

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

VÅR 2017

Konflikt og samarbeid

**Arbeidstakerorganisasjonene og kommune-
og regionreformen i perioden 2013-2017**

Snorre Erichsen Skjevraak

*Socialisternes politiske tendents ene og alene bør være:
En europæisk føderativ republik!*
Marcus Thrane, 1817-1890

Forord

Fem år på Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap er nå over. Det er flere som skal takkes for at denne masteroppgaven har blitt til.

Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten god og kyndig bistand fra veileder Jacob Aars. Tusen takk for all hjelp og oppfølging jeg har fått. En stor takk går også til Per Lægreid og forskningsgruppen for politisk organisering og flernivåstyring ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Denne oppgaven har vært tilknyttet prosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government: A study of the Norwegian Local Government Reform processes (2014-2019)*¹, som er ledet av Uni Research Rokkansenteret og finansiert av Norges forskningsråd. Takk til prosjektgruppen for gode innspill og tilbakemeldinger, og til Uni Research Rokkansenteret for finansiell støtte til datainnsamling.

En vel så stor takk går til mine informanter i Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet, Unio, Delta og Akademikerne kommune for at dere har stilt opp til intervju. Av dere fikk jeg ikke bare et godt datagrunnlag, men også svært lærerike samtaler som jeg kommer til å ta med meg videre.

Takk til alle mine medstudenter på kullet for at jeg fikk tilbringe disse to årene med akkurat dere.

Takk til mine medsammensvorne i AUFs sentralstyre og bystyregruppen som har vist stor forståelse for at det kan være krevende å skrive masteroppgave og redde verden samtidig. Nå blir det mer tid til sistnevnte.

Takk til mamma, pappa, familien, Rikke, og alle mine gode venner for at dere er i livet mitt.

Snorre Erichsen Skjevraak

Bergen, 01.06.17

¹ Uni Research Rokkansenteret (2014)

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Begrunnelse for problemstilling.....	2
1.3 Hypoteser.....	3
1.3.1 Interessehypotese.....	3
1.3.2 Strategihypotese.....	4
1.3.3 Deltakelseshypotese.....	5
2. Kontekst	6
2.1 Kommune- og regionreformen 2014-2020.....	6
2.1.1 Kunnskapsgrunnlaget for kommune- og regionreformen.....	6
2.1.2 Prosess.....	7
2.2 Partssammensatt medbestemmelse i kommune- og regionreformen.....	12
2.3 Arbeidstakerorganisasjoner i kommune- og fylkessektoren.....	14
2.3.1 Fagforbundet (LO).....	16
2.3.2 Fellesorganisasjonen (LO).....	16
2.3.3 Utdanningsforbundet (Unio).....	17
2.3.4 Delta (YS).....	17
2.3.5 Akademikerne kommune.....	17
3. Forskningsfelt	18
3.1 Kommunestruktur og -sammenslutning.....	18
3.2 Reformstrategi.....	20
3.3 Interesser og offentlig politikk.....	22
4. Teori	24
4.1 Politisk prosess.....	24
4.1.1 Prosesser og strømninger.....	24
4.1.2 Reform- og beslutningsvinduer.....	26
4.1.3 Reform som planlagt organisasjonsendring.....	27
4.2 Politisk innflytelse og medvirkning.....	29
4.2.1 Interesser.....	29
4.2.2 Substansielle og institusjonelle goder.....	30
4.2.3 Strategier og kanaler for politisk innflytelse.....	31
4.2.3.1 Direkte kanal.....	32
4.2.3.2 Indirekte kanal.....	33
4.2.3.3 Strategianvendelse.....	34
4.2.4 Ressurser.....	35
4.3 Politisk organisering og politisk system.....	36
4.3.1 Politisk system.....	36
4.3.2 Politisk organisering.....	37
4.4 Operasjonalisering.....	38
4.4.1 Interesser.....	39
4.4.2 Ressurser, kanaler og strategier.....	39
4.4.3 Reformstrategi.....	40
5. Forskningsdesign og metode	41
5.1 Bakgrunn for valg av forskningsdesign og metode.....	41

5.2 Casestudie	41
5.3 Datagrunnlag.....	43
5.4 Dokumentanalyse.....	43
5.5 Kvalitative intervjuer	44
5.6 Validitet og reliabilitet	46
5.7 Studiens styrker og svakheter	47
6. Empiri	48
6.1 Policy og interesser	48
6.1.1 Vedtak og politisk behandling i organisasjonene	48
6.1.1.1 Fagforbundet (LO).....	48
6.1.1.2 Fellesorganisasjonen (LO).....	50
6.1.1.3 Utdanningsforbundet (Unio).....	52
6.1.1.4 Delta (YS).....	53
6.1.1.5 Akademikerne	54
6.1.2 Sentrale beslutningsarenaer	55
6.1.2.1 Politisk grunnlag for kommune- og regionreformen	55
6.1.2.2 Funksjons- og oppgavestruktur.....	56
6.1.2.3 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.....	59
6.1.2.4 Regionreform	60
6.1.2.5 Ny kommuneinndeling.....	62
6.2 Strategier, kanaler og ressurser	63
6.2.1 Arbeidstakerorganisasjonenes overordnede politiske strategi.....	64
6.2.2 Organiseringen av reformarbeidet hos arbeidstakerorganisasjonene	65
6.2.3 Direkte kanal.....	66
6.2.3.1 Korporativ strategi	66
6.2.3.2 Parlamentarisk strategi.....	70
6.2.4 Indirekte kanal	72
6.2.4.1 Medie- og informasjonsstrategien.....	72
6.2.4.2 Mobiliseringsstrategi.....	76
6.3 Politisk organisering og reformstrategi.....	80
6.3.1 Politisk organisering i kommune- og regionreformen	80
6.3.2 Regjeringens reformstrategi.....	82
6.3.2.1 Reformsymboler og politisk kommunikasjon.....	82
6.3.2.2 Forankring og medvirkning	84
6.3.2.3 Frivillighetslinjen og overstyring.....	86
6.3.2.4 Reformprosess.....	87
6.4 Empiri: oppsummering	89
7. Analyse.....	91
7.1 Kommune- og regionreformen: interesser og policy	91
7.1.1 Interessehypotese H ₁	91
7.1.2 Substansielle interesser	92
7.1.2.1 Kommune- og regioninndeling.....	92
7.1.2.2 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.....	94
7.1.2.3 Funksjons- og oppgavestruktur.....	95
7.1.3 Institusjonelle interesser.....	98
7.1.4 Oppsummering og hypoteseprøving: interesser og policy.....	98
7.2 Strategier og kanaler for politisk innflytelse.....	100

7.2.1 Strategihypotese H ₂	100
7.2.2 Direkte kanaler.....	101
7.2.3 Indirekte kanaler	102
7.2.4 Oppsummering og hypoteseprøving: strategianvendelse	104
7.3 Deltakelse og reformstrategi.....	107
7.3.1 Deltakelseshypotese H ₃	107
7.3.2 Deltakelse og reformstrategi	108
7.3.3 Medvirkning og deltakelse.....	109
7.3.4 Oppsummering og hypoteseprøving: deltakelse og reformstrategi	110
8. Avslutning.....	111
8.1 Hovedfunn og konklusjon.....	111
8.2 Grunnlag for videre forskning	116
9. Vedlegg.....	117
9.1 Intervjuobjekter.....	117
9.2 Intervjuguide.....	118
10. Litteratur	120
10.1 Publikasjoner.....	120
10.2 Innstillinger, proposisjoner, meldinger til Stortinget og NOU	123
10.3 Utredninger, rapporter og analyser	125
10.4 Internett, media, fagtidsskrift og øvrige kilder	125

Modell- og tabelloversikt

Tabell 1 Hovedorganisasjoner og kommunekarteller på arbeidstakersiden	15
Tabell 2 Arbeidstakerorganisasjoner i kommunesektoren.....	16
Modell 3 Strategier og kanaler for politisk innflytelse	32
Tabell 4 Interesser: holdning og aktivitet	40
Tabell 5 Informanter	46
Figur 6 Medieoppslag om arbeidstakerorganisasjonene og kommunereformen	75
Tabell 7 Hovedsyn på kommune- og regionreform	90
Tabell 8 Sentral reformpolitikk – arbeidstakerorganisasjonenes substansielle interesser	97
Tabell 9 Interessekategorisering	99
Tabell 10 Strategier og kanaler for politisk innflytelse	106
Tabell 11 Intervjuobjekter.....	117

Begreper

AML	Arbeidsmiljøloven
Innst.	Innstilling fra Stortinget
FO	Fellesorganisasjonen
FN	Fellesnemnd
HA	Hovedavtalen
HO	Hovedorganisasjon
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KS	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
KP	Kommuneproposisjon
LO	Landsorganisasjonen i Norge
LO-K	LO Kommune
LSF	Lokalsamfunnsforeningen
Meld. St.	Melding til Stortinget
NKF	Norsk Kommuneforbund
NOU	Norges offentlige utredninger
Prop. L	Proposisjon om lovvedtak
Prop. S	Proposisjon om stortingsvedtak
PSU	Partssammensatt utvalg
SMK	Statsministerens kontor
YS	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
YS-K	YS Kommune

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Regjeringen Solberg lanserte i sin tiltredelseserklæring i oktober 2013 planer om å gjennomføre en reform med mål om «*større og mer robuste kommuner*» (Statsministerens kontor 2013). Regjeringen begrunner reformbehovet med at det finnes for mange for små kommuner som mangler tjenesteytende og iverksettende kapasitet, og at storbyområdene har vokst ut av den eksisterende kommunestrukturen (Prop 95 S (2013-2014) s. 8). I 2014 gikk Stortinget inn for å gjennomføre en regionreform parallelt med kommunereformen, med mål om ny kommune- og regionstruktur fra 2020 (Innst 300 S (2013-2014)). Våren 2017 ligger kommune- og regionreformen an til å resultere i den største reformen av norsk kommunestruktur siden 1967, og den største reformen av fylkesstrukturen siden fylkeskommunens unnfangelse i 1866. En av tre nordmenn vil bo i en ny kommune fra 2020 (Prop 96 S 2016-2017)). Kommune- og regionreformen skiller seg fra den del andre tilfeller av offentlig reformpolitikk ved omfanget av sektorer, aktører og interesser som berøres. Kommune- og fylkessektoren sysselsetter 550 000 personer (Statistisk sentralbyrå 2016) og omsetter i 2017 for 488 milliarder kroner, eller 33% av offentlig forbruk (Meld. St. 29 (2016-2017) s. 170-172). Reformen kan potensielt røre ved fordelingen av økonomiske, sosiale og politiske goder, og det kan være et element av interessekonflikt rundt utfallet av reformen. Tidligere studier av Nav-reformen, forvaltningsreformen, pensjonsreformen har indikert at arbeidstakerorganisasjonene kan spille en avgjørende rolle i offentlig reformpolitikk (Jacobsen 2010; Øiestad 2007; Sandal 2009). Denne masteroppgaven vil derfor handle om arbeidstakerorganisasjonene og kommune- og regionreformen. Oppgaven tar for seg de største arbeidstakerorganisasjonene i kommune- og fylkessektoren: Fagforbundet (LO), Fellesorganisasjonen (LO), Utdanningsforbundet (Unio), Delta (YS) og Akademikerne kommune. Oppgaven anvender et teorimangfold knyttet til interesser, strategier og kanaler for utøvelse av innflytelse, samt politisk organisering og reformstrategi. Oppgaven er innrettet som en hypoteseprøvende casestudie, og datagrunnlaget for oppgaven består av kvalitative intervjuer og dokumentanalyse.

Oppgaven vil ta utgangspunkt i følgende problemstilling: *I hvilken grad og på hvilken måte har arbeidstakerorganisasjonene i kommune- og fylkessektoren bidratt til å påvirke eller medvirke i kommune- og regionreformen?*

Problemstillingen er videre konkretisert inn i tre delspørsmål:

- a) *Hva slags interesser og policy har arbeidstakerorganisasjonene knyttet til kommune- og regionreformen, og hvilken grad er det variasjon mellom de ulike organisasjonene?*
- b) *Hvilke ressurser, strategier og kanaler benytter organisasjonene for å ivareta sine interesser?*
- c) *På hvilken måte har politisk organisering og reformstrategi bidratt til å forme organisasjonenes atferd?*

1.2 Begrunnelse for problemstilling

Problemstillingen begrunnes og motiveres ut ifra et sett med forventninger, og spørsmål som avledes av nevnte forventninger. Formålet med reformen er å oppnå en kommune- og regionstruktur basert på større enheter. Større kommuner og regioner vil ifølge regjeringen kunne gi bedre tjenestekvalitet, styrking av fagmiljøer og mer helhetlig samfunnsplanlegging (Prop. 95 S (2013-2014) s. 8-10). Regjeringens begrunnelse for reformbehovet angår forhold som direkte berører kommunalt og fylkeskommunalt ansatte og deres organisasjoner. Dersom det er hold i regjeringens begrunnelse for kommune- og regionreformen, så er det heller ikke gitt hvilket standpunkt arbeidstakerorganisasjonene vil innta overfor reformen. Arbeidstakerorganisasjonene organiserer yrkesgrupper som kan ha i interesse at fagmiljøer og kapasitet styrkes og at kommunene tillegges mer helhetlige ansvarsoppgaver som i dag er delt mellom flere forvaltningsnivåer. Tidligere studier tyder på at arbeidstakerorganisasjonene er aktive deltakere i utforming og iverksetting av norsk offentlig politikk (Jacobsen 2010; Jacobsen & Roness 2008). Gitt at arbeidstakerorganisasjonene er aktive deltakere i den politiske prosessen, så er det også et spørsmål om hva slags interesser som ligger til grunn og hvordan organisasjonene opptrer for å ivareta disse. Kommune- og regionreformens forhistorie gir ingen klare svar på hvordan arbeidstakersiden vil stille seg til reformen. LO sluttet seg til Arbeiderpartiets kommunereform i 1957-1967 (Hansen 2016: 54-60), mens LO-forbundet Norsk Kommuneforbund (nåværende Fagforbundet) var negativ til Arbeiderpartiets reformforsøk i 1989-1995 (Narud 2010). LO og Unio gav så sent som i 2010 uttrykk for at de ville foretrekke kommunesammenslåing fremfor samkommuner eller interkommunale samarbeid (Krossli 2010). Mer generelt finnes det eksempler på at arbeidstakerorganisasjonene støtter politiske reformer så lenge de ansattes organisasjoner støtter problembeskrivelse og reformbegrunnelse, og så lenge de blir tatt med på råd i beslutningsprosessen. Arbeidstakerorganisasjonene har bare i løpet av de siste 15 årene vært aktive deltakere i

utforming og iverksetting av blant annet Nav-reformen (Jacobsen 2010), pensjonsreformen (Øiestad 2007) og forvaltningsreformen (Sandal 2009).

Med dette som bakgrunn vil oppgaven operere ut ifra en forventning om at arbeidstakerorganisasjonene er aktive deltakere i den politiske prosessen, mens spørsmålet om hvilken rolle organisasjonene vil innta overfor reformen er mer åpent. Videre er det et spørsmål om i hvilken grad regjeringen i valg av reformstrategi har åpnet for medvirkning fra de ansattes organisasjoner, og hvilke konsekvenser reformstrategien har for organisasjonenes aktivitet overfor reformens innhold. I en situasjon hvor en mindretallsregjering har lansert en nasjonal kommune- og regionreform og hvor selve inndelingsspørsmålet er delegert ned til kommunene og fylkeskommunene selv, så finnes det også et politisk handlingsrom som strategiske aktører kan benytte. Arbeidstakerorganisasjonenes rolle kan dermed ha konsekvenser for kommune- og regionreformens skjebne. Oppgaven går inn på et område hvor det kan hevdes å være behov for mer kunnskap. Ifølge Klausen et al er studier av offentlig reformpolitikk dominert av iverksettingsperspektivet (2016a: 16-19). Det finnes forskning på kommunestruktur og offentlig politikk, men det mangler forskning på hvilke interessepolitiske aktører som driver frem eller trenerer offentlige reformer (Baldersheim og Rose 2016: 273). Binderkrantz (2005: 233-234) hevder videre at skandinavisk forskning på offentlig politikk tradisjonelt har vært rettet mot myndighetssiden, og i mindre grad organisasjonssiden og deres perspektiver og interesser. Denne oppgaven vil derfor ta for seg arbeidstakerorganisasjonenes rolle i kommune- og regionreformen fra reformens lansering i 2013 til stortingsbehandling i 2017.

1.3 Hypoteser

Oppgaven utleder her tre hypoteser tilhørende hver av delproblemstillingene. Hypotesene er teoretisk eller empirisk begrunnede forventninger som ønskes prøvd på denne oppgavens case. Hypotesene er nærmere begrunnet i oppgavens kapittel 3 og 4, og er gjenstand for hypoteseprøving i oppgavens kapittel 7. Hypotesene introduseres i kapittel 1.3.1-1.3.3.

1.3.1 Interessehypotese

Hypotese H_1 angår problemstilling a): *Hva slags interesser og policy har arbeidstakerorganisasjonene knyttet til kommune- og regionreformen, og i hvilken grad er det variasjon mellom de ulike organisasjonene?* Problemstillingen handler dermed om hva slags standpunkt organisasjonene inntar overfor reformen, og i hvilken grad de forventer at reformen

vil ha konsekvenser for egne medlemmer og deres yrkesgrupper. Interessebegrepet forstås i denne oppgaven som en aktørs ønske overfor utfallet av en politisk beslutningsprosess. Interessehevdende aktører kan forventes å ville forsøke å påvirke politiske beslutningsprosesser for å ivareta eller tilegne seg goder knyttet til aktørens bakenforliggende politiske interesse. Politiske interesser er dermed ønsker eller behov, som igjen kan være substansielle eller institusjonelle. Mahoney et al (2009), Ougaard (1987) og Baumgartner og Leech (1998) skiller videre mellom subjektive og objektive interesser. Subjektive interesser er normative policypreferanser som gis uttrykk for i ord eller handling. Objektive interesser henger derimot mer direkte sammen med en gruppes sosioøkonomiske, demografiske eller kulturelle tilhørighet. Det kan forventes at kommunalt ansatte og deres organisasjoner først og fremst har objektive interesser knyttet til kommune- og regionreformen. Det gir følgende hypotese H_1 :

H_1 : Interessehypotese: Arbeidstakerorganisasjonene vil legge objektive interesser til grunn for sin policy på kommune- og regionreform.

Det utledes følgende nullhypotese tilhørende H_1 :

H_0 : Objektive interesser har ingen innvirkning på arbeidstakerorganisasjonenes policy på kommune- og regionreform.

Interessehypotesen begrunnes nærmere i denne oppgavens kapittel 4.2.1.

