdier. Ved å tilpasse seg disse normene og strukturere seg i

henhold, kan en organisasjon sikre seg bedre legitimitet. Hvis organisasjonen ikke klarer å tilpasse seg disse normene kan utfallet være svekket eller mistet legitimitet (Brunsson 2002: 4-5). Mytene spres ved at organisasjoner ser til hverandre og adopterer dem, for så å integrere dem i egen struktur. Denne spredningen av myter kan bidra til en homogeniseringen av mangfoldet blant organisasjoner, dette fenomenet kalles formlikhet eller isomorfi. Isomorfi kan defineres som en prosess der en enhet i en populasjon blir mer og mer lik andre enheter som befinner seg i samme institusjonelle omgivelser (DiMaggio og Powell 1991:65-66). Forskjellen mellom kulturperspektivet og myteperspektivet trer godt frem i denne sammenheng. Der hvor kulturperspektivet vektlegger institusjonell utvikling av unikhet, ser myteperspektivet på likhet som en følge av institusjonaliseringsprosesser (Christensen 1994: 31-32). Organisasjoner kan tilpasse seg institusjonelle omgivelser og adoptere myter til sin formelle struktur selv om mytene ikke passer helt med organisasjonens interne krav til effektivitet. Dette er strategiske valg for å oppnå legitimitet. Organisasjonen vil da utvikle en formell struktur og en uformell. Den uformelle strukturen tar hensyn til effektivitetskriteriene mens den formelle tar vare på omgivelsenes normer og krav til legitimitet uten å ha noe innvirkning på organisasjonens faktiske aktivitet. Ved å ha en slik todeling av strukturen tar organisasjonen hensyn til både effektivitetskrav og omgivelseskrav, dermed oppnår den legitimitet (Meyer og Rowan 1991:40-41; Brunsson 2002:7-8).

Myteperspektivet er teorien om institusjonelle omgivelser, og det tilsvarer den ny-institusjonelle skolen i organisasjonsteorien. Myteperspektivet er teorien om institusjonelle omgivelser og er opptatt av de symbolske aspektene ved organisering. Institusjonaliserte myter får i dette perspektivet en allmenn utbredelse, og en regellignende karakter. Den formelle strukturen i en organisasjon er en refleksjon av mytene om god organisering og struktur.

3.6.2.1 Empiriske forventninger

Det kan forventes ut fra et myteperspektiv at beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen vil være berørt og påvirket av normer i omgivelsene. Disse normene vil si noe om hvordan en organisasjon bør struktureres og drives, samt hva som er riktig og passende tenkemåte i organisasjonen. Ut fra perspektivet kan man forvente at de aktører som blir tatt med i beslutningsprosessen, blir ansett for å være legitime av prosesskoordinatorene i Kommunal- og Regionaldepartementet. Omgivelsene legger klare føringer for hvilke aktører som kan ta del i beslutningsprosessen. I denne sammenheng forventes det dermed at aktører fra det regionale nivået, både politisk og administrativt, inkluderes i prosessen. På samme måte forventes det at KS får en viktig rolle, siden de er et interesseorgan for de involverte parter. Dette er en offentlig demokratisk beslutningsprosess og dermed forventes det at flest mulig av de berørte parter får en mulighet til å bli hørt.

Det forventes videre at organisasjonstenkningen underveis i prosessen farges av myter i omgivelsene. Det tas utgangspunkt i at denne reformprosessen er inspirert av lignende prosesser i offentlig og privat sektor og NPM er tidligere nevnt som en faktor i dette bildet. De ulike problemer og løsninger som er oppe til diskusjon underveis forventes å være i tråd med omgivelsenes normer om hva som er effektivt og rasjonelt. Hvordan medlemmene i organisasjonen tenker, styres dermed ikke av ren rasjonell tankegang men vil bli preget av de gjeldende myter om hva som er riktig organisasjonstankegang. Problemer og løsninger som kommer på bordet underveis forventes å være en refleksjon av hva omgivelsene synes er legitimt.

3.7 Oppsummering

Denne studien tar utgangspunkt i to varianter av et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiv. Med dette som utgangspunkt vil den forsøke å forklare beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen. Garbage can-modellen er sentral som strukturerende element i fremstillingen av empirien, dermed som beskrivende for prosessen. Teorikapittelet har således tatt for seg beskrivende og forklarende teori. Det presenteres empiriske forventninger, og disse forventningene er basert på de forklarende varianter og perspektiver. Ut fra den hierarkiske varianten forventes det at man finner klare hierarkiske trekk i denne prosessen. Ut fra en forhandlingsvariant forventes det at ulike målsetninger og organisasjonstenkning hos de ulike aktørene vil føre til drakamp og politisk spill. På sentraladministrativt nivå kan man forvente en heterogen deltakerstruktur. Ut fra et kulturperspektiv at prosessen er preget av iboende institusjonaliserte normer og verdier. Disse kulturelle og uformelle elementene vil i form av regler og rutiner, kunne ha betydning for hvordan aktørene deltar og når de deltar. Til slutt forventes det ut fra et myteperspektiv, at prosessen vil være berørt og påvirket av normer i omgivelsene. Disse normene vil si noe om hvordan en organisasjon bør struktureres og drives, samt hva som er riktig og passende tenkemåte i organisasjonen. I figur 2 vises det skjematisk hvilke forventninger de ulike perspektivene har til prosessen.

Perspektiv/varianter	Prosess
Hierarkisk variant	Klare hierarkiske trekk
Forhandlingsvariant	Drakamp og politisk spill
Kulturperspektiv	Iboende normer og verdier legger føringer
Myteperspektiv	Normer i omgivelsene legger føringer

Fig 3. Skjematisk fremstilling av empiriske forventninger

4.0 Metodisk tilnærming

4.1 Innledning

I det følgende vil det bli redegjort for undersøkingsopplegget og problematikk rundt datainnsamlingen i studien. Jeg vil begrunne mine valg av metode og strategi, og si en del om hvorfor det er passende til å få belyst problemstillingen. Det vil redegjøres for, og drøftes rundt metodeverktøyet som er tatt i bruk. Kvaliteten på dataene i studien vil vurderes opp mot kriterier som validitet og reliabilitet og studiens mulige styrker og svakheter vil drøftes underveis.

Grønmo (2004:29) karakteriserer metode som de konkrete fremgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier. I statsvitenskapen trekkes det et skille mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Generelt kan man si at den kvantitative tilnærmingen er opptatt av å studere noen variablers effekt på mange enheter mens den kvalitative er opptatt av å studere mange variablers effekt på en eller få enheter. Mer spesifikt baserer den kvantitative metodiske tilnærmingen seg på tallfestet materiale som igjen legger grunnlaget for statistiske beregninger, mens datainnsamling i kvalitativ metode kan foregå ved hjelp av semistrukturerte eller ustrukturerte intervjuer og tekstanalyse. Grønmo (2004:123) fokuserer på at grovinnstillingen i kvalitativ og kvantitativ tilnærming først og fremst refererer til egenskaper ved de data som samles inn. Denne studien har en kvalitativ tilnærming og baserer seg på tekstbaserte opplysninger sammen med semistrukturerte intervjuer.

4.2 Undersøkingsopplegg

Et undersøkingsopplegg lager en plan for studien man skal gjennomføre. Det er en oversikt over sentrale elementer i studien og en plan for hvordan man skal få svar på de spørsmål som stilles. Ved hjelp av undersøkingsopplegget skal man knytte de innsamlede data opp mot problemstillingen (Yin 2004).

Det overordnede forskningsdesignet i studien er et casestudie. I følge Andersen (1997:8) har et casestudie som hovedformål å gå i dybden i et fenomen, og samtidig avdekke unike ved dette fenomenet. Et karakteristisk trekk ved casestudiet er i følge at det understreker betydningen av et enkelttilfelle (Andersen 1997:63). For å kunne belyse problemstillingen på best mulig måte fremstår

et kvalitativt forskningsopplegg som mest formålstjenlig. I denne studien ønskes i tillegg til en grundig gjennomgang av saksgang, et innblikk i hva involverte parter erfarte, mente og tenkte i løpet av denne prosessen. Beskrivelsene av prosessen som fremkommer i intervjuer og dokumenter har blitt strukturert og systematisert, for å kunne trekke ut det relevante datagrunnlaget for studiens problemstilling. Kvalitative data er som regel grunnlaget i casestudier, men kvantitative data som grunnlag for en slik undersøkelse forekommer også (Grønmo 2004:91). Denne studien har en beslutningsprosess som case, og ved hjelp av de teoretiske tilnærmingene ønskes det å oppnå en forståelse av hva som kjennetegner og er unikt ved akkurat denne undersøkelsesenheten. Man kan, som her, utføre en enkel casestudie og belyse bare en enhet, men man kan også foreta en komparativ analyse av flere enheter, en såkalt multipel casestudie (Andersen 1990:124). På bakgrunn av dette kan denne studien betegnes som en teoretisk fortolkende enkel casestudie. Problemet med en slik casestudie er at man ikke kan trekke bastante slutninger på grunn av et såkalt urepresentativt utvalg. Det vil si at utvalget ikke er stort nok til å være representativt (Lilledahl og Hegnes 2000). En annen ulempe er at intervjuobjektene på grunn av mangel på anonymitet kan komme med strategisk riktige svar og ikke nødvendigvis er helt ærlige. Studier av denne typen er svært tidkrevende og i et godt og grundig kvalitativt opplegg må en regne med at man som forsker bruker ett til to år på innsamlingen av tilstrekkelige datamengder og analyse av disse (Ibid).

Generaliseringsmulighetene i casestudiet er i følge Andersen (1997:68) begrenset, men formålet ved å utføre en teoretisk fortolkende casestudie er ikke å utvikle videre teoretisk innsikt og generalisere. Formålet er å anvende generaliseringer for å belyse spesielle saker, som for eksempel en beslutningsprosess. Denne oppgaven har ikke som formål å bidra til videre utvikling av teorier, men ønsker å bruke de teorier som foreligger til å belyse, strukturere og finne kjennetegn ved den undersøkelsesenheten som er valgt ut. Roness (1997) beskriver en utfyllingsstrategi relevant for denne studiens håndtering av de utvalgte teoretiske perspektivene. Utfyllingsstrategien går ut på at teoriene ses på samlet, men at hver enkelt skal fange opp ulike aspekter ved prosessen. Teoriene settes til en viss grad opp mot hverandre, så vurderes hvilke av dem som kan forklare de ulike delene av prosessen på best måte. Det overordnede målet med denne strategien er i følge Roness (1997:100) å forklare mest mulig av det som skjer og ikke måtte velge mellom de teoriene som benyttes. Suksess avhenger av hvor mye innsikt man oppnår ved bruk av teoriene under ett. I denne studien vil perspektivene og variantene samlet sett gi bedre innsikt i prosessen vedrørende forvaltningsreformen, enn hver av dem kan gi når de brukes alene. Når målet ikke er videreutvikling av teori, men innsikt i en konkret prosess er ikke generalisering og falsifisering så aktuelt (Ibid: 102).

4.3 Datagrunnlag

Denne studien baserer seg på skriftlige kilder i form av dokumenter og muntlige kilder i form av kvalitative intervjuer med relevante deltakende aktører i beslutningsprosessen. Det skriftlige materialet har bestått av offentlige dokumenter som belyser hvordan saksgangen har foregått, og hvilke aktører som har deltatt underveis.

For å kunne gå i dybden og finne de mer uformelle sidene av prosessen er det gjennomført flere kvalitative semistrukturerte intervjuer. Disse intervjuene har hjulpet frem til å finne informasjon om hvem som faktisk deltok, hvordan de ulike aktørene oppfattet prosessen og hvordan det praktiske arbeidet med reformen foregikk. Intervjuene var med på å finne ut mer om hva som kjennetegnet prosessen og organisasjonstenkningen, noe som står sentralt i analysen. Intervjuene var også til hjelp i arbeidet med å identifisere beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger underveis.

Det skriftlige datamaterialet baserer seg hovedsaklig på offentlige dokumenter. Det tas blant annet utgangspunkt i St.mld.nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* hvor regjeringens reformforslag skisseres og konkretiseres i etterkant av initiativet i Soria Moria erklæringen. Forslaget ble behandlet i Stortinget i 2006 og resulterte i Inst. S. nr. 166 (2006-2007). I 2008 kom Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* som var utfallet av beslutningsprosessen denne studien tar utgangspunkt i. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) ble behandlet og vedtatt i Stortinget og forvaltningsreformen var et faktum. Endringene trer i kraft ved årsskiftet 2009-2010. Studien er basert på disse dokumentene samt en rekke høringsuttalelser og interne dokumenter fra de ulike aktørene. Felles for dokumentene er at de belyser prosessens formelle saksgang, men materialet inneholder også dokumenter som gjenspeiler mer subjektive oppfatninger av prosessen.

De muntlige kildene omfatter intervjuene som ble foretatt av aktører som har deltatt i beslutningsprosessen på en eller annen måte. Gjennom oppgaven brukes begrepet respondent om intervjuobjektene. Begrepet respondent brukes i følge Grønmo (2004) når den personen som utspørres gir informasjon om hvordan han eller hun opplevde og handlet i forhold til det som spørres om. Det ble foretatt en strategisk utvelgelse av respondenter basert på i hvilken grad de var involvert i prosessen. I forkant av intervjuene tok jeg kontakt på e-mail hvor jeg redegjorde for studien for så å komme med en forespørsel om de kunne tenke seg å bli intervjuet. Responsen på forespørselen var blandet. Målet om å klare å intervju ca 9 respondenter, var ikke mulig på grunn av begrenset tid. Dersom respondentene sa ja til å bli intervjuet, fikk de mer informasjon og et samtykkeskjema som de fylte ut i forkant av intervjuet. Hensynet til etikk i forhold til

gjennomføring av kvalitative intervjuer ble ivaretatt. Studien er meldt inn til NSD som fikk kopi av dokumentene sendt til respondentene samt en fyldig beskrivelse av studien. Majoriteten av intervjuene ble foretatt i desember 2008 og rett over årsskiftet. De utvalgte respondentene var innblandet i beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen, enten direkte eller indirekte. Respondentene har derfor god kjennskap til prosessen. Totalt intervjuet jeg 6 respondenter, og jeg startet med å intervju dem som var lokalisert i Oslo. Grunnen til at disse intervjuene ble gjennomført først er todelt. På den ene siden vektla jeg de praktiske forhold, og intervjuet respondenter lokalisert i Oslo først på grunn av budsjettering av tid. Etter å ha opparbeidet en bedre forståelse for beslutningsprosessen sentralt, intervjuet jeg de regionale aktørene for å få innsikt i deres forståelse av prosessen.

Intervjuene varierte i lengde fra 45 til 60 minutter og ble tatt opp på en digital diktafon, for så å bli transkribert i etterkant. Foran intervjuene ble det laget en intervjuguide, denne ble endret og tilpasset hver respondent selv om hovedlinjene var de samme. Endringene var nødvendige da de ulike respondentene hadde ulike roller i ulike deler av prosessen. Intervjuguiden satte agendaen i forhold til hovedtema, og hovedspørsmål uten å styre respondentenes mulighet til å svare fritt. Hovedspørsmålene ble utformet med tanke på problemstillingen, samt de teoretiske perspektivene som ligger til grunn for analysen. Intervjuene var semistrukturerte intervjuer, og de hadde et samtalepreg over seg, men jeg som intervjuer styrte prosessen ved hjelp av spørsmålene. Respondentene stod fritt til å svare det de ville på de ulike spørsmålene og etter ønske er alle intervjuer anonymisert.

I følge Kvale (2001) forsøker det kvalitative forskningsintervjuet å forstå verden ut fra intervjuobjektene side. Intervjuet har som formål å få frem betydningen av folks erfaringer, avdekke deres opplevelser av verden og i siste instans komme frem til vitenskapelige forklaringer. Noe av kritikken mot denne typen intervjuer er at man kan få motstridende informasjon om samme fenomen, opplysningene som kommer frem er ikke objektive, men subjektive. Kvale (2001) argumenterer for at de nevnte forhold kan ses på som denne type intervju sin styrke. Det kvalitative intervjuet fanger opp variasjonen i intervjupersonenes oppfatninger om et tema og gir et bilde av en mangfoldig og kontroversiell verden. Målet med slike intervjuer vil være å finne ut hvordan man kan fremskaffe pålitelig og gyldig kunnskap om verden gjennom de ulike intervjuobjektene synspunkter. Dette har også sammenheng med prinsipper som validitet og representativitet.

Det halvstrukturerte intervjuet blir definert som et intervju, som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene (Ibid). Denne type intervju har en bestemt hensikt og et bestemt struktur. Ved gjennomføring av slike intervjuer er det viktig å følge de etiske retningslinjer. Hensyn som må tas

er informert samtykke, konfidensialitet, og at man forutser konsekvensene av studien. Når det gjelder konsekvenser omfatter dette både for enkeltpersonene som blir intervjuet og for gruppen de representerer.

Å få tilgang til riktig informasjon krever at man stiller de rette spørsmålene. Å oppnå dette forutsetter god kjennskap til feltet man studerer. Man bør som forsker kjenne feltet like godt, eller bedre enn den man intervjuer. I studien av beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen har respondentene bidratt med viktige opplysninger basert på egne erfaringer og opplevelser av prosess, og da spesielt de uformelle aspektene ved prosessen. Respondentene har vært med på å styrke og identifisere de empiriske forventningene basert på de ulike teoretiske perspektivene og variantene i studien. Det var også viktig å identifisere beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger underveis i prosessen, og dette hjalp respondentene i stor grad til med. Av denne grunn kan det derfor konkluderes med at gjennomføringen av semistrukturerte forskningsintervjuer var et viktig og verdifullt tilskudd i gjennomføringen av denne studien.

Når det gjelder utvalget av respondenter baserte dette seg på de generelle forutsetninger om at kvalitative studier baserer seg på strategiske utvalg. Dette innebærer en utvelgelse av respondenter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard 2002:53). I casestudier som denne spiller dybdeintervjuer med nøkkelpersoner en viktig rolle. Man velger ut respondenter som har relevante erfaringer og god innsikt i det tema eller deler av tema som studien omhandler. Utvalget bør reflektere ulike typer respondenter som har erfaringer med ulike situasjoner og prosesser relevante for studien.

For å identifisere det riktige utvalget som kunne tenkes å ivareta problemstillingen i denne studien, krevdes det en hel del undersøkelse i forkant. Undersøkelsene tok form av samtaler med relevante personer, gjennomgang av artikler og lesning av offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, erklæringer, rapporter og høringsuttalelser. Resultatet av disse undersøkelsene ble en liste over aktuelle kandidater. Felles for disse var deres tilknytning til prosessen på sentralt nivå og i sammenheng med vestlandssamarbeidet. Vestlandssamarbeidet er relevant på grunn av de mange ressurspersoner som av denne grunn befant seg i det geografiske nærområdet. En konferanse studentene ved Region- og Regionalisering deltok på i Bergen, aktualiserte dette ytterligere ved å ta opp spørsmålet om hvorfor det ikke ble regioner i Norge. Konferansen gav mange gode tips om hvem som kunne være aktuelle kandidater for intervju. Masteroppgaven har en veldig begrenset tidsramme og av denne grunn ble aktører på regionalt nivå i den geografiske nærhet benyttet, i tillegg til de på sentralt nivå. Dette for å få mest mulig relevant data om prosessen. Det som lå til grunn for utvalget av respondenter i denne studien var dybde til fordel for bredde. Det var

forhåndsbestemt hvilke karakteristikk og krav de ulike respondentene skulle oppfylle. Det var viktig å få mest mulig gode data ut av de intervjuene som skulle foretas, til fordel for en lang liste av respondenter. Denne strategien baserte seg på premisset om begrenset tidsbruk. Av nevnte grunner mener jeg at utvalget av respondenter baserer seg på kvalitative vurderinger og impliserer både teoretisk og empirisk viten (Holter og Kalleberg 1996:202).