1.3.2 Strategihypotese

Hypotese H_2 angår problemstilling b): *Hvilke ressurser, strategier og kanaler benytter organisasjonene for å ivareta sine interesser?* Problemstillingen handler om hva slags aktivitet og hvilke kanaler organisasjonene anvender for å tilegne seg innflytelse med bakgrunn i de interesser i oppgavens problemstilling a). Binderkrantz (2005) skiller mellom direkte og indirekte kanaler for politisk innflytelse, der utøvelse av innflytelse i direkte kanaler innebærer fast eller midlertidig kontakt med folkevalgte, regjering eller forvaltning. Utøvelse av innflytelse i indirekte kanaler innebærer derimot mobiliserende eller oppmerksomhetsskapende arbeid rettet mot befolkning, sivilsamfunn, medier og andre organisasjoner. Muligheten en organisasjon har til å utøve innflytelse i direkte kanaler kan henge sammen med den politiske organiseringen (Binderkrantz 2005). Organisasjoner med midlertidige eller faste kontaktflater med beslutningstakere eller med deltakelse i relevante beslutningsorganer vil kunne utøve en større innflytelse i direkte kanaler enn organisasjoner som mangler denne tilgangen. Denne typen deltakelse eller tilgang kan betegnes som institusjonelle goder (Christiansen & Klitgaard 2008: 28-32). Ifølge Grant (2004) og Christiansen (1999) kan det derfor skilles mellom *insidere*

og *outsidere*, der aktører med institusjonelle goder kan regnes som insidere, mens *outsidere* i mindre grad har tilgang og deltakelse i direkte kanaler. Ifølge Grant (2004) kan indirekte strategier derfor betraktes som en reservekanal for aktører som mangler institusjonelle goder. Det kan videre forventes at aktører med institusjonelle goder vil velge å utøve innflytelse i direkte fremfor indirekte kanaler. Ifølge Binderkrantz (2005), Jacobsen (1998) og Christiansen og Rommetvedt (1999) har særlig de skandinaviske arbeidstakerorganisasjonene tradisjonelt blitt trukket inn i politiske beslutningsprosesser, og det kan derfor forventes at arbeidstakerorganisasjonene vil utøve innflytelse overfor reformen i direkte kanaler. Det utledes derfor følgende hypotese H₂:

H₂: Strategihypotese: Arbeidstakerorganisasjoner med institusjonelle goder vil velge å utøve innflytelse i direkte kanaler fremfor indirekte kanaler

Det utledes følgende nullhypotese til H₂:

H₀₂: Institusjonelle goder har ingen innvirkning på valg av strategi og kanal

Strategihypotese H₂ begrunnes nærmere i kapittel 4.2.3-4.2.4.

1.3.3 Deltakelseshypotese

Hypotese H₃ henger sammen med oppgavens problemstilling c): *På hvilken måte har politisk organisering og reformstrategi bidratt til å forme organisasjonenes atferd?* Problemstillingen handler om hvordan og i hvilken grad beslutningsstruktur er med å styre organisasjonenes strategianvendelse. Problemstillingen er empirisk begrunnet. Ifølge Mosher (1967), Pollitt (2009) og Fremstad og Lien (1989) vil iverksettere av offentlig reformpolitikk oppnå bedre effektivitet ved å trekke inn berørte parter i beslutningsprosessen. Ifølge Brandtzæg og Sunde (2006), samt Distriktssenteret (2014) vil funksjonelt vellykket kommunesammenslutning være avhengig av de ansattes organisasjoner involveres, både fordi det er en lov- og avtaleregulert rettighet, men også fordi tillitsvalgte kan bidra til å mobilisere støtte og demobilisere motstand mot planlagt organisasjonsendring. Det utledes derfor følgende deltakelseshypotese H₃:

H₃: Deltakelseshypotese: Arbeidstakerorganisasjonene vil forutsette medbestemmelse og deltakelsesrettigheter i bytte mot støtte for reformen

Det utledes følgende nullhypotese til H₃:

H₀₃: Deltakelse har ingen innvirkning på arbeidstakerorganisasjonenes støtte eller motstand til reformen.

Deltakelseshypotese H₃ begrunnes nærmere i kapittel 3.3. og 4.1.3.

2. Kontekst

2.1 Kommune- og regionreformen 2014-2020

Regjeringen Solberg, utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (Frp), lanserte i sin tiltredelseserklæring høsten 2013 planer om å gjennomføre en kommunereform (Statsministerens kontor, 2013). I regjeringens politiske plattform fremkommer det at formålet med reformen er å frembringe «*større og mer robuste kommuner*» (Statsministerens kontor 2013). Regjeringens kommunereform er videre forankret i samarbeidsavtalen med Venstre og KrF, hvor de fire borgerlige partiene forpliktet seg til at «*nødvendige vedtak skal fattes i løpet av perioden*» (Kristelig folkeparti, 2013), uten at «*nødvendige vedtak*» eller reformens innhold defineres i samarbeidsavtalen. Ved behandlingen av kommunereformen i Stortinget i 2014 ble reformen utvidet til også å omfatte regioner, samt endringer i funksjons- og oppgavestruktur mellom forvaltningsnivåene. Reformen vil derfor omtales som *kommune- og regionreformen* i denne oppgaven. Regjeringen begrunner reformbehovet med at dagens kommunestruktur byr på for mange for små kommuner som mangler tjenesteytende eller iverksettende kapasitet, og at for mange sammenhengende bo- og arbeidsregioner er delt mellom flere kommuner (Prop. 95 S (2013-2014) s. 8-10).

2.1.1 Kunnskapsgrunnlaget for kommune- og regionreformen

Regjeringen Solberg nedsatte i 2014 det såkalte ekspertutvalget for kommunereformen, av noen kjent som Vabo-utvalget. Ekspertutvalget ble ledet av professor ved HiOA Signy Vabo, og avleverte en delrapport og en sluttrapport i henholdsvis mars og desember 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a; Kommunal- og moderniserings-departementet 2014b). Utvalget var sammensatt av forskere, embetsverk og rådmenn. I utvalgssammensetning skiller ekspertutvalget seg fra kommune- og fylkesinndelingsutvalget, også kjent som Christiansen-utvalget (NOU 1992:15). Christiansen-utvalget hadde, i tillegg til embetsverk og forskningsmiljøer, representasjon fra blant annet forbundsleder i Norsk Kommuneforbund (LO), to yrkesbønder, to ordførere og byveterinær i Oslo kommune. Under ekspertutvalget ble det imidlertid oppnevnt en referansegruppe bestående av ordførere, arbeidstakerorganisasjoner og departementsansatte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c). Utvalget fikk ikke i oppgave å gjennomføre egen datainnsamling, ei heller å vurdere behovet for kommunereform. Ekspertutvalget hadde en ytterligere begrensning i tidshorisonten for utredningsarbeidet. Ekspertutvalget fikk 3 måneder til å avlevere første delrapport og ytterligere 8 måneder til å avlevere sluttrapport. Til sammenligning ble Christiansen-utvalget oppnevnt i

1989 og brukte tre år på å utarbeide NOU 1992:15, hvorpå Stortinget igjen brukte 3 år på politisk behandling (NOU 1992:15; Klausen et al 2016b). Utvalget hadde i oppgave å definere kriterier for en ny kommuneinndeling (Klausen et al 2016b: 28-31). Ekspertutvalget definerte fire hovedoppgaver for norske kommuner: kommunen er en demokratisk arena, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og tjenesteyter. Ekspertutvalget anbefalte blant annet en minstegrense på 15-20 000 innbyggere og at kommunegrensene i større grad må følge bo- og arbeidsregionene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a s. 18-21). Ekspertutvalget begrunner formuleringen av en minstegrense på 15-20 000 innbyggere med kommunens rolle som tjenesteprodusent. Det kan her skilles mellom teorier om stordriftsfordeler og ønsket om konsentrasjon av fagmiljøer. Stordriftsfordeler vil ifølge standard mikroøkonomisk teori bety at større enheter har lavere tekniske og administrative kostnader per produserte enhet. Ekspertutvalget ser her for seg at betydelige stordriftsfordeler allerede er tatt ut gjennom interkommunale samarbeid samt sentralisering innenfor kommunegrensene (Klausen et al 2016b: 30-31). Ekspertutvalget og regjeringen argumenterer heller mer i retning av at sammenslåing av kommuner vil styrke konsentrasjonen av fagmiljø og kompetanse. Ifølge ekspertutvalget må en kommune over et visst kritisk volum av brukere og fagmiljø for å kunne ivareta de oppgavene som er tillagt kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a: s. 129-131). Imidlertid vil betingelsene variere mellom ulike tjenester, og kravene til kommunestørrelse er derfor betinget av oppgaveporteføljen. Ifølge ekspertutvalget er det særlig kommunenes ansvar knyttet til spesialisthelsetjenesten, rusomsorg og barnevern som legger press på kommunestørrelse i denne sammenheng (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a: s. 129-131).

2.1.2 Prosess

Regjeringens forslag til reformstrategi ble først presentert i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2015 (heretter: KP 2015). Regjeringens kommunereform ble presentert som en frivillig og lokal prosess der kommunene selv skulle ta stilling til sin egen robusthet ut i fra kriterier angitt av Stortinget (Prop. 95 S (2013-2014) s. 8-10). Regjeringen foreslo at kommunene skulle pålegges å gjennomføre egne utredninger og lokale sonderinger med nabokommuner med frist til å fatte vedtak innen sommeren 2016 (ibid). Regjeringen åpnet samtidig for å gjøre enkelte unntak for frivillighet i reformen:

«I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut

fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene» (Prop. 95 S (2013-2014) s. 10).

KP 2015 ble behandlet i Stortinget i juni 2014. Flertallet i komitéen, bestående av Ap, Høyre, Frp, Venstre og KrF, støttet her hovedlinjene i regjeringens reformstrategi. Kommunene ble bedt om å *«vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte»* (Innst. 300 S (2013-2014), s. 36-38). Denne flertallsmerknaden fra kommunal- og forvaltningskomitéen er et av få eksempler på at organisasjoner og ansatte blir omtalt i prosessen med kommune- og regionreform. Et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Frp, Venstre og KrF la samtidig frivillighetslinjen til grunn (ibid). Det hersker her noe uenighet rundt tolkningen av frivillighet. Den såkalte frivillighetslinjen oppstod i Stortinget da Høyre valgte å ikke støtte Arbeiderpartiets opplegg til kommunereform i 1995. På forslag fra Senterpartiet gikk Stortinget inn for at vedtak om sammenslåing ikke skal kunne fattes mot en kommunes vilje (Klausen et al 2016b: 26-30). Frivillighetslinjen er imidlertid en linje Stortingsflertallet selv har valgt å legge seg på, og det er ifølge Klausen et al ingen hindre i inndelingsloven for at Stortinget kan vedta kommunesammenslåing uavhengig av vedtak i de aktuelle kommunene. Ved Stortingets behandling av KP 2015 gikk et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Frp, Venstre og KrF inn for at Stortinget kan gjøre unntak fra frivillighetslinjen i *«helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn»* (Innst. 300 S (2013-2014), s. 42). Stortinget valgte her å formulere seg på samme måte som i regjeringens forslag. Arbeiderpartiet støttet imidlertid ikke det borgerlige flertallets definisjon av hva som vil kunne utgjøre en *helt spesiell situasjon*, og dermed legitimere tvang i henhold til Stortingets kriterier. En flertallsmerknad fra Høyre, Frp, KrF og Venstre argumenterer for at Stortinget skal kunne vedta sammenslåing der for eksempel *«tre kommuner i en region støtter en sammenslåing, mens den fjerde kommunen sier nei»* (ibid).

I tråd med regjeringens forslag fikk fylkesmennene og KS i oppdrag å koordinere utredningsarbeidet i kommunene. KMD og KS ble på den måten tildelt en nøkkelrolle i reformen. Stortinget bad her fylkesmennene om å *«følge opp de kommunene som ikke på eget initiativ tar nødvendig lokalt lederskap»* (ibid: s. 37). Kompetansesenter for Distriktsutvikling, også kjent som Distriktssenteret, fikk fra KMD i oppgave å bistå prosessveilederne hos

fylkesmennene (ibid: s. 46). Stortinget gikk samtidig inn for økonomiske incentiver for sammenslåing, men et mindretall bestående av Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet var her kritisk til å bruke innstramminger i kommunenes inntektssystem for å legge press på mindre kommuner (Innst. 300 S (2013-2014), s. 43). Regjeringen fikk imidlertid ikke flertall for å avvikle fylkene som forvaltningsnivå. På forslag fra Venstre gikk Stortinget derimot inn for å be regjeringen utrede en regionreform med mål om større regioner med flere oppgaver (Stortinget 2014b). Kommunereformen ble dermed til kommune- og regionreformen. Kommunene, fylkesmennene og KS ble orientert i juli og august 2014. I juli 2014 sendte KMD oppdragsbrev til fylkesmennene der Stortingets opplegg til kommunereform ble presentert (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014d). Fylkesmennene fikk i oppdrag å koordinere utredninger, støtte opp om sonderinger mellom nabokommuner og følge opp vedtak. Fylkesmennene skulle så gi en vurdering av de samlede vedtakene i fylket og melde tilbake til KMD om disse var i tråd med hovedmålene for reformen (ibid). I august samme år sendte KMD brev til alle landets kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e). Det ble her opplyst om at det var flertall i Stortinget for reformen. Det ble videre informert om tidsfrister, verktøy og prosesser.

Stortinget gikk i 2014 inn for å se på oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune i sammenheng med kommune- og regionreformen, og et flertall ønsker videre å bruke inntektssystemet til å fremdrive kommunesammenslåing. I mars 2015 presenterte regjeringen stortingsmeldingen *Nye oppgaver til nye kommuner* (Meld. St. 14 (2014-2015), også kjent som oppgavemeldingen. I oppgavemeldingen foreslås ingen konkrete oppgaveoverføringer, men det åpnes for å utrede overføring av enkelte oppgaver og funksjoner. Regjeringen åpnet i stortingsmeldingen for overføring av ansvaret for tannhelse, basishjelpemidler, konsesjonsbehandling av små vannkraftverk, samt tilskudd til etablering eller tilpasning av bolig for mennesker med funksjonsnedsettelse (ibid. 18-21). I tråd med regjeringens ekspertutvalg åpnet også stortingsmeldingen for at enkelte storbyområder kunne overta kollektivtrafikk og videregående opplæring der hvor sammenhengende bo- og arbeidsregioner blir samlet i en storkommune på minst 100 000 innbyggere (ibid) Stortingsflertallet, bestående av alle partiene utenom Høyre og Frp, gikk imot overføring av videregående opplæring, samt ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser (Innst 333 S (2014-2015), s. 10-11). Regjeringspartiene fikk utover dette i all hovedsak flertall for sine forslag sammen med Venstre og KrF. Arbeiderpartiet, SV og Sp stilte seg imidlertid kritisk til at regjeringen ikke kom med konkrete forslag om oppgaveoverføringer, med den konsekvens at kommunene innen fristen

sommeren 2016 ville måtte ta stilling til sammenslåing uten å vite hvilke oppgaver som eventuelt ville overføres (ibid: s. 45). Stortingsflertallet ba også regjeringen vurdere å overføre kommunene ansvar for skilt, navn- og adresseetting, finansieringen av skoleskyss, samordning av NAV og selvkostområdet innenfor vann og avløp, noe som ble fulgt opp i kommuneproposisjonen for 2017 (Prop. 123 (2015-2016)). Stortingets behandling av oppgavemeldingen ble i juni 2016 fulgt opp med to høringsnotater fra HOD og KMD med forslag til endringer i lov og forskrift (Helse- og omsorgsdepartementet 2016; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016), som igjen lå til grunn for proposisjonen om overføring av oppgaver som ble lagt frem i april 2017 (Prop. 91 L (2016-2017)). Våren 2016 kom også regjeringen med stortingsmeldingen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, der regjeringen redegjorde for forslag om endringer i inndeling og oppgaver for fylkene (Meld. St. 22 (2015–2016)). Stortinget sluttet seg til disse forslagene, men ba i tillegg regjeringen utrede ytterligere oppgaveoverføringer til fylkene (Innst. 377 S (2015-2016)). Våren 2016 ble også kommunenes inntektssystem endret. I forbindelse med regjeringens forslag til KP 2017 kom det forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskudd og omfordeler skatteinntekter. Rammetilskuddene følger av statsbudsjettet, mens kommuner med lav skatteinngang får overført skatteinntekter fra kommuner med høy skatteinngang. Regjeringen foreslo her et skille mellom det de kalte frivillige og ufrivillige små kommuner, definert etter forholdet mellom befolkningstetthet og kommunestørrelse. Det ble også foreslått redusert småkommunetilskudd og endringer i kostnadsnøkler (KS 2016a). Ifølge KS vil 4 av 5 kommuner mellom 3000 og 10 000 innbyggere tape på endringene (KS 2016b). Venstre inngikk i april 2016 en avtale med regjeringspartiene om å støtte endringene i inntektssystemet med noen endringer i bytte mot en plan for utflytting av statlige arbeidsplasser (Venstre 2016).

Kommunene hadde frist til juni 2016 med å gjøre egne vedtak, og i oktober 2016 skulle fylkesmennene komme med en innstilling til KMD på bakgrunn av disse vedtakene. KMD anbefalte kommunene å gjennomføre innbyggerhøring gjennom representativ meningsmålinger eller folkemøter. KMD argumenterte for at spesielt innbyggerundersøkelse i form av en meningsmåling ville gi et mer presist bilde av befolkningens holdning til kommunestrukturen enn for eksempel folkeavstemning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015b). Imidlertid valgte 217 kommuner å avholde rådgivende folkeavstemning, hvorav det i de fleste av disse ble flertall mot sammenslåing (Distriktssenteret 2017). Fylkesmennes innstilling kom i oktober 2016, og ble sammen med kommunenes egne vedtak lagt til grunn for den

kommende proposisjonen om ny inndeling. 153 kommuner gjorde positivt vedtak om sammenslåing, hvorav 94 kommuner gjorde gjensidig positive vedtak om å sammen danne 39 nye kommuner (Meld. St. 18 (2016-2017) s. 16). I februar 2017 kom KrF, Venstre, Frp og Høyre til enighet om kommune- og regioninndeling. Partiene var her enige om å støtte alle gjensidig frivillige vedtak om sammenslåing. Alle partiene utenom KrF gikk inn for å tvinge 13 kommuner til å gå sammen med 15 andre og forme 8 nye kommuner (NTB 2017a). Arbeiderpartiet og Senterpartiet åpnet for å reversere vedtak om tvungen sammenslåing ved et regjeringsskifte etter stortingsvalget i 2017 (NTB 2017b). I avtalen om ny kommune- og regioninndeling ble Venstre, KrF, Høyre og Frp også enige om å slå sammen Hedmark og Oppland, Vestfold og Telemark, samt Buskerud, Akershus og Østfold. I tillegg har Aust- og Vest-Agder, Sør- og Nord-Trøndelag, samt Hordaland og Sogn og Fjordane på egenhånd blitt enige om sammenslåing (Venstre 2016; Venstre 2017). KMD gikk senere inn for å slå sammen Troms og Finnmark (Gjerde 2017)

Regjeringens forslag om ny kommune- og regioninndeling, samt endringer i funksjons- og oppgavestruktur, kom i forkant av KP 2018. I april 2017 la KMD frem tre proposisjoner knyttet til kommune- og regionreformen: Prop 96 S (2016-2017) om ny kommuneinndeling, Prop. 84 S (2016-2017) om ny regioninndeling og Prop. 91 L (2016-2017) om endringer i oppgave- og funksjonsstruktur. I Prop. 96 S legger regjeringen frem forslag om sammenslåing av 108 kommuner til 42 nye kommuner (Prop. 96 S (2016-2017), s. 110). Dette kommer i tillegg til sammenslåingene i kommune- og regionreformens første løp (2017-2018). Totalt foreslås det at 118 kommuner blir til 46 nye, inkludert kommuner som deles opp og slås sammen med ulike nye kommuner. Regjeringens forslag følger avtalen fra stortingsflertallet med noen mindre endringer og tillegg, og legger opp til å overstyre 11 kommuner som ikke har positivt vedtak om sammenslåing. I etterkant av proposisjonen har imidlertid KMD og det borgerlige flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité gått inn for enda flere tvangssammenslåinger (Gullestad 2017). Med regjeringens forslag går Norge fra 428 kommuner i 2014 til 356 (eller færre) kommuner i 2020 (ibid). Den største reduksjonen har skjedd blant små og mellomstore kommuner. Antallet kommuner med mindre enn 5000 innbyggere reduseres fra 228 til 174. Det finnes imidlertid store regionale forskjeller. Mens ingen kommuner i Hedmark og Oppland inngår i kommune- og regionreformen, er 11 av 12 kommuner i Vestfold i en sammenslåingsprosess. I Prop. 84 S foreslår regjeringen en ny regionstruktur som er likelydende med avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre (Prop 84 S (2016-2017), s. 33; Venstre 2017). Regjeringspartiene og Venstre ble i mai 2017 enige om å slå sammen Finnmark

og Troms (Gjerde 2017). Forslaget om endringer i funksjons- og oppgavestruktur (Prop. 91 L (2016-2017)) henger sammen med behandlingen av oppgavemeldingen og primærhelsetjeneste meldingen (Meld. St. 14 (2014-2015); Meld. St. 26 (2014-2015)). Prop 91 L inneholder forslag til oppgaveoverføring som kommer i tillegg til de oppgaveoverføringene som fant støtte i Stortinget ved behandlingen av oppgavemeldingen i 2015. I proposisjonen foreslås det overføring av ansvaret for notarialforretninger, varig tilrettelagt arbeid (VTA), godkjenning av svømmeanlegg, samt enkelte oppgaver innenfor miljø og forurensing, tilskudd innenfor boligsosialt arbeid, skogbruk og beiteområder (Prop. 91 L (2016-2017) s. 11). Regjeringen foreslår videre at det kan vurderes å overføre kollektivtrafikk og distriktpspsykiatriske sentre (DPS) til kommuner over 100 000 innbyggere med tilstrekkelig kapasitet (ibid: 57-59). Regjeringens to mest omfattende forslag til oppgaveoverføringer, kollektivtrafikk og DPS, er dermed begrenset til et lite antall kommuner. Overføring av tannhelse, basishjelpemidler, oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet og tilskuddsoppgaver under landbruks- og matdepartementets område ble vedtatt overført fylkene ved behandlingen av oppgavemeldingen i 2015 (Prop. 91 L (2016-2017) s. 11).

2.2 Partssammensatt medbestemmelse i kommune- og regionreformen

Kommunene og fylkeskommunene har 550 000 ansatte fordelt på 413 000 årsverk som alle kan berøres direkte eller indirekte som følge av kommune- og regionreformen (Statistisk sentralbyrå 2016). En sammenslåingsprosess kan berøre tjenestestruktur, arbeidsforhold, arbeidssted, funksjons- og arbeidsoppgaver, plan- og avtaleverk, lokale særavtaler, overenskomster og andre ordninger. Kommuner vil ved sammenslåing måtte harmonisere eller substituere flere planer, avtaler og systemer i prosessen, samtidig som ansatte berøres gjennom omstilling og omorganisering av enheter og virksomheter (KS 2017b; Deloitte 2015). En sammenslåing kan utløse behov for nedbemanning eller oppsigelse for eksempel innenfor ledelse og administrasjon, eller stillinger som av andre grunner anses overflødige som følge av fusjoneringen. Det foreligger dermed et arbeidsgiveransvar hos kommuner og fylkeskommuner som skal inn i en fusjonsprosess, samtidig som de ansattes organisasjoner har en sterk objektiv interesse i å påvirke utfallet av kommune- og regionreformen både på sentralt og lokalt nivå (ibid). Det kan her skilles mellom begrepene medvirkning og medbestemmelse. Ifølge NOU 2010:1 innebærer *medbestemmelse* direkte representasjon i de fora hvor en beslutning skal fattes, mens *medvirkning* innebærer at en aktør konsulteres, informeres eller tas med på råd om en nært forestående beslutning (NOU 2010:1 s. 15-16).

Med medbestemmelse i denne oppgaven menes at arbeidstakerorganisasjoner er formelt representert i råd og utvalg. Disse utvalgene kan være på nasjonalt nivå, som for eksempel ekspertutvalget. Arbeidstakersiden har også deltatt i referansegruppene til fylkesmennene, samt gjennom partssammensatt utvalg (heretter: PSU) eller arbeidsgruppene under fellesnemnd. Medvirkning og medbestemmelse på lokalt og regionalt nivå skjer gjennom tillitsvalgte. Tillitsvalgte er fagorganiserte arbeidstakere som velges til å representere sine kolleger i samme forbund. Ansattes medbestemmelse og medvirkning ved omstilling og kommunesammenslåing er regulert i arbeidsmiljøloven, inndelingsloven og i hovedavtalen (HA) mellom arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren og KS. Ved sammenslåing av kommuner er arbeidstakernes rettigheter overfor kommunen(e) som arbeidsgivere regulert i arbeidsmiljøloven (AML) § 16-2 - 16-7 (Arbeidsmiljøloven 2005). Dette er såkalt preseptorisk (ufravikelig) lovgivning som kommunene ikke kan avtale seg bort ifra. Det følger videre av inndelingsloven § 26 at det skal opprettes fellesnemnd (heretter: FN) ved kommunesammenslåing. FN velges blant kommunestyrene i kommunene som skal fusjonere (Inndelingsloven 2001). Inndelingsloven åpner også for at det kan opprettes PSU under FN, men dette er ikke pålagt (Inndelingsloven § 25-26). Det har imidlertid vært vanlig med opprettelse av PSU i de kommunene som har gjennomført sammenslåing før kommune- og regionreformen (Deloitte 2015). PSU fungerer som drøftingsorgan under FN, men det er i stor grad opp til hver enkelt kommune å avgjøre ansvars- og oppgavedeling mellom de to organene. Det kan videre opprettes arbeidsgrupper under FN hvor tillitsvalgte kan representeres (KS 2017b). Kravene som gis i AML og Inndelingsloven er minstekrav, og KS anbefaler kommunene å gi medbestemmelsesrett utover lovens minimum (KS 2017b; Deloitte 2015). Utover AML og Inndelingsloven finnes det bestemmelser i avtaleverk. Medbestemmelse ved omstilling og omorganisering er regulert i del B i Hovedavtalen (HA) mellom KS og LO-K, YS-K, Unio, Akademikerne kommune (Hovedavtalen LO-KS 2016-2017). I HA er medbestemmelsesretten nedfelt allerede i formålsparagrafen (ibid: § 1-1). Det heter i § 1-2 at «medbestemmelse skal utøves effektivt og rasjonelt» (ibid), noe som ifølge KS innebærer en begrensning i antallet tillitsvalgte som kan være representert i utvalg. Det forutsettes derfor at organisasjonene selv finner en egen konsultasjonsordning for ikke-representerte organisasjoner og deres tillitsvalgte (KS 2017b). I HA § 1-3 defineres medbestemmelse på samme måte som i NOU 2010:1:

«Medbestemmelse utøves ved representasjon i lovbestemte og andre utvalg og gjennom ordningen med tillitsvalgte. Partene skal som hovedregel være representert i ad hoc-utvalg o.l. som utreder administrative spørsmål» (ibid).

Medbestemmelse er derfor definert som deltakelse, mens medvirkning innebærer bredere en form for konsultasjon (Hovedavtalen LO-KS 2016-2017). Arbeidsgiver (rådmann og kommunestyre) plikter ifølge § 3-1 å drøfte med tillitsvalgte endringer som følge av nasjonale reformer på «*et tidligst mulig stadium*», uten at det foreligger noen nærmere definisjon av når «*tidligst mulig stadium*» er. Ifølge KS må det innebære at alle tillitsvalgte har reell mulighet til å påvirke alle beslutninger, i tillegg til å ha tid til å sette seg inn i hver enkelt sak i forkant av drøfting (KS 2017b). HA bidrar til å regulere forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og det er gjennom hovedavtalene mellom partene etablert en form for konfliktstruktur. Arbeidsgiver plikter i HA§ 3-2 til å påse at de ansattes medbestemmelsesrett opprettholdes i alle prosesser som lov- og avtaleverk regulerer, mens tillitsvalgte ved HA§ 3-3 plikter å samarbeide med arbeidsgiver om de forhold lov- og avtaleverk regulerer, og forøvrig forstå fra ulovlige aksjoner (Hovedavtalen LO-KS 2016-2017).

2.3 Arbeidstakerorganisasjoner i kommune- og fylkessektoren

Arbeidstakerorganisasjoner er ulike former for sammenslutninger av arbeidstakere. Med arbeidstakerorganisasjoner menes i denne oppgaven både hovedorganisasjoner og primærforbund. Hovedorganisasjonene er sammenslutninger av organisasjoner. På norsk arbeidstakerside finnes det fire hovedorganisasjoner: LO, Unio, YS og Akademikerne (Gisle et al 2014). Hovedorganisasjonene har ikke individuelle medlemmer, men fungerer som paraplyorganisasjon for primærforbund med individuelle medlemmer. Primærforbund er enkeltforbund, som for eksempel Fagforbundet (LO) eller Delta (YS). Hovedorganisasjoner og primærforbund kan igjen ha en matriseinndeling knyttet til profesjon, sektor eller virksomhet, som for eksempel hovedorganisasjonenes karteller. Kartellene er horisontale nettverk på tvers av primærforbund, som for eksempel LO Kommune (LO-K), Unio kommune, YS Kommune (YS-K) og Akademikerne kommune (Gisle et al 2014). Kartellene kan fungere som forhandlingssammenslutninger og som interesseorganisasjon. For eksempel vil LO-K forhandle på vegne av kommunalt ansatte i LO og samtidig ivareta kommunalpolitiske interesser. Andre begreper om fagorganisering, som for eksempel *fagforeninger* eller *fagbevegelse*, vil for enkelhets skyld ikke bli benyttet i denne oppgaven. Arbeidstakerorganisasjonene skiller seg ideologisk og praktisk. Mens LO har et faglig-politisk samarbeid med Arbeiderpartiet og i noen grad Senterpartiet og SV, er Unio, YS og Akademikerne partipolitisk uavhengig. Det kan videre skilles mellom profesjonsorganisering og bransjeorganisering. Mens Fagforbundet og Delta er bransjeforbund som organiserer alle

yrkesgrupper innenfor samme sektor, er FO, Unio og Akademikerne profesjonsforbund som organiserer utdanningsgrupper (Gisle 2014). I tabell 1 under presenteres medlemstall i hovedorganisasjonene og kommunekartell. Tall i parentes er kommunekartellets andel av hovedorganisasjonens samlede medlemstall.

Tabell 1 Hovedorganisasjoner og kommunekarteller på arbeidstakersiden

Hovedorganisasjon (HO)	Medlemstall HO	Kommunekartell	Medlemstall kommunekartell
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	910 000	LO Kommune (LO-K)	181 000 (19,8% av HO)
Unio – hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede	320 000	Unio kommune	129 000 (40% av totalt medlemstall)
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)	215 000	YS Kommune (YS-K)	35 000 (16,2% av HO)
Akademikerne	194 000	Akademikerne kommune	24 000 (12,3% av HO)

Kommunesektoren har omlag 500 000 ansatte fordelt på 371 000 årsverk, mens fylkeskommunene til sammen har 50 000 ansatte fordelt på 42 000 årsverk (Statistisk sentralbyrå 2016). Mens samlet organisasjonsgrad i landet ligger på 52%, er organisasjonsgraden i kommunesektoren på 80%. Nærmere 440 000 kommunalt og fylkeskommunalt ansatte er dermed fagorganisert (KS 2017a). Denne oppgaven tar for seg de største forbundene i kommunesektoren: Fagforbundet (LO), Fellesorganisasjonen (LO), Utdanningsforbundet (Unio), Delta (YS) og Akademikerne kommunene. Disse forbundene organiserer 321 000 ansatte i kommunesektoren. I tillegg til disse organisasjonene finnes blant annet Norsk Sykepleierforbund (NSF) med 30 000 medlemmer i kommunesektoren, men NSF har ikke tatt stilling til kommune- og regionreformen (e-post kommunikasjonssjef i NSF) og er derfor ikke tatt med i denne oppgaven. Oversikt over primærforbundene vises i tabell 2.

Tabell 2 Arbeidstakerorganisasjoner i kommunesektoren

Primærforbund	Antall medlemmer (totalt)	Antall medlemmer (kommune og fylke)
Fagforbundet (LO)	360 000	152 000
Fellesorganisasjonen – FO (LO)	27 000	13 200
Utdanningsforbundet (Unio)	152 000	102 000
Delta (YS)	75 000	30 000
Akademikerne kommune	24 000	24 000

2.3.1 Fagforbundet (LO)

Fagforbundet er med sine 360 000 medlemmer LOs største forbund og det største primærforbundet i Norge. Av 181 000 organiserte i LO-K er 152 000 organisert i Fagforbundet. Fagforbundet er et breddeforbund som organiserer ulike yrkesgrupper i helse- og omsorgstjenester, oppvekst, barne- og ungdomsarbeid, bydrift, beredskap, transport, brannvern og administrasjon (Gisle 2016). Fagforbundet ble dannet i 2003 som en sammenslutning av Norsk kommuneforbund (NKF) og Norsk helse- og sosialforbund (HSF). Fagforbundet er ledet av Mette Nord, som i tillegg er styreleder i LO-K og medlem av LO-sekretariatet. Fagforbundet og LO har et faglig-politisk samarbeid med Arbeiderpartiet, og gir også økonomisk støtte til Ap, SV og Sp. Nord har som Fagforbundets leder hatt plass i Arbeiderpartiets sentralstyre siden 2015 (Arbeiderpartiet u.å.).

2.3.2 Fellesorganisasjonen (LO)

Fellesorganisasjonen (heretter: FO) har 27 000 medlemmer inkludert ikke-yrkesaktive studenter og pensjonister. FO organiserer 13 200 ansatte i kommunesektoren, herunder vernepleiere, barnevernspedagoger, sosionomer og andre yrkesgrupper. Av de yrkesaktive medlemmene i FO er et flertall ansatt i kommunesektoren og 80% er kvinner. FO het opprinnelig Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, vernepleiere og sosionomer, og ble opprettet ved sammenslåing av Norsk barnevernspedagogforbund, Norsk sosionomforbund og Norsk Vernepleierforbund. Fellesorganisasjonen har vært ledet av Mimmi Kvisvik siden 2012 (Gisle & Hutchinson 2016). FO samarbeider med Fagforbundet gjennom LO-K og gjennom en egen samarbeidsavtale (Fagforbundet 2015e).

2.3.3 Utdanningsforbundet (Unio)

Utdanningsforbundet organiserer ansatte med høyere utdanning innenfor barnehage, skole, utdanning og oppvekst. Utdanningsforbundet er med sine 156 000 medlemmer, hvorav 102 000 i kommunesektoren, det nest største forbundet i kommunesektoren og det største forbundet i Unio. Utdanningsforbundet oppstod i 2002 som en fusjon mellom Norsk Lærerlag og Lærerforbundet, mens Unio ble dannet som følge av en omorganisering av Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO). Unio organiserer profesjonsforbund, hvorav Utdanningsforbundet og NSF er de største. Unio har 320 000 medlemmer, og er med det den nest største hovedorganisasjonen etter LO. Unio og Utdanningsforbundet er partipolitisk uavhengige. Unio ledes av Ragnhild Lied. Utdanningsforbundet ledes av Steffen Handal, som tidligere var nestleder i Unio (Gisle 2016b; Gisle 2016c).

2.3.4 Delta (YS)

YS er den tredje hovedorganisasjonen på arbeidstakersiden. YS har 215 000 medlemmer, hvorav 35 000 i kommunekartellet YS-K. Det største forbundet i YS-K, Delta, organiserer 30 000 kommunalt ansatte. Delta er et breddeforbund som organiserer bredt innenfor helse, oppvekst, kultur, transport, kirke og stat. YS organiserer bransjeforbund, og både YS og Delta er partipolitisk uavhengige (Delta 2017c). Delta er den fremste konkurrenten til Fagforbundet med tanke på medlemsrekruttering, ettersom disse organisasjonene organiserer de samme yrkesgruppene (Delta 2016g). Delta ledes av Erik Kollerud, som også er nestleder i YS (Gisle 2016d).

2.3.5 Akademikerne kommune

Hovedorganisasjonen Akademikerne organiserer arbeidstakere med høyskole- eller universitetsutdanning. Akademikerne har 194 000 medlemmer, hvorav 24 000 i kommunekartellet Akademikerne kommune. Akademikerne er et profesjonsforbund som i kommunesektoren organiserer ingeniører, jurister, leger, tannleger og andre høyere utdannede yrkesgrupper. Akademikerne organiserer i all hovedsak arbeidstakere i privat sektor, privatpraktiserende i offentlig sektor og i staten. Av Akademikerens 13 primærforbund er det bare Norsk Lektorlag som har et flertall av sine medlemmer i kommunesektoren. Akademikerne er partipolitisk uavhengig og ledes av Kari Sollien (Gisle 2016e).

3. Forskningsfelt

3.1 Kommunestruktur og -sammenslutning

Oppgaven vil i dette kapittelet presentere relevant eksisterende forskning på feltet. Som denne oppgaven har vært inne på fikk regjeringens ekspertutvalg ikke i mandat å gjennomføre egen datainnsamling, men heller basere seg på eksisterende utredninger, deriblant Christiansen-utvalgets utredning (NOU 1992:15), oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000: 22) og ØF-rapport nr. 21/2003 (Grefsrud & Hagen 2003). Ifølge Christiansen-utvalget og Østlandsforskning henger størrelsen på fagmiljøer sammen med kommunestørrelse, og kommuner må derfor over et visst kritisk volum av innbyggere og bemanning for at kommunene skal levere effektive og forsvarlige tjenester. Sterkt kapasitetskrevede tjenester vil ifølge regjeringens ekspertutvalg, Christiansen-utvalget og Østlandsforskning være vanskelig å opprettholde i de minste kommunene. Ifølge Hansen (2016) går regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen inn i et kjent politisk landskap ved at den legger vekt på hensynet til tjenesteytende og iverksettende kapasitet fremfor lokaldemokrati og lokalt selvstyre. Jansen og Jensen (2016) har utfordret regjeringens kunnskapsgrunnlag, og hevder at regjeringen mangler dokumentasjon for reformbehovet. Ifølge Offerdal (2016) står valgdeltakelse og politisk tillit sterkere i mindre befolkningsrike kommuner enn i større kommuner, og ifølge Difis innbyggerundersøkelser fra 2013 er innbyggere i mindre kommuner systematisk mer tilfreds med kvaliteten på kommunale tjenester enn innbyggere i større kommuner (Difi 2013a; Difi 2013b). Dette funnet går igjen hos Erichsen (2013) og Erichsen et al (2015). Monkerud og Sørensen (2010) hevder imidlertid at befolkningens samlede tilfredshet med kommunale tjenester vil kunne styrkes gjennom en nasjonal kommunereform, ettersom det angivelig vil utløses stordriftsfordeler og løsnes opp midler som kan gå tilbake til tjenesteområdene. Borge (2016) har videre gått gjennom litteraturen om kommunestørrelse og kapasitet. Ifølge Borge er det ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og stordriftsfordeler. Borge hevder likevel at kommuner under 5000 innbyggere kan støte på kapasitetsutfordringer innenfor helse, psykisk helse, rus, PPT og digitalisering (ibid).