Underveis i intervjuprosessen førte økt viten om prosessen til at nye respondenter ble aktuelle, men ikke alle tråder kunne tas tak i og det var hensiktsmessig å følge de planen som allerede var budsjettert med. Som forventet var det ikke alle forespørsler som gikk gjennom, og andre respondenter enn først antatt stilte til intervju. Disse viste seg å ha erfaringer og innsikt på linje med dem som i utgangspunktet var planlagt å intervju. Av denne grunn ble det endelige utvalget en blanding av ønsket og tildelte respondenter. Det ble ikke satt et endelig antall respondenter under planleggingen, siden dette av erfaring varierer en del. Likevel var planen å gjennomføre fra fem til åtte intervjuer, med forbehold om at datainnsamlingen kunne nå et metningspunkt underveis (Kalleberg 1996:23).

Utvalget av respondenter ble ikke for stort, slik at den dybden som var tatt høyde for under planleggingen kunne bli skadelidende. Tilgjengelig tid og ressurser var viktige faktorer som avgjorde utvalgets størrelse og innhold. Deler av respondentene i denne studiens utvalg befant seg i Oslo. Dette la føringer for planleggingen, og dermed utvalgets størrelse. Med hensyn til kriterier for reliabilitet i studien ble ulike respondenter med ulikt utgangspunkt og ulike perspektiv intervjuet. Jeg ønsket en nøytral fremstilling av prosessen fra noen som hadde vært nært på arbeidet med koordineringen av reformen. Av denne grunn siktet planene seg inn på å få noen i kommunal- og regionaldepartementet i tale. Informasjonsskriv som inneholdt oppgavetema sammen med en forespørsel ble sendt og dette var særs vellykket, siden to av de personene som stod sentralt i dette arbeidet stilte opp. For å få innsikt i en aktør som representerte det regionale nivået ble også KS forespurt. De stilte med en respondent som hadde jobbet tett på prosessen og opp mot departementet og dermed regjeringen. Dette intervjuet ble støttet opp av en 50 siders rapport utarbeidet av Reidar Mørk i KS som har jobbet tett med prosessen i mange år. På det regionale nivået lykkes det å få innpass hos tre respondenter henholdsvis i Hordaland fylkeskommune og BT. Til sammen lykkes det å gjennomføre 6 intervjuer. Alle intervjuene ble foretatt på respondentenes arbeidsplass. Felles for respondentene var deres inngående kjennskap til forvaltningsreformen og i varierende grad til selve beslutningsprosessen vedrørende reformen.

4.4 Validitet

Validitet er i hvilken grad studieopplegget fungerer i forhold til få å samlet inn data som er relevant for problemstillingen. I følge Grønmo (2004:221) stiger validiteten i korrelasjon med relevansen dataene har til forskerens intensjoner. For å oppnå en høy grad av validitet, må man som forsker foreta en god operasjonalisering av teoretiske definisjoner. Man må også foreta gode metodiske valg tilpasset operasjonaliseringen. For å etterstrebe dette har denne studien vært strategisk og bevisst ved utvelgelsen av informasjon i form av dokumenter og intervjuobjekter. I denne studien er ikke poenget å utvikle teorier videre, men heller oppnå en forståelse for en enkel case, her i form av beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen.

Denne studiens valg av case anses å være godt i forhold til nevnte kriterier for god validitet. Argumenter for denne påstand, er at de data som foreligger er gode og relevante i forhold til studiens problemstilling. Det hjelper selvfølgelig at det som studeres er en offentlig prosess, og derfor finnes det mye data lett tilgjengelig. De metodiske valg fungerer godt i denne studien, da man får god innsikt i både den formelle og uformelle prosess gjennom at både tekstanalyse og intervjuer er gjennomført. Det trekkes konklusjoner på bakgrunn av flere ulike kilder, og det styrker kildenes gyldighet. I studien legges det vekt på nøyaktighet og systematikk i alle ledd av forskningsprosessen, dette er med på å styrke validiteten. Når det gjelder operasjonaliseringen er dette godt ivaretatt gjennom gjennomarbeidede intervjuguider som tar hensyn til problemstillingen og de teoretiske perspektivene.

4.5 Reliabilitet

Begrepet reliabilitet sier noe om hvor nøyaktig innsamlingen av data til studien har vært, og vurderes i forhold til intensjoner i studien og de data som tas i bruk. For å oppnå en høy grad av reliabilitet kreves det at data er samlet inn på en nøyaktig og god måte (Hellevik 2002). I hvilken grad studien er reliabel avhenger også av etterprøvbareheten på det man har undersøkt. Dersom vi kjører samme undersøkelsesopplegg ved ulike innsamlinger av data om det samme fenomenet, og får samme resultat er reliabiliteten høy. I følge Grønmo (2004:22) korrelerer reliabiliteten med i hvilken grad disse resultatene samsvarer.

Det skriftlig materiale som er benyttet i studien er i all hovedsak er tilgjengelig for allmennheten. Dette medfører at etterprøvbareheten ved hjelp av disse kildene er gode. At dokumentene i all hovedsak er offentlige styrker studiens reliabilitet. I studien er målet høy reliabilitet, og dette tilstrebes ved hjelp av gode beskrivelser av hvordan undersøkelsen er foretatt og hvordan data er samlet inn. Dette styrker både kravene om nøyaktighet og etterprøvbarehet ved at andre kan gå i studiens fotspor. Datainnsamlingen er grundig og systematisk, og empirien er strukturert slik at det skal være oversiktlig. Et problem kan være at det fenomenet eller caset jeg har

studert er en prosess i endring og dermed vil spesielt de muntlige kildene forandre innhold etter hvert som tiden går. Grønmo (2004) legger vekt på at slike fleksible undersøkelsesopplegg kan være vanskelig å etterprøve.

De muntlige kildene i studien kan etterprøves ved en gjennomgang av hvordan intervjuene foreløp og hvordan dataene ble ivaretatt og behandlet av forskeren. Respondentene i denne studien er anonymisert og dermed er det større grunn til å tro at de er ærlig og litt mindre politisk korrekte. Dette kan være med på å styrke reliabiliteten. Detaljer er viktig i en slik prosess, og dette kan være et svakt punkt i data basert på muntlige intervjuer. Respondentene i denne studien gav en god innsikt i prosessen som helhet, men noe detaljkunnskap vedrørende aktører, problemer og løsninger var manglet. Spesielt gjorde dette seg gjeldende i departementet da respondentene vegret seg å fortelle alt for inngående om de uformelle sider ved prosessen. Disse respondentene har særlige hensyn å ta vare på, til tross for anonymiteten de ble forespeilet. Det helhetlige inntrykket er at respondentene har gitt helhetlige og gode svar på spørsmålene. Intervjuene ble tatt opp på en digital opptager og transkribert i etterkant. Dette sikret en grundig og nøyaktig gjengivelse av respondentens svar. Intervjuguiden er vedlagt i oppgaven og sammen med grundig transkribering og gjengivelse vil dette ivareta kravene om reliabilitet. Intervjuguiden ble som sagt endret underveis, og av denne grunn må den vedlagte guiden bare anses som veiledende for de tema og spørsmål som ble forelagt respondentene. Det å legge ved en slik veiledende guide vil styrke studiens etterprøvbarehet og dermed reliabilitet. En svakhet ved dette argument er at anonymiteten svekker etterprøvbareheten, siden man da ikke kan spore data direkte til respondentene men må ta for gitt forskerens troverdighet. For en ytterligere styrking av reliabiliteten ble respondentene bedt om en gjennomlesning av materialet i oppgaven for godkjenning.

4.6 Oppsummering

Kapittelet har redegjort for undersøkingsopplegget, og problematikk rundt datainnsamlingen i studien. Jeg har begrunnet valg av metode og strategi, og hvorfor de er riktige for å besvare problemstillingen best mulig. Det er redegjort for kvalitativt intervju og dokumentanalyse. Det er også foretatt en vurdering av styrkene og svakhetene til denne studien i forhold til kriterier som validitet og reliabilitet. Det viste seg at tiden ikke strakk til for å intervju ønsket mengde respondenter. Det viste seg også at noen spørsmål i intervjuguiden kunne vært bedre utformet, for å få et enda mer optimalt datagrunnlag.

5. Forvaltningsreformen

5.1 Innledning

I de to følgende kapitler deles beslutningsprosessen inn i fire faser som strekker seg i tid fra september 2005 til november 2008. Fasene betegnes som en initiativfase, en konkretisering og utredningsfase, en andre utredningsfase og til slutt en utfallsfase. Det starter ved initiativet til regjeringen i Soria Moria erklæringen i 2005. Hver fase vil innledningsvis ta for seg hvordan prosessen foregikk. Aktører, beslutningsarenaer, problemer og løsninger bli identifisert i alle fasene. Utfallsfasen vil presenteres i et andre empirikapittel (kapittel 6).

Figuren under viser hvordan empirien er strukturert med bakgrunn i strømmene i garbage can-modellen. Beskrivelsen av de ulike fasene legger til rette for analysen ved å identifisere beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger underveis. Etter hver fase vil det oppsummeres skjematisk med utgangspunkt i figur 3.

Faser/ Strømninger	5.1 Initiativ Soria Moria erklæringen	5.2 Konkretisering og utredning	5.3 Videre utredning	6.0 Utfall Ot.prp.nr. 10 (2008- 2009)
Beslutningsa renaer				
Aktører				
Problemer				
Løsninger				

Fig.3 Empirikapitlenes oppbygning fremstilt skjematisk

5.2 Fase 1: Initiativ

Denne fasen omhandler forhandlingene omkring reformen høsten 2005. Forhandlingene endte med en felles politisk plattform, Soria Moria erklæringen. De tre partiene i dagens regjering tok med seg regionalpolitiske føringer fra partiprogrammene inn i samarbeidet, og forhandlingene på Soria Moria konferansesenter høsten 2005. I det følgende vil prosessen gjennomgås. De tre regjeringspartienes programfestede utgangspunkt vil så gjøres rede for. Utgangspunktet la føringer for videre prosess. Videre vil innholdet, intensjonene og målsetningene i den såkalte Soria Moria erklæringen gjøres rede for. Reaksjoner på erklæringen fremkommer og beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger vil identifiseres. De ulike strømningene i denne delen av prosessen presenteres i punkt 5.2.4.

5.2.1 Prosess

Forhandlingene om en felles regjeringsplattform for den rødgrønne regjeringen fant sted på Soria Moria i Holmenkollåsen 26. September 2005. Forhandlingene varte i ca tre uker frem til ny regjering skulle presenteres på Slottsbakken mandag 17. Oktober. På Soria Moria satt det tre menn og seks kvinner. I Senterparti-delegasjonen satt Marit Arnstad, Åslaug Haga og Magnhild Meltveit Kleppa. De tok med seg sine preferanser fra partiprogrammet og Senterpartiets landsstyre i Oslo fredag 23. September. Det fremgår ikke noe i møteprotokollen fra landsstyret som avviker fra partiprogrammet i dette spørsmålet. Sosialistisk Venstrepartis leder Kristin Halvorsen hadde med seg nestlederne Øystein Djupedal og Henriette Westrin. Partisekretær Bård Vegard Sohjell og en referansegruppe på fem sentrale SV-politikere bistod disse underveis i forhandlingene. SV landsstyremøte foregikk i Oslo 24. og 25. september. Her finner man heller ikke avvik i møteprotokollen. Når man ser på vedtakene fra landsmøtet endret de ikke preferansene fra partiprogrammet. Arbeiderpartiet stilte med Jens Stoltenberg, Hill-Marta Solberg og Martin Kolberg. De tok med seg inntrykk fra sitt landstyremøte som fant sted i Oslo 22. og 23. September. Her foreligger det øyensynlig heller ikke avvik mellom partiprogram og protokoll.

Regjeringen ønsket at fylkeskommuner og kommuner være aktive bidragsytere i den videre prosessen og målet i erklæringen var at arbeidet med reformen skulle være fullført og fremlagt for Stortinget slik at den kunne iverksettes senest 1. Januar 2010 (Soria Moria 2005-09).

KrF og Venstre støttet regjeringens arbeid, mens Høyre og Framskrittspartiet ville avvikle det regionale folkestyre. Det var med utgangspunkt i dette et solid parlamentarisk grunnlag for arbeidet med forvaltningsreformen videre mot 2009. Fylkeskommunenes tidligere innstillinger til blant annet distriktskommisjonens utredning var også med på å legge et grunnlag for videre arbeid da de i sum var positive til en regionalisering (Mørk 2008:40).

5.2.2 Regjeringspartienes utgangspunkt

De ulike partiers posisjoner i partiprogrammene la grunnlaget for forhandlingene som førte til et felles mål om gjennomføring av en forvaltningsreform uttrykt i koalisjonsplattformen. Disse posisjonene er med på å klargjøre noen av årsakene til retningen de ulike beslutningene skulle ta senere i prosessen.

Hvordan det fremtidige regionale politisk-administrative mellomnivået skulle organiseres, hadde vært et viktig tema i de ulike partiprogrammene foran stortingsvalget i 2005. Distriktskommisjonens rapport (NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner*) la føringer for diskusjonene og vedtakene i de ulike partiene. Rapporten hadde konkludert med at det var behov for en ny regional struktur med færre og større enheter for å løse store utviklings- og samordningsoppgaver i landets ulike deler, men den var ikke samlet på inndelingsspørsmålet. Enighet om hvordan inndelingen skulle konkretiseres rundt de foreliggende faglig funderte alternativer, kan man se på som handlingsalternativer og etter hvert et problem senere i prosessen. De ulike representantene for de ulike politiske partiene hadde nok kontakt med sine partier i løpet av arbeidet i kommisjonen, spesielt på slutten av utredningen (Mørk 2008: 34). At landstyret i KS gikk inn for å være positive til en regionreform med 7-9 regioner var, sammen med Distriktskommisjonens arbeid, et viktig grunnlag for partienes programformuleringer.

Arbeiderpartiet formulerte seg slik:

”Alle nivåer må ha rammebetingelser som gjør det mulig å fatte gode reelle politiske avgjørelser, og beslutninger bør tas så nær dem de angår som mulig.... Uavhengig av struktur og organisering av slike tjenester må det alltid være et politisk organ som står til demokratisk ansvar for befolkningen”. (Arbeiderpartiets program 2005-2009).

Sosialistisk Venstreparti mente det var nødvendig med et forvaltningsnivå under folkevalgt styring mellom stat og kommune. Dette mente de forutsatte at arbeidsoppgaver, myndighet og ressurser overføres til det regionale forvaltningsnivået slik at det kunne bli en viktig del av det demokratiske styringssystemet. De gikk inn for større valgfrihet når det gjaldt størrelsen på regionene og de mente at fylkeskommunene selv skulle avgjøre om de ville bestå som egne enheter, eller om de ville slå seg sammen med andre fylkeskommuner (SVs program 2005-2009). Sv tok dermed med seg noen litt mer klare føringer rundt denne saken enn Arbeiderpartiet inn i forhandlingene på Soria Moria konferansesenter.

Det tredje partiet i koalisjonsregjeringen Senterpartiet, flagget denne saken høyt i sitt program og mente at det var behov for et folkevalgt regionalt nivå. De var opptatt av desentralisering av beslutningsmyndighet, *”en rasjonell og effektiv oppgavefordeling, utvikling av et konkurransekraftig næringsliv i alle deler av landet forutsetter et sterkt regionalt nivå”* (Senterpartiets program 2005-2009).

De mente dette var nødvendig for å kunne ivareta en variert og finmasket kommunestruktur. God næringsutvikling, bærekraftig utvikling, demokratihensyn og arealbruk mener de krever regional samordning og styring. De sier videre at flere tunge velferdsoppgaver kan løses mest effektivt på et regionalt nivå. De lister så opp en hel del utfordringer, men konklusjonen er at Senterpartiet flagger denne saken høyt og man får inntrykk av at dette er en av sakene Senterpartiet ikke vil gi seg på i de forhandlingene de nå skulle inn i. Senterpartiet mener statens overtakelse av sykehusene og etableringen av helseforetakene var et feiltrinn. De går relativt konkret til verks i programmet sitt og vil tilbakeføre eierskap og driftsansvar til et regionalt folkevalgt nivå,

”...foreta en systematisk overføring av oppgaver ansvar og myndighet med sikte på et styrket regionalt nivå på bekostning av statlig myndighet”. Videreutvikle sterkere folkestyrte regioner, samtidig med en ny oppgave og maktfordeling mellom staten og det regionale nivå” (Senterpartiets program 2005-2009).

Ut fra dette kan man lese at Senterpartiet gikk inn i forhandlingene med fanen høyt, og man kan se konturene av at Åslaug Haga, som senere skulle bli Kommunal- og Regionalminister, ønsket å fronte saken. Det var åpenbart viktig å ha med seg en typisk ”Senterpartisak” videre i samarbeidet. Partiprogrammene til Ap, SV og Sp la grunnlaget for plattformen til den nye regjeringen i 2005.

5.2.3 Soria Moria erklæringen

I erklæringen så regjeringspartiene for seg noen overordnede målsetninger når det gjaldt det regionale forvaltningsnivået. De ville ha et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet. De ville videre ha en klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggerne og næringsliv i samfunnet skulle fremmes. Målsetningen var en mer samordnet og effektiv forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innefor de enkelte regioner. Disse nye regionene skulle være godt skikket til å ivareta nasjonale mål som for eksempel likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet for den enkelte. Inndeling, oppgaver, myndighet, finansiering og ansvar skulle avklares sammen med en eventuell omorganisering av fylkesmannsembetet.

Man kan lese av erklæringen;

”Tre folkevalgte forvaltningsnivåer og et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres. Regionivået skal være den sentrale aktør for regional utvikling. En regionreform forutsetter at det først avklares hvilke oppgaver, myndighet og ansvar som overføres til regionene, og at regionene sikres en finansiering som svarer til oppgavene.” (Soria Moria 2005-09)

Regjeringen hadde som målsetning å gjennomføre en utredning av hvilke oppgaver som skulle desentraliseres og hvordan en samtidig omorganisering av fylkesmannsembetene kunne gjennomføres. De mente at noen av de eksisterende fylkeskommunene var for små for de forestående oppgavene og derfor trengte vi regioner. Inndelingen i regioner skulle ta hensyn til faktorer som avstander og identitet.

5.2.4 Strømninger

I denne del vil beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger identifiseres. Noen av strømningene kan spores tilbake til tidligere prosesser og redegjørelsen vil derfor på noen punkter, se tilbake i tid.

Beslutningsarenaen for initiativet var forhandlingene mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet på Soria Moria. I denne fasen var tilsynelatende ikke andre aktører direkte involvert, men indirekte tok forhandlingene hensyn til mange innspill utenfra og fra tidligere prosesser. Forhandlingene hadde sitt utgangspunkt i partienes programfestede posisjoner sammen med fra utredninger og innspill tilbake i tid. Viktige premisser for forhandlingene er redegjort for i delen som omhandler bakgrunn for reformen i kapittel to. En av de viktigste nevnes som sentral i de fleste intervjuene, nemlig Distriktskommisjonens rapport. Rapporten problematiserte det regionale styringsnivået og fikk store følger for prosessen videre. Tor Selstads spesialistutredning (KOU 2004:1 *Sterke regioner – Forslag til regioninndeling av Norge*) på oppdrag fra KS, med sine ulike alternativer for inndeling i regioner stod sentralt som alternative løsninger på inndelingsproblemet. Rapporten inneholdt også forslag om oppgaver til regionene. Særlig Selstads alternativer for inndeling kan identifiseres som et viktig problem i denne fasen, og for så vidt også lenger frem i flere faser. Dette legges til grunn for en kort gjennomgang av innholdet i rapporten sammen med vedtaksprosessen i det følgende.

Selstad anbefalte i utgangspunktet sju regioner hvorav Østlandet deles inn i tre slik at det ikke blir for dominerende. Dette begrunnet han med at kun en Østlandsregion ville dekke halvparten av Norge og det var også den regionen med raskest vekst. En så stor region ville dekket over de interne forskjellene i identitet og næringsspesialisering. De bærende prinsippene i Selstads vurdering er funksjonalitet, identitet og størrelse. En såkalt funksjonell region preges av et bymessig senter og et omland. Videre måtte regionene være store nok til å påta seg et bredt spekter av oppgaver, og folk skulle føle en naturlig tilknytning. Østlandsregionene ble delt inn i Østviken, Vestviken og Innlandet. Østviken skulle få Oslo og bli en forstadsregion mens Vestviken skulle bestå av de tre fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud som på den tiden allerede hadde en god start gjennom BTV-samarbeidet. Drammen skulle være sentrum i denne regionen. Region Innlandet ville bestå av Hedmark og Oppland med de tre småbyene Hamar, Lillehammer og Gjøvik som sentrum. Region Nord-Norge skulle bestå av de tre nordligste fylkene mens Trøndelag tok opp i seg Nordmøre og Bindal. Vestlandet og Sørlandet bestod av de tradisjonelle Vestlands- og Sørlandsfylkene (Selstad 2001).