Det finnes videre studier og evalueringer av kommunesammenslåing i Norge. Deloitte (2015) har på oppdrag fra KS gjennomført FoU-prosjektet Arbeidsgiverpolitiske utfordringer ved kommunesammenslåinger. Deloitte har her gått gjennom norske sammenslåingsprosesser siden 1994 for å systematisere kunnskap om arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåing. Deloitte legger med bakgrunn i disse prosessene frem anbefalinger for fremtidige prosesser

med kommunesammenslutning. Ifølge Deloitte er vellykket sammenslåing av kommuner avhengig av at politisk ledelse begrunner reformbehov og konsekvensene av sammenslåing. Kommunesammenslåing har konsekvenser for ansatte i form av at det kan etableres en ny tjenestestruktur og enkelte arbeidstakere kan bli overtallige. Ettersom kommunesammenslåing i utgangspunktet ikke er oppsigelsesgrunn, er kommunene pålagt å forsøke å innplassere overtallige ansatte i nye stillinger i den nye kommunen. Deloitte anbefaler at ny tjenestestruktur og innplassering av ansatte skjer i samarbeid med de ansattes organisasjoner og tillitsvalgte. Deloitte anbefaler videre kommunene å følge lov- og avtaleregulert medbestemmelse for ansatte, opprettelse av PSU under FN og at de ansattes organisasjoner trekkes formelt inn i arbeidsgruppene under FN.

Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU), også kjent som Distriktssenteret, er tildelt en formell rolle i reformen (Prop 95 S (2013-2014) s. 46). Distriktssenteret er et forvaltningsorgan under KMD og fungerer som statens kompetansemiljø på distriktsutvikling. I forbindelse med kommune- og regionreformen har Distriktssenteret fått i mandat fra KMD å bistå prosessveilederne hos fylkesmennene med kunnskap og kompetanse (ibid). Distriktssenteret har gått igjennom alle sammenslåingsprosesser i perioden 2001-2013, inkludert Bondevik II-regjeringens forsøk på kommunereform i 2001-2005 (Distriktssenteret 2014). Ifølge Distriktssenteret er kommunesammenslåing i en norsk kontekst avhengig av lokal forankring. Ifølge Distriktssenteret er innbyggere først og fremst motivert av egne materielle interesser i spørsmålet om kommunesammenslåing, og politisk ledelse er derfor avhengige av å kommunisere effekter og konsekvenser av sammenslåing. Distriktssenteret hevder videre at selve sammenslåingsprosessen er avhengig av medvirkning fra de ansatte dersom politisk ledelse ønsker å unngå negative og kostbare konsekvenser som økt sykefravær, økt turnover eller tap av kompetanse (ibid). Asplan Viak og Telemarskforskning har på oppdrag fra KS utarbeidet sluttrapporten Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksesskriterier og snublesteiner (Brandtzæg & Sunde 2006). Ifølge Brandtzæg og Sunde er erfaringen fra gjennomførte kommunesammenslåinger at inndragning av tillitsvalgte bidrar til å legitimere sammenslåingsprosessen blant de ansatte. Deltakelse fra de ansattes organisasjoner bidrar substansielt ved at tillitsvalgte får medvirke i beslutningsprosesser og dermed utøve innflytelse på beslutninger som fattes, samt institusjonelt ved at det legitimerer beslutningsorganene i seg selv. Inndragning av tillitsvalgte bidrar også til bedre informasjonsflyt ned til ansattnivå, noe som igjen har bidratt til redusert misnøye eller bekymring hos ansatte. Kommuner der tillitsvalgte i liten grad er blitt involvert eller blitt trukket inn for sent i løpet, som for eksempel

Aure/Tustna, har ifølge Brandtzæg og Sunde også opplevd et høyere konfliktnivå og større intern motstand. Ifølge Brandtzæg og Sunde er derfor erfaringen fra gjennomførte kommunesammenslåinger at tildeling av deltakelsesrettigheter for tillitsvalgte utover lovens minstemål kan bidra til å mobilisere intern støtte og demobilisere intern motstand (ibid).

3.2 Reformstrategi

Med reformstrategi menes her beslutningstakeres reformstrategi, altså hvilken beslutningsstruktur som legges til grunn for policyutforming, policyvalg og iverksetting av reformen. Baldersheim og Rose (2010) har sett på strukturreformer i 11 europeiske land, og utarbeidet en kategorisering av ulike hovedstrategier for gjennomføring av endringer i kommune- og regionstruktur. Ifølge Baldersheim og Rose vil reformstrategi henge sammen med to forhold, reformens omfang og dens rom for medvirkning. Reformens omfang handler om hvorvidt reformen favner nasjonalt eller om den er begrenset til enkelte områder eller enkelte typer kommuner. Med rom for medvirkning menes hvorvidt berørte parter har anledning til å påvirke reformens utfall. Baldersheim og Rose skiller mellom en jakobinsk, en girondinsk, en eksperimentell og en overstyrende reformstrategi. Den jakobinske reformstrategien, oppkalt etter den rasjonalistisk-sentralistiske fraksjonen under den franske revolusjon, innebærer en nasjonal reform med lite til ingen rom for medvirkning (ibid). Den danske strukturreformen ble for eksempel drevet frem som en overstyrende og nasjonal reform, noe som trekker i retning av en jakobinsk reformstrategi (Blom-Hansen et al 2012). En girondinsk strategi har stort rom for medvirkning og begrenset nasjonale ambisjoner. Den norske frivillighetslinjen i 1995-2013 kan for eksempel beskrives som en girondinsk reformstrategi. En overstyrende strategi innebærer at sammenslåing i bestemte områder blir vedtatt sentralt med lite rom for medvirkning. Stortingets sammenslåingsrunder rundt byområdene Fredrikstad, Horten, Larvik og Arendal på 80- og 90-tallet kan kategoriseres som en overstyrende reformstrategi (ibid). En eksperimentell reform med stort lokalt handlingsrom vil åpne for lokale sonderinger, men har i mindre grad mekanismer for sentral styring og kontroll (ibid). Christensen og Læg Reid (2002) skiller videre mellom to reformpolitiske regimer: en tradisjonell samarbeidsmodell med involvering av partene i arbeidslivet, og en ideologisk, overstyrende og konfronterende modell. Den første modellen kan henge sammen det Baldersheim og Rose (2010) omtaler som en eksperimentell eller girondinsk reformstrategi, mens den siste modellen henger mer sammen med en jakobinsk og toppstyrt reformstrategi. Jacobsen (2005: 12) hevder at Norge de siste årene har befunnet seg i overgangen mellom disse

to regimene. Blom-Hansen et al (2012) byr på en alternativ kategorisering av reformstrategier. Blom-Hansen et al er mer opptatt av policyentreprenørens håndtering av sine omgivelser, berørte grupper, motstandere og interesser, og skiller mellom forvirringsstrategien, alliansestrategien og kompensasjonsstrategien. Blom-Hansens kategoriseringen henger sammen med Baldersheim og Roses medvirkningsdimensjon. Forvirringsstrategien innebærer at reformforslaget holdes bak det Christiansen og Klitgaard (2008) kaller et slør av uklarhet. Reformpolitikk lanseres og drives frem i form av det Christensen og Lægneid (2003) omtaler som brede reformsymboler. Dette gjelder for eksempel med Nav-reformen som skulle gi *en dør*, eller kommune. og regionreformen som skal gi *nye oppgaver til større kommuner*. Reformens nødvendighet begrunnes ved hjelp av symboler eller normative verdier, mens konkrete policy- eller endringsforslag gjerne er mer flytende, vage eller åpne for tolkning. Forvirringsstrategien innebærer at konkrete planer for reformens innhold og gjennomføring først lanseres når beslutningstakere har en vanntett reformkoalisjon i ryggen (Blom-Hansen et al 2012). På den måten har beslutningstakere større mulighet til å overvinne eventuell motstand som mobiliseres når konkrete planer legges frem. Alliansestrategien innebærer å bruke reformpolitikken til å fordele substansielle eller institusjonelle goder til strategisk utvalgte aktører og grupper. Formålet her kan være å bygge allianser med viktige aktører, og dermed begrense nivået av potensiell motstand (ibid). Den danske Venstre-regjeringen benyttet en slik strategi ved å mønstre støtte fra arbeidsgiverorganisasjonen Dansk Industri, Kommunernes Landsforening og Venstres lokalt folkevalgte gjennom tildeling av politiske goder i bytte mot støtte for reformen. En kompensasjonsstrategi innebærer at berørte parter kompenseres for sine tap (ibid). For eksempel innebærer Solberg-regjeringens kommune- og regionreformen økonomiske goder for kommuner som søker sammenslåing, spesielt for kommunene som inngår i reformens første løp (Klausen et al 2016b).

Christiansen og Klitgaard (2008) har gått gjennom den danske strukturreformen fra dagsordenfastsettelse via policyutforming til reformens iverksetting. Danmark har et politisk system, en politisk organisering og en velferdsstat som ligner på Norge. Danmark har som Norge en stor kommunesektor med høy organisasjonsgrad og sterke arbeidstakerorganisasjoner. Danmark har imidlertid gjennomført en nasjonal og omfattende kommunereform i en tydelig jakobinsk retning. Ifølge Christiansen og Klitgaard kom initiativet til strukturreformen fra en reformkoalisjon bestående av Venstre-regjeringen og næringslivsorganisasjonen Dansk Industri, som de omtaler som strukturreformens egentlige policyentreprenør. Den danske regjeringens valg av reformstrategi gikk i jakobinsk retning, og

åpnet i veldig liten grad for medvirkning i beslutningsprosessen (ibid: 211-236). Et annet skandinavisk reformeksempel finnes i Finland. Sandberg (2016: 229-247) har studert kommunereformen(e) i Finland. Finland har som Solberg-regjeringen lagt seg på en eksperimentell linje, men har i motsetning til den norske regjeringen valgt å gå bort fra generalistkommuneprinsippet. Ifølge Sandberg viser erfaringer fra Finland at kommunene naturlig vil motsette seg endring, og at de vil benytte seg av det handlingsrommet som regjeringens strategi byr på. Dermed hevder Sandberg at en kommunereform basert på frivillighet i mindre grad vil gi endringer som samsvarer med regjeringens ambisjoner, enn så lenge regjeringens har en nasjonal begrunnelse for reformbehovet (ibid).

3.3 Interesser og offentlig politikk

Det finnes et mangfold av studier knyttet til interessers rolle i offentlig politikk. Dette kapittelet vil gå gjennom noen viktige bidrag som er relevante for denne oppgavens problemstilling. Jacobsen (2010) har studert de ansattes organisasjoner i NAV-reformen, mens Christiansen og Rommetvedt (1999) og Rommetvedt et al (2012) har sett på interesseorganisasjoners rolle i offentlig politikk i Norge og Danmark. Lien og Fremstad (1989), Mosher (1967) og Olsen (1989) har sett på politiske beslutningsprosesser, dens deltakere og interesser. Jacobsen har i avhandlingen *Striden seierherrene nesten tapte* (2010) sett på tjenestemannsorganisasjonenes rolle som medspillere og motspillere i NAV-reformen. *Tjenestemannsorganisasjon* er arbeidstakerorganisasjoner i staten. Jacobsen finner at politiske reformer lanseres i form av vage reformbilder eller visjoner, men at selve reformgrepene utløser praktiske, økonomiske og politiske endringer av den eksisterende strukturen. Det ligger et ikke ubetydelig rom for påvirkning både før og etter at den politiske beslutningen er fattet, en mulighet arbeidstakerorganisasjonene gjerne benytter. Ifølge Jacobsen var arbeidstakerorganisasjonene i NAV-reformen sentrale på to måter. For det første lykkes arbeidstakerorganisasjonene i noen grad å endre innholdet i Nav-reformen og dermed ivareta egne interesser både før og etter vedtak var fattet. For det andre var arbeidstakerorganisasjonene bærere av sine medlemmers interesser, kompetanse og verdier. Ved å utøve innflytelse på politikktutforming og iverksetting kunne organisasjonene mobilisere intern støtte og begrense intern motstand. De ansattes organisasjoner kan ifølge Jacobsen derfor bidra strukturelt og proseduralt med gjennomføring og iverksetting av offentlig reformpolitikk, men de vil samtidig fylle reformen med sitt eget innhold der det lar seg gjøre (ibid). Dette synet støttes av Mosher (1967), Olsen (1989) og Lien og Fremstad (1989). Ifølge Mosher (1967: 15-17) kan reformens entreprenør begrense intern

motstand og dermed øke effektiviteten i gjennomføringsprosessen ved å trekke inn berørte parter. Samtidig kan medvirkning fra de ansatte medføre at reformens innhold endres, at dens målsetninger nedskaleres og at gjennomføringstiden utvides (Lien & Fremstad 1989).

Christiansen og Rommetvedt (1999) har gått gjennom interesseorganisasjoners medvirkning i norsk offentlig politikk mellom 1980 og 1993, og finner at den tradisjonelle korporatismen er svekket til fordel for større innslag av lobbyisme overfor parlamentet. Med korporatisme menes her at bestemte organisasjoner blir trukket inn i faste eller midlertidige råd og utvalg, og at det derfor er organiserte politiske kanaler mellom arbeidstakerorganisasjonene og staten. Gjennom korporatismen har særlig arbeidstakerorganisasjonene og jordbruksorganisasjonene blitt trukket inn, og dermed hatt stor anledning til å utøve innflytelse overfor den offentlige politikken. Med svekkelsen av korporatismen har ikke nødvendigvis disse aktørene blitt mindre mektige, men de har fått større konkurranse fra andre interessegrupper og de utøver innflytelse i fora som har en flatere struktur overfor interessehevdeende aktører. Samtidig har parlamentet styrket sin posisjon på bekostning av regjeringen, og det overlates et stort handlingsrom for påvirkning og medvirkning i parlamentet (Christiansen & Rommetvedt 1999). Rommetvedt et al (2012) har studert interessegruppers strategi overfor regjering og parlament i Norge og Danmark i perioden 1980 til 2005. Rommetvedt et al finner at interesseorganisasjonene i mindre grad nå enn før deltar i partssammensatte offentlige utvalg, og i større grad utøver innflytelse over parlamentet eller regjering og parlament samtidig (ibid). Forskningen knyttet til forholdet mellom organisasjoner og offentlig politikk indikerer dermed at interesser kan spille en avgjørende rolle, men at denne er gjenstand for endring. Endring i den politiske organiseringen eller nye former for beslutningsstruktur i enkeltsaker endrer også betingelsene for måtene organisasjonene utøver innflytelse på. Klausen et al hevder at studier av offentlig reformpolitikk er dominert av iverksettelsesperspektivet (2016a: 16-19). Ifølge Baldersheim og Rose (2010) finnes et mangfold av forskning på kommunestruktur og offentlig politikk i Norge og andre land, men det mangler forskning på hvilke interessepolitiske aktører som driver frem eller trenerer offentlige reformer (ibid). Binderkrantz (2005: 233-234) hevder videre at skandinavisk forskning på offentlig politikk tradisjonelt har vært rettet mot myndighetssiden, og i mindre grad organisasjonssiden og deres perspektiver og interesser. Det kan derfor hevdes at det er behov for mer kunnskap om interessers rolle i offentlig politikk, noe som blant annet er tema for oppgavens neste kapittel.

4. Teori

Dette kapittelet vil redegjøre for oppgavens teoretiske og analytiske rammeverk. Kapittel 4.1 henger sammen med oppgavens problemstilling a) og b). Oppgaven vil her trekke frem Christiansen og Klitgaard (2008) og Kingdon (1995) for å beskrive den politiske prosessen, hvordan policyendringer og reformer havner på dagsorden og hvilken rolle interesser og interessehevdende parter spiller i å drive frem politiske beslutninger eller ikke-beslutninger. Kommune- og regionreformen er en strukturreform som søker å endre på eksisterende struktur og organisering, og har derfor en organisasjonsteoretisk dimensjon. Strukturreformer kan berøre interesser og mobilisere konflikt med enhetene som ønskes endret, som for denne oppgavens del vil bety kommunalt og fylkeskommunalt ansatte og deres organisasjoner. Oppgaven vil derfor i kapittel 4.1.4 trekke inn Jacobsen (1998) og Pollitt (2009) om planlagt organisasjonsendring og intern motstand. Teorikapittel 4.2 henger sammen med oppgavens problemstilling b). Arbeidstakerorganisasjonene forventes å ivareta sine interesser ved å utøve innflytelse opp mot den politiske prosessen. Baumgartner og Leech (1998) og Ougaard (1987) byr på en definisjon og kategorisering av interessebegrepet, mens Binderkrantz (2005) modell benyttes for å forklare strategier og kanaler for politisk innflytelse. Oppgaven vil videre trekke inn Grant (2004) og Schattschneider (1957; 1960) som gir ulike forklaringer på organisasjoners strategianvendelse. Oppgavens teorikapittel 4.3 henger sammen med problemstilling c). I teorikapittel 4.3 benyttes Egeberg (1981) og Olsen (1978) for å beskrive den politiske organiseringens konsekvenser for organisasjoners deltakelse i politiske prosesser. I teorikapittel 4.4. gis det en operasjonalisering av de teoretiske konseptene som ønskes studert i denne oppgaven.

4.1 Politisk prosess

4.1.1 Prosesser og strømninger

Oppgaven vil her trekke inn teoretiske perspektiver på politiske beslutningsprosesser og politisk endring. Christiansen og Klitgaard (2008: 22-24) hevder at reformpolitikk drives frem av strategiske og interessehevende aktører som forventer å oppnå en politisk gevinst ved gjennomføring av nevnte forslag. Den politiske prosessen kan beskrives som en prosess i fire faser: dagsordenfastsettelse, policyformulering, policyvalg og iverksetting. Faseinndelingen er en vanlig tilnærming politiske prosesser, men ifølge Binderkrantz (2005: 57) er fasemodellen svak ved studier av interesser og politikk. Organisasjoner kan velge å søke innflytelse uten at denne aktiviteten kan kobles til et bestemt hendelsesforløp. Fasemodellen forklarer heller ikke

hvorfor organisasjoner søker innflytelse på politisk dagsorden også etter at en sak er havnet på beslutningsdagsorden. Videre består kommune- og regionreformen av flere policyområder hvor noen er kommet lengre i den politiske prosessen enn andre, mens iverksettingen av den nye kommune- og regioninndelingen vil vare frem til 2020. Strømningsmodellen er her et alternativ til faseinndelingen. Ifølge Kingdon (1995) skiller mellom tre strømninger: en strøm av problemer, en strøm av løsninger og en strøm av politikk (ibid: 196-208). Ifølge Kingdon er den politiske prosessen preget av stabilitet, men ved en sammenkobling av disse strømningene kan det åpnes et vindu for beslutning, policyendring eller reform. Problemstrømmen består av problembeskrivelser eller problemstillinger som defineres og anerkjennes. Problembeskrivelser markerer en nåværende situasjon som avviker med ønsket situasjon, noe som kan bidra til å løfte krav om handling. Ifølge Baumgartner og Jones (1993) vil et politikkområde ha et bestemt policyimage, eller omdømme på norsk. Dersom et politikkområdes omdømme får vedvarende negativ respons fra offentligheten, media eller dets omgivelser, vil det kunne utløse krav om endring. Her vil for eksempel kapasiteten til barnevernet eller kvaliteten på tjenestetilbudet for rusavhengige eller funksjonsnedsatte kunne fungere som markører på tilstanden i norske kommuner. Gjennom strømmen av løsninger blir ulike politiske alternativer formulert og policy lansert (Kingdon 1995: 196-208). Kingdon antar her at det under beslutningstakere finnes miljøer av fagetater, forskningsmiljøer, interessegrupper, privat næringsliv og andre som alle fremmer sine forslag og forsøker å knytte egen agenda til aktuelle problemer på dagsorden. Baumgartner og Jones (1993) omtaler disse miljøene som *policy subsystems*, eller politiske undersystemer. Her kan særlig interessegrupper innta to ulike roller, enten ved å fremme egne forslag eller ved å utøve motstand mot policyforslag som går imot deres interesser. Dette kan gjøre seg gjeldende når kommunesammenslåing eller interkommunale samarbeid fremmes som løsninger på utfordringer i kommunesektoren. Den politiske strømmen er politisk og strategisk, og handler om hva som er mulig eller ønskelig for beslutningstakere å gjennomføre. Den politiske strømmen kan være sammensatt av krefter knyttet til den politiske situasjonen, valgresultat, offentlig opinion eller dagsorden (Kingdon 1995: 196-208). Et eksempel her kan være valgresultatet i 2013 og det resulterende borgerlige stortingsflertallet.

Strømningene eksisterer ifølge Kingdon uavhengig av hverandre, og for at en sak skal kunne løftes til beslutningsnivå er det dermed nødvendig med en vellykket sammenkobling mellom strømningene (ibid). Kingdons policystrømmer kan finnes igjen med noe annerledes innhold hos Cohen et al (1972). Kingdon hevder som Cohen et al at det finnes innslag av tilfeldigheter i koblingen mellom problemer og løsninger i den politiske prosessen. Kingdon skiller seg

imidlertid tydelig fra Cohen et als garbage can-teori ved å legge større vekt på at det innenfor omgivelser preget av tilfeldigheter finnes strategiske aktører som handler rasjonelt og intensjonelt for å ivareta sine interesser (Kingdon 1995: 46-53). Ifølge Kingdon vil et politikkområde romme aktører innenfor og utenfor de politiske institusjonene som alle kan involveres i den politiske prosessen (ibid: 15-18). I et gitt politisk system finnes det en utøvende makt, en lovgivende makt og en dømmende makt, men i tillegg kommer medier, organiserte interesser, politiske aktører og befolkning. Disse kan alle spille en rolle i å løfte frem eller blokkere policyforslag i politiske undersystemer eller ved å utnytte beslutningsvinduer som åpnes, noe oppgaven kommer inn på i neste delkapittel.

4.1.2 Reform- og beslutningsvinduer

Ifølge Kingdon (1995: 196-208) legger en sammenkobling mellom de politiske strømningene til rette for et beslutningsvindu eller beslutningsarena (ibid: 86-88). Beslutningsvinduer er tidsbegrensede anledninger som åpner for at en bestemt policy kan lanseres, vedtas og gjennomføres (ibid: 184-190). Beslutningsvinduer kan utløses av forutsigbare og uforutsigbare mekanismer. Noen politiske beslutningsvinduer kommer til mer eller mindre fastgitte tidspunkter, som for eksempel forslag til statsbudsjett hver oktober eller kommuneproposisjon i april. Forutsigbare politiske vinduer kan gi strategiske aktører anledning til å stille forberedt med egne løsningsforslag, argumentasjon og politisk kommunikasjon. Beslutningsvinduer kan også åpnes av mer uforutsigbare situasjoner. Dramatiske eller uventede hendelser kan generere et politisk klima som åpner for en bestemt policy (ibid). Et uforutsigbart beslutningsvindu trenger imidlertid ikke åpnes bare ved krise, men også ved at en politisk konflikt får en uventet løsning og det oppstår et tomrom på dagsorden som kan utnyttes av strategiske aktører. I en kombinasjon av forutsigbare og uforutsigbare hendelser kan for eksempel valgresultat åpne for ny politikk, ved for eksempel regjeringsskifte eller endring i sammensetningen av parlamentet (Christiansen & Klitgaard 2008: 28-30s). Et beslutningsvindu kan også åpnes som følge av endringer i offentlig opinion eller mobilisering av interesser (Baumgartner & Jones 1991). Kingdon hevder her at interesser er nøkkelfaktorer i både støtte og motstand knyttet til beslutning og ikke-beslutning. En bestemt policy kan bli fremmet av en policyentreprenør (Kingdon 1995: 121-123), og kan samtidig støte på intern motstand (Jacobsen 1998). Policyentreprenører er politiske aktører som er villig til å investere sine politiske ressurser for å få gjennomslag for en sak (Kingdon 1995: 179). Policyentreprenøren kan være rasjonell og interessemaksimerende, eller motivert av en institusjonell logikk om hva som er passende å

foreta seg i en gitt kontekst (Christiansen & Klitgaard 2008: 29-31). Ifølge Kingdon kan policyentreprenører være nøkkelpillere i sammenkoblingen mellom strømmingene. Policyentreprenøren kan ha en formell politisk posisjon, men kan også komme utenfra (Kingdon 1995: 197-208). Christiansen og Klitgaard (2008: 211-218) beskriver for eksempel næringslivsorganisasjonen Dansk Industri som den danske strukturreformens egentlige entreprenør

Ifølge Christensen og Lægreid (2003) vil en fragmentert beslutningsprosess og manglende kontroll over utfall kunne lede beslutningstakere til å formulere offentlig reformpolitikk i form av vage reformsymboler. Reformsymboler er den politiske kommunikasjonen som benyttes for å begrunne og motivere for planlagt endring, for eksempel Nav-reformen som skulle gi *en dør*, eller kommune- og regionreformen som skal gi *nye oppgaver for større kommuner og større og mer robuste kommuner* (ibid). Reformsymboler henger sammen med av Jacobsen (1998) og Pollitt (2009) sine suksesskriterier for planlagt endring. Ifølge Jacobsen og Pollitt bør policyentreprenørens kunne kommunisere behovet for og retningen i en endring. En vellykket politisk kommunikasjon er her nødvendig for å mobilisere støtte og/eller demobilisere motstand (Jacobsen 1998; Pollitt 2009). Som beskrevet av Christiansen og Klitgaard (2008) kan også vage reformbilder være en del av det Blom-Hansen et al (2016) omtaler som en forvirringsstrategi, der policyentreprenøren demobiliserer motstand ved å begrense tilgangen på konkret informasjon om policy som ønskes gjennomført. Kommune- og regionreformen kan med bakgrunn i Kingdon (1995) betraktes som en vellykket kobling mellom de tre strømmingene, og det kan forventes at interessehevdende aktører har vært aktive i å forsøke å påvirke innholdet i og utfallet av beslutningsprosessen.

4.1.3 Reform som planlagt organisasjonsendring

Kommune- og regionreformen innebærer endring i inndeling, samt i funksjons- og oppgavestruktur. Reformen ble lansert i regjeringens tiltredelseserklæring og senere i samarbeidsavtalen med Venstre og KrF, og kan derfor betraktes som et eksempel på planlagt organisasjonsendring. Kommunene og fylkeskommunene kan organisasjonsteoretisk betraktes som organisasjoner, og kommunalt og fylkeskommunalt ansatte kan regnes som organisasjonens medlemmer. Oppgaven vil i dette kapittelet trekke inn organisasjonsteoretiske perspektiver på endring og motstand. Jacobsen (1998) definerer planlagt organisasjonsendring som en prosess der en reform- eller policyentreprenør intensjonelt definerer en problemstilling

ved eksisterende struktur eller organisering, foreslår en endring og iverksetter endringen. Jacobsen hevder her at planlagt organisasjonsendring kan mobilisere motstand, som kan svekke mulighetene for vellykket endring og øke sannsynligheten for at avvik mellom intensjon og resultat (ibid). Jacobsen skiller her mellom indre og ytre motstand, der indre motstand innebærer at endringene mobiliserer motstand internt i organisasjonen som søkes endret, mens ekstern motstand innebærer mobilisering av motstand i befolkning eller omgivelser (ibid). Jacobsen presenterer ti kategorier av årsaker til motstand ved organisasjonsendring, som her vil oppsummeres med følgende fem punkter: 1) frykt for ukjente konsekvenser av endring, 2) individuelle tap, 3) endring av identitet og kultur, 4) endring i maktforhold og 5) omstillingskostnader (ibid). Planlagt organisasjonsendring skjer ofte med et element av usikkerhet. I fravær av vellykket politisk kommunikasjon fra politisk ledelse om positive og negative konsekvenser vil det kunne mobilisere motstand mot ansatte som søker trygghet ved eksisterende struktur. Ansatte kan også tape individuelt ved at de påføres negative konsekvenser eller taper goder. For eksempel kan en kommunesammenslåing medføre at enheter blir fusjonert, at enkelte ansatte blir overtallige eller at tjenestestrukturen i den nye kommunen sentraliseres til nytt kommunesenter. Organisasjonsendring vil også berøre organisasjonens kultur, identitet, verdier og tradisjoner (ibid). Organisasjonens medlemmer vil kunne se seg selv som bærere av en kollektiv identitet, og dermed motsette seg endring som initieres utenfra. Organisasjonsendring kan videre medføre endring i maktforhold, eller medføre direkte kostnader eller alternativkostnader knyttet omstilling (ibid). Motstand ved planlagt organisasjonsendring er ifølge Jacobsen et sentralt tema i organisasjonsteorien. Nivået av intern og ekstern motstand mot organisasjonsendring kan ha store konsekvenser for hvorvidt organisasjonsendringen kan gjennomføres i tråd med de intensjoner som ligger til grunn for endringsprosessen. Ifølge French og Bell (1990) vil også indre motstand kunne henge sammen med endringsstrategi. En policy- eller reformentreprenør som forsøker å gjennomføre endring ovenfra og ned med lite rom for medvirkning vil kunne generere konflikt på grunn av endringsstrategien i seg selv (ibid).

Jacobsen (1998) støttes opp av Pollitt (2009) som har sett på tilnærmingen til offentlig reformpolitikk i et utvalg vestlige land. Ifølge Pollitt finnes det i litteraturen empiriske funn som kan fungere som betingelser for gjennomføring av offentlig reformpolitikk. Pollitt legger frem åtte empiriske betingelser, som kan oppsummeres i fire punkter: offentlig reformpolitikk er avhengig av 1) en vellykket politisk kommunikasjon og kobling mellom politiske strømninger, 2) bygging av intern støtte og unngå intern motstand, 3) bygging av ekstern støtte

og 4) at det sikres finansiering og institusjonell endring. Ifølge Pollitt må reformens entreprenører begrunne reformbehovet på en måte som er akseptabel og overbevisende både for direkte berørte parter i enhetene som ønskes endret, samt i samfunnet forøvrig. Dette henger sammen med reformens symboler og dens politiske kommunikasjon, slik beskrevet av Christensen og Lægreid (2003). Videre kan iverksetting av reformer være avhengig av at det bygges intern støtte hos ansatte i enhetene som ønskes endret, og at intern motstand demobiliseres eller unngås. Involvering av ansatte kan også ha en instrumentell fordel for reformens entreprenører. De ansatte i berørte enheter kan fungere som reformentreprenørens bakkebyråkrater, og påpeke svakheter eller mangler ved reformens innhold eller strategi (ibid). Mosher (1967) hevder her at beslutningstakere vil oppnå større effektivitet i iverksetting av reformer ved å trekke inn berørte parter. Dette fordi det kan utarbeides kompromisser som øker reformforslagets oppslutning i den berørte enheten. Imidlertid kan nettopp kompromissene utfordre policyentreprenørens bakenforliggende motivasjon for reformen. Ifølge Lien og Fremstad (1989) kan involvering av berørte parter i beslutningsprosessen føre til en mindre omfattende reform som tar lengre tid å gjennomføre. Det er Mosher (1967) som ligger til grunn for denne oppgavens deltakelseshypotese H₃.

4.2 Politisk innflytelse og medvirkning

4.2.1 Interesser

I tilknytning til den politiske prosessen finnes det aktører innenfor og utenfor de politiske institusjonene (Kingdon 1995: 45-50). Med aktører innenfor de politiske institusjonene menes formelt valgte, ansatte eller oppnevnte aktører, mens med aktører utenfor menes sivilsamfunn, befolkning, medier, næringsliv, organisasjonsliv og andre aktører. Denne oppgaven tar for seg arbeidstakerorganisasjoner, som ifølge Rommetvedt et al (2012) tilhører floraen av interesseorganisasjoner. Interesseorganisasjoner kan defineres som formelle organisasjoner som virker for å ivareta medlemmenes politiske ønsker innenfor et felt eller område (Baumgartner & Leech 1998: 22-25). Det finnes ulike måter å forstå og definere selve interessebegrepet. Merriam-Webster definerer *interesser* som en type oppmerksomhet *noen* retter mot utfallet av *noe* (Merriam-Webster u.å.). Ifølge Heinz et al (1993, sitert i Baumgartner & Leech 1998: 24) er interesser uløselig knyttet til politiske beslutninger. Interessehevdelse innebærer her påvirkning av eller medvirkning i politiske beslutninger med et mål om å tilegne seg goder knyttet til en bakenforliggende interesse (ibid). Det kan her skilles mellom subjektive og objektive interesser (Baumgartner & Leech 1998: 22-30; Ougaard 1987). Subjektive interesser er policypreferanser som ikke direkte henger sammen med aktørens demografiske

eller sosioøkonomiske forhold. Dette kan for eksempel gjelde interessegrupper som jobber mot dødsstraff eller for selvbestemt abort. Aktøren motiveres her av policypreferanser som ikke direkte angår aktøren selv, men oppfyllelse av aktørens policypreferanse vil harmonere med aktørens bakenforliggende ideologiske eller filosofiske oppfatning. Objektive interesser er mer direkte knyttet til en bestemt gruppes sosioøkonomiske, demografiske eller kulturelle opphav. Objektive interesser ligger blant annet til grunn for Marx' idé om klassekamp og –tilhørighet, samt i Morgenthau's teori om nasjonalstatens borgerinteresser (Ougaard 1987). For eksempel vil arbeidstakere kunne ha objektive interesser knyttet til sin egen arbeidsplass, arbeidssted, lønns- og arbeidsvilkår og tilsvarende materielle forhold. Subjektive og objektive interesser er også ulike på den måten at subjektive interesser identifiseres og måles gjennom en aktørs ord og handling, mens objektive interesser er en mer observerbar sosioøkonomisk karakteristik av en bestemt demografi (ibid). Det er skillet mellom objektive og subjektive interesser som ligger til grunn i denne oppgavens hypotese H₁. Det kan forventes at arbeidstakerorganisasjonenes policy vil begrunnes i egne medlemmers kollektive objektive interesser, fremfor mer subjektive interesser knyttet til oppfatninger om hva som er riktig eller akseptabelt innenfor en gitt kontekst. I følge Binderkrantz (2005: 26) og Lewin (1992: 9) vil utbredelsen av organiserte politiske interesser avspeile de politiske, sosiale, økonomiske, demografiske og kulturelle skillelinjene som finnes i et samfunn. Organisasjonene aktualiseres derfor som politiske aktører på grunn av gruppene de representerer. Organisasjonene opptrer for å ivareta eller tilegne seg goder på vegne av egne medlemmer eller de gruppene de representerer. Disse godene kan være av materiell verdi, men de kan også være politiske eller institusjonelle. Oppgaven vil i kapittel 4.2.2 forklare skillet mellom substansielle og institusjonelle goder, og i kapittel 4.2.3 beskrives de strategier og kanaler hvor organisasjonene opptrer for å tilegne seg nevnte goder.

4.2.2 Substansielle og institusjonelle goder

I et samfunn vil offentlig reformpolitikk kunne røre ved fordelingen av eksisterende goder og interesser. Christiansen og Klitgaard skiller her mellom substansielle og institusjonelle goder (2008: 29-35). Substansielle goder handler om utfallet av eller konsekvensene politikk. Substansielle goder angår fordelingen av de goder og tjenester som produseres gjennom offentlig politikk, som for eksempel kommuneøkonomi, skole eller helse. Institusjonelle goder innebærer derimot posisjoner og strukturer innenfor politiske og administrative beslutningsprosesser. Institusjonelle goder angår hvilke organisasjoner som har tilgang til eller deltakelse i de organer hvor beslutninger fattes. Forholdet mellom organisasjoner og politiske

institusjoner vil i denne oppgaven omtales som *politisk organisering*, noe denne oppgaven kommer tilbake til i kapittel 4.3.2. Christiansen og Klitgaard (2008: 29-31) hevder at den politiske organiseringen i seg selv kan være et indirekte policyvalg ved at det legges rammer for hvilke organisasjoner som trekkes inn, og hvilke organisasjoner som ikke trekkes inn. Det kan forventes at organisasjoner med tilgang eller deltakelse har større anledning til å utøve innflytelse på substansiell policy. På den måten kan makt over institusjonell design og struktur også innebære makt over utfallet av fremtidige politiske prosesser (ibid). Organisasjoner har ulike kanaler og kan benytte ulike strategier for å tilegne seg substansielle og institusjonelle goder, noe denne oppgaven kommer inn på i neste kapittel.

4.2.3 Strategier og kanaler for politisk innflytelse

Binderkrantz (2005: 56-62) byr på et rammeverk for å studere måten organisasjoner opptrer for å ivareta sine interesser. Binderkrantz vil i oppgaven benyttes for å beskrive organisasjonenes strategianvendelse overfor reformen. Modellen presenteres i modell 3 under.

Modell 3 Strategier og kanaler for politisk innflytelse

	Direkte kanal		Indirekte kanal	
	Korporativ strategi	Parlamentarisk strategi	Medie- og informasjonsstrategi	Mobiliseringsstrategi
Beredskap	Deltakelsesrettigheter	Relasjoner	Kommunikasjon (medier, egne kanaler)	Medlemstall Organisasjon
	Kontakt med forvaltning (fast)	Kontakt med folkevalgte (fast)	Mediekontakt	Nettverk
Saksinnflytelse	Kontakt med forvaltning (ad hoc)	Kontakt med folkevalgte (ad hoc)	Markedsført budskap (medier, egne kanaler)	Demonstrasjoner Aksjoner
	Benytte høringskanal	Kontakt med komitéledere/parl. ledere	Medieinnsalg	Oppfordre til å kontakte folkevalgte
	Benytte utvalgskanal	Kontakte partiorganisasjoner	Formidling av kunnskap, argumenter	Underskriftskampanjer o.l.

(Basert på og videreutviklet fra Binderkrantz 2005: 62)

Med *strategier* menes her aktivitet, altså hvilke taktiske og strategiske handlinger organisasjonene foretar seg i interessehevdende formål, mens *kanaler* er de arenaer hvor interessehevdende aktivitet utøves. Binderkrantz skiller mellom innflytelsesberedskap og innflytelse som aktivitet. Innflytelsesberedskap innebærer den posisjon eller relasjon en organisasjon har overfor beslutningstakere, og kan innebære ulike grader av institusjonelle goder. Innflytelsesberedskap innebærer i seg selv ikke en direkte makt over politiske beslutningsprosesser, men organisasjonene vil likevel anta at det å ha en plass ved bordet gir større mulighet for innflytelse enn å ikke ha en slik institusjonell posisjon (ibid). Binderkrantz skiller videre mellom to hovedkanaler og fire strategier for politisk innflytelse, hvilket omtales nærmere i de to neste delkapitlene.