KS initierte utredningen og man kan dermed si de var en indirekte involvert aktør ved å legge premisser for handlingsalternativer. Utredningen var ute på høring fra KS sentralt i september 2004 med frist for uttalelse i februar 2005. De som ble hørt var KS medlemmer, hovedorganisasjoner i arbeidslivet og berørte departementer. I uttalelsene som fulgte ble det gitt bred støtte til hovedprinsippene i KOU 2004:1. Inndelingsforslaget om syv til ni regioner fikk bredest støtte og få støttet forslaget om fem regioner. En stor andel av høringsinstansene ønsket ikke ta stilling før ansvar og oppgaver var avklart. Etter høringsrunden ble rapporten vedtatt av landstyre i KS som deres offisielle holdning. I landstyrevedtaket fra 2005 ble det også vedtatt å legge frem strategidokumentet *”Sterke regioner – Tid for reform”*. Strategidokument fra kommunesektoren” (Kommuneforlaget, 2005). Landstyret vedtok 14 punkter som inneholdt ønsker og anbefalinger innen inndeling og oppgaver. Disse punktene ble fremmet mot regjeringen og ble etter flertallsvedtak KS sin holdning utad (Mørk 2008: 36).

I Soria Moria erklæringen valgte regjeringen å delvis skyve inndelingsproblemet frem i tid ved å ikke ta stilling til hvilken regionmodell de ville gå for. Jeg sier delvis fordi de forkastet tonivåmodellen og en forsterket fylkesmodell. Problemet med helt konkret hvordan Norge skulle deles inn i regioner stod fortsatt uløst og overlatt til senere utredninger.

5.2.5 Vestlandsrådets rolle i denne fasen

Det følgende er en gjennomgang av hva som foregikk på regionalt nivå, samtidig med prosessen sentralt.

Vestlandsrådet er et interkommunalt samarbeidsråd opprettet med hjemmel i Kommuneloven paragraf 27. Rådet er drevet av Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane fylkekommuner og Møre og Romsdal fylke. Rådet består av i alt 20 personer, fem fra hver av de respektive fylkene. Representantene er valgt av og blant fylkestinget sine medlemmer. Ledelsen i Vestlandsrådet går på omgang mellom fylkene med intervall på ett år. Fylkesordføreren i det fylket som har ledelsen det året innehar ledervervet. Fylkesrådmannen i det samme fylket har ansvar for ledelsen av sekretariatet, og har også innstillingsrett til rådet. Det daglige ansvaret for rådets virksomhet blir utført av en sekretariatsgruppe med et medlem fra hvert fylke. Rådet har også fire ansvarsgrupper som har ansvar i tråd med satsningsområder i handlingsplanen (Sogn og Fjordane Fylkeskommunes nettsider, sfj.no).

Hordaland fylkeskommune var en av de som sterkest ivret for gjennomføring av en reform i denne fasen. Både nåværende og daværende fylkesordfører sammen med fremtredende fylkespolitikere ønsket å få til et samarbeid på vestlandet og en vestlandsregion.

Det hele startet med Helse Vest som involverte Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. I 1998 prøvde man for første gang å samle fylkesrådene for å drøfte et nærmere samarbeid. Hordaland var drivkraften bak dette initiativet som førte til økt møtevirksomhet blant annet gjennom fylkesutvalgsmøter. I 2001 ble Vestlandsrådet etablert, i første omgang med Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland. Etter hvert meldte Møre og Romsdal økt interesse og ville være med. SAVOS² som var et samarbeidsorgan fra Aust Agder til Møre og Romsdal, hadde vært en forløper til dette samarbeidet men var i mye mindre grad et politisk organ, og i større grad et prosjektsamarbeid. Hordaland fylkeskommune var misfornøyd med SAVOS og Aust Agder ville ikke samarbeide utover dette organet. I tiltredelseserklæringen stod ingenting om at regionen skulle dannes, men dette lå i bakhodet på mange av aktørene i denne prosessen. Hordaland fylkeskommune var også en sterk bidragsyter til å sette saken på dagsorden i blant annet KS. Det som er klart er at Soria Moria prosessen inspirerte Vestlandsrådet til å fortsette arbeidet med et samarbeid (resp 6, HFK).

Spørsmålet er hvor deltagende fylkeskommunene var i denne første fasen. Respondenten i Hordaland fylkeskommune besvarer dette med å si at det de hovedsaklig gjorde før erklæringen kom, var å utrede mulighetene for en vestlandsregion sammen med å sende inn en høringsuttalelse til Distriktskommisjonen.

² Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet

”Vi hadde ikke noe særlig formell kontakt med departementet og sentrale myndigheter i denne fasen. Det vi hovedsaklig gjorde forut for Soria Moria og stortingsmelding 12, var å utrede mulighetene for en vestlandsregion” (Resp 6, HFK).

Respondenten viser videre til en felles opptreden av Vestlandsrådet i Stortinget. De involverte fylkeskommunene fikk også anledning til å presentere sin sak fylkesvis i kommunalkomiteen, men der får man *”bare cirka et kvarter til å presentere seg”* (Resp 6, HFK).

Fylkespolitikere jobbet uavhengig av den formelle kontakten, mot sine moderpartier sentralt. Arbeiderpartiet i Hordaland var veldig delt i synet på reformen, mens lokalpolitikere i Høyre har vært opptatt av spørsmålet og kan beskrives som forkjempere. I denne fasen ble det brukt mye ressurser fra regionale politikere, for å få deres ønsker integrert i Soria Moria erklæringen. SV Hordaland ønsket sterkt en vestlandsregion, mens partiet sentralt var splittet i reformspørsmålet. Sogn og Fjordane fylkeskommune inntok en vente og se holdning i denne fasen, de ville ha oppgavene på plass før inndelingsspørsmålet behøvde å bli avgjort. Fylkesordfører Nils R. Sandal tonet ikke saken høyt i fylkestinget. Liv Signe Navarsete (SP) var en sentral figur i prosessene rundt Vestlandsrådet, men også sentralt i etterkant. Hun var i all hovedsak i mot en regionalisering av Vestlandet og dermed også en helhetlig landsdekkende reform.

I Rogaland var Odd Arne Kvaløy³ en sterk politisk røst og forkjemper. Han var sammen med å diskutere på regional- og lokalpolitisk plan en sterk forkjemper for store regioner internt i KS systemet. Han var en sterk forkjemper for en Vestlandsregion og utøvde politisk press med disse preferansene oppover i systemet. Respondent 6 i Hordaland Fylkeskommune mener disse aktørene har hatt noe å si i denne fasen av prosessen.

”En del av disse aktørene har nok spilt en viktig rolle i Soria Moria forhandlingene” Dette sier jeg uten å vite hva som har skjedd i kulissene, men det er helt klart mitt inntrykk” (resp 6, HFK).

5.2.6 Reaksjoner

Det var mange reaksjoner på innholdet i erklæringen og mange var positive til utviklingen. En respondent i KS oppsummerer og sier som en kommentar til erklæringen blant annet:

³ Sp, også nestleder i KS.

”KS var initiativtager og pådriver både på innhold, struktur og oppgaver. Det var forventninger i partiene og i fylkeskommunene om at nå ville det komme et krafttak og det ville bli ryddet opp i forholdet mellom fylkesmann og fylkeskommune” (resp 1, KS).

En respondent i Bergens Tidende uttaler:

”Jeg vil ikke uten videre sagt at regjeringen ønsket reform, men gjennom Soria Moria kom forslaget og dermed ønsket. Senterpartiet ønsket det nok som en ideologisk flagging. SV ønsket det nok genuint. Ap og Jens Stoltenberg ville det ikke, men gikk med på det på grunn av samarbeid og en tanke om at de skulle klare å sabotere det underveis” (resp 5, BT).

NHO forholdt seg relativt passive i denne fasen og ventet på videre utredning. Men de hadde gitt inntrykk av en positiv holdning til store regioner tidligere. Deres viktigste premiss for en positiv holdning var at disse regionene skulle ta hensyn til de regionale næringsinteressene.

5.2.7 Skjematisk oppsummering

Figuren viser oppsummert hvilken beslutningsarena, hvilke aktører, problemer og løsninger som gjorde seg gjeldende i denne fasen.

Fase/Strømmer	Fase 1: Initiativ
Beslutningsarena	Soria Moria
Aktører	Regjeringspartiene
Problemer	Svakt regionalt nivå. Inndeling og oppgaver
Løsninger	Forvaltningsreform, ny inndeling og flere oppgaver. Sterkere lokal- og regionalt demokrati. Desentralisering av makt.

Fig 4. Skjematisk fremstilling av strømmene i denne fasen

5.3 Fase 2: Konkretisering og utredning

I det følgende vil prosessen i forkant av og etter den såkalte regionalmeldingen (St.mld. nr. 12 (2006-2007)) gjøres rede for. Det gis det et godt inntrykk av hva regjeringen så for seg av oppgaver og inndeling i de nye regionene. Beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger vil identifiseres. Det fremkommer viktige synspunkter og meninger fra viktige aktører på innholdet i meldingen. Fasen avgrenses i tid fra januar 2006 til oktober 2008 (Ot.prp.nr. 10 (2008-2009)).

5.3.1 Prosess

Kommunal- og regionaldepartementet fikk umiddelbart etter Soria Moria erklæringen, samordningsansvaret mellom alle involverte departementer. De fikk ansvaret for oppgavefordelingen, og skulle etter runder med innspill fra de andre departementene, fastsette oppgavene. Åslaug Haga frontet reformen i etterkant, og dette ble i kraft av hennes stilling som Kommunal- og Regionalminister, hennes "sak" (resp 1, KRD). Regjeringen satte reformen tidlig på dagsorden, og høsten 2005 ble KRD satt i arbeid. De måtte iverksette prosessen med grunnlag i det regjeringen hadde forespeilet; *"da måtte vi begynne å tenke"* (resp 3, KRD). Det ble ingen diskusjon om KRD skulle ta ansvaret og arbeidet alene, men heller en stor enighet om et samlet og et samordnet grep. Frem til dette hadde man allerede hatt to stortingsmeldinger fra Bondevik, Høyre og forrige AP regjering. Bondevik-regjeringen foreslo den gangen å ta fra fylkene oppgavene, mens Stoltenberg¹ ville flytte oppgaver fra fylkesmennene til fylkeskommunene.

I løpet av tre år kom det altså to stortingsmeldinger som gjorde det utfordrende for koordinatorene i Kommunal- og Regionaldepartementet. Med dette utgangspunktet skulle de finne egnede oppgaver.

Det lå i klartekst at de ikke kunne frata kommunene oppgaver og velferdsoppgavene skulle stat og kommune ta seg av. Det ble ingen omkamp om sykehusreformen, og det lå an til en bred og krevende prosess. Mange av departementene var med innledningsvis i prosessen, men det endte opp med 8-9 som gav oppgaver fra sin portefølje.⁴ Når det gjelder arbeidsdelingen mellom departementene, var ikke KRD alene. *"Vi har jo ikke sittet og bestemt hvordan oppgavefordelingen skal foregå, det er overordnede faktorer som bestemmer dette"* (Resp 2, KRD). De faglige vurderingene ble gjort, og oppgavene ble formulert i de ulike departementene. De ble så oversendt KRD som fungerte som "vaktbikkje" i denne delen av prosessen.

⁴ Hvilke disse var, redegjøres for i gjennomgangen av innholdet i meldingen under.

”Det har vært en dugnad, men vi har styrt tidsplanen. Regjeringen er selvfølgelig beslutningsapparatet” (Resp 1, KRD). ”Vi har ikke vetorett., men på den andre siden er vi sterkt involvert i oppgavefordelingen” (Resp 2, KRD).

KS sitt engasjement opp mot St.mld. nr. 12 var i følge Reidar Mørk (2008) preget av en tro på en vinn- vinn situasjon. Denne situasjonen bestemte hvordan KS la strategien og arbeidet opp mot meldingen. Dette skulle vise seg å få en brå vending når KRDs helhetsgrep på meldingsarbeidet skulle vise seg å få liten støtte i berørte sektordepartementer, og underliggende statlige etater, og spesielt hos fylkesmennene. En respondent i KS legger vekt på manglende samarbeid mellom KS og KRD i denne fasen. De så på seg selv som viktige initiativtagere i og med at deres initiativer hadde lagt føringer for utredningsarbeidet.

”Det har vært invitert til veldig mange høringer og innspill fra KRD etter Soria Moria. Det har ikke vært vilje til å lytte til eller imøtekomme noen av signalene som kom” (Resp 1, KS).

Alle landets fylkeskommuner ble i brev av 9. Januar 2007 bedt om å fatte vedtak om forslag til inndeling i to omganger. Først skulle de fatte et foreløpig vedtak innen 30.juni 2007 og det endelige vedtaket måtte tas innen 1. Desember 2007. Kommunene ble også bedt i et brev av 11. Januar 2007 om å sende inn uttalelser til sine fylkeskommuner og til KRD. Departementet sendte ut et nytt brev 15.November 2007, hvor det fremgikk at fristen for endelig uttalelse om inndeling ville sammenfalle med frist for uttalelse til høringsnotatet om forvaltningsreformen. Etter at de endelige vedtakene ble fattet i fylkestingene våren 2008 skulle regjeringen utarbeide et endelig forslag til inndeling sammen med et forslag til løsning av styringsproblematikken i hovedstadsregionen.

Etter den foreløpige høringsrunden støttet elleve av fylkeskommunene en regionmodell, med noen forbehold om flere oppgaver enn beskrevet i St.mld. nr. 12 (2006-2007). Når det gjaldt inndeling var ikke fylkene enige. 7 av fylkeskommunene ønsket primært en forsterket fylkesmodell, hvor to av disse åpnet for muligheten til å innføre en regionmodell med flere oppgaver enn beskrevet i stortingsmeldingen. Blant kommunene ønsket 156 av de en regionmodell, mens 80 kommuner ønsket en forsterket fylkesmodell. Det er variasjon i om de ulike kommuner uttalte seg og om de uttalelsene som kom var i samsvar med sine respektive fylkeskommuner. Det viste seg at Nord Norges kommuner uttalte seg i stor grad i samsvar med sine fylkeskommuner. I Midt-Norge ville flertallet ha en ny region Midt-Norge med litt variasjon i grensesetting. På Vestlandet var det sammenfall mellom fylkeskommuner og et flertall av kommunene unntatt Rogaland hvor et knapt flertall av kommunene ønsket en regionmodell.

5.3.2 St.mld nr. 12 (2006-2007) - Inndeling og oppgaver

Daværende Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga la frem Stortingsmelding 12, *Regionale fortrinn – Regional framtid* (St. meld. nr. 12 (2006-2007) den 8. Desember 2006. En stortingsmelding er en rapport fra regjeringen som omhandler et politisk område, i dette tilfelle med planer om fremtidig politikk på dette området. Regjeringen er ikke knyttet til forslag til lov- eller plenarvedtak ved en slik fremleggelse for stortinget. Stortingsmeldingen danner grunnlaget for en senere odelstingsproposisjon. Dette er gjeldende i lovsaker. I ”*Regionale fortrinn- Regional framtid*” presenteres oppgaveporteføljen til de nye regionene. De tre alternative modellene for inndeling av nye regioner fremsettes også, med påfølgende kriterier som bør ligge til grunn for vurdering av disse nye regionene.

5.3.2.1 Inndeling

De tre alternative modellene ble lansert på grunnlag av forslaget til Tor Selstad forslag til inndeling. Dette forslaget ble som nevnt tidligere lansert etter initiativ fra KS og presentert i rapporten KOU 2004:1 Sterke regioner – Forslag til regioninndeling av Norge. Hovedforslaget i utredningen var en inndeling med sju regioner, men det ble også to alternativer i tillegg, med henholdsvis fem og ni regioner (Mørk 2008: 30). Her kan man som nevnt i 5.2 se at handlingsalternativer og eventuelt problemer innen inndelingsdimensjonen som la føringer for KRDs videre arbeid med reformen gjorde seg gjeldende.

5.3.2.2 Formål

I meldingen gjentas budskapet om at reformen skal iverksettes fra 1.1.2010. Regjeringen planla da å legge frem forslag til inndeling for Stortinget våren 2008, basert på lokale og regionale vurderinger. På grunn av det stramme tidsløpet skulle fylkeskommunene vurdere inndelingsspørsmålet før Stortinget fikk behandlet meldingen. Da ville behandlingen i større grad kunne ta høyde for regionale forhold. Regjeringen uttrykker noen klare mål for reformen i stortingsmeldingen. De vil at regionene skal være de sentrale regionale utviklingsaktørene og ønsker seg ”*et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene*”. Ulike sektorer skulle ses i sammenheng innefor den enkelte region og verdiskaping og sysselsetting skulle baseres på lokale og regionale fortrinn. Regionene skulle være med på å sikre effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet for den enkelte. Forvaltningsreformen skulle bygge på en forutsetning om at kommunesammenslutninger fortsatt skal være frivillige og utgangspunktet var at Norge fortsatt skulle ha en finmasket kommunestruktur, og kommunene skulle beholde sin oppgaveportefølje. Regjeringen ville ikke at reformen skulle føre til

sentralisering innad i regionene og la generalistkommunesystemet til grunn for organiseringen av kommunesektoren (St.mld. nr. 12 (2006-2007)).

5.3.2.3 Oppgaver – problemer og løsninger

Regjeringen foreslo å flytte alle oppgaver fylkeskommunene hadde ansvar for på det tidspunktet til regionene. De la inn et forbehold om å unnta tannhelsetjenesten som skulle vurderes i en egen stortingsmelding våren 2007. Et sentralt grep i den planlagte forvaltningsreformen var å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel. Regionene skulle pålegges å lage en regional planstrategi som skulle godkjennes av kongen. Regionene skulle få myndighet til å vedta bestemmelser som kunne avgrense arealbruken. Riksveger skulle bli til regionveger eller stamveger. Samferdsel skulle som vi senere får se, skape en del problemer for progresjonen av reformen. Innovasjon Norge ble foreslått delt mellom staten og regionene med staten som største eier. De skulle opprettes regionale innovasjonsselskaper med hoveddelen av SIVAs⁵ innovasjonsaktiviteter ombord. Regionene kunne delta som eiere i disse selskapene sammen med SIVA og evt andre aktører. Det ble videre foreslått opprettelse av regionale forskningsfond som skulle komme i tillegg til de nasjonale FoU-virkemidlene. Grunnfinansieringen av de regionale forskningsinstituttene ble foreslått overført til regionene. Disse regionale forskningsfondene fikk stor oppslutning i de senere høringer og skulle til slutt vise seg å gå gjennom nåløyet i Ot.prop.nr.10.

Noen av fylkesmannens oppgaver på grunnopplæringsområdet skulle overføres til regionene, dette i tillegg til ansvaret for drift og finansiering av fagskoleutdanningen. Ansvaret for forvaltning av spillemidlene til kulturbygg, oppnevning av styreleder og noen styremedlemmer til regionale kulturinstitusjoner samt turnelegging av skolekonserter skulle legges til regionene. Forslagene om flytting av disse oppgavene har ikke fremstått som store konfliktområder, da fylkesmennene ikke øyensynlig har fremmet noe misnøye.

Innen landbruks- og matområdet kom det forslag om at de fleste av fylkesmannens oppgaver, med unntak av klagebehandling, kontroll med tilskuddsforvaltningen, innsigelse, lovlighetskontroll og enkelte saker med vedtaksmyndighet overføres til regionene. De fleste oppgavene som tilla fylkesmannen på miljøvernområdet, og som ikke er tilknyttet tilsyn, klage, lovlighetskontroll og innsigelse, samt veiledning ble foreslått overført til regionene. Her kan man identifisere en interessekonflikt og et mulig problem for videre progresjon. Miljøvernoppgaver var et sårt punkt grunnet fylkesmannens frykt for at regionale interesser skulle komme foran miljøhensyn. Regionale myndigheter ville kunne sette regionale næringshensyn foran miljøhensyn.