4.2.3.1 Direkte kanal

Direkte strategier er innflytelsesrettet aktivitet direkte rettet mot beslutningstakere, og Binderkrantz skiller her mellom en korporativ og en parlamentarisk strategi (ibid: 60-64). Dette henger sammen med Christiansen og Rommetvedt (1999) og Rommetvedt et al (2012), som har sett på interessegruppers innflytelsesstrategier overfor regjering og parlament. De direkte strategiene skiller seg fra de indirekte strategiene ved at innflytelse utøves direkte mot beslutningstakere, og tilgangen til disse kanalene er mer begrenset. Den korporative strategien retter seg mot utøvende og iverksettende makt (Binderkrantz 2005: 60-69). På nasjonalt nivå retter den korporative strategien seg mot regjering og forvaltningen, mens på kommunalt nivå retter den seg mot rådmann, politisk ledelse og kommuneadministrasjon. Den korporative strategien forutsetter at organisasjonen har en innflytelsesberedskap. Innflytelsesberedskap i direkte kanaler innebærer deltakelse i råd og utvalg, kontaktflater eller relasjoner med beslutningstakere. Utvalgskanalen hos Christiansen og Rommetvedt (1999) er en form for innflytelsesberedskap i direkte kanaler. Innflytelsesberedskap i direkte kanaler tildeles av beslutningstakere selv, og avhenger dermed av den politiske organiseringen (Binderkrantz 2005: 60-69). Tildelingen av tilgang og deltakelse kan henge sammen med organisasjoners ressurser, som denne oppgaven vil komme tilbake til i kapittel 4.2.4. I Norge har det vært tradisjon for at særlig arbeidstakerorganisasjonene og jordbruksorganisasjonene har vært trukket inn i partssammensatt politikktutvikling, nettopp fordi disse gruppene representerer nøkkelgrupper for beslutningstakere (Jansen & Jensen 2016b: 324-326). Dermed har arbeidstakerorganisasjonene i større grad enn andre organisasjoner hatt anledning til å anvende en korporativ strategi for å ivareta sine interesser. Dette angår for eksempel faste utvalg som kontaktutvalget for inntektsoppgjørene, eller i ad hoc-utvalg som referansegruppen til

ekspertutvalget. Kontakt i direkte kanaler kan omtales som *lobbyisme*, ettersom denne skjer i direkte former og uten involvering av andre enn den aktuelle organisasjon og relevante beslutningstakere (Binderkrantz 2005: 61-64). Lobbyisme kan videre finne sted både innenfor en korporativ strategi og en parlamentarisk strategi, og kan igjen være negativt eller

Den parlamentariske strategien retter seg mot parlamentet og innebærer at organisasjoner søker innflytelse på folkevalgte og partigrupper i forkant av en nært forestående beslutning (Binderkrantz: 60-65). Tidligere statsminister Jens Stoltenberg (Ap) omtaler for eksempel samarbeidet mellom LO, NHO og miljøorganisasjonene som det miljøindustrielle kompleks, en parafrasering av den amerikanske president Eisenhowers advarsel om et *military-industrial complex*. Ifølge Stoltenberg er det for beslutningstakere vanskelig å motstå koordinert press fra et slikt makttriangel, noe han hevder leder til milliarder i feilinvesteringer (Stoltenberg 2016). Lobbyvirksomhet kan være av kritisk eller konstruktiv art, der konstruktiv lobbyisme handler om å mobilisere støtte for ens støttespillere i parlamentet, mens kritisk lobbyisme handler om å demobilisere ens motstandere (Binderkrantz 2005: 63; Leech 1998: 97). Der Binderkrantz skiller mellom mobilisering av støtte og motstand, skiller Kingdon (1995: 49) mellom henholdsvis positiv promotering og negativ blokkering. Oppgaven vil komme tilbake til dette i kapittel 4.4.2. Den parlamentariske strategien kan også gå i korporativ retning dersom enkeltorganisasjoner utvikler faste kontaktflater med partigrupper, fraksjoner eller komitéer som andre organisasjoner ikke har tilgang til. Binderkrantz sin kategorisering av kanaler tar dermed utgangspunkt i mottaker for påvirkning, og skiller mellom ulike aktivitet innenfor disse kanalene. En videre konkretisering av ulike innflytelseskanaler finnes hos Egeberg (1981: 11-35), som skiller mellom høringskanalen og utvalgskanalen. Med høringskanalen menes deltakelse i høringsrunder, mens utvalgskanalen innebærer deltakelse i råd og utvalg av en fast eller midlertidig karakter. Høringskanalen og utvalgskanalen er ulike med hensyn til deltakelsesrettigheter. Mens høringskanalen i utgangspunktet innebærer lik rett til deltakelse for alle, er deltakelse i utvalgskanalen avhengig av at aktører trekkes inn av beslutningstakere. Unntaket her er stortingshøringer, der komitéen selv beslutter hvilke interessepolitiske aktører som trekkes inn (ibid: 110-113; Stortinget 2015b).

4.2.3.2 Indirekte kanal

Utøvelse av innflytelse i indirekte kanaler innebærer aktivitet som skjer på utsiden av de politiske institusjonene. Det kan skilles mellom medie- og informasjonsstrategien og mobiliseringsstrategien. Medie- og informasjonsstrategien er rettet mot å bruke media, sosiale

medier, informasjon eller publikasjoner til å påvirke den politiske dagsorden. Medie- og informasjonskanalen kan benyttes til å lansere policyinitiativ som ikke allerede er på beslutningsdagsorden, eller til å utfordre en hegemonisk eller rådende oppfatning eller dekning innenfor et felt. Medie- og informasjonsstrategien kan derfor som parlamentarisk lobbyisme være positivt eller negativt rettet, altså mobilisering av henholdsvis støtte eller motstand (Binderkrantz 2005: 64-70). Mobiliseringsstrategien innebærer ulike former av nettverksbygging, aksjonisme, demonstrasjoner eller markeringer, som igjen kan være negativt eller positivt ladet. Eksempelvis vil demonstrasjoner mot nedleggelse av lokalsykehus handle om å generere negativ oppmerksomhet, samtidig som det kommuniseres ut en sterk folkelig motstand mot en beslutning. Mobiliseringsstrategien kan gjerne innebære samarbeid i nettverk og koalisjoner for å trekke inn flere sympatiserende grupper (ibid).

4.2.3.3 Strategianvendelse

Gitt at ulike innflytelsesstrategier og kanaler kan kategoriseres etter modellen til Binderkrantz, blir det et spørsmål om hva som forklarer organisasjonenes strategianvendelse. Ifølge Binderkrantz (2005: 42-45) har den skandinaviske litteraturen på området lagt til grunn at strategianvendelse styres ovenfra gjennom at enkelte organisasjoner trekkes inn i beslutningsprosesser og derfor naturlig anvender direkte kanaler. Innenfor den amerikanske neopluralistiske forskningstradisjonen har derimot blitt hevdet at strategianvendelse er et strategisk valg som ligger hos organisasjonene selv (ibid). Oppgaven vil nå beskrive ulike teoretiske perspektiver som forsøker å forklare organisasjonenes strategianvendelse. Der Binderkrantz skiller mellom direkte og indirekte kanaler, skiller Grant (2004) mellom henholdsvis insider- og outsiderstrategier, og legger dermed til grunn at organisasjoner er ulike i sin relasjon til beslutningstakere. Grant hevder videre at insidere, organisasjoner med institusjonelle goder, naturlig vil anvende direkte kanaler fremfor indirekte kanaler. Dette fordi de gjennom direkte kanaler kan utøve innflytelse direkte mot beslutningstakere med begrenset konkurranse eller deltakelse fra andre parter. Grant ser dermed indirekte kanal som en reservekanal. Med reservekanaler menes at disse kanalene er underordnet de direkte kanalene, og derfor en mindre attraktiv kanal for interessehevdende aktører å anvende. Utøvelse av innflytelse gjennom indirekte kanaler skjer på større avstand fra beslutningsprosessene som ønskes påvirket, samtidig som en enkelt organisasjon i liten grad kan dominere politisk dagsorden over lengre tid. Grant legger seg derfor nærmere det Binderkrantz (2005) regner som den skandinaviske korporatismelitteraturen. Det er Grants insider-/outsiderdikotomi som legges til grunn for denne oppgavens strategihypotese H₂.

Binderkrantz hevder her at indirekte kanaler heller bør betraktes som supplerende kanaler, altså at innflytelse kan utøves i de kanaler hvor organisasjonene forventer å ha størst utbytte av å investere sine ressurser (Binderkrantz 2005: 68). Dette synet går også igjen hos Page (1999: 209-210) som hevder at organisasjoner kan ha ulike grader av det Kingdon og Grant kaller insiderstatus, og at benyttelse av indirekte kanaler derfor kan ha en strategisk begrunnelse. Schattschneider (1957; 1960) trekker her inn et konfliktperspektiv. Ifølge Schattschneider (1960: 16-18) vil det i et politisk system hvor det finnes alternative ideologiske analyser, problembeskrivelser og løsningsforslag, også være et element av konflikt mellom aktører og grupper i samfunnet. Ifølge Schattschneider er formålet med politiske institusjoner å strukturere og håndtere konflikt mellom ulike interesser i samfunnet (1957: 934-935). Politiske aktører kan videre ha et strategisk begrunnet ønske om å begrense eller utvide konfliktnivået, og derfor ta i bruk en privatiserende eller sosialiserende strategi. En privatiserende strategi har ifølge Schattschneider som formål å begrense omfanget av oppmerksomhet og antallet aktører som er involvert. En organisasjon kan utøve en privatiserende strategi ved å ha direkte kontakt med beslutningstakere. Aktører vil ifølge Schattschneider velge en privatiserende strategi dersom de har et ønske om å begrense konfliktnivået, eller dersom deres hovedinteresser ivaretas i den forestående beslutningen som ligger til grunn. Ved å utøve en privatiserende strategi kan en interessehevdende aktør begrense innflytelsen eller oppmerksomheten fra andre aktører med avvikende interesser. Aktører kan alternativt søke en sosialiserende strategi. En sosialiserende strategi har som formål å være konfliktutvidende gjennom å trekke en konflikt ut i indirekte kanaler. Ifølge Schattschneider vil aktører som risikerer å tape på utfallet i en bestemt politisk sak ha i egeninteresse å utvide konflikten gjennom å trekke inn medier, andre organisasjoner eller offentligheten. Å benytte indirekte kanaler kan derfor være i organisasjonens egeninteresse, uavhengig av dens institusjonelle goder. Ifølge Schattschneider har derfor konfliktstruktur og strategiske aktørers forventninger om utbytte av en forestående beslutning stor betydning for strategiske valg (ibid).

4.2.4 Ressurser

Som denne oppgaven nå har vært inne på finnes det ulike kanaler og strategier for organisasjoner å tilegne seg innflytelse i politiske beslutningsprosesser. Ifølge Binderkrantz er organisasjonenes strategianvendelse også avhengig av deres ressursgrunnlag. Binderkrantz (2005: 71-78) skiller her mellom to typer ressurser, institusjonelle og generelle ressurser. Institusjonelle ressurser tilsvarer det som hos Christiansen og Klitgaard (2008) omtales som

institusjonelle goder. En organisasjons institusjonelle goder avhenger av i hvilken grad organisasjonen er tildelt tilgang til organer eller kontaktflater hvor det kan utøves innflytelse direkte overfor beslutningstakere. Generelle ressurser innebærer politiske, økonomiske og mobiliserende ressurser, som for eksempel medlemstall, tillitsvalgte, kompetanse, inntekt eller kapital (ibid). Høyt medlemstall, stort sentralt sekretariat, robust økonomi innebærer at organisasjonene er i stand til å benytte eller mobilisere egne aktiva for å påvirke eller medvirke i politiske prosesser. Organisasjoner med sterke generelle ressurser har i større grad mulighet til å benytte både indirekte og direkte kanaler. Organisasjoners institusjonelle goder kan videre henge sammen med deres generelle ressurser. Fordelingen av institusjonelle goder er en konsekvens av politisk organisering og beslutningsstruktur, og det er dermed opp til beslutningstakere og politiske institusjoner å peke ut organisasjoner som skal tildeles posisjoner. Ifølge Binderkrantz er det nettopp organisasjoner med sterke generelle ressurser som typisk blir tildelt institusjonelle goder. Dette fordi beslutningstakere har en interesse i hvordan disse organisasjonene anvender ressursene sine (ibid). Strategianvendelse kan dermed ses på både som en konsekvens av organisasjonenes egne valg, men også en funksjon av den politiske organiseringen. Dette er tema for oppgavens neste kapittel.

4.3 Politisk organisering og politisk system

Ifølge Christiansen og Klitgaard (2008) kan fordelingen av institusjonelle goder være et indirekte policyvalg. Ved å trekke interessegrupper inn i beslutningsprosessen, gis også enkelte interesser bedre anledning til å utøve innflytelse enn andre. Regjeringens valg av reformstrategi kan ha konsekvenser for hvilke arenaer for innflytelse som åpnes eller lukkes, noe denne oppgaven var inne på i kapittel 3. Mer generelt er arbeidstakerorganisasjonenes virkemåte avhengig av det politiske systemet og den politiske organiseringen som finnes i samfunnet. Dette kapittelet vil forsøke å beskrive hvordan den politiske organiseringen kan strukturere forholdet mellom organisasjoner og politiske institusjoner.

4.3.1 Politisk system

Maktutredningen i 1972-1981 bidro til en rekke publiseringer og utredninger om makt, demokrati og innflytelse i norsk politikk. Denne oppgaven vil lene seg på Olsens definisjon av skillet mellom politisk system og politisk organisering (1978: 22-25). Med politisk system menes styremåte, konstitusjonelle forhold og valgsystem, mens politisk organisering handler om forholdet mellom de politiske institusjonene og aktører på utsiden av de formelle

institusjonene (ibid). Ifølge Sætren (2009: 56-62) vil en stats evne til å utforme og iverksette offentlig reformpolitikk avhenge av dens struktur og politiske system. Sentraliserte enhetsstater med flertallsvalg i enmannskretser, som for eksempel Storbritannia, har typisk sterke flertallsregjeringer med større evne til å drive frem omfattende reformprogrammer. Sætren (2009: 62) kontrasterer dette med land som Danmark og Norge med forholdstallsvalg og proporsjonal representasjon, der flere partier med en større bredde i policy, interesser og velgergrupper må inngå samarbeid om regjeringsmakt. Sentraliserte stater som Storbritannia har dermed mer stabile regjeringer som i større grad kan overvinne motstand mot reformer, mens mer desentraliserte systemer som Norge og Danmark i større grad må bygge politisk flertall gjennom kompromiss og medvirkning (ibid: 62-63). I land som Danmark og Norge finnes det videre en korporativ forhandlingstradisjon med brukerorganisasjoner, samt organisasjonene i jordbruket og arbeidslivet. Forhandlingskorporatismen bidrar til å utvide universet av berørte politiske aktører som må konsulteres i den politiske prosessen, og dermed svekke statens evne til radikal reformpolitikk (ibid: 63-65).

4.3.2 Politisk organisering

Egeberg (1981: 11-35) hevder at måten et samfunn har valgt å organisere forholdet mellom stater og organisasjoner på, kan ha konsekvenser for den offentlige politikken. Ifølge Egeberg kan forholdet mellom staten og organisasjoner organiseres som et hierarkisk parlamentarisk system, i en korporativ forhandlingsmodell, i et organisert anarki eller en kombinasjon av disse. En parlamentarisk organisering av forholdet mellom stat og organisasjon har en hierarkisk oppbygning. Folket stemmer inn sine representanter i parlamentet. Regjeringen utgår fra parlamentet, og kan felles av et flertall av de folkevalgte (ibid). I en parlamentarisk modell skjer innflytelse gjennom den valgterritorielle kanalen, der hver mann og kvinne har sin stemme. Organiserte interesser må her gå gjennom velgerne for å tilegne seg innflytelse over politikken (Egeberg 1981: 19-20). En korporativ forhandlingsmodell skiller seg fra det parlamentariske systemet ved at det ligger til grunn en avveining mellom allmennhetens interesser og nøkkelgruppers interesser. Gitt at noen organisasjoner har en spesiell type kompetanse eller ressurs, eller dersom organisasjonene representerer nøkkelgrupper i samfunnet, vil det fra beslutningstakeres side kunne være en fordel å trekke disse organisasjonene inn i den politiske prosessen. Aktører eller organisasjoner med mer eksklusive deltakelsesrettigheter vil med andre ord besitte det Christiansen og Klitgaard (2008: 29-30) kaller institusjonelle goder. Dette angår for eksempel arbeidstakerorganisasjonenes deltakelsesrettigheter gjennom og lov- og

avtaleverk som forklart i oppgavens kapittel 2.2, eller ved deltakelse i nasjonale råd og utvalg. I en korporativ forhandlingsmodell risikerer interessene som organiseres inn å tape deltakelsesrettigheter ved reform eller endring, og disse gruppene vil dermed kunne ha en interesse i å motvirke endringer som berører egne goder (Egeberg 1981: 22-26). Egeberg peker her på en problemstilling ved den korporative forhandlingsmodellen, ved at de konfliktene eller strukturene som lå til grunn for en bestemt politisk organisering kan endres uten at organiseringen følger med. Etterhvert som det skjer en spesialisering i problemstillinger, utvikling av problemstillinger som går på tvers av organiseringen og floraen av interessegrupper blir større, er det en risiko for at deltakelsesrettighetene ikke er i samsvar med verken problem- eller aktørperspektivet (ibid). For eksempel kan LOs legitimitet som den fremste av arbeidstakerorganisasjonene utfordres av at deres andel av fagorganiserte er fallende, selv om den totale andelen organiserte i arbeidsstyrken er like høy i 2017 som i 1970. Ifølge Egeberg ville konsekvensen av en slik tendens være at spesialiserte strukturer blir mer åpne, og at en større flora av berørte interesser gis formelle deltakerrettigheter innenfor sitt policyområde (Egeberg 1981: 26-28). Den klassiske korporative tradisjonen med organisasjonene i arbeidslivet og jordbruket kan utvikles til et organisert anarki med formelle deltakelsesrettigheter for en større gruppe organisasjoner og aktører, som ad hoc-bevegelser, enkeltsaksorganisasjoner, nettverk, bedrifter og medlemskapsorganisasjoner. Ifølge Egeberg vil imidlertid det organiserte anarkiet medføre et styringsproblem i utvelgelse og ordning av deltakere. Egeberg konkluderte i 1981 at det norske systemet hadde gått mer i retning av et organisert anarki i perioden 1970 til 1980 (ibid). Denne tendensen kan også identifiseres på arbeidstakersiden. Mens LO tidligere var nærmest enerådende som arbeidstakerorganisasjon, består arbeidstakersiden i dag av fire store hovedorganisasjoner. Unio, YS og Akademikerne har nå like mange medlemmer til sammen som LO, og balansen flyttes dermed i retning av en mer fragmentert arbeidstakerside.

4.4 Operasjonalisering

Denne oppgaven vil ta for seg begreper og fenomener som ikke nødvendigvis er selvforklarende og som kan være omstridt i sin betydning. Oppgaven vil derfor i de følgende delkapitlene presentere operasjonaliseringen av begreper og konsepter.

4.4.1 Interesser

Som denne oppgaven har vært inne på finnes ulike definisjoner på selve interessebegrepet. Oppgaven vil lene seg mot definisjonen til Merriam-Webster (u.å.), som hevder at interesser er en type oppmerksomhet *noen* retter mot utfallet av *noe*. Oppgaven vil anvende et skille mellom subjektive og objektive interesser, som definert av Baumgartner og Leech (1998), samt Ougaard (1987). Subjektive interesser er policypreferanser som ikke direkte kan knyttes til en aktørs egeninteresse, mens objektive interesser i større grad henger direkte sammen med en gruppes sosioøkonomiske forhold. For denne oppgavens del vil subjektive interesser kunne angå allmenngyldige og immaterielle forhold som lokaldemokrati, identitet, kultur, mens objektive interesser vil gå mer i retning av arbeidsplasser, lønns- og arbeidsvilkår, overenskomster, tjenestestruktur og lignende.

4.4.2 Ressurser, kanaler og strategier

I definisjonen av interessebegrepet legges det til grunn at en aktør har interesse i utfallet av en politisk beslutning eller ikke-beslutning, og det kan derfor forventes at en aktør vil kunne foreta seg ulike handlinger for å tilegne seg innflytelse over nevnte beslutningsprosess. Utøvelse av innflytelse eller interessehevdelse er brede beskrivelser som kan operasjonaliseres i form av tre begreper: ressurser, strategier og kanaler. *Ressurser* defineres i oppgaven som organisasjonenes kvantitative eller kvalitative beholdning av innsatsfaktorer, og det kan skilles mellom institusjonelle og generelle ressurser (Binderkrantz 2005: 72-77). Institusjonelle ressurser innebærer deltakelse i eller tilgang til relevante beslutningsorganer, som for eksempel ekspertutvalgets referansegruppe eller PSU på kommunenivå. Generelle ressurser impliserer noe av tyngden i organisasjonens mobiliserende styrke, og innbefatter medlemstall, tillitsvalgte, økonomi, kompetanse og sentralt sekretariat. *Kanaler* er de fora eller arenaer hvor strategier anvendes og ressurser investeres. Binderkrantz skiller mellom direkte og indirekte kanaler (Binderkrantz 2005: 60-70). *Strategier* knytter seg til den type aktivitet organisasjonene anvender for å tilegne seg innflytelse, og er beskrevet i modell 3. Binderkrantz skiller mellom fire strategier: forvaltningsstrategien og parlamentarisk strategi kan anvendes i direkte kanaler, mens medie- og informasjonsstrategi og mobiliseringsstrategi kan anvendes i indirekte kanaler. Forvaltningsstrategien defineres som ad hoc eller fast deltakelse i utvalg eller råd hvor innflytelse utøves direkte mot beslutningstakere, mens den parlamentariske strategien innebærer ad hoc eller faste kontaktflater med aktører innenfor parlament eller folkevalgte organer. Medie- og informasjonsstrategien innebærer politisk kommunikasjon i egne eller

tradisjonelle medier, mens mobiliseringsstrategien innebærer en form for aksjonisme eller aktivisering av egne medlemmer og tillitsvalgte (ibid). Organisasjonene kan anvende ulike strategier innenfor ulike kanaler for å utøve innflytelse. For å gjøre strategianvendelse mer målbart kan det skilles mellom 1) organisasjonenes holdning, og 2) organisasjonenes aktivitetsnivå. Kingdon (1995: 49) og Binderkrantz (2005: 60-70) skiller mellom aktivitet som genererer støtte og aktivitet som genererer motstand mot en bestemt policy. Organisasjonene kan i sin strategianvendelse ha som formål å demobilisere beslutningstakere fra en nært forestående beslutning med ønske om at forventet vedtak utsettes eller endres, eller organisasjonene kan mobilisere i favør av et utfall de aktivt ønsker (ibid). Samtidig kan organisasjonene innta en aktiv eller passiv holdning til et policyelement, avhengig av i hvor stor grad en aktør er villig til å investere generelle og/eller institusjonelle goder i favør av en bestemt policy. I tabell 4 vises en kategorisering av organisasjonenes aktivitetsnivå og holdning. Aktører som inntar et negativ-passivt eller positiv-passivt aktivitetsnivå ønsker henholdsvis å demobilisere mot og mobilisere for en nært forestående beslutning, men er i liten grad villig til å legge egne ressurser i potten. Aktører som inntar en negativ-aktiv eller positiv-aktiv rolle er henholdsvis interessert i å mobilisere mot en beslutning eller for en beslutning, og de er villig til å investere egne ressurser i saken. Kategoriseringen i tabell 4 vil benyttes i beskrivelsen av arbeidstakerorganisasjonenes policy i oppgavens kapittel 7, samt i tabell 8.

Tabell 4 Interesser: holdning og aktivitet

		Holdning til policyelement	
		Negativ	Positiv
Aktivitetsnivå	Passiv	Negativ-passiv	Positiv-passiv
	Aktiv	Negativ-aktiv	Positiv-aktiv

4.4.3 Reformstrategi

Denne oppgaven vil lene seg på Baldersheim og Rose (2010) og Blom Hansen et al (2012) om reformstrategi, som er nærmere beskrevet i kapittel 3.2. Baldersheim og Rose (2010) skiller mellom fire typer av reformstrategier som skiller seg med hensyn til omfang og rom for medvirkning. Blom-Hansen et al (2012) skiller derimot mellom tre reformstrategier som er ulike med hensyn til policyentreprenørens tilnærming til sine omgivelser. Politisk organisering henger sammen med institusjonelle goder slik det er definert av Christiansen og Klitgaard (2008) og Binderkrantz' innflytelsesberedskap i modell 3.

5. Forskningsdesign og metode

Dette kapittelet vil presentere oppgavens forskningsdesign og metode. Ulike forskningsdesign og –metoder har sine styrker og svakheter, og er også ulike i anvendelighet. Det vil også bli redegjort for oppgavens datagrunnlag, datakvalitet, kildekritiske vurderinger, samt datainnsamlingens reliabilitet og validitet.

5.1 Bakgrunn for valg av forskningsdesign og metode

Ifølge Flyvbjerg (2006) bør oppgavens problemstilling være styrende for valg av forskningsdesign og metode. Denne oppgaven vil ta for seg arbeidstakerorganisasjonenes interesser, på hvilken måte de utøver innflytelse for å ivareta nevnte interesser og eventuelt hvordan den politiske organiseringen og reformstrategi bidrar til å forme organisasjonenes atferd. Det antas at arbeidstakerorganisasjonene er hierarkiske organisasjoner med en toppledelse og sentralt sekretariat. Utøvelse av innflytelse på nasjonalt nivå utøves av arbeidstakerorganisasjonene sentralt, og oppgavens hovedfokus vil derfor rette seg mot sentrallet. Det er derfor et forholdsvis lite antall enheter som inngår i studien. Oppgaven har videre et deskriptivt formål, på den måten at oppgaven søker å utvikle kunnskap om organisasjonenes interesser og aktivitet. Oppgaven er ikke interessert i enkeltpersoners meninger eller oppfatninger, men heller organisasjonene som helhet. Oppgaven vil derfor kunne innrettes som en kvalitativ casestudie, ettersom studien tar for seg et begrenset antall enheter og formålet er å gjennomføre en intensiv studie av et konkret fenomen i sin virkelige kontekst.

5.2 Casestudie

I metodelitteraturen defineres case på ulike måter. Yin (1994: 20-25) definerer en casestudie som en empirisk undersøkelse av et fenomen i sin virkelige kontekst der grensene mellom fenomenet og kontekst ikke nødvendigvis er klare. Casestudier er dermed definert ved studiens intensive fokus og trenger ikke betinge en bestemt forskningsstrategi, noe som også går igjen i definisjonen til George og Bennett (2005: 3-36). Ifølge King, Keohane og Verba (1994) vil både kvalitative og kvantitative forskningsstrategier ha til felles at formålet er å gjøre funn som forskeren kan trekke slutninger ut ifra. Disse slutningene kan medføre en viss usikkerhet. George og Bennett hevder videre at kvalitative casestudier kan være sterke på områder hvor statistiske metoder er mindre sterke (2005: 19-22). Gjennom en kvalitativ casestudie kan vi utvikle dypere kunnskap om et mindre antall enheter, istedenfor overflatekunnskap om et stort

antall enheter (Gerring 2006: 3-8). Casestudier kan ta for seg en eller flere caser. Ifølge Bukve (2016: 123) er det først og fremst nødvendig å definere caset i casestudien. Formålet med denne casestudien er å utvikle kunnskap om arbeidstakerorganisasjonenes rolle i kommune- og regionreformen. Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet, Delta og Akademikerne kommune blir betraktet som oppgavens fem analyseenheter. Valg av analyseenheter er gjort ved hjelp av det Grønmo vil kalle strategisk utvelgning (Grønmo 2004: 88-89). Organisasjonene er valgt ut på bakgrunn av deres relevans for oppgavens problemstilling, og fordi dette er de største arbeidstakerorganisasjonene i kommune- og fylkessektoren. I tillegg kommer Norsk sykepleierforbund (Unio) med 30 000 medlemmer i kommunesektoren, men NSF har ikke tatt politisk stilling til kommune- og regionreformen (e-post kommunikasjonssjef i NSF). Denne oppgaven har videre ikke et komparativt formål, men vil heller se på organisasjonenes samlede rolle i og potensielle konsekvenser for kommune- og regionreformen. Organisasjonene opptrer ofte i fellesskap, i sammenheng med kommunekartell eller hovedorganisasjon, eller i skiftende allianser. Organisasjonene er videre på mange måter formelt og uformelt innvevd i reformprosessen, noe denne oppgaven vil komme tilbake til. Oppgaven vil derfor se studieobjektene som innvevd i sin virkelige kontekst, noe Bukve definerer som *innvevd casestudie* (2016: 126-128). Dette betyr at oppgavens interesse ligger i relasjonene mellom studieobjekt og kontekst, altså mellom arbeidstakerorganisasjonene og kommune- og regionreformen. I følge George og Bennett (2005: 17) kan fenomenet som er gjenstand for en casestudie ses på som et tilfelle av en større klasse av hendelser eller tilfeller. Den større klassen av tilfeller kan i denne sammenheng være norske arbeidstakerorganisasjoners rolle i offentlig reformpolitikk.

Casestudier kan ha en induktiv eller deduktiv tilnærming (Andersen 1997: 34-36). En induktiv tilnærming tar utgangspunkt i observerte data og forsøker å utlede teoretiske beskrivelser av fenomenet som er studert. En deduktiv tilnærming tar derimot utgangspunkt i eksisterende teori og tidligere studier. Ut fra det eksisterende kunnskapsgrunnlaget kan det utvikles hypoteser som testes eller prøves på et eller flere caser. Denne oppgaven vil ha et hypoteseprøvende design. Prøving av hypoteser i et kvalitativt design er ifølge Andersen en treffsikker metode dersom en ønsker å prøve ut teoretiske implikasjoner på et felt som i liten grad egner seg for kvantitative metoder (ibid: 82-84). Ifølge Flyvbjerg (2006) og Eckstein (1975: 80) er hypoteseprøving i casestudier ideelt for å prøve ut teoretiske forventninger på et avgrenset fenomen i sin virkelige kontekst. Kvalitativ hypoteseprøving skiller seg imidlertid fra statistisk hypotesetesting. Et kvalitativt hypoteseprøvende opplegg kan ikke slå fast korrelasjon eller

kausaltet ved statistisk treffsikkerhet. Hypoteseprøving i kvalitative casestudier forutsetter derfor at hypoteser er utledet av teori eller tidligere studier og at selve hypoteseprøvingen innebærer en teori- og empiriutledet drøfting av datamaterialet (Andersen 1997: 82-84).

5.3 Datagrunnlag

Proessen denne oppgaven tar for seg er mangeartet og kompleks. Ifølge Grønmo (2004: 56) kan det være en fordel å kombinere ulike teoretiske perspektiver og ulike datakilder. Datainnsamlingen som ligger til grunn for denne oppgaven består av dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer. For å belyse forhold som ikke direkte kommer frem gjennom dokumenter, har det også blitt gjennomført intervjuer med representanter fra sentralt nivå i Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet, Unio, Delta og Akademikerne kommune. Dokumenter og intervjuer oppfyller sentrale kildekritiske krav, slik de er beskrevet av Grønmo (2004: 121-123). Dataene har høy relevans ettersom de henger sammen med oppgavens problemstilling. Dataene er autentiske, ettersom de er hentet fra offisielle kanaler og kilder. Dataene har til slutt høy troverdighet, fordi oppgaven er etterprøvable, dokumentene er hentet fra offisielle kilder og intervjuer er gjennomført med sentrale aktører i de relevante organisasjonene.

5.4 Dokumentanalyse

Det finnes et omfang av dokumenter og tekstkilder som er relevante for denne oppgavens problemstilling. Dokumentanalyse innebærer en systematisk innsamling og gjennomgang av dokumenter med formål om å kategorisere data som er relevant for oppgavens problemstilling (Grønmo 2004: 187). Bratberg (2014: 9-26) skiller mellom diskursanalyse, kvantitativ innholdsanalyse og idéanalyse. For denne oppgavens del vil det være hensiktsmessig å ta i bruk kvalitativ idéanalyse, også kalt dokumentanalyse. Dokumentanalysens formål vil her være deskriptivt, og vil derfor ha som mål å kartlegge teksters innhold med hensyn til fremtredende idéer, oppfatninger eller argumenter. Det er ifølge Bratberg (ibid: 57-60) nødvendig å skille mellom normative og deskriptive idéer, og utøve god kildekritikk ved analyse. Med normative idéer menes at tekstkilder kan gi uttrykk for forfatterens normative oppfatninger og verdivurderinger, mens deskriptive idéer innebærer beskrivelser av hvordan forfatteren oppfatter og ser på sine omgivelser (ibid). Ifølge Grønmo er kategorisering av data som er relevant for oppgavens problemstilling et nøkkelelement ved dokumentanalyse (Grønmo 2004: 187). Tekstkildene i denne oppgaven ble kategorisert ut i fra oppgavens problemstilling og

operasjonaliseringen av de teoretiske konseptene, slik presentert i kapittel 4.4. I tillegg har oppgaven gått gjennom relevante stortingsmeldinger, proposisjoner, komitéinnstillinger, vedtak og utredninger som fungerer som kontekst for store deler av tekstkildene.

Det finnes en stor mengde tekstkilder knyttet til arbeidstakerorganisasjonene og kommune- og regionreformen: høringsuttalelser, komitéhøringer i Stortinget, policy-dokumenter, veiledere for tillitsvalgte, politiske vedtak og uttalelser, interne dokumenter, medieuttalelser, nettsaker og innlegg på sosiale medier. Dokumenter har blitt samlet inn gjennom aktiv benyttelse av strategiske søk i søkemotor, samt i A-tekst Retriever. Videre finnes videopptak fra komitéhøringer på Stortingets nettsider. Noen av dokumentene som inngår i denne oppgavens datagrunnlag er interne dokumenter som ikke nødvendigvis er søkbare eller åpent tilgjengelige. Imidlertid er det ikke funnet noen betydelig innholdsmessig forskjell i åpne og interne dokumenter, og det burde derfor være uproblematisk å etterprøve denne oppgavens funn. Det finnes interne dokumenter som denne oppgaven ikke har fått tilgang til, som for eksempel på interne nettsider for tillitsvalgte som krever innlogging. Oppgaven har imidlertid et stort og variert kildegrunnlag bestående både av dokumenter og intervjuer, og det antas derfor at oppgaven har et tilstrekkelig kildegrunnlag for å besvare oppgavens problemstilling. Totalt er 110 dokumenter benyttet i dokumentanalysen. Nvivo ble benyttet ved kategorisering, koding og analyse av tekstkilder.

5.5 Kvalitative intervjuer

For å utvikle funn som ikke er direkte tilgjengelig gjennom dokumenter er det gjennomført kvalitative intervjuer med seks respondenter hos arbeidstakerorganisasjonene. Ifølge Rathbun (2008: 690-691) er intervjuer en presis metode for å avdekke motivasjon eller preferanser, noe som går inn i kjernen av denne oppgavens formål. Intervjuer gir videre forskeren større mulighet for å få svar på spørsmål som er vanskelig tilgjengelig ved hjelp av sekundærdata eller andre metoder for datainnsamling (2008: 695-696). Andersen (2006: 279-282) skiller mellom ordinære respondenter og nøkkelinformanter ved at sistnevnte består av eliter som er nært på de prosessene og beslutningene som ønskes studert. Nøkkelinformanter, eller eliteinformanter, kan benyttes til å hente inn informasjon som ellers vil være utilgjengelig eller vanskelig å oppdrive på andre måter. Kvalitative intervjuer har en lang tradisjon innenfor forskning på politiske eliter og offentlig politikk (ibid). Ifølge Rathbun (ibid: 685-686) kan intervjuer ha en ulempe ved at informantene kan lyve eller unngå å svare på spørsmål og det kan være høye

kostnader knyttet til gjennomføring av intervjuene. Videre er politiske eliter gjerne ressurssterke aktører med erfaring og en politisk agenda (Andersen, 2006: 281-282). Ifølge Andersen er det her viktig at forskeren inntar en aktiv rolle overfor informanten, og kunne skille fakta fra meninger. Påstander eller argumenter som fremkommer i intervjuene kan etterprøves gjennom andre kilder. Informantene kan videre oppleve temaet som politisk betent, og de kan derfor ha en interesse i hvilke forhold de ønsker eller ikke ønsker å rette fokus mot (ibid: 282-284). Dette gjelder til dels intervjuobjektene fra Unio og Akademikerne kommune som var begrenset av organisasjonenes mandat som henholdsvis hovedorganisasjon og kartell. Hovedorganisasjoner og karteller kan ha et smalere politisk grunnlag å uttale seg på, noe som var tilfelle med Unio og Akademikerne kommune i denne studien. Det er videre en risiko for erindringsfeil når det spørres om forhold som ligger tilbake i tid (ibid: 292-294). Ifølge Andersen kan denne risikoen begrenses ved å ha god nok kunnskap om temaet i forkant av intervjuprosessen og ved å koble informantens svar opp mot andre kilder i etterkant. Intervjuene i denne oppgaven er også avholdt sent i prosessen (januar-mars), slik at intervjuobjektene hukommelse ikke skal stå i veien for datainnsamlingen. Intervjuene i denne studien er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Fordelen med semistrukturert intervjuing er at alle informantene får de samme hovedspørsmålene, men det er åpent for å stille oppfølgende eller utdypende spørsmål dersom informanten har spesiell kunnskap eller erfaring å bidra med (Ringdal, 2012: 242-245). I forkant av intervjuene er det utarbeidet en intervjuguide. Intervjuguiden ligger som vedlegg til denne oppgaven.

Intervjuobjektene er valgt ut strategisk på bakgrunn av deres sentralitet i organisasjonens arbeid med kommune- og regionreformen. Alle intervjuobjektene har kommune- og regionreform eller kommunepolitikk som ansvarsområde. Informantene har videre en offentlig posisjon i form av verv eller ansettelse som gjør det enkelt å etterprøve kildenes eksistens og rolle i organisasjonen. Informantene er intervjuet som representanter for egen posisjon og organisasjon. Alle informantene ble intervjuet en-til-en, og det skal ikke ha oppstått problemer knyttet til påvirkning av informantens svar som følge av intervjusituasjonen. Informantene ble kontaktet per e-post i forkant, og signerte samtykkeskjema som var klarert med NSD i forkant av intervjuprosessen. Det har ikke vært problemer med å rekruttere intervjuobjekter til oppgaven, utover at Norsk sykepleierforbund ikke ønsket å delta i oppgaven fordi de ikke har tatt stilling til reformen. Intervjuobjektene aksepterte at det ble gjort lydopptak som ble transkribert i etterkant. Etter transkripsjon ble sitatsjekk sendt til intervjuobjektene, som alle godkjente bruk av intervjuet. Intervjuene ble gjennomført på organisasjonenes egne kontorer i

Oslo, med unntak av intervjuobjekt fra FO som ble intervjuet på Gardermoen i forbindelse med FOs vernepleierkonferanse. Det har vært kontakt per e-post med noen av intervjuobjektene i etterkant. Dette fordi det har vært landsstyremøter og konferanser hvor kommune- og regionreformen har vært tema. Intervjuene tok omlag 45 minutter hver. Intervjuguide og full oversikt over intervjuobjekter (med navn) finnes i vedlegg til oppgaven. I empiri og analyse i denne oppgaven vil informantene identifiseres i kraft av sin posisjon i organisasjonen, som vist i tabell 5.