Videre skulle oppgaver innenfor akvakulturforvaltning overføres, da hovedsaklig tildeling av oppdrettskonsesjoner, samt oppgaver knyttet til skolekvoter, kystsel, lokale fiskereguleringer, tang,

⁵ Selskapet for industrivekst SF

tare og kongekrabbe.

Regjeringen var enig om at en kjerne av nye oppgaver vil kunne overføres til regionene uavhengig av hvordan det gikk med inndelingsspørsmålet. Ved hjelp av departementene og spesielt KRD som hadde arbeidet med reformen siden 2005 og var samordningsansvarlig, definerte regjeringen altså oppgaver som kunne flyttes innen næringsutvikling, miljøvern, landbruk- og mat, samferdsel, kultur, marin sektor, FoU og regional planlegging. Flytting av oppgavene ville legge føringer på inndelingen, og regjeringen la frem de tre ulike modellene. Den første var den forsterkede fylkesmodellen, den andre var mellommodell med et middels antall regioner og den tredje var en regionmodell med få regioner. Mellommodellen var i utgangspunktet mer eller mindre uaktuell for regjeringen. Dette på grunn av at den medførte en del ulemper som overskygget det positive. Dersom regionmodellen ble valgt så regjeringen for seg flytting av enda flere oppgaver på samferdsel og kulturområdet (Ibid 2008: 44).

5.3.2.4 Valgordning

Regjeringen foreslo at den valgordning som gjelder for valg til fylkesting skulle danne utgangspunkt for og benyttes både i en forsterket fylkesmodell og i en regionmodell. I en forsterket fylkesmodell la departementet til grunn at hvert fylke skulle utgjøre en valgkrets. I følge departementet ville det ikke være behov for endringer i valgordningen ved overgang til en av de alternative modellene. Hvis valget falt på en regionmodell vil det imidlertid være behov for noen tilpasninger siden modellen ville dele landet inn i færre antall regioner. Regjeringen mente da at det var naturlig å dele hver region inn i flere valgkretser og det skulle stilles ulike lister i den enkelte krets. Listekandidatene måtte være registrert bosatt i kretsen. Departementet foreslo en minimums- og maksimumsgrense for antall representanter i et eventuelt regionting. Dette skulle sikre god representasjon for alle partier og grupperinger, samt at medlemstallet totalt ikke ble for høyt. Videre går departementet inn på inndeling av mandater og de praktiske detaljer i valgordningen, dette blir ikke gått inn på her. I de fylkene som ville bli berørt av eventuelle strukturendringer som følge av en forsterket fylkesmodell skulle det avholdes ekstraordinære valg til nye fylkesting i 2009. Om valget falt på en regionmodell måtte det gjennomføres nye valg til samtlige regionting. Valgperioden ble foreslått satt til to år (Høringsnotat av KRD 26.02.2008).

5.3.3 Reaksjoner

Resultatet etter Stortingets behandling var ikke godt nok for KS. De mente faktisk at det innenfor enkelte politikkområder var en svakere melding enn det den forrige Stoltenberg-regjering la frem i 2001. De trekker igjen frem de uklare formuleringene om overføring av landbruksoppgavene fra

fylkesmennene til de nye regionene. For å få frem et nøytralt faglig innspill ba KS Landbrukets utredningskontor utrede mulighetene for å desentralisere virkemidlene i landbrukspolitikken, og hvordan dette kunne ha en positiv effekt for den videre utviklingen i landbruket. I rapporten fra utredningskontoret var konklusjonen at alle de vurderte virkemidlene – med unntak av markedsordningene burde legges til regionene (Mørk 2008: 36). Dette stod i kontrast og konflikt med det stortingsmeldingen foreslo. En respondent i KS oppsummerer med å si at KS var svært aktive i høringsrundene og kom med mange innspill. De mener at fylkeskommunene og kommunene bør legges mest vekt på i en slik prosess.

”Forventningene var at man minst skulle komme like langt som i StoltenbergI og kanskje få enda flere oppgaver. Så det var en gedigen skuffelse når meldingen kom. Det har knapt vært endret noen ting i forhold til da meldingen kom på flere områder. Så selv om det har vært en åpen og grei prosess til å komme med innspill har man (KRD) ikke tatt innover seg de signalene og innspillene som er kommet” (Resp 1, KS).

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) kom med krass kritikk i sin høringsuttalelse til St.mld. nr. 12 (2006-2007). Det prinsipielle utgangspunktet for uttalelsen deres, var at en reform av regionalforvaltningen er en omfattende prosess som ikke kan gjennomføres ofte. De mente derfor at om det skulle gjennomføres og iverksettes en reform måtte denne være tilstrekkelig robust til å møte det norske samfunns utfordringer i tiår fremover. Etter NHOs mening bar regjeringens opplegg for en reform preg av et lavt ambisjonsnivå og for lite helhetstenkning. De mente at den reformen det ble lagt opp til ikke er tilstrekkelig til å møte fremtidige utfordringer de norske regioner og lokalsamfunn står ovenfor. De etterlyste en mer prinsipiell melding.

”Regjeringens opplegg for regionalreform preges etter vår oppfatning av et lavt ambisjonsnivå og for lite helhetstenkning. NHO mener reformen det legges opp til, ikke er tilstrekkelig til å møte de utfordringer norske regioner og lokalsamfunn står overfor” (NHOs kommentarer til ”regionalmeldingen fra 2006).

I lys av at de mente reformer i lokal- og regionalforvaltningen må ha en langsiktig karakter uttalte NHO at Stortinget burde be om at det ble utarbeidet en mer prinsipiell melding. I den burde hele forvaltningssystemet sees under ett sammen med å trekke langsiktige prinsipper for både antall forvaltningsnivåer og oppgavefordeling dem imellom i de kommende tiår. For NHO var dette det beste alternativ av flere onder, i utgangspunktet var de enig med Høyre og FRP om en tonivåmodell.

NHO satte seg dermed ganske langt ut på siden ved å være prinsipielt i mot reformen. De la dermed føringer for deres mulighet til eventuelle senere innspill i prosessen.

5.3.3.1 Vestlandsrådet

De to viktigste problemstillingene presentert i meldingen var geografisk inndeling, og oppgavefordeling. Vestlandsrådet var skuffet over daværende kommunalminister Åslaug Haga sine signaler vedrørende en ny Vestlandsregion. De involverte fylkeskommunene hadde blant annet ved hjelp av Soria Moria opparbeidet en sterk tro på at dette skulle bli virkelighet. Reformen pekte mot færre enheter på mellomnivået uten å konkretisere dette fullstendig. Når kommunalminister Haga ikke fulgte opp med klare føringer i prosessen ”ble vi skuffet” (Resp 6, HFK). Ministeren forholdt seg passiv til reformens utvikling og uttalte blant annet at hun skulle gå på skitur mens fylkene diskuterte og avgjorde seg i mellom.

”Personlig tror jeg det at ikke kommunalministeren var tydelig på sitt ønske om å innføre en ny inndeling av landet var med på å avgjøre at vi ikke fikk regioner i Norge” Hadde man i denne fasen hatt en mye mer tydelig kommunalminister, hadde man også lagt et helt annet press på arbeidet med reformen (Resp 6, HFK).

Når det gjelder oppgaver skjedde det veldig mye. Det forelå en relativt stor optimisme i fylkeskommunene i forhold til hva reformen ville innebære av nye oppgaver. I følge respondenten i Hordaland Fylkeskommune lå det nok for deres del inne ønsker om flere oppgaver enn det som ble forespeilet. Høyre gikk litt frem og tilbake på spørsmålet og var splittet. Fylkesvaraordfører gikk noe frem og tilbake fra høyre sitt hovedstandpunkt, som var en tonivåmodell. Terje Søviknes i Frp uttrykte et ønske om en modell hvor fylkestinget bestod av ordførerne i fylket. Likevel var konsensus i Hordaland en positiv holdning til oppgavene beskrevet i stortingsmeldingen. AP var positive til en vestlandsregion i alle fylker unntatt Møre og Romsdal. Møre og Romsdal var ikke med på utredning av en vestlandsregion og var hele tiden enstemmig om at de ikke ville inn i et slikt samarbeid. I Sogn og Fjordane inntok de en ”vente og se” holdning. Fylkestinget der gjorde vedtak på at de først ville se på omfanget av oppgavene for så å se på inndelingen. Geografi var et ømt politisk punkt for dem grunnet delingen internt i fylket. Nordfjord har tradisjonelt identifisert seg mot Sunnmøre, mens Sunnfjord og Sogn har trukket mer mot Bergen.

I Rogaland gav fylkesordføreren litt blandede signaler ved å virke utelukkende positiv til reformen i Vestlandsrådet til å gi motstridende signaler på hjemmebane. Rogaland hadde flere sterke forkjempere, Kvaløy og Medhaug satt begge i Vestlandsrådet. Det som til slutt førte til et

negativt utfall av vestlandssamarbeidet var at et flertall av kommunene gav uttrykk for at de ikke ønsket en vestlandsregion. Stavanger kommune var spesielt negative, og de hadde også en sterk stemme mot i sin ordfører som i utgangspunktet var veldig kritisk til fylkeskommunens eksistens. I Fylkestinget i Rogaland hadde likevel Høyre stemt for en slik regionsdannelse.

5.3.4 Oppsummering

Kommunal- og Regionaldepartementet utgjorde beslutningsarenaen i denne fasen. Høringene som gikk ut fra Kommunal- og Regionaldepartementet førte med seg mange vedtak, som igjen har påvirkning på utfallet av videre beslutningsprosess. Blant annet ble innholdet diskutert i alle 19 fylkesting og alle kommuner, og de kom med sine innstillinger. Et problem oppstod med tanke på lokale og regionale uenigheter både om inndeling, oppgaver og om fylkeskommunen skulle endres i det hele tatt. Til tross for meningsforskjellene lokalt og regionalt var det de innsendte uttalelsene som måtte tas hensyn til i videre saksgang. Aktørene økte i antall i denne fasen og prosessen ble mer komplisert med flere problemer og hensyn spesielt innen oppgavefordeling, men også inndelingsproblematikken.

Fase/Strømmer	Fase 2: Konkretisering og utredning
Beslutningsarena	Kommunal- og regionaldepartementet
Aktører	En markant økning
Problemer	Inndeling og oppgaver
Løsninger	St.mld.nr. 12 (2006-2007)

Fig 5. Skjematisk oppsummering av strømmene i denne fasen

5.4 Fase 3: Utredning – Stortingsbehandling

”En reform trenger en reformator. Og vedkommende er altså ikke til stede” (Björg Tørresdal KrF, stortingsrepresentant fra Rogaland).

Det vil i det følgende gis en fremstilling av prosessen i etterkant av stortingsmeldingen *”Regionale fortrinn - Regional fremtid”*⁶ frem til Ot.prop. nr. 10 (2008-2009). De ulike involverte aktører gir gjennom intervjuer og dokumenter bilder av prosessen, hvor de vektlegger ulike deler av arbeidet og debatten som viktige. Det er derfor lagt vekt på å gi en objektiv og balansert fremstilling av prosessen basert på de ulike dokumenter og aktørers bidrag.

5.4.1 Prosess

Etter behandling i stortinget sluttet de seg til stortingsmeldingen ved behandling 10. Mai 2007 (Inst. S nr 166 (2006-2007)). I innstillingen pekte stortinget på flere oppgaveområder de ønsket seg over til det nye regionale nivået. De ba regjeringen legge vekt på innspill fra kommuner og fylkeskommuner frem til den endelige anbefalingen skulle komme våren 2008. KRD arrangerte regionale høringsmøter og bad kommunene og fylkeskommunene komme med innstillinger til inndelingsspørsmålet. Dette foregikk som beskrevet i 5.3.2 vinteren 2007. KRD jobbet administrativt videre med koordinering og utvikling av reformen. Respondent 1 i KS mener bestemt at stortingsbehandlingen i etterkant av St.mld. nr. 12 var en veldig viktig del av beslutningsprosessen. Kristelig Folkeparti var veldig aktive i denne fasen med Björg Tørresdal i spissen. Hun klarte å få gjennom et vedtak i stortingsbehandlingen. Vedtaket innebar at regjeringen burde gå en ekstra runde vedrørende oppgavene. KS så en mulighet til påvirkning i tråd med deres preferanser, og gjennomførte møter med syv ulike departement hvor de lagde faglige notater underveis på oppgaver de mente burde fordeles. Hovedpersonen i KS sitt lobbyarbeid var nåværende leder Halvdan Skard som med en fremleggelse skrevet av regionalavdelingen reiste rundt og fremla deres budskap. Mottagelsen var varierende i de ulike departementene, noen mente de kunne lytte så kunne KS legge frem sitt budskap, mens andre hadde en mer dialogpreget tilnærming. I etterkan har KS oppsummert og konkludert med at de ikke har fått gjennomslag for majoriteten av forslagene i lobbyarbeidet sitt.

”KS har ikke fått gjennom noe! Det er trist. Vi har formelt blitt invitert til å komme med innspill i høringsrunder og stortingsmeldingen. Ingen av disse innspillene er blitt tatt til følge” (resp1, KS).

⁶ Heretter referert til som ”stortingsmeldingen”

Inntrykket respondent 6 i Hordaland Fylkeskommune sitter igjen med er at KS tok en veldig aktiv rolle og intensiverte arbeidet sitt i denne del av prosessen.

”Mesteparten av prosessene fant nok sted i KS og i partiorganisasjonene”. Vi på administrativt nivå i Fylkeskommunen stod nok litt utenom det som skjedde sentralt” (resp 6, HFK).

På spørsmålet om fylkeskommunene var tilfreds med KS sin rolle som representant for deres sak sentralt, svarer respondent 6 at det til tider var konfliktfylt. Hordaland Fylkeskommune vedtok blant annet på et tidspunkt å melde seg ut av KS begrunnet av flere forhold. Blant annet mente de at KS prioriterte å være kommunenes representant opp mot sentrale myndigheter, til fordel for å være fylkeskommunenes representant. Et annet forhold var at KS ikke endret kontingenten, hvorpå fylkeskommunen mente de ikke fikk valuta for pengene. Vedtaket var ifølge respondenten nok ikke så alvorlig ment, men fungerte mer som et pressmiddel for å få endret kontingenten, og samtidig få KS mer på banen i forhold til å støtte opp under fylkeskommunen. Vedtaket i Hordaland førte til endring i kontingenten og det ble etter hvert tatt noen sterkere grep i forhold til støtte til fylkeskommunen. Dette førte igjen til at fylkeskommunen ble mer fortrolig med KS sitt arbeid for deres sak og respondenten sier videre

”Vi har jo ikke andre organ som kan tale vår sak opp mot sentrale myndigheter. Forholdet mellom KS og fylkeskommunen har gradvis blitt bedre.” (resp 6, HFK).

For at reformen kunne iverksettes måtte altså en rekke prosesser gjennomføres. Oppgave og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene ble omtalt i St.mld. nr. 12 (2006-2007). Meldingen ble behandlet av stortinget 10. Mai 2007, jf Inst. S. nr. 166 (2006-2007). Åslaug Haga inviterte til innspill fra fylkeskommunene og kommunene på inndelingsspørsmålet. I regionalmeldingen ble det som tidligere nevnt skissert tre ulike modeller som skulle være utgangspunktet for diskusjoner og vurderinger i kommunestyre og fylkestingene. De tre modellene er identifisert som viktige handlingsalternativer i beslutningsprosessen. Modellene skulle vise seg å komplisere prosessen videre. Fylkeskommunene fikk frist til 30. juni 2007 med å komme med foreløpige innspill til departementet, og 1. desember 2007 til å komme med endelige vedtak. Underveis ble fristen utsatt til 30. april 2008 og falt dermed samtidig med fristen for å gi uttalelse til høringsnotat om oppgaver. Høringsnotatet ble sendt ut fra kommunal- og regionaldepartementet 22. februar 2008.

På dette stadiet i prosessen stod det fortsatt veldig mye igjen før en endelig iverksettelse 1.1.2010. Behandlingen i stortinget av meldingen og den påfølgende innstilling Inst.S. nr. 166 (2006-2007). Den kom 10.mai 2007 og viktige momenter vil gjennomgå i det følgende.

5.4.2 Stortingsbehandling - Inst.S nr. 166 (2006-2007)

Når en komité, i dette tilfellet kommunal- og forvaltningskomiteen, har slutført sitt arbeid med en sak avgir den en innstilling. Innstillingen blir så behandlet i Stortinget eller i Odesltinget (ved lovsaker). I innstillingen fremmer partiene sine politiske standpunkt og fremmer forslag til vedtak. I videre saksgang skriverkomiteen en innstilling til Odelstinget, om det gjelder en lovendring. Vanligvis består en innstilling av flere hoveddeler og disse er sammendrag, komiteens merknader, forslag fra mindretall og komiteens tilråding (Stortingets nettsider 15.02.2009).

I innstillingen er Stortinget gjennom kommunal- og forvaltningskomiteen enig i hovedmålene for reformen, men de kommer med en del merknader.

Komiteen viser innledningsvis til innholdet i regionalmeldingen og går gjennom viktige oppgaver og inndelingsalternativene på nytt. De aktualiserer og problematiserer videre forholdene rundt den eksisterende fylkeskommunen. Det vises til den jevnt fallende valgdeltakelsen de siste 50 årene. Utslagene i negativ retning har vært større for lokal- og regionalvalgene enn ved stortingsvalgene. Det skjer *”flere prosesser samtidig som svekker det representative demokratiet, og stiller det norske demokratiet ovenfor nye og store utfordringer”*. De peker videre på en rekke problemer i dagens regionaldemokratiske system og de synes å gå mot en positiv innstilling til den reformen som foreslås i stortingsmeldingen. Flertallet i komiteen dvs medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre var enige om at det skal være tre folkevalgte nivåer i Norge. Medlemmene fra de respektive partiene er lojale mot partiprogrammene og gir uttrykk for at også i fremtiden skal kommunene være generalistkommuner med bred og tung oppgaveportefølje. Flertallet er enig i at det regionale folkevalgte nivået må styrkes slik at utviklingspotensialet kan utnyttes bedre. De stemmer i med regjeringen at en overføring av oppgaver til det regionale nivået vil styrke nivået som regionale utviklingsaktører. Flertallet ønsket å understreke et grunnleggende premiss for forvaltningsreformen, den skulle ikke føre til sentralisering av beslutningsmyndighet og arbeidsplasser verken innad i regionene eller i landsdelene. Komiteen viser til Makturedningsrapporten (NOU 2003:19) bår de skriver om en maktforskyvning fra politisk nivå til rettsapparatet. Dette skjer gjennom en markedsretting, fristilling og privatisering. Her vises det til NPM inspirerte reformer i norsk forvaltning. Mindretallet og dermed opposisjonen bestående av Høyre og FrP gikk inn for en tonivåmodell og argumenterer for dette i innstillingen.

5.4.3 Strømninger

Stortinget utgjør en viktig arenaen i denne fasen, her tas beslutningen om å slutte seg til St.mld. nr. 12 (2006-2007) sammen med å komme med forslag om tildeling av flere oppgaver til det regionale nivået (Inst.S. nr.166 (2006-2007)). Stortingsbehandlingen representerer den politiske dimensjonen sammen med regjeringen. Respondent 1 i KS gjør seg en del tanker om det politiske klimaet i denne fasen. Respondenten sier blant annet:

”Hvilken politikk representerer de ulike partiene? Her finnes mange av svarene tror jeg.” Senterpartiet har tradisjonelt mange ordførere i kommunene og ved en regionreform med færre regioner vil det kanskje tvinge frem en annen kommunestruktur og Senterpartiet vil kunne miste makt. De vil med andre ord ha insentiver for å motsette seg dette til tross for sin offentlige politikk” (resp1, KS).

Mange aktører har vært inne og ment noe i denne prosessen og at det gjør det hele mer komplisert. Blant annet har fylkesmannen spilt en veldig viktig rolle siden de har direkte tilgang i departementet. Mange av de har også har vært stortingspolitikere og derfor også har direkte tilgang inn i Stortinget og kan påvirke den veien. Man har altså de formelle kanalene og så har man de uformelle, og vektingen av de to er diskutabel og vanskelig å spore. Respondent 1 i KS mener det er grunn til å stille spørsmål ved fylkesmannens rett til å uttale seg i en slik sak siden han er direkte ansatt, og en forlenget arm av regjeringen. Videre har fylkesmannen vært innblandet i konkretiseringsarbeidet og i utredningsarbeidet som har vært regjeringens interne arbeidsnotater. Fylkesmannens rolle har med andre ord vært sentral. Ved å ta opp dette peker respondenten på et viktig moment. Om fylkesmannen har benyttet seg av de uformelle kanaler kan man identifisere det som en tilfeldig beslutningsarena i en organisasjon med aggregert usikkerhet i omgivelsene. Dette gir grobunn for å tolke beslutningene tatt i organisasjonen i lys av et institusjonelt perspektiv. Dette vil bli tatt videre opp i analysen.

Respondent 6 i Hordaland Fylkeskommune legger vekt på at KS hadde et stort problem i denne fasen i og med at de skulle snakke på vegne av fylkeskommunene. Problemet var at KS gikk sterkt inn for større og sterkere regioner samtidig med at flertallet av fylkeskommunene stemte mot dette. Møre og Romsdal vedtok på et tidspunkt å melde seg ut av KS på grunn av vedtaket om å jobbe iherdig for store sterke regioner.

Respondent 1 i KS legger vekt på at det ikke er lett å gi fra seg oppgaver. KRD henvendte seg til de ulike departementer, og spurte om de ville gi fra seg oppgaver med en frivillighetslinje som utgangspunkt (Resp 1, KS). Dette kan ses på som et problem i og med at villigheten til å gi fra seg oppgaver kan tenkes å minke i takt med grad av frivillighet.

Høringslisten til KRD var veldig lang og KS mente at i en slik prosess burde fylkeskommunene vært hørt mest på. *”Interesseorganisasjoner synes det er fordelaktig å kunne banke på dørene til departementet til fordel for regionale dører når de skal påvirke. Derfor tror jeg de har vært negative til flytting av makt fra de sentrale myndigheter til regionene” (Resp 1, KS).*

Mørk (2008) vurderer KS sin egen innsats ved å si at

”På bakgrunn av Distriktskommisjonens rapport, KS utredning av inndelingsspørsmålet og de omfattende høringsrundene til disse, var det grunn til å bli skuffet over forvaltningsmeldingen og over stortingets behandling av denne”. Skuffelsen må ses i forhold til forventningene.” (Mørk 2008: 37).

KS forestilte seg som tidligere nevnt en vinn- vinn situasjon i forhold til regjeringen Dette viste seg å ikke stemme og igjen hadde KS undervurdert motkreftene mot en forvaltningsreform fra statlige sektorer i departementer, direktorater og regionale statlige myndigheter (Mørk 2008: 38).

Respondent 6 i Hordaland Fylkeskommune uttrykker at de var veldig misfornøyd med hvor lite KS ble trukket mer med i utredningsarbeidet. Spesielt frem til Odelstingsproposisjonen kom fikk de inntrykk av at KS ikke ble hørt i det hele tatt. Ved utredning forholdt departementene seg hovedsaklig til sine underordnede organer til fordel for fylkeskommunene og KS.

”Dette gjaldt spesielt mellom stortingsmelding 12 og odelstingsproposisjonen, da lukket departementet seg helt inne. Spesielt opplevde KS dette som en lukket prosess. Det at fylkeskommunen ikke ble hørt forstår jeg for så vidt, men at KS ikke ble hørt er ille. Dette er kanskje en del av årsaken til at de gikk som det gikk” (resp 6, HFK).

At det ble så mange endringer som vi skal se i gjennomgangen av Ot.prp. nr. 10 (2008-2009), kan nok i følge respondent 6, skyldes de over nevnte forhold. Respondenten mener Fylkesmenn, direktorat og departement (internt) helt åpenlyst motarbeidet reformen.

I denne fasen som i de andre, lå det hele tiden politiske motiver i kulissene og de ulike respondentene gjør seg ulike tanker om hva disse motivene var. Man kan lese mye ut fra partiprogrammene, men også ut fra hva de partipolitiske frontfigurene uttalte underveis i prosessen. Ved en gjennomføring av en reform ville det i følge respondent 1 mest sannsynlig tvinge seg frem en ny kommunestruktur og dermed vil Senterpartiet med sine mange ordførere kunne miste makt. Det er et insentiv for senterpartiet for å jobbe mot innføringen av regioner (resp1, KS). Sosialistisk Venstreparti er opptatt av statlig styring og har vist manglende tillit til at kommuner og

fylkeskommuner skal kunne håndtere flere oppgaver. De mener at staten skal styre med sterk hånd og ikke nødvendigvis gi fra seg for mange oppgaver (resp1, KS). Når det gjelder Arbeiderpartiet med Jens Stoltenberg i spissen var de aldri noen forkjempere for en slik ny inndeling og oppgavefordeling. Jens Stoltenbergs engasjement har gått i motsatt retning hva gjelder regionalisering. Sykehusreformen som tok viktige oppgaver fra fylkeskommunen og innovasjon Norge som ble dannet som et statlig selskap er gode eksempler på dette.

”Så når ikke Jens (Stoltenberg) vil, så er det litt håpløst. Han har ikke vært en pådriver i det hele tatt. Man kan stille seg spørsmålet om disse tre (Jens, Kristin og Åslaug) virkelig ville ha regioner..?” (resp1, KS).

Fase/Strømmer	Fase 3: Utredning
Beslutningsarenaer	Stortinget, Kommunal- og Regionaldepartementet
Aktører	KS, politikere, Kommunal- og Regionaldepartementet. Fylkesmenn
Problemer	Inndeling og oppgaver
Løsninger	Forslag om flere oppgaver enn i St.mld.nr. 12 (2006-2007)

Fig 6. Skjematisk oppsummering av strømmene i denne fasen

I det følgende vil utfallet av denne beslutningsprosessen gjennomgås. Utfallet kom i form av Ot. prp. Nr. 10 (2008-2009).

6. Empiri II- Utfallsfasen

6.1 Innledning

Det foreløpige utfall av beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen kom til uttrykk gjennom en tilrådning gitt av Kommunal- og Regionaldepartementet 24. oktober 2008 (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)). I det følgende fremkommer det hvordan beslutningsprosessen i forkant av proposisjonen forløp og hvilke oppgaver fylkeskommunene blir forespeilet i forslaget. I 6.4 fremkommer det hvordan viktige aktører oppfattet beslutningsprosessen og spesielt hvordan disse aktørene forholdt seg til innholdet i høringsnotat sendt ut av Kommunal- og regionaldepartementet 26. februar 2008 og Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). I denne del (6.4) og i oppsummeringen identifiseres beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger. Vestlandsrådet og da spesielt Hordaland fylkeskommune sin rolle som regional aktør i prosessen, utredes i denne del som i de foregående.

6.2 Prosess

Stortingsbehandlingen av reformen som resulterte i en innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen (Inst.S. nr. 166 (2006-2007)) kom med forslag om en overføring av flere oppgaver til det regionale nivået enn foreslått i St.mld. nr. 12 (2006-2007). Dette måtte koordinatorene av arbeidet med reformen i Kommunal- og regionaldepartementet ta hensyn til og inkludere i sitt videre arbeid. Regionalavdelingen i departementet satt med koordineringsansvaret og en respondent der legger vekt på komiteens innstilling som grunnlag for dere videre arbeid.

”Stortingsvedtaket med forslag om ytterligere oppgaver la føringer for vårt videre arbeid med reformen” (resp 2, KRD)

Fylkeskommunene og kommunene hadde blitt invitert til å fatte vedtak om forslag til inndeling i to omganger. De skulle komme med et foreløpig vedtak senest 30. juni 2007, og et endelig vedtak 1. desember 2007. Sistnevnte frist ble utsatt høsten 2007 og ble satt til å sammenfalle med fristen for et nytt høringsnotat fra Kommunal- og regionaldepartementet som fikk frist 30. April 2008. Regjeringen ønsket primært at vedtakene skulle omfatte en ”prinsipiell begrunnet preferanse for forsterket fylkesmodell eller en regionmodell” og et forslag til egen inndeling innenfor en av de foretrukne modellene (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)).

Samtidig som stortingsbehandlingen foregikk kom det altså inn foreløpige vedtak fra fylkeskommunene og kommunene om inndeling rundt om i landet. Dette ga koordinatorene i

departementet et sprikende bilde om hva de lokale og regionale aktørene ønsket. Det forelå på dette tidspunktet et flertall for regionmodellen fra fylkeskommunene og kommunene sin side, men de hadde mange innvendinger på gjennomføringen av inndelingen rent geografisk. Det forelå omlag 8 ulike alternativer og dette gav i følge departementet;

”...ikke et tilfredstillende grunnlag for en frivillig gjennomføring av reformen” (resp 3, KRD)

Høringsnotatet fra Kommunal- og regionaldepartementet ble sendt ut 26. Februar 2008 og inneholdt forslag til oppgaveoverføring fra stat til det regionale nivået og baserte seg på innholdet i St.mld.12 (2006-2007) sammen med den påfølgende stortingsbehandlingen (Innst.S nr. 166 (2006-2007)). I notatet ble det informert om, og tatt høyde for de oppgaver som vil medføre endringer i lovverket. Høringsnotatet fra Kommunal- og regionaldepartementet omhandlet oppgaver på åtte av departementenes fagområder og det ble lagt opp til en bred høring med mer enn 800 høringsinstanser involvert. Viktige momenter i høringsrunden utredes i 6.4. Utredningen fra Norges Forskningsfond angående nye regionale forskningsfond ble sendt ut på høring parallelt.

På dette tidspunkt visste man hva som lå på bordet av oppgaver, og dermed kunne kommuner og fylkeskommuner komme med nye innspill på oppgaver samt inndeling. I følge Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) og respondentene i Kommunal- og regionaldepartementet endret høringsuttalelsene fra fylkeskommunene profil i denne fasen, og i de endelige vedtakene stemte et flertall for en forsterket fylkesmodell. Ti av fylkestingene og Oslo bystyre ønsket en forsterket fylkesmodell. Fem av fylkene vedtok en regionmodell, mens tre av fylkestingene ikke fattet vedtak omvalg av modell i den siste høringsrunden. I den første og foreløpige høringsrunden 30. juni 2007 vedtok to av disse en forsterket fylkesmodell, mens det siste fylkestinget vedtok en regionmodell. Om man legger de foreløpige vedtakene til grunn ønsket 12 fylkesting og Oslo bystyre en forsterket fylkesmodell, mens de resterende seks ønsket en regionmodell. Til sammen kom det inn ca 190 høringsuttalelser til høringsnotatet av 26. februar 2008. Alle fylkeskommunene, Oslo kommune, KS sitt hovedstyre og 90 kommuner (mange av disse gjennom felles regionråd) kom med uttalelser. I tillegg kom det uttalelser fra 40 statlige instanser (inkludert noen universiteter og høyskoler) og 37 ulike interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner.

”Nå foreligger det flertall om fylkesmodell på grunnlag av at de oppgaver som ble forespeilet fungerte med dagens modell. Det er modifikasjoner og noen oppgaver de må samarbeide om” (resp 3, KRD)

I forbindelse med høringen i februar 2008 gikk Kommunal- og Regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa ut i eget departement, og varslet at det ikke ble noe av en tidligere varslet regionmodell. Regjeringen hadde bestemt seg og så på en eventuell innføring av en regionmodell som en tvangssammenslutning. En tvangssammenslutning kolliderte med frivillighetsprinsippet som lå til grunn for hele reformen. Frivillighetsprinsippet ble bestemt at skulle ligge til grunn tilbake i 1995. Med dette utgangspunkt utformet departementet Ot.prp.nr. 10 (2008-2009). Odelstingsproposisjonen ble lagt frem for stortinget den 24. oktober 2008. Proposisjoner av denne type tas i bruk når regjeringen foreslår nye lover, gamle lover oppheves eller eksisterende lover endres (regjeringen på nett, regjeringen.no 12.02.2009).

6.3 Nye oppgaver til fylkeskommunene

Ot,prp. Nr. 10 (2008-2009) er en oppfølging av St.mld. nr. 12 (2006-2007) og inneholder forslag til nødvendig lovgrunnlag for å sikre ivaretagelse av de fleste nye oppgaver som fylkeskommunene skal overta fra 2010. I proposisjonen utredes og konkretiseres det ytterligere om oppgaver som skal overføres til det regionale forvaltningsnivået.

I forkant av odelstingsproposisjonen hadde altså forslagene om ny inndeling blitt skrinlagt av regjeringen. Regjeringen bestemte seg for dette i utredningen i etterkant av høringsrunden av 30. april 2008 og avgjørelsen beskrives i proposisjonen. De legger vekt på at det ikke var grunnlag for en gjennomføring basert på frivillighet (Ot.prp nr. 10 (2008-2009)). Forslagene til lovendringer i proposisjonen omfatter oppgaver innen fagområder som forvaltes av Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Dokumentet betegnes som en samleproposisjon og ble fremmet av Kommunal- og Regionaldepartementet i kraft av deres rolle som samordningsdepartement for forvaltningsreformen. Regjeringen uttrykker at de er opptatt av at Stortinget skulle få et godt og samlet bilde av omfanget av reformen.

På noen berørte sektorer legger de enkelte departement frem egne dokumenter som beskriver oppgavene relatert til dem. Argumentet for dette er at de enkelte departement skal selv best beskrive oppgavene, slik at Stortinget får en grundig og god forståelse for omfanget. Oppgaver samferdsel blir for eksempel fremlagt i Nasjonal Transportplan og i en tilknyttet odelstingsproposisjon. Noen av oppgavene, blant annet innen mat og landbruk trenger ikke lovforankring.

I hele prosessen er begrepet region blitt brukt konsekvent. I proposisjonen legger regjeringen inndelingsproblematikken helt død ved å si at det ikke kommer noen endringer i navn, fylkeskommune forblir fylkeskommune. Proposisjonen peker på at en forsterket fylkesmodell var et av alternativene i St.mld. nr. 12 (2006-2007).

Når det gjelder styringsutfordringene på tvers av fylkesgrensene peker proposisjonen på at utfordringen er ekstra store i hovedstadsområdet. Det står at det behøves å treffe vedtak om pålegging av plansamarbeid mellom Oslo og Akershus fylkeskommune. Dette ble også skissert i stortingsmeldingen og i den såkalte Hovedstadsmeldingen (St.meld. nr. 31 (2006-2007)).

6.4 Beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger.

I det følgende vil de ulike utvalgte aktørenes innspill underveis i beslutningsprosessen og hvordan de reagerte på innholdet i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) bli presentert. Underveis vil beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger identifiseres.

Beslutningsarenaen i denne del av prosessen var Statens utredning av forvaltningsreformen, her Kommunal- og Regionaldepartementet som koordinator i samråd med de andre departementene. Det som kjennetegner denne del av utredningsfasen, er at departementer og underordnede etater lukket seg inne mens de eksterne aktørene stod passive på utsiden av beslutningsprosessen og ventet på utfallet.

I høringsrunden i etterkant av høringsnotatet sendt ut av Kommunal- og regionaldepartementet 26. februar 2008 var det mange aktører som fremmet sitt syn på hvordan de ønsket reformen skulle se ut. Fylkeskommunene, mange kommuner og KS mente at høringsnotatet ikke samsvarte med regjeringens og Stortingets ambisjoner og ønsker for forvaltningsreformen. Disse aktørene ønsket seg helt klart flere oppgaver overført til det regionale nivået.

KS var veldig skuffet over utfallet av forvaltningsreformen og mente de hadde blitt spilt helt ut på sidelinjen i fase 2 og i oppledningen til proposisjonen. KS spilte inn i mange omganger og fikk etter deres mening lite eller ingenting igjen for innsatsen de hadde lagt ned. Kommunal- og Regionaldepartementet inviterte til mange høringer og møter uten at dette, etter KS sin mening førte til at resultatet viste igjen i forslaget i odelstingsproposisjonen. KS og departementet satt blant annet sammen i en faglig gruppe som møttes hver sjette uke i den mest hektiske periodene av prosessen (resp 2, KRD). KS delte inn det de mente var årsaker til utfall inn i tre hovedmomenter. For det første at det manglet samhandling med sentrale aktører fra regjeringens side underveis i prosessen. For det andre at fylkesmennes rolle som sterk motstander medvirket til utfall og for det tredje at fylkeskommunen spilte seg selv ut på sidelinjen ved å "spille" på veiingen mellom oppgaver og inndeling underveis i prosessen. Blant annet hadde fylkeskommuner som Sogn og Fjordane som ga uttrykk for en vente og se holdning, sinket prosessen (resp 1, KS).

Et viktig moment flere av respondentene legger vekt på er frivillighetslinjen som regjeringen la som prinsipp for en eventuell gjennomføring. Det å skulle få til noe ved kun frivillighet som grunnlag, har vist seg å være veldig vanskelig og må være utredet på forhånd for å være effektivt. Om man

hadde basert beslutningsprosessen utelukkende på frivillighet, ville nok mange av aktørene ha gått inn i prosessen med en annen holdning. Mange var klar over fylkesmannens og de ulike departementenes motstand mot å gi fra seg oppgaver. Flere trekker også frem sektororganiseringen av dagens forvaltning som et viktig moment. Det kan være problematisk å forene den statlige strukturen med den regionale strukturen slik at det blir mest mulig effektivt (resp 1,KS).

” ...man kan se på de områder fylkeskommunen har et ansvar, næring, samferdsel, videregående skole, opplæring og kultur.. Der bør statlig struktur sammenfalle med fylkeskommunal struktur slik at samhandlingen vil foregå noenlunde effektivt. Så kan staten organisere seg mest mulig effektivt på områder fylkeskommunen ikke trenger å forholde seg til” (resp 1, KS).

Når det gjelder viktige aktører i beslutningsfasen mellom stortingsmeldingen og proposisjonen blir leder av Kommunal- og Forvaltningskomiteen, Tore Hagebakken trukket frem. Han er representant i Odelstinget for Oppland Arbeiderparti. Til tross for at han var leder i komiteen og dermed leder av stortingsbehandlingen av St.mld. nr. 12 (2006-2007) ble Bjørg Tørresdal (KrF) valgt som ordstyrer i saksbehandlingen. KS kritiserte Hagebakken på grunn av hans manglende politiske ambisjoner innen forvaltningsreformen. Hadde han valgt en mer aktiv profil, kunne utfallet vært noe annerledes, siden man som komitéleder har mye makt og kan ta viktige grep.

”Hadde Haga, Stoltenberg, Halvorsen og da Hagebakken ønsket og gjort mer kunne utfallet vært et annet” (resp 1, KS).

Videre legges det vekt på kommunenes uttalelser i høringsrunden. Denne runden viste at et flertall av kommunene ønsket en reform og sammenslåinger. Dette skulle man tro gav støtte til en endring av det regionale nivået. Det er en tendens blant respondentene at de legger vekt på at de rent faglige innspillene er lagt mindre vekt på enn de politiske hensyn i denne prosessen.

”Man vet for lite om hva som ligger bak de beslutninger som er tatt, dette til tross for alle offentlige høringer og dokumenter” (resp 1, KS).

De fleste fylkeskommunene og KS mente at høringsnotatet var preget av en sektorvis tilnærming siden det enkelte departement selv har stått for utredningen på sine respektive fagområder. Mange av fylkeskommunene så likevel positivt på de forslagene som forelå i høringsnotatet. Syv av fylkeskommunene og KS pekte på at det var ønskelig å gjennomføre forsøk på å styrke det regionale folkevalgte nivået. De trakk frem videreutvikling av enhetsfylket og regionforsøk, blant

annet fra Sverige i sin argumentasjon (Ot.prp.nr. 10 (2008-2009)).

Landsorganisasjonen (LO) mente at de foreslåtte oppgaveendringene ikke var i samsvar med de ambisjonene som forelå i Soria Moria-erklæringen. LO pekte på et viktig problem og mente at om fylkeskommunene skal ha tilstrekkelig legitimitet blant innbyggerne, må de ha tilstrekkelig med oppgaver. Det må etter LOs mening derfor jobbes videre med ytterligere oppgaver til fylkeskommunene (LOs høringsuttalelse av 30.april 2008).

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viste til sin tidligere uttalelse hvor de hadde gitt uttrykk for at St.meld. nr. 12 (2006-2007) hadde et for lavt ambisjonsnivå og for lite helhetstenkning i forhold til de utfordringer norske regioner og lokalsamfunn står ovenfor. NHO sin skepsis ble ytterligere styrket av at regjeringen varslet en forkasting av regionmodellen. Av denne grunn var NHO uenig i forslagene til overføring av oppgaver innen utdanning, forskning og innovasjon, samferdsel og vannforvaltning.

Som tidligere nevnt er Vestlandsrådet og i da i hovedsak Hordaland fylkeskommune trukket frem i denne studien, som en viktig aktør på det regionale nivået. Spesielt Hordaland fylkeskommune var misfornøyde med at KS ikke ble trukket mer med i utarbeidelsen av reformen. Spesielt hadde de inntrykk av at KS ble satt totalt på sidelinjen rett i forkant av odelstingsproposisjonen. Deres inntrykk var også at departementene kun forholdte seg til underordnede organer ved utredning. KS og fylkeskommunene ble ikke hørt, spesielt gjaldt dette i prosessen etter St.mld.nr 12 (2006-2007) og frem til Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). De eneste som konsulterte og var i aktiv dialog med KS i denne fasen var forskningsrådet vedrørende opprettelsen av de regionale forskningsfondene. Denne dialogen var initiert av forskningsrådet og ikke Kunnskapsdepartementet som stod for. Respondent 6 i Hordaland fylkeskommune uttaler at grunnen til de store endringene i forslaget fra St.mld. nr. 12 (2006-2007) frem til Ot. prp. Nr. 10 (2008-2009) nok delvis skyldes manglende dialog mellom KS og departementene.

”Fylkesmenn, departement og direktorater motarbeidet åpent en omfattende reform” Det at fylkeskommunene ikke ble hørt i denne fasen er for så vidt forståelig, men at KS ble satt på helt på siden er ille” (resp 6, HFK).

Hordaland Fylkeskommune var helt klart skuffet siden de opplevde at regjeringen ikke fulgte opp Stortingets anbefalinger jf. Inst. S. Nr. 166 (2006-2007). Deres inntrykk var at fagdepartementene og statsrådene hadde utredet reformen alene og endret innholdet i etterkant av St.mld. nr. 12 (2006-2007). Proposisjonen forespeiler andre oppgaver enn det som var beskrevet og lagt opp til tidligere. Det kom en del overraskelser, spesielt innen landbruk hvor det regionale nivået har fått helt andre

oppgaver enn forventet. Fylkeskommunen mener det er tydelig at beslutningene i proposisjonen er tatt på det politiske planet og de utredninger som er gjort innefor blant annet økonomi er underlige. Embetsverket og underliggende etater har i følge fylkeskommunen fått fritt spillerom til å kalkulere blant annet stillingsbehov, og de mener det åpenbart er kalkulert med for lite ressurser. Departementet argumenterer med det de kaller synergieffektiviseringstap hvor tanken er at staten trenger flere stillinger ti tross for at de mister oppgaver på grunnlag av synergieffekter. Dette synes fylkeskommunen er underlig retorikk og stiller seg kritiske til argumentasjonen.

”Kalkulerte ressurser står ikke i stil med oppgavene som er gitt” (resp 6, HFK).

De statlige instansene forsvarer sitt syn på reformen med nasjonale hensyn og peker på store utfordringer innen styring og fagkompetanse ved en overføring av oppgaver til det regionale nivå. Høringsuttalelsen fra Fylkesmennenes arbeidsutvalg pekte på et problem med arbeidet med forvaltningsreformen. De mente det i for liten grad har vært satt inn i en bred sammenheng hvor verdier som likhet, likeverd og rettsikkerhet trekkes frem og at disse prinsippene legger begrensninger på hvilke oppgaver som kan overføres til det regionale nivået. Noe som manglet i følge fylkesmennene, var en diskusjon om fremtidens styringsmodell opp mot internasjonalisering og demografiske utfordringer (Ot.prp.nr. 10 (2008-2009)).

Når det gjelder media som aktør i denne fasen er det delte oppfatninger om hvilken rolle de spilte. Flere av respondentene mener det har vært få virkelig gode artikler om dette emnet og at media mer eller mindre har skrevet ”fleipete” om reformen underveis. Aftenposten og noen regionaviser trekkes frem som aktører av betydning. Spesielt gjaldt dette Bergens Tidende som kastet seg inn og var en aktiv aktør i prosessen vedrørende dannelsen av en vestlandsregion⁷. Her utviklet det seg en debatt mellom Stavanger og Bergen.

”Frykten for at makten skulle samles i Bergen var nok med på å ødelegge for en Vestlandsregion” (resp 6, HFK)

”Bergens Tidende har nok spilt den viktigste rolle sammen med Stavanger aftenblad. I Oslo har det vel bare slått inn littegrann. Oslopressen er jo aldri interessert i reformer som flytter makt ut av Oslo” (resp 5, BT).

Årsaker til at de nasjonale media til en stor grad har skygget unna problematikken er at spørsmålene vedrørende reformen er kompliserte og har vist seg å ikke berøre og engasjere folk flest i særlig

⁷ BT sin rolle i Vestlandssamarbeidet kan man lese om i masteroppgaven til Karina Rasmussen (2009)

grad. Det trekkes frem at de som berøres av reformen er hovedsaklig de som jobber i offentlig sektor. Dette er mange mennesker, men likevel er en populistisk vinkling på saken vanskelig å oppnå.

”Saken er for kompleks til at media tar det opp” (resp 6, HFK)

Hovedoverskriftene som da ville vært populistiske nok, ville samtidig være ødeleggende for debatten. En typisk engasjerende problemstillingen ville vært hvor regionhovedstedene skulle ligge. Dette hadde i følge respondenten i Hordaland fylkeskommune kunne ødelagt for en konstruktiv debatt som kunne ført prosessen videre.

”Det politiske spill påvirkes i stor grad av media, og dette kan være med på forklare de store endringer i prosessen underveis” (resp 6, HFK)

6.4.1 Reaksjoner

Flere av respondentene mente at utfallet av reformen kan skrives til statsetatens lukkede utredning i etterkant av stortingsmeldingen. Departementet og underliggende etater utredet og endret oppgaveporteføljene etter alle innspill var samlet inn. Innspillene ble i følge KS bare i begrenset grad tatt til følge. Flere av statsrådene ville øyensynlig ikke ha en omfattende reform og dette førte til den oppgaveporteføljen som presenteres i proposisjonen.

”Statsrådene kan lettere profilere seg politisk ved å beholde oppgavene i sine respektive departement til fordel for det regionale nivået” (resp 6, HFK).

Det var en klar konsensus blant respondentene at de viktigste avgjørelsene i denne prosessen ble tatt på det høyeste politiske planet.

Et konkret problem flere av respondentene pekte på var Åslaug Hagas rolle som Kommunal- og Regionalminister i fase 1 og 2. Hadde hun vært en tydelig reformator og gitt tydelige signaler tidlig i fasen, kunne utfallet vært et annet (resp 6 og 1, HFK og KS).

Tendensen i innstillingene til reformen var at de tettstedene og byene som naturlig ville blitt ”regionhovedsteder” var positive til en omfattende regionreform, mens de mindre og mer perifere utkantene var mer skeptiske. Dette kunne spores til troen på økt, eller mangel på lokaldemokratisk forankring. Åslaug Haga var i utgangspunktet for en ny inndeling men falt til slutt ned på en forsterket fylkesmodell. Haga hørte naturlig nok på sine partifeller, og siden Senterpartiet er et

distriktsparti som har fylkesordførere i en rekke fylker som er av de mer perifere, eksisterte det krefter i partiet som jobbet mot reformen. Senterpartiet stod sterkt på for reformen i initiativfasen og det var i tråd med deres desentraliseringsideologi.

Utover i prosessen endret bildet seg noe og partiet viste seg å være splittet. Liv Signe Navarsete ble en motstander av regionmodellen, og argumenterte med at man svekket demokratiet ved å øke avstanden mellom kommuner og det folkevalgte regionale nivået. Odd Einar Kvaløy stod sterkt på den andre siden og var samtidig nestleder i KS. Jens Stoltenberg var som kjent i utgangspunktet en motstander av det regionale forvaltningsnivået, og han var nok ingen forkjemper for at prosessen skulle skyte fart til tross for Martin Kolbergs positive holdning (resp 1, KS). Med en lite samlet regjering vedrørende gjennomføring av en omfattende reform, mener flertallet av respondenter at dette åpenbart påvirket utfallet.

6.4.2 Oppsummering

Faser/Strømmer	Fase 1: Initiativ	Fase 2: Konkretisering og utredning	Fase 3: Utredning	Fase 4: Utfall
Beslutningsarenaer	Soria Moria	Kommunal- og Regionaldepartementet	Stortinget	Kommunal- og Regionaldepartementet og Regjeringen
Aktører	Regjeringspartiene	Markant økning	KS, politikere, Kommunal- og Regionaldepartementet, Fylkesmenn	Mer lukket utredning med færre aktører
Problemer	Svakt regionalt nivå	Oppgaver og inndeling	Oppgaver og inndeling	Oppgaver
Løsninger	Forvaltningsreform, ny inndeling og flere oppgaver. Sterkere lokal- og regionalt demokrati. Desentralisering av makt.	St.mld.nr 12. (2006-2007)	Forslag om flere oppgaver	Ot.prp.nr. 10 (2008-2009) Forsterket fylkesmodell

Fig. 6 Skjematisk oppsummering av strømmer i alle fasene

7.0 Analyse

7.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å forklare hva som kjennetegner denne beslutningsprosessen. Dette gjøres ved å analysere de empiriske data som ble presentert i de to foregående kapitlene, med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektivene.

I teorikapitlet ble flere ulike forventninger basert på de ulike perspektivene beskrevet. I dette kapitlet blir forventningene fulgt opp og satt i sammenheng med empirien. Forventningene rettes mot aktørmønstre i beslutningsprosessen, tenkt fordeling av innflytelse i ulike deler av prosessen og hvilken organisasjonstenkning som gjorde seg gjeldende underveis. Analysen vil ta for seg forventningene i de fire ulike perspektivene hver for seg. Det vil underveis refereres til de ulike fasene prosessen er delt inn i, og kapitlet er strukturert med utgangspunkt i dette. De ulike perspektivene vil ha ulik forklaringskraft i forhold til empirien. Perspektivene vil behandles i tråd med planen om en utfyllingsstrategi, og de vil samlet sett kunne gi en forklaring av hovedtrekkene i beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen (Roness 1997).

7.2 Instrumentelt perspektiv

7.2.1 Den hierarkiske varianten

I denne del vil teoretiske forventninger ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektiv kobles mot den empiri som foreligger i studien. De ulike fasene i beslutningsprosessen vil analyseres ved hjelp av forklarende teori. Dette vil belyse hva som har foregått og kan, sammenstilt med de andre perspektivene, være med på å forklare hva som har kjennetegnet denne beslutningsprosessen. Det legges hovedsaklig vekt på aspekter som deltakerstruktur, innflytelsesfordeling og organisasjonstenkning. Dette vil gjøres på tilsvarende måte i forhandlingsvarianten og de institusjonelle perspektivene.

7.2.1.1 Deltakerstruktur

Den hierarkiske varianten forespeiler at politisk og administrativ ledelse har kontroll på hvilke aktører som skal delta i prosessen. Ledelsen vil bestemme den formelle deltakerstrukturen ved å dele ut formelle rettigheter til ulike aktører. Disse rettighetene vil så være styrende for den deltakerstrukturen man faktisk fikk i prosessen.

I den første fasen av beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen var det den politisk- administrative ledelsen i form av regjeringen som hadde kontroll over det som foregikk. De forhandlet, kom til enighet og satte en klar målsetning i form av det som kom til uttrykk i soria moria erklæringen. Det var bred enighet om at fylkeskommunene og kommunene skulle tas med i

den videre beslutningsprosess. Videre kom regjeringen med St.mld. nr. 12 (2006-2007) som ble fulgt opp av Stortinget ved Inst.S. nr. 166 (2006-2007). Den politiske ledelsen kontrollerte også aktiviseringen ved å sette kommunal- og regionaldepartementet i arbeid med utarbeidelse av reformen, og det ble utnevnt ledere av en koordineringsgruppe.

Det var på dette tidspunkt fortsatt store usikkerheter rundt inndeling og oppgaver. Det førte til at departementene ikke hadde fått klare politiske styringssignaler på hvordan dette skulle gjennomføres og settes ut i livet. Det var enighet om at det skulle være en bred prosess, hvor de respektive berørte fagdepartementer sammen skulle avgjøre oppgavefordelingen. Regjeringen hadde det overordnede ansvar og den løpende beslutningsmakt. Kommunal- og regionaldepartementet satt med samordningsansvar, styrte tidsplanen og meldte av til statsråd og regjering. Kommunalavdelingen i departementet satt med det faglige ansvaret og var ansvarlig for inndelingsproblematikken. Oppgavefordelingen skulle koordineres hos kommunal- og regionaldepartementet, men inkluderte også de andre berørte departementene.

Ut fra den hierarkiske varianten kan denne delen av prosessen sees på som politisk styrt. Ledelsen for arbeidet med reformen kan ses på som heterogen, i og med at regjeringen med Kommunal- og Regionalministeren i spissen hadde det samlende ansvaret og utgjorde dermed den politiske og administrative ledelsen. Ansvaret for utarbeidelse av reformen ble ikke satt bort til et utvalg eller en egen ledergruppe, men holdt i regjering og departement. Dette gir også grunnlag for å betegne ledelsen av prosessen som relativt heterogen og samlet. I den første fasen av beslutningsprosessen utgjorde forhandlingene internt i regjeringen den formelle deltakelsesarenaen. Første fase kan ses på som lukket da det var en begrenset tilgang til prosessen. Deltakerrettighetene ble avgjort av formelle krav.

I prosessens andre fase var formelle deltakelsesrettigheter avgjørende for hvem som deltok. Her åpnet prosessen seg for omverdenen og skulle ta til seg en rekke innstillinger og høringsuttalelser før videre saksgang. De koordineringsansvarlige i kommunal- og regionaldepartementet var virksomhetsinterne, men tilknytning til departementet var ikke et premiss for deltakelse. De rettet seg ut mot andre aktører i denne fasen. Prosessen i forkant av og samtidig med St. mld. nr. 12 (2006-2007) kan betegnes som relativt åpen. Departementet inviterte til en rekke møter og det ble holdt fem konferanser i forkant, med aktører fra det offentlige og fra næringslivet. Etter dette kom stortingsbehandlingen og samtidig fikk kommuner og fylkeskommuner kommet med innspill. Også andre aktører, som KS, fikk anledning til å komme med innspill, blant annet i form av formelle møter. Denne delen av prosessen var mer åpen, men var likevel preget av formelle deltakelsesrettigheter. Ledelsen i dette tilfellet var koordinatorene i kommunal- og regionaldepartementet. Formelle rettigheter var nødvendig for å være med på selve utarbeidelsen, som igjen foregikk virksomhetsinternt. Aktiviseringen av de ulike eksterne aktørene

foregikk på ulike måter, men også gjennom tildeling av formelle deltakelsesrettigheter. Dette tok blant annet form av rett til høringsuttalelser og innstillingsrett.

I prosessens to siste faser lukket departementet seg mer inne i en virksomhetsintern behandling av reformen. Empirien viser at respondentene i KS og Hordaland fylkeskommune, betegnet denne delen av prosessen som mye mer lukket. Når det gjelder formelle deltakelsesrettigheter står ikke alltid de i samsvar med hvem som faktisk deltar i en prosess (March og Olsen 1979). En rekke aktører uten formelle rettigheter var direkte eller indirekte involvert i prosessen. Aktørene hadde tilknytning til interesseorganisasjoner og politikken. Likevel var prosessen til syvende og siste styrt av departementet med regjeringen i ryggen. Dette kan betegnes som en politisk styrt prosess, siden regjering og departement hadde gitt klare føringer om at det skulle gås bredt ut. Samtidig la også frivillighetslinja føringer for dette arbeidet, ved i større grad åpne for innspill og hindre at reformen ble tvunget gjennom. Majoriteten av deltakere på beslutningsarenaene var aktører med formelle deltakelsesrettigheter. I så måte kan inntaket av deltakere ses på som lukket. Disse rettighetene ble utformet og bestemt av politisk og administrativ ledelse, utenom stortingsbehandlingen, en aktivisering som reguleres av norsk lov. Empirien viser at deltakelsen i de ulike prosessene som behandlet reformen ikke utelukkende var styrt av ledelsen. Dette vil ses nærmere på i forhandlingsvarianten.

7.2.1.2 Aksesstruktur og tenkning

Sett ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet, kan det forventes at ledelsen har kontroll over hvilke problemer og løsninger som defineres i prosessen. Ledelsen kan dermed legge føringer og begrensninger på aksesstrukturen.

Forvaltningsreformen har sin bakgrunn i en felles politisk oppfatning om behov for endringer i det regionale forvaltningsnivået. Dette var det grunnleggende problemet. Løsningen ble en reform som skulle gi det regionale forvaltningsnivået flere oppgaver og i utgangspunktet også en ny inndeling. Kommunal- og regionaldepartementet fikk ansvaret for koordineringen og styringen av dette arbeidet. Man kan betegne de substansielle føringene som ble gitt fra regjeringen som relativt klare. Den politiske ledelsens mandat skisserte et mål for de koordineringsansvarlige i departementet. Dette målet var å utarbeide en reform ut fra de gitte forutsetninger om oppgaver og inndeling. Arbeidet med reformen skulle ta et substansielt utgangspunkt i hovedmålene regjeringen hadde satt for reformen. I følge respondentene i kommunal- og regionaldepartementet var det ikke bare lett å tolke de signaler man fikk fra politisk ledelse. Det lå i klartekst at de ikke kunne frata kommunene oppgaver. Velferdsoppgavene skulle stat og kommune ta seg av, og det ble ingen omkamp på sykehusreformen.

Når det gjelder de prosessuelle føringene, var disse noe mindre klare. Kommunal- og

regionaldepartementet skulle i samråd med de andre departementene, planlegge, forberede og gjennomføre denne prosessen. Det ble gitt noen føringer på defineringen av problemer og løsninger. De fikk også forespeilet de ulike inndelingsmodellene man skulle velge mellom. Respondentene i departementet gav klart uttrykk for at beslutninger av viktig og strategisk betydning, ikke skulle fattes uten dialog med politisk ledelse. Ved å legge til grunn mandat og føringer i startfasen, kan man si at aksesstrukturen i denne prosessen er hierarkisk og styrt av politisk ledelse. Det som taler for en mer åpen aksesstruktur, er de føringer som ble gitt om ulike alternativer til inndeling og oppgaver. De ble gitt litt spillerom, men dette blir dempet av at departementet hele tiden måtte melde av til politisk ledelse. Dette tyder på en klar hierarkisk styrt prosess.

I de neste fasene var det departementets oppgave å undersøke hvilken inndelingsmodell man skulle gå for. Høringer ble sendt ut og bildet av hva de ulike høringsinstansene ønsket, endret karakter. De prosessuelle føringene omfattet tre ulike modeller for inndeling som skulle være førende for det nye regionale forvaltningsnivået. Aksesstrukturen var relativt åpen siden det ikke var klart hvilke oppgaver man skulle overføre og hvilken geografisk inndeling man skulle gå for. De prosessuelle føringer var ganske klare og dette kan tyde på en hierarkisk styrt prosess. Den andre fasen - konkretiserings- og utredningsfasen, hadde dermed en hierarkisk styrt aksesstruktur sett i forhold til de substansielle og prosessuelle føringer som ble gitt.

Når det gjelder organisasjonstenkningen, det vil si hvilke problemer og løsninger koordinatorene skulle konsentrere seg om, ble det ikke gitt så mange klare føringer. Dermed fikk man en mer åpen aksesstruktur. Rent substansielt skulle kommunal- og regionaldepartementet levere en løsning som tok hensyn til oppgaver og inndeling. Mandatet til departementet hadde grunnlag i St. mld. nr. 12 (2006-2007) og dermed de tre inndelingsmodellene, samt de oppgaver som ble forespeilet. Dette la føringer for identifiseringen av problemer og løsninger. Aksesstrukturen kan ses på som hierarkisk kontrollert, siden den politiske ledelse la klare føringer på det videre arbeidet med en omstrukturering av det regionale forvaltningsnivået. De siste fasene av prosessen var strengere hierarkisk kontrollert, siden det i større grad ble skissert omfanget av inndeling og oppgaver.

Ut fra instrumentell teori kan det forventes at de problemer og løsninger som diskuteres følger en rasjonell mål-middel tankegang. Forvaltningsreformen kom som en følge av en felles oppfatning om at det regionale forvaltningsnivået hadde legitimitetsproblemer og trengte en endring. Løsningen ble å reformere dette forvaltningsnivået ved å foreslå oppgaver og en ny inndeling. Ledelsen definerte problemene og løsningene i St. mld. nr. 12 (2006-2007). Med blant annet dette som utgangspunkt ble det i regi av kommunal- og regionaldepartementet, lagt planer og målsetninger for arbeidet videre. Disse planene la føringer for de to utredningsfasene i prosessen. I fasene ble det utformet organisatoriske forslag til inndeling og oppgavefordeling, som skulle bidra

til å kunne nå målene regjeringen hadde satt for reformen. Man kan, med utgangspunkt i forventningene i en hierarkisk variant, vurdere om de forslag departementet kom med er rasjonelle eller ikke. Dette vurderes ved å se på de overordnede målsetninger i initiativfasen, opp mot de forslag som ble lagt på bordet senere i prosessen.

Forslaget til oppgaver i høringsnotatet sendt ut av kommunal- og regionaldepartementet 22. februar 2008 baserte seg på forslag i tidligere faser, samt alle høringsuttalelsene til disse forslagene. Departementet var bundet av tidligere prosesser ved utformingen av forslaget. Dette kan indikere at løsningsforslagene ikke bare ble utformet med grunnlag i rasjonalitet. Departementet jobbet også under tidspress, og dette kan tale for en svekket instrumentalitet i denne del av prosessen. Empirien tyder derimot ikke på dette, da forslaget tar høyde for, og oppsummerer de foreløpige høringsuttalelsene i forslaget. I forslaget tas det hensyn til den eksisterende styringsstruktur, og dette styrker forventningene om en instrumentell tankegang. Det faktum at de legger vekt på erfaring og eksisterende kompetanse i styringssystemet, er i tråd med forventninger i det instrumentelle perspektivet. Forslaget til organisering, oppgaver, valgordning og inndeling tar hensyn til både tidligere forslag og eksisterende strukturer. Dette styrker forventningene om en instrumentell tankegang og forslaget til løsning kan sies å ha et grunnlag i rasjonalitet.

7.2.2 Forhandlingsvarianten

7.2.2.1 Mangfoldig deltakelse

Det er veldig mange i offentlig sektor som på en eller annen måte blir berørt av forvaltningsreformen. Potensielt kunne mange flere vært berørt, men siden overføringen av oppgaver ble endret og inndelingsproblematikken til slutt ble lagt død, ble omfanget av reformen kraftig redusert. Likevel måtte man ta hensyn til det potensielle omfanget i fra initiativfasen til utfallsfasen. Ut fra en forhandlingsvariant er forventningene et heterogent deltakelsesmønster preget av mangfold. Det forventes at mange ulike aktører med interesser vedrørende forvaltningsreformen vil prøve å få tilgang til prosessen. Dette mangfoldet av aktører gjør det nødvendig med forhandlinger og kompromiss for å komme frem til løsninger og beslutninger. I analysen basert på den hierarkiske varianten ble det vist at formelle deltakelsesrettigheter med på avgjøre hvem som deltok i prosessen. Empirien viser likevel at det var et stort mangfold i det faktiske deltakelsesmønsteret. Mange aktører uten disse formelle deltakelsesrettighetene fikk tilgang til formelle beslutningsarenaer. I utredningsfasene ble mange aktører fra næringsliv og offentlig sektor invitert til innspill i det man kalle formelle beslutningsarenaer. I gjennom de to utredningsfasene kan man se deltakelse fra aktører som fylkeskommunene, kommunene, fylkesmenn, KS, NHO (samt enkeltaktører fra næringslivet), LO og andre interesseorganisasjoner. Departementet tok i varierende grad initiativet til aktiveringen av disse aktørene. Empirien peker på at dette nok ble

gjort av mange grunner. Viktige faktorer var tid, kravet om gjennomføringen av en demokratisk prosess, samt behovet for kunnskap om de mange forhold som lå til grunn. Ved aktiveringen fikk departementet tilgang til en kunnskapsbase de ikke kunne ha opparbeidet alene.

Det ble lagt opp til en bred prosess blant annet med grunnlag i de allmenne krav og konkrete regler om en demokratisk gjennomføring av slike offentlige beslutningsprosesser. Man kan sette spørsmål ved i hvilken grad de involverte parter hadde betydning for utfallet at arbeidet med reformen. Dette er relevant i forhold til i hvilken grad ledelsen kontrollerte prosessen. Aktiviseringen og involveringen innebar både uformell og formell deltakelse. Empirien viser at i den første utredningsfasen utgjorde departementet en beslutningsarena, hvor en del av disse aktørene fikk innpass på møter og konferanser. Blant annet KS fikk dermed innpass uten å ha formell deltakelsesrett. Empirien viser at KS hadde en omfattende intern prosess vedrørende forvaltningsreformen, og fattet en rekke vedtak som gjaldt denne saken. Til tross for dette hadde KS begrenset drøftnings- og forhandlingsrett og var avhengig at departementet tok deres vurderinger og meninger til følge. Dette kan tolkes i retning av at KS hadde begrenset betydning for valg av inndelingsmodell. Dette på tross av at det var dem som tok initiativet til utarbeidelsen av de ulike modellene for inndeling. Av denne grunn kan man anta at ledelsens kontroll med prosessen i liten grad var svekket.

Det var mange aktører involvert i prosessen, og folkemøter var en viktig del av oppkjøringen til St. mld. nr. 12 (2006-2007). Her fikk veldig mange muligheten til å uttale seg, noe som ellers kunne vært formidlet gjennom mer formelle kanaler og forhandlingssituasjoner. Høsten 2006 var preget av det departementet kalte en ”teknisk periode” hvor de skrev meldingen og lukket seg noe inne. Da meldingen var ferdigskrevet ba kommunal- og regionaldepartementet Stortinget om å samordne prosessene som ble lagt frem som aktuelle. Kommunal- og regionalministeren bad fylkeskommunene sette i gang regionale prosesser og diskutere ut fra en regionmodell og en forsterket fylkesmodell. Disse prosessene skulle samordnes med nabofylker, lokalt og regionalt næringsliv og andre viktige regionale aktører. Kommunene og fylkeskommunene skulle evaluere og melde tilbake til departementet før kommunevalget 30. juli 2007. Departementet klarte ikke å definere oppgaveporteføljen så tidlig som planlagt og dermed hang oppgave- og inndelingsproblematikken med hele veien. Stortinget behandlet stortingsmeldingen og gav tilslutning 12. mai 2007. Stortingsvedtaket resulterte i forslag om ytterligere oppgaver til det regionale nivået. Fylkeskommunenes og kommunenes vedtak viste et sprikende bilde, men det forelå på denne tid et flertall for en regionmodell. Geografisk sammenfalt det likevel ikke, siden det fremkom ca. åtte ulike alternativer for inndeling. Dette tok bort grunnlaget for gjennomføring av en frivillig basert reform. Denne fasen av prosessen svarer til forventningene ut fra en forhandlingsvariant. Den er preget av et heterogent deltakelsesmønster preget av mangfold. Mange

ulike aktører med interesser vedrørende forvaltningsreformen fikk tilgang til prosessen. Dette mangfoldet av aktører gjorde det nødvendig med forhandlinger og kompromiss for å komme frem til løsninger og beslutninger.

I den neste fasen måtte departementet ta hensyn til lovverket for å kunne gjennomføre de endringer som var forespeilet. Dette gjorde de ved å skissere lovendringer i forvaltningslovgivningen i høringsnotatet av 22. februar 2008 med frist 8. april samme år. Fristen gjaldt endelige innspill med tanke på oppgaver og inndeling. På dette tidspunkt visste man hva som lå på bordet med tanke på endringer. I denne fasen endret profilen til fylkeskommunene og kommunene seg helt. Nå forelå det et flertall om en fylkesmodell på grunnlag av at de oppgaver som forelå fungerte med den eksisterende struktur. I sammenheng med dette gikk daværende kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa ut og informerte om at det ikke ble noe av en regionmodell. Regjeringen så på en eventuell endring som en tvangssammenslutning og dermed la de frivillighetslinjen til grunn for beslutningen. Dette kan man si svarer til forventningene i en forhandlingsvariant. Mangfoldet av aktører gjorde det nødvendig med forhandlinger og kompromiss for å komme til en beslutning. Prosessen var preget av et heterogent deltakelsesmønster og et mangfold blant aktørene.

Empirien kjennetegnes videre av mangfold i de ulike formelle deltakelsesarenaene. Deltakere i møter og konferanser i forkant av St. mld. nr. 12 (2006-2007) var preget av mangfold. Ut fra en forhandlingsvariant kan man oppsummere ved å betegne prosessen vedrørende forvaltningsreformen som kjennetegnet av et mangfoldig deltakelsesmønster. Aktører uten formelle deltakelsesrettigheter ble aktivert og deltok i prosessen, også på de formelle deltakelsesarenaene. Tendensen er at disse aktørene ble invitert av departementet til å delta i de ulike utredningsfasene i større grad enn at de selv søkte tilgang. Denne involveringen av deltakere uten formelle rettigheter kan ses på som formell aktivisering fra ledelsen.

7.2.2.2 Forhandlinger og kompromiss

I den hierarkiske varianten forventes det at aksesstrukturen til en viss grad er kontrollert av ledelsen. Empirien i denne studien tyder på at aksesstrukturen var mer lukket i den siste utredningsfasen. I denne fasen lå det sterkere føringer på organisasjonstenkningen. Aksesstrukturen i konkretiserings- og utredningsfasen kan ses på som mindre hierarkisk kontrollert. I empirien finner man kompromiss og uenigheter og dette kan tyde på at heterogen organisasjonstenkning var gjeldende. Aktører i prosessen har hatt muligheter til å komme med problem- og løsningsdefinisjoner underveis. Disse elementene av kompromiss og uenigheter kan belyses ut fra forhandlingsvarianten. I forbindelse med regionalmeldingen inviterte kommunal- og departementet til møter og konferanser våren 2006. I denne delen av prosessen var de ulike partene i den formelle deltakelsesarenaen mer tydelige, og

motsetninger gjorde seg gjeldende. Prosessen var preget av ulik organisasjonstenkning hos de ulike aktørene. Aktørene måtte ta stilling til flere ulike modeller for inndeling. De måtte også ta stilling til oppgavefordelingen. Dette tyder på at aktørene fikk mulighet til å komme med problem- og løsningsdefinisjoner som konkurrerte.

Departementet la prosessuelle føringer på prosessen, men det lå ikke så klare føringer på organisasjonstenkningen. Underveis i arbeidet med å bestemme seg for en modell viste det seg at det forelå mange uenigheter. Ut fra forhandlingsvarianten kan det faktum at det flere ganger underveis i prosessen forelå et flertall blant kommuner og fylkeskommuner, ses på som et kompromiss. Det forelå også flere indirekte kompromiss i prosessen. Dette foregikk ved at flere av aktørene la premisser ved deres beslutninger. Sogn og Fjordane fylkeskommune inntok en avventende holdning til regionmodellen. De ville vente på oppgavene før de tok et endelig standpunkt. Flere slike konstellasjoner som gjorde seg gjeldende underveis i prosessen.

Ut fra forhandlingsvarianten kan man forvente at utfallet av en forhandling skal gjenspeile maktforholdet mellom de ulike aktørene som deltar. I forhandlingene våren 2006 markerte KS seg spesielt siden de allerede hadde utarbeidet en klar strategi på dette tidspunktet. KS var klar på at de ville ha en regionmodell og en omfattende oppgaveportefølje tillagt det regionale nivået. Forhandlingene fra KS sin side var preget av denne holdningen gjennom prosessen. Kommunal- og regionaldepartementet på sin side, var klar på at flest mulig av de berørte skulle høres i det videre arbeidet. På bakgrunn av frivillighetslinjen var de spesielt avhengig av vedtakene fra kommunene og fylkeskommunene. Det ble derfor igangsatt lokale og regionale prosesser parallelt med St. mld. nr. 12 (2006-2007). Tilbakemelding fra kommuner og fylkeskommuner kom parallelt med at Stortinget behandlet stortingsmeldingen. Som nevnt tidligere, spriket dette bildet i sammenligning med bildet av de senere vedtak. Ut fra forhandlingsvarianten kan utfallet i Ot.prp. nr 10 (2008-2009) tolkes i retning av et kompromiss mellom kommuner og fylkeskommuner og departementet, med frivillighetslinjen som underliggende faktor.

7.3 Kulturperspektivet

7.3.1 Aktivisering av aktører med formelle og uformelle rettigheter

Ut fra et kulturperspektiv kan det forventes at kulturelle normer og regler definerer hvem de passende aktørene i prosessen er. Deltakerstrukturen er dermed ikke avgjort av en ledelse, men heller gjennom at aktører involveres i prosessen med bakgrunn i rutiner og normer. Det forventes at aktører uten formelle deltakelsesrettigheter er involvert i prosessen. I stor grad kan den instrumentelle teorien forklare deltakelsesmønsteret, siden formelle rettigheter hadde stor betydning for deltakerstrukturen i denne prosessen. Likevel, i empirien finner man mange aktører som ble involvert i utredningsfasene uten de formelle rettighetene på plass. Blant annet var ulike

fremtredende politikere og KS sin rolle var preget av både formelle og uformelle normer for passende deltakelse. En respondent la vekt på at det var passende å involvere KS i prosessen våren 2006. I utredningsarbeidet var det uformell kontakt mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Dette kan tolkes som at uformelle normer var med på å definere flere av aktørene og KS som passende aktører i prosessen.

Fylkeskommunene deltok naturlig nok i beslutningsprosessen i sammenheng med forvaltningsreformen. De deltok både formelt gjennom høringsrunder, men også mer uformelt gjennom fremtredende politikere og møter. De er store organisasjoner på det regionale forvaltningsnivået, hvis ansatte blir direkte påvirket av forvaltningsreformen. Ut fra kulturperspektivet kan man anta at de ansatte og de politisk valgte som følge av en institusjonalisering, opplevde reformen som en trussel mot etablert identitet og kultur. Derav kan man tolke noen av de ulike bidragene, spesielt fra enkeltaktører som i noen grad styrt av disse forhold. Involveringen av de mange aktørene i de to utredningsfasene kan man betegne som relativt omfattende og dermed som et kjennetegn på prosessen. Dette kan tolkes som at uformelle normer var med på å definere flere passende aktører i prosessen. Empirien viser at noen av dem ble involvert på formelle beslutningsarenaer, uten nødvendigvis å ha formelle deltakelsesrettigheter. Empirien viser også at normer om bredest mulig deltakelse samt kulturbygging, gjorde seg gjeldende i denne prosessen. Det at ledelsen av prosessen i Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte en bred involvering, kan tolkes i retning av at man ønsket en forståelse og tilslutning rundt reformen og dens innhold. Empirien er likevel ikke entydig på dette området, da det faktisk at departementet hadde lite tid og det nødvendiggjorde en del av involveringen i enkelte faser av prosessen. Blant annet ble høringsrundene som involverte fylkeskommunene og kommunene, gjort på en pragmatisk måte uten at de var tungt involvert på det uformelle plan. Deres involvering ble tilpasset departementets tidsplan ved blant annet å utsette og sammenfalle høringsfrister.

7.3.2 Betydningen av aktørenes referanserammer

Som tidligere nevnt, kan aksessstrukturen betegnes som hierarkisk kontrollert. Med dette menes at det ble lagt ganske klare føringer for prosessen, både av substansiell og prosessuell art. Når det gjelder de ulike inndelingsmodellene, ble det i langt mindre grad lagt vekt på hvilke av disse de ulike høringsinstansene og aktørene skulle konsentrere seg om ved utredninger. Dette tyder på en mer åpen aksessstruktur, og man kan, kanskje spesielt i forhold til andre fase av prosessen, forvente at de ulike aktørenes normer og rutiner hadde betydning for defineringen av problemer og løsninger. Grunnen til dette er de ulike aktørenes tilknytninger og lojalitet. Blant annet KS hadde en klar agenda siden de allerede hadde vedtatt et handlingsprogram.

Et annet aspekt som hadde innvirkning er at de deltakende aktørene skulle ta stilling til de

ulike inndelingsmodellene i denne fasen. Empirien viser at kulturforskjeller gjorde seg gjeldende, kanskje spesielt i den første utredningsfasen av prosessen. Prosessen var preget av polarisering mellom de ulike aktørene, som blant annet de ulike fylkeskommunene. Dette gjaldt kanskje spesielt mellom KS og fylkesmennene siden de stod på hver sin front. Man kan si dette om fylkesmennene selv om de i mer begrenset grad deltok aktivt i prosessen. Noen av aktørene erkjente nok at deres preferanser kunne være med å virke inn på defineringen av problemer og løsninger. Man kan tolke det som at Kommunal- og regionaldepartementet erkjente betydning av kulturaspektet ved å legge til rette for en bred involvering av ulike aktører fra starten av. Departementet ville legitimere reformen og de vektla at dette ville føre til gunstige kulturelle effekter frem mot gjennomføringen av den reformen som forelå til slutt. Man kan ut fra kulturperspektivet anta at politisk og administrativ ledelse ønsker å få støtte for reformen ved hjelp av en slags institusjonaliseringsprosess.

Det faktum at den forsterkede fylkesmodellen etter hvert vant frem, kan tolkes som stivhengighet. Siden flertallet av fylkeskommuner stemte for denne modellen i andre høringsrunde, argumenterte regjeringen med frivillighetslinjen for en stranding av målsetningen om ny inndeling. Den forsterkede fylkesmodellen innebar åpenbart færre endringer i den eksisterende organisasjonsstrukturen i fylkeskommunene. Ut fra kulturperspektivet kan si at valget av inndelingsmodell samt de involverte aktører sine preferanser, var preget av stivhengighet. Empirien kan tyde på at organisasjonstenkningen var preget av normer og rutiner som de ulike aktørene tok med seg inn i debatten.

7.4 Myteperspektivet

7.4.1 Deltakelsesmønster

Ut fra myteperspektivet kan man forvente at aktører som omgivelsene ser på som riktig å involvere, blir involvert for å oppnå legitimitet i omgivelsene. I beslutningsprosessen vedrørende utarbeidelsen av forvaltningsreformen kan det se ut som enkelte aktører ble involvert for å gi prosessen økt legitimitet. Man kan tolke empirien i retning av at ledelsen søkte økt legitimitet ved å gå bredt ut i starten av prosessen. De ville høre flest mulig aktører, og la spesielt vekt på kommunesektoren. Disse var de som i hovedsak ble berørt av reformen og dermed var det naturlig å tenke at omgivelsene ville kreve at disse ble involvert. Kommunesektorens interesseorgan- KS, var også en kandidat som var naturlig å involvere av tilsvarende hensyn. Ved å aktivere fylkeskommunene rundt om i landet ville man oppnå gunstige interne effekter i de respektive organisasjonene. Dette på grunn av at en økt følelse av involvering blant de berørte parter ville øke legitimiteten og gjennomføringskraften til selve reformen. Dette la blant annet respondenten i KS og Hordaland fylkeskommune vekt på. Empirien kan altså tolkes i retning av at politisk ledelse hadde tatt høyde

for legitimitetshensyn, i sin håndtering av beslutningsprosessen vedrørende forvaltningsreformen. Regjeringen og Kommunal- og regionaldepartementet kunne signalisere til omgivelsene, at aktører med inngående kjennskap til det regionale forvaltningsnivået var med på å utforme reformen. Dette kan ha vært med på å bidra til en økt legitimitet i prosessen.

Involveringen av KS i den grad det ble gjort i innledende faser, kan tolkes som en måte å øke legitimitet i omgivelsene. Den overordnede plan for gjennomføringen av reformprosessen, legges det vekt på en bred involvering (resp 1, KR D). Empirien viser at flere aktører ble involvert i større grad enn formelle rettigheter kunne tilsi. Av dette kan man tolke at legitimitet i omgivelsene også var viktig underveis i prosessen. Av denne grunn ble flere aktører kalt inn til møter og beslutningsarenaer av mer uformell karakter. Aktiviseringen av aktørene i andre utredningsfase kan tolkes ut fra et myteperspektiv og legitimitetshensyn. Noe av involveringen kan forklares med ressurshensyn, siden departementet hadde begrenset tid på å komme til et resultat. Ved å involvere denne bredden av aktører, kunne de ansvarlige si til sine omgivelser at hensyn som fagkompetanse og erfaring var ivaretatt. Dette kan ha vært med på å øke legitimiteten til prosessen i omgivelsene.

7.4.2 Organisasjonstenkning og myter

Forvaltningsreformen vil innebære en desentralisering av oppgaver. Denne løsningen på det overordnede problemet med manglende legitimitet i det regionale forvaltningsnivået, kan sies å være mytepreget. Denne desentraliseringen reformen vil innebære, har aspekter fra reformbølgen New Public Management. Denne bølgen fokuserer nettopp på desentralisering og spesialisering. Målsetningene som regjeringen fremmet innledningsvis, lignet likevel kanskje mer på post-New Public Management eller en whole-of-government tilnærming (WOG). Disse retningene kjennetegnes av et fokus på samordning og koordinering. Som svar på problemer rundt det regionale forvaltningsnivået, initierte altså den politiske ledelsen en reform der det regionale nivået skulle styrkes. Av dette kan man tolke at forvaltningsreformen er preget av myter. Målet med reformen er også preget av myter. Målsetningen om en mer effektiv og styrket regional forvaltning tyder på NPM og post-NPM tankegang. Dette siden reformen både desentraliserer og hadde som målsetning å samordne og effektivisere. Av denne grunn kan man si at målsetningene i reformen reflekterte trender i omgivelsene som sa noe om hvordan forvaltningen burde organiseres, nærmere bestemt NPM.

Forvaltningsreformen ville gi mer styringsautonomi til det regionale nivået. I utgangspunktet var målsetningen nye regionråd som skulle få utvidete fullmakter som overgriper de oppgaver både stat og fylkesmenn har i dag. Disse elementene tyder på at initiativet var preget av myter i omgivelsene. Styringsaspektet er Post-NPM som en reaksjon på NPM hvor politisk styring svekkes på grunn av problemer med samordning. Av dette kan man tolke reformens fokus på styring mot at

den var preget av myter i omgivelsene. Det faktum at det ble lagt opp til en bred involvering av aktører i utredningen, kan tyde på at man har tatt til seg myter i omgivelsene. Reformen som er basert på post-NPM vektlegger kulturelle aspekter. Kulturelle endringer blir sett på som nødvendige for å lykkes med en reform hvor samordning og effektivisering er målsetningen. Den uformelle og formelle aktiviseringen av aktører gjenspeiler post-NPM som trend i omgivelsene.

7.5 Oppsummering

Dette kapitlet har sett de empiriske funn i forhold til det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel tre, og med dette relatert det til problemstillingen i oppgaven. Først og fremst har kapitlet beskrevet hovedtrekk ved beslutningsprosessen i sammenheng med utarbeidelsen av forvaltningsreformen. Dette er blitt gjort ved hjelp av to varianter av et instrumentelt perspektiv, samt to institusjonelle perspektiv. Ved hjelp av Roness (1997) sin utfyllingsstrategi er det redegjort for kjennetegn ved prosessen sett ut fra disse variantene og perspektivene. Forventningene som ble presentert i teorikapitlet er blitt prøvd mot det empiriske materialet. I avslutningskapitlet vil funn i studien oppsummeres. Der vil det gjøres rede for forklaringskraften til de ulike perspektivene og variantene.

8. Avslutning

8.1 Innledning

Oppgaven har fokusert på aspekter som aktørmønster, organisasjonstenkning og innflytelsesfordeling. Ved hjelp av en utfyllingsstrategi og en teoretisk plattform, har studien analysert denne prosessen med to varianter av et instrumentelt perspektiv samt to institusjonelle perspektiver som utgangspunkt. Målet med studien har vært å forklare hva som har foregått i prosessen. Med dette kan oppgaven kaste lys over hvordan, og hvorfor prosessen kom til en løsning, i form av den reformen som foreligger.

8.2 Oppsummering av funn i analysen

Det viser seg som forventet, at aktørmønsteret først og fremst kan belyses ut fra den hierarkiske varianten av instrumentell teori. Det som avgjorde deltakelsen i prosessen, var i stor grad de formelle deltakelsesrettigheter. I initiativfasen var det den politiske ledelse som hadde ansvar for utdelingen av disse rettighetene. Dette ble etter hvert flyttet ut til den administrative ledelse i form av koordinatorene i kommunal- og regionaldepartementet. Den politiske ledelse satt med det endelige ansvaret. Av denne grunn kan man betegne deltakerstrukturen som til dels lukket. Empirien viser likevel at departementet gikk bredt ut i høringsrundene, samt at de gjennomførte flere anledninger til å komme med innspill. Tildelingen av formelle rettigheter var således ikke strengt hierarkisk kontrollert. Det kan synes som prosessen ble preget av at en blanding av aktører, med og uten formelle rettigheter, deltok på de ulike arenaene. Aktivisering av deltakere uten formelle rettigheter var til dels politisk styrt, dette siden det ble gitt føringer om å gå bredt ut og høre flest mulig. Dette ble kritisert av KS og lagt vekt på i deres vurderinger av grunner til at prosessen fikk det utfallet den fikk. De mente at ved å involvere så mange aktører, hindret dette et utfall i tråd med preferansene til de aktører som blir mest berørt av reformen.

Involveringen av deltakere uten rettigheter fant sted under ledergruppen i kommunal- og regionaldepartementets regi. Ut fra en forhandlingsvariant kan dette tolkes i retning av en mer åpen deltakerstruktur. Det var likevel ikke så mange deltakere uten formelle rettigheter som tok initiativ til å delta. Dette svekker forklaringskraften til forhandlingsvarianten. Det at fylkeskommunene og KS ble aktivisert i den grad de ble, er mer i tråd med forhandlingsvarianten. Det var den politisk-administrative ledelse som foretok valg av aktivisering, og dette forsterker forventningene om en hierarkisk kontrollert deltakelse.

Kulturperspektivet kan være med på å forklare aktiviseringen av de ulike deltakerne i prosessen. Et sentralt trekk i denne prosessen er involveringen av de berørte parter (fylkeskommunene og KS) i de to utredningsfasene. Ut fra et kulturperspektiv kan dette forklares med at uformelle normer og verdier definerte disse som passende aktører. Empirien er ikke entydig, siden mer rasjonelle forhold også spilte inn. Blant annet jobbet departementet under tidspress, og dette har nok hatt påvirkning på involveringen, primært basert på behov for informasjon. Flere normer som gjorde seg gjeldende i prosessen, var normer om kulturbygging og bredest mulig deltakelse. Dette styrker kulturperspektivets forklaringskraft i forhold til hva som kjennetegnet beslutningsprosessen.

Når det gjelder myteperspektivet, kan det i større grad enn kulturperspektivet belyse aktørmønsteret i denne prosessen. Mye av aktivisering av aktører med og uten formelle rettigheter kan tolkes som et forsøk på å gi prosessen økt legitimitet i omgivelsene. Kravet fra omgivelsene var, som alltid i en offentlig beslutningsprosess, at den skulle være mest mulig demokratisk. Dette fulgte den politisk-administrative ledelsen opp i sin overordnede målsetningen for hvordan prosessen skulle forløpe. Organisasjonstenkningen var kjennetegnet av at ledelsen til en viss grad kontrollerte defineringen av problemer og løsninger. Det ble gitt prosessuelle og substansielle føringer, samt føringen om hvilke inndelingsmodeller og oppgaver aktørene kunne diskutere. St. mld. nr. 12 (2006-2007) skisserte ulike forslag og la relativt klare føringer på oppgaver og inndelingsalternativer. Dette tyder på en relativt lukket aksesstruktur. Dette er i tråd med forventninger i den hierarkiske varianten. Aksesstrukturen var helt klart enda strammere i slutten av andre utredningsfase og rett i forkant av Ot. prp. Nr. 10 (2008-2009). Den forsterkede fylkesmodellen ble vedtatt av Kommunal- og regionaldepartementet og var en politisk beslutning. Utfallet av andre utredningsfase var hierarkisk kontrollert. Første fase la føringer for definering av problemer og løsninger i den andre utredningsfasen. Valg av inndelingsmodell og oppgaver var basert på høringer samt den tidligere defineringen av problemer og løsninger. Aksesstrukturen var på sitt mest åpne i forkant av St. mld. nr. 12 (2006-2007). Det var en strammere aksesstruktur i slutten av andre fase. Tidlig i initiativfasen og i første utredningsfase ble det gitt føringer for definering av problemer og løsninger. Det var likevel lagt til rette for en instrumentell organisasjonstenkning tuftet på rasjonalitet. Man kan si at første utredningsfase var kjennetegnet av en heterogen organisasjonstenkning, som samsvarer med forventningene i en forhandlingsvariant.

Underveis i prosessen gjorde både instrumentelle og institusjonelle forhold seg gjeldende i tenkningen. De inndelingsforslagene og oppgavene som ble diskutert underveis i prosessen var tuftet på rasjonalitet. Samtidig var de forslag som etter hvert kom for dagen, preget av aktørenes preferanser og referanserammer. De ulike aktørene hadde ulike referanserammer i forhold til de

ulike inndelingene og oppgavene. Dette kompliserte prosessen og skapte nye problemer og behov for løsninger. Dette er i tråd med forventningene i kulturperspektivet, hvor tenkningen påvirkes av deltakernes normer og verdier.

Løsningene reflekterer myter i omgivelsene ved å være preget av NPM, post-NPM og WOG elementer. Siden politisk-administrativ ledelse la føringer for defineringen av problemer og løsninger, kan denne beslutningsprosessen betegnes som relativt hierarkisk styrt. KS hadde formelle drøftningsrettigheter underveis i prosessen, men likevel hadde de tilsynelatende lite innflytelse på beslutningene som ble tatt. Det var en hierarkisk kontroll fra ledelsens side i fasen rett før Ot. prp. Nr. 10 (2008-2009). Den forsterkede fylkesmodellen ble vedtatt i departementet som en politisk beslutning. Mange aktører hadde da blitt hørt gjennom andre høringsrunde. Aktører som KS, NHO og LO fikk hovedsaklig innflytelse i første utredningsfase i mars 2006, da inviterte departementet til møter med interesseorganisasjoner o.l. Da kunne disse aktørene fremme sine synspunkter som igjen kunne påvirke organisasjonstenkningen. Forhandlingene som foregikk i prosessen samsvarte med forventninger i forhandlingsvarianten. Kompromisser ble nødvendige for å komme frem til en endelig reformpakke. Dette til tross for en stor forskjell mellom Stortingets forslag til flere oppgaver til det regionale nivået, og det endelige utfall. Helt kort oppsummert bar prosessen preg av en lukket innledning, en mer åpen utredningsdel og en mer lukket siste beslutningsfase.

Denne studien kan, ved å kaste lys over en beslutningsprosess som denne, forhåpentligvis være med på å gi lærdom til lignende prosesser i det offentlige. Videre studier på dette området vil kunne for eksempel være komparative studier av Danmark sin regionreform sammenlignet med norske forhold. En annen aktuell studie er av KS sin rolle opp mot sentrale myndigheter. Det regionale forvaltningsnivåets fremtid er spennende, og byr på mange muligheter for videre forskning.

Litteraturliste

Andersen, I. (1990): Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv. København: Samfundslitteratur.

Andersen, S.S. (1997): Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget.

Brunsson, N. (2002): The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. Oslo: Abstrakt forlag.

Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990): ”Kan organisasjonsformer velges?” Kap.1 i Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.): Makten att reformera. Inntressen, institutioner och näringspolitik. Stockholm: Carlssons.

Christensen, T. (2001): Administrative Reform: Changing Leadership Roles? I Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol.14, No. 4, October 2001 (s. 457-480).

Christensen, T. og K.A. Røvik (1999): “The Ambiguity of Appropriateness”, kap.8 i Egeberg, M. og P. Læg Reid (red.) Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen. Oslo: Scandinavian University Press.

Christensen, T. og P. Læg Reid (2006): The whole-of-government approach – regulation, performance and public-sector reform. Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialouge” – Workshop 2 – Performance of Regulation and Regulation of Performance. Leuven, 1.-3. juni.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og K.A. Røvik 2004: Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte. Oslo: Universitetsforlaget, kap. 2 og 5.

Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Læg Reid og P.G. Roness (2002): Forvaltning og politikk. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., P. Læg Reid og A.R. Ramslie (2006): Styling og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom and Røvik, Kjell Arne (1999): The Ambiguity of Appropriateness. In Morten Egeberg and Per Læg Reid (eds.): Organizing Political Institutions. Oslo: Scandinavian University Press.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (2002): Reformers og lederskap: Omstilling i den utøvende makten. Oslo: Universitetsforlaget.

Cohen, Michael D., James G. March, Johan P. Olsen A Garbage Can Model of Organizational Choice Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972).

DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields, kap.3 i DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (red.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press.

Egeberg, M. (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", kap.1 i Egeberg, Morten (red.) Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap. Oslo: TANO.

Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (2005): Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser. Stavanger: Rapport RF – Rogalandsforskning 2005/58.

Farsund, Arild Aurvåg, Einar Leknes og Torbjørn Årethun (2002): Vestlandsutredningen. Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2004): Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. Notat skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Rokkan-senteret, Universitetet i Bergen.

Fimreite, Anne Lise og Læg Reid, Per (2004): Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. Notat skrevet på oppdrag for Lokaldemokratikommisjonen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Flo, Yngve (2003): Det lokale og det nasjonale. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket 1900 til i dag. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 65. Oslo.

Grønmo, S. (2004): Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget.

Hammond, T.H. (1990): In Defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization', i Public Administration Vol. 68 (s.143-173).

Hellevik, O. (2002): Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik 2001: Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. Bergen: Fagbokforlaget, kap. 3.

Knudsen, Jon P. (2005): Sterke regioner – forskning og reform. Bergen: Fagbokforlaget.

Kommunalrapport (2004) URL:

<http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=123718&subid=0>

Av Tone Holmquist, 25. august 2004

Lest 17.feb 2009

Kommunal- og Regionaldepartementet (2009) URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/kommunal--og-regionaldepartementets-roll.html?id=544830>

Lesedato: 10.03.2009

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

Leknes, Einar, Farsund, Arild Aurvåg og Holmen, Ann Karin Tennås, (2005): Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer. Stavanger: Rapport RF – Rogalandsforskning 2005/191.

- March, J.G. og J.P. Olsen (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo:Universitetsforlaget.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1983): *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government*, i *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, s. 281-296.
- March, James G. and Johan P. Olsen. *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2nd edition, Bergen: Universitetsforlaget, 1979. [LB2806.M353.1979]
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", kap.2 i DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (red.) *The New Press*.
- Mikkelsen, B. (1995): *Methods for Development Work and Research*. London: Sage.
- Peters, B.G. (2005): *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism*. London: Continuum.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. (2001): *Institutions and Organisations*. Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune, om Vestlandsrådet (2007) URL:
[http://www.sfj.no/cmsdff/cmspublish.nsf/\\$all/6D2D3D9068540CC9C1257234006C1129?open&qm=wcm_1,2,10,0](http://www.sfj.no/cmsdff/cmspublish.nsf/$all/6D2D3D9068540CC9C1257234006C1129?open&qm=wcm_1,2,10,0)
 Publisert av: Roar Nasset
 Dato: 21. august 2007 - kl. 14:46
 Lest 12.1.2009
- Statskonsult (2002): *Inndeling av regional stat. En kartlegging. Rapport 2002:18*.
- Stigen, Inger M. (2005): *Regional stat – inndelinger*. NIBR. Internt arbeidsnotat.
- Torsvik, G. (2003). *Menneskenatur og samfunnsstruktur; ein kritisk introduksjon til økonomisk teori*. Samlaget 2003.
- VG: Kvinnesterkt på Soria Moria (2005) <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/artikkel.php?artid=290372>
 Av Elisabeth Breien Ellingsen 15.09.2005 kl. 14:02 Kilde: VG NETT.
 Lest 02.01.2009
- Weber, M. 1971: "Byråkrati". I Weber, M. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal, kap. V.
- Østerud, Ø. (2002): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Dokumenter:

NOU 1992: 15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Innstilling fra Christiansen-utvalget.

NOU 2000: 22: *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*. Innstilling fra Oppgavefordelingsutvalget.

NOU 2004: 2: *Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Innstilling fra Effektutvalget.

NOU 2004: 19: *Livskraftige distrikter og regioner*. Innstilling fra Distriktskommisjonen

St. meld. nr. 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*

St. meld. nr. 31 (2000-01): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*

St. meld. nr. 19 (2001-02): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

St. meld. nr. 31 (2002-03): *Storbymeldingen – Om utvikling av en storbypolitikk*.

St.meld. nr. 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*

Innst. S. nr. 166 (2006-2007): *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005): *Politisk plattform for en flertallsregjering*.

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2006): *Sterke regioner for framtida – Et fellesrådslag fra Ap, SV og Senterpartiet*.

KOU 2004: 1: *Sterke regioner: Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Utarbeidet av Tor Selstad.

KS (2005): *Sterke regioner – Tid for reform. Strategidokument fra kommunesektoren*. Oslo: Kommuneforlaget.

Fylkesordfører/-rådslederkollegiet (2006): *Sterke regioner: Premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform*. Rapport.

Vestlandsrådet (2005): *Vestlandsregion eller videre samarbeid?* Rapport utarbeidet av fylkeskommunene.

LO: *NOU 2004: 19 Høring om Distriktskommisjonens utredning*. Datert 20. januar 2005.

NHO: *Høring – NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner*. Datert 14. januar 2005.

Oslo kommune: *Høring på Distriktskommisjonens utredning – NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner*. Datert 12. januar 2005.

Farsund, Arild Aurvåg: *Mot en nasjonal regionalreform?* IRIS 2005

Eksempel på intervjuguide

- 1: Navn
- 2: Stilling

Del I: Bakgrunn

Spm 1: Hva er din tilknytning til arbeidet med forvaltningsreformen?

Spm 2: Hvilke faktorer vil du si virket inn og førte til at vi fikk forslaget om en forvaltningsreform?

Spm 3: Hva tror du var årsakene til at regjeringen ønsket å gjennomføre en slik reform?

Spm 4: Hvilken betydning gir du internasjonale forhold?

Spm 5: Hvilken betydning gir du EU og deres regionalpolitikk?

Spm 6: Hvilken rolle spilte din organisasjon (avd) i forkant av forslaget?

Spm 6.1: Hvilken betydning gir du deres innspill i forkant av regionalmeldingen?

Del II: Prosess

Spm 7: Kan du noe kortfattet beskrive hvordan prosessen med forvaltningsreformen har foregått fra Soria Moria til i dag?

Spm 8: Hvilken rolle spilte dere i prosessen?

Spm 9: Hvilke aktører vil du trekke frem som mest sentrale i beslutningsprosessen?

Spm 9.1: Hvilke roller spilte disse aktørene?

Spm 10: Hvordan ser du på betydningen av fylkeskommunenes innspill i den sentrale beslutningsprosessen? (ref høringsuttalelsene)

Spm 8.1: Hvorfor tror du det var så stor forskjell i det de ulike fylkeskommunene ønsket? (ref høringsuttalelsene)

Spm 11: Hvordan ser du på betydningen av KS sine innspill i prosessen?

Spm 13: Hvordan ser du på betydningen av KRD sin rolle i prosessen?

Spm 15: Hvordan ser du på betydningen av medias rolle i prosessen?

Spm 16: Hvem er de fremste i kampen mot og for en regionreform etter ditt syn?

Del III Utfall:

Spm 17: Hva mener du er hovedårsakene til utfallet av regionreformen.

Spm 18: Hvilke aktører mener du var avgjørende for utfallet og hvorfor?

Enkelte argumenterer for at dagens organisering av statlig forvaltning ikke er forenelig med en regionreform.

Spm 19: Hvilken betydning gir du dagens sektororganisering?

Spm 20: Hvilken betydning gir du lokale og regionale forhold?

Spm: Hvilken betydning gir du fylkeskommunenes rolle?

Spm 21: Hvilken betydning gir du media?

Spm 22: Hva mener du om veien videre? Vil vi få regioner i Norge?