Tabell 5 Informanter

Organisasjon	Posisjon	Øvrig rolle
Fagforbundet (LO)	Spesialrådgiver	Fagforbundets arbeidsgruppe for kommunereform Ekspertutvalgets referansegruppe
Fellesorganisasjonen -FO (LO)	Forbundsstyremedlem	Leder for FOs arbeidsgruppe for kommunereform
Utdanningsforbundet (Unio)	Seniorrådgiver	Leder Utdanningsforbundets arbeidsgruppe for kommunereform
Unio	Seniorrådgiver	Ansvar kommunepolitikk
Delta (YS)	Politisk rådgiver	Leder av Nordisk Tjenestemannsråd
Akademikerne kommune	Leder	Forhandlingssjef i primærforbund

5.6 Validitet og reliabilitet

Datainnsamlingens reliabilitet og validitet er viktige i vurderingen av forskningsarbeidets kvalitet. Med reliabilitet menes pålitelighet, og avhenger av hvorvidt gjentatte målinger av samme fenomen vil produsere likt resultat. Med validitet menes relevans eller gyldighet, og avhenger av hvorvidt datainnsamlingen produserer funn som kan gi svar på oppgavens problemstilling (Adcock & Collier 2001). Operasjonalisering av de teoretiske konseptene vil være nødvendig for å oppnå tilstrekkelig validitet i studien. Ifølge George og Bennett (2005) gir casestudier mulighet for høy begrepsvaliditet. Begrepsvaliditet handler om hvordan et teoretisk konsept er operasjonalisert ned til konkrete indikatorer. Dersom definisjoner utvides, blir også definisjonenes presisjon svakere (George & Bennett, 2005: 19-20). Adcock og Collier (2001) foreslår etterstrebeelse av målingsvaliditet. Målingsvaliditet oppnås når den empiriske målingen av et fenomen fanger opp innholdet i det teoretiske konseptet. Ifølge Adcock og

Collier vil teoriene på et felt favne bredt, og romme mange definisjoner og betydninger. Det derfor nødvendig å knytte det bakenforliggende temaet til definisjoner og begreper. Ut fra disse definisjonene er det nødvendig å operasjonalisere ned til indikatorer, som kan benyttes ved kategorisering av funn (Adcock & Collier, 2001). For denne oppgavens del er de teoretiske fenomenene operasjonalisert i teorikapittel 4.4. Oppgavens reliabilitet kan svekkes ved at deler av datagrunnlaget hviler på kvalitative intervjuer, ettersom intervjuene kan være person- og kontekstavhengig, og intervjuobjektens svar kan være påvirket av intervjusituasjonen (Andersen 2006). Denne problemstillingen er imidlertid begrenset ved at intervju gjennomføres uten forstyrrende elementer tilstede, og ved å ha et mangfold av kilder i form av intervjuer og dokumenter (ibid).

5.7 Studiens styrker og svakheter

Oppgaven har valgt å anvende et hypoteseprøvende design, noe som kan være utfordrende å gjennomføre når oppgaven hviler på et kvalitativt datagrunnlag. Ifølge George og Bennett (2005: 22) kan kvalitative casestudier ha et begrenset generaliseringspotensiale ettersom det er få enheter som inngår i studien. Ifølge Yin (1994) trenger ikke nødvendigvis målet med en slik studie være å utarbeide et grunnlag for statistisk generalisering, men heller analytisk generalisering. Oppgaven har ikke som mål å gjennomføre hypotesetesting av kausale hypoteser, men heller prøve empirisk og teoretisk utledede hypoteser gjennom drøfting av funn målt opp mot de forventningene som er lagt til grunn. Andersen (1997: 34-36). Flyvjerg (2006) og Eckstein (1975) hevder her at hypoteseprøving i casestudier en presis metode der en ønsker å prøve teoretiske eller empirisk baserte forventninger på et konkret fenomen i sin virkelige kontekst. Ved å utvikle dybdekunnskap innenfor en begrenset case, utvikles også et grunnlag for videre diskusjon og forskning innenfor lignende caser (ibid). Å gjennomføre oppgaven som en kvalitativ deduktiv casestudie kan ha en styrke ved at casematerialet gir forskeren et bedre grunnlag til å utvikle dybdekunnskap og identifisere tilleggsvariabler som i et kvantitativt opplegg ikke nødvendigvis ville vært fanget opp (Andersen 1997: 90-91). En annen styrke ved den deduktive arbeidsmetoden er at det eksisterende kunnskapsgrunnlaget gir en naturlig avgrensning og fokus for oppgaven (ibid: 132).

6. Empiri

I dette kapittelet blir empiriske funn gjort rede for. Empiri presenteres i samme orden og med samme fokus som i oppgavens problemstilling: 1) arbeidstakerorganisasjonenes policy og interesser, 2) organisasjonenes strategier, kanaler og ressurser for påvirkning og medvirkning, og 3) politisk organisering og reforminnretning. Formålet med kapittelet er dermed å beskrive hvordan organisasjonene stiller seg til den pågående kommune- og regionreformen, og hvordan organisasjonene opptrer for å ivareta sine interesser. Videre er oppgaven interessert i hvordan den politiske organiseringen og regjeringens reformstrategi danner rammer for organisasjonenes virkemåte. Det finnes en stor mengde dokumenter som beskriver aktørens policy og interesser knyttet til kommune- og regionreformen, for eksempel i form av høringsuttalelser, høringer i Stortinget, mediasaker o.l. Videre har det i forbindelse med oppgaven blitt gjort intervjuer med seks representanter på sentralt nivå i de største arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren. Alle intervjuobjektene har kommune- og regionreformen eller kommunepolitikk som arbeidsområde.

6.1 Policy og interesser

6.1.1 Vedtak og politisk behandling i organisasjonene

De ulike organisasjonene i arbeidslivet er ulikt organisert og har ulike beslutningsstrukturer. Felles for organisasjonene er at de har et stort sekretariat sentralt, store lokale avdelinger og mange medlemmer ute i kommunene. Organisasjonene har en demokratisk struktur hvor tillitsvalgte på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå velges på henholdsvis kongress/landsmøte, fylkesårsmøte og årsmøte/årskonferanse. Det er også gjennom disse fora at organisasjonenes politikk meisles ut. Organisasjonene har dermed tatt stilling til kommune- og regionreformen, gjennom vedtak internt. I noen grad har det vært endring i organisasjonenes policy over tid.

6.1.1.1 Fagforbundet (LO)

Norges største forbund, Fagforbundet, var den første arbeidstakerorganisasjonen til å aktivt ta stilling til kommune- og regionreformen. På Fagforbundets landsmøte i november 2013 uttalte avtroppende leder Jan Davidsen i sin åpningstale at:

«Jeg vil derfor advare mot den massive sentraliseringen som nå åpenbart ønskes gjennomført av sterke krefter i dette samfunnet [...] gjennom en tvangsmessig sammenslåing av kommuner [...]. Dersom Høyre og Frp prøver å tre dette ned over hodene på folk vil de møte motstand» (Davidsen 2013).

Fagforbundets landsstyre gikk i 2013 inn for det de kaller de tre F-ene: *fakta, frivillighet og folkeavstemning*. Fagforbundet utelukker ikke kommunesammenslåing, men forutsetter at det må skje frivillig og som følge av et positivt resultat i en folkeavstemning (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet). Fagforbundet hevder videre at nasjonale reformer må begrunnes og forankres med et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Fagforbundet var kritisk til ekspertutvalget for kommunereformen, både knyttet til utvalgets sammensetning og deres konklusjoner:

«Det at noen sentrale eksperter fra et forskningsmiljø skal bestemme hvordan kommunene skal se ut, det mente vi at det er ikke sånn det bør foregå, ovenfra og ned»
(Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet)

Fagforbundet var videre kritisk til at et *«lite og smalt sammensatt utvalg som har arbeidet litt over to måneder»* skal ligge til grunn for en nasjonal reform (Fagforbundet 2014a). Fagforbundet har i perioden 2013 til 2017 hatt kommune- og regionreformen som prioritert politikkområde (Fagforbundet, 2016b). Fagforbundets skriver i sitt policydokument om kommune- og regionreformen at *«en ny kommunereform vil gripe inn i kjernen av det vi som arbeidstakerorganisasjon arbeider med»* (Fagforbundet 2014a). Fagforbundet anerkjenner at det finnes kapasitetsutfordringer i kommunesektoren, men avviser sammenslåing som løsning:

«Jeg tror ikke det er riktig å si at Fagforbundet i utgangspunktet var negative til kommunesammenslåing. Når halvparten av kommunene er mindre enn 3-4000 innbyggere er det en utfordring å sørge for at du får et likeverdig tilbud, men det er ikke sånn at om du tegner kartet på en annen måte at du nødvendigvis løser utfordringene»
(Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

Fagforbundet er videre tydelig på at alle eventuelle sammenslåingsprosesser forutsetter involvering av lokalt tillitsvalgte: *«Våre erfaringer med trepartssamarbeid og medarbeiderinitiert omstilling må legges til grunn dersom regjeringens planer om kommunesammenslåing blir realitet»* (ibid.). Ifølge Fagforbundet vil kommune- og regionreformen ha betydning for arbeidsgiverforhold, arbeidssted, arbeidsoppgaver, særavtaler og annet avtaleverk (Fagforbundet 2015d). Fagforbundet-leder Mette Nord hevder videre at større enheter vil bane veien før økt privatisering og konkurranseutsetting i kommunesektoren:

«Flere aktører ivrer veldig for kommunesammenslåinger fordi de ser muligheter for større markeder. Høyre har vært tydelig på at de ønsker mye større andel private drivere av offentlige tjenester [...]. Det tjener verken innbyggerne eller lokaldemokratiet, det tjener bare lommeboka til de private leverandørene» (Krossli 2014).

Fagforbundet peker i denne sammenheng særlig på en uttalelse fra daværende administrerende direktør i NHO Service, Petter Furulund (Fagforbundet 2015g). NHO Service-direktøren uttalte i Klassekampen i april 2014 at *«større kommuner gir bedre muligheter for private velferdsbedrifter»* (Ekeberg & Hinna 2014b), et sitat som er hyppig gjengitt av Fagforbundet og andre reformmotstandere (Jansen & Jensen 2016a: 15). Fagforbundet hevder videre at kommune- og regionreformen leder til sentralisering av tjenestetilbudet og –strukturen, i disfavør av brukere og ansatte. På spørsmål om hva Fagforbundet frykter mest med kommune- og regionreformen, svarer forbundsleder Mette Nord at: *«Det er hvis vi får så store geografiske enheter at nærheten til innbyggerne, og dermed kunnskapen om deres behov, svekkes»*. Fagforbundet benytter videre Danmark som eksempel i mye av sin kritikk mot kommune- og regionreformen. Forbundet viser her til den danske strukturreformen, og det de mener er negative konsekvenser knyttet til demokrati, tjenestekvalitet og de ansattes arbeidsforhold (Fagforbundet 2014a).

6.1.1.2 Fellesorganisasjonen (LO)

FO behandlet kommune- og regionreformen i landsstyret i juni 2014, og vedtok her at forbundet er mot tvungen sammenslåing og for interkommunalt samarbeid fremfor kommunesammenslåing (Fellesorganisasjonen 2015b). FO, som organiserer ansatte innenfor helse og omsorg, rus, barnevern og asyl, er spesielt kritiske til at regjeringen avviser bruk av interkommunale samarbeid. Ifølge FO vil interkommunale samarbeid være enklere å gjennomføre og skape mindre konflikt. FO hevder videre at de har gode erfaringer med interkommunale samarbeid, og kunne gjerne se for seg bruk av interkommunale samarbeid på flere områder, som for eksempel NAV eller sosiale tjenester (Kvisvik 2016). FO tok kommune- og regionreform opp igjen i landsstyret i oktober 2016 i forbindelse med HODs høringsnotat om oppfølging av forslag i primærhelsetjenestemeldingen (Meld. St. 26 (2014-2015) og oppgavemeldingen (Meld St. 14 (2014-2016)). Her foreslo regjeringen lovfesting av en liste over profesjoner kommunene må ha tilknyttet seg, noe som beskrives nærmere i kapittel 5.1.4.2. FO gikk for det første imot lovfesting av en slik liste, og var videre kritisk til at regjeringen foreslo en liste uten å nevne vernepleiere og sosionomer (Fellesorganisasjonen 2016d). FO vil som Fagforbundet anerkjenne utfordringer ved dagens organisering. I en uttalelse fra FO om meldingsdelen i kommuneproposisjonen 2015 heter det at:

«FO er enig i at det er store utfordringer knyttet til fagmiljøene i små kommuner, for eksempel i barnevernstjenestene. Større kommuner er likevel ikke nødvendigvis svaret på utfordringene» (Fellesorganisasjonen 2014c).

Ifølge ekspertutvalget for kommunereformen er det 100 kommuner som har færre enn fem ansatte i egen barnevernstjeneste, og som heller ikke deltar i interkommunalt samarbeid om barnevernstjenesten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). FO, som organiserer tungt innenfor barnevern, mener at ingen barnevernstjenester må ha mindre enn fem ansatte. FO mener imidlertid at man ved interkommunale samarbeid kan løse kapasitetsutfordringene på de sektorene hvor de finnes, uten at hele strukturen må endres (Intervju med forbundsstyremedlem i Fellesorganisasjonen). Både FO og Fagforbundet hevder at regjeringens kommune- og regionreformen vil medføre konsekvenser som de ser som enten underkommunisert eller for dårlig utredet (Fellesorganisasjonen 2015a; Fagforbundet 2015a).

Fagforbundet og FOs syn på kommune- og regionreformen er forankret hos LO. LOs syn på kommunestruktur har imidlertid vært i utvikling. Da den rødgrønne regjeringen i 2010 sendte på høring et forslag om en ny form for interkommunalt samarbeid, uttalte LO følgende i sin høringsuttalelse:

«LOs holdning er derfor at den beste løsningen på disse utfordringene er utvikling av kommunestrukturen, som gjør kommunene store og sterke nok til å løse innbyggernes velferdsbehov [...]. Myndighetene sentralt bør legge opp til en slik prosess enten gjennom virkemidler som fremmer selvvalgt sammenslåing eller gjennom mer strukturelle grep» (LO 2010).

Ifølge Kommunalrapport ble uttalelsen vedtatt enstemmig i LO-sekretariatet, noe som betyr at også Fagforbundets representanter sluttet seg til denne formuleringen (Krossli 2010). LO peker her på kommunestørrelse som en betingelse for å opprettholde selvstendige fagmiljøer og tilstrekkelig tjenesteytende kapasitet i kommunene. LOs formulering om *«mer strukturelle grep»* dersom frivillighet ikke skulle føre frem kan tolkes som en åpning for tvungen kommunesammenslåing, noe som er vesentlig i strid med LOs vedtak fire år senere. LO-sekretariatet fattet i november 2014 et vedtak om kommune- og regionreformen som er likelydende med Fagforbundets linje, på den måten at LO forutsetter fakta, frivillighet og folkeavstemning (LO 2014c). LO gikk ut offentlig med sitt syn på kommune- og regionreformen i april 2015. KS-konferansen Kommunalpolitisk toppmøte (heretter: KPT) hadde i 2015 kommune- og regionreformen som tema (Krossli 2015). Dagen før KPT arrangerte LSF og Fagforbundet en konferanse med samme tema og på samme sted. LO-leder Gerd Kristiansen uttalte her at *«kommunereformen er sentraliserende, kan bidra til økt privatisering og dermed svekke velferdstjenestene»*. LO-lederen oppfordret videre ordførerne og rådmennene i salen om å tolke frivillighetslinjen bokstavelig: *«Vil dere ikke*

slå dere sammen, så lar dere være» (ibid). I sin tale til LOs representantskap i juni 2015 uttalte Kristiansen videre at:

«Kommunereformen Jan Tore Sanner og høyre regjeringen forsøker å tre nedover ørene på oss, er som skreddersydd for de multinasjonale selskaperes inntog i små lokalsamfunn - Norlandia, Attende og Adecco» (Kristiansen 2015)

Gerd Kristiansen har forøvrig bakgrunn som hjelpepleier og hovedtillitsvalgt i Troms. Kristiansen er tidligere nestleder i Fagforbundet (LO 2014b). LO har lansert sitt eget alternativ til kommune- og regionreformen i det de kaller en kompetansereform for kommunesektoren. LO definerer som problemstilling at det er for begrenset med tilbud av etter- og videreutdanning for ansatte i kommunesektoren, ufrivillig deltid og mangel på heltidsstillinger, sykefravær samt underdekning på helsefagarbeidere. LO etterlyser videre tettere partssammensatt integrasjon av utdanningsløp med yrkesgruppene i kommunesektoren etter modellen til arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (LO 2014c)

6.1.1.3 Utdanningsforbundet (Unio)

Initiativet til politisk behandling i Utdanningsforbundet kom fra tillitsvalgte i Sandefjord, Andebu og Stokke, som ble slått sammen til nye Sandefjord kommune 1.1.2017 (Intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Utdanningsforbundet tok opp kommune- og regionreform i sitt representantskap i oktober 2014. I sekretariatets innkalling til representantskapsmøtet heter det at Utdanningsforbundets lokallag i Stokke og Vestfold fylkeslag etterlyser retningslinjer, policy og et klarere engasjement fra forbundet sentralt (Utdanningsforbundet 2014). I saksutredningen heter det følgende om hvilke konsekvenser forbundet kunne se for seg:

«Tre saksområder løftes fram som sentrale for Utdanningsforbundet. Det er likeverdighet i utdannings- og opplæringstilbud, medbestemmelse og påvirkning samt konsekvenser for Utdanningsforbundet som organisasjon» (ibid).

Forbundet vedtok i sitt representantskapsmøte i oktober 2014 11 premisser for kommune- og regionreformen, herunder medbestemmelse, involvering av tillitsvalgte, motstand mot privatskoler, fortsatt tre forvaltningsnivåer og videreføring av frivillighetslinjen (Utdanningsforbundet 2015). Ifølge Utdanningsforbundet er det flere elementer i kommune- og regionreformen som berører deres medlemmers interesser, deriblant lønns- og arbeidsvilkår, arbeidsted, arbeidsdeling, organisering og ledelse, og at de ansatte må sikres god adgang til medbestemmelse når ulike planer, avtaler og overenskomster skal harmoniseres i den nye kommunen (ibid). Utdanningsforbundet tok kommune- og regionreformen opp igjen til

behandling i representantskapet 8.-9. februar 2017. Utdanningsforbundet valgte her å videreføre formuleringene fra 2014-vedtaket (E-post seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Utdanningsforbundet fremhever her igjen behovet for medbestemmelse og medvirkning fra tillitsvalgte. Unios standpunkt til kommune- og regionreformen er fattet av hovedstyret. Som hovedorganisasjon må Unio finne et standpunkt som harmonerer med de ulike primærforbundenes politikk på området (Intervju med seniorrådgiver i Unio). Unio og Utdanningsforbundet har politikk på et mer overordnet nivå. Utdanningsforbundet «*gir ikke råd til kommuner om å slå seg sammen eller ikke [...] Det vi har klare synspunkter på er prosesser, hvordan dette skal foregå, premisser for reformen*» (Intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Unio og Utdanningsforbundet tar ikke eksplisitt stilling til bruk av tvang. I Utdanningsforbundets vedtak heter det at «*frivillighet gir de beste løsningene*» (ibid), mens hovedstyret i Unio formulerer det på følgende måte:

«Unio vil understreke at frivillighetsprinsippet knyttet til kommunesammenslåinger må ligge fast. I den grad regjeringen ønsker å framtvinge endringer i kommunestrukturen, mener Unio at det bør tas i bruk andre virkemidler enn å tilby kommuner som ikke velger å slå seg sammen reduserte økonomiske rammevilkår» (Unio 2016a):

Unio har dermed i sin formulering om frivillighetsprinsippet valgt å ikke ta stilling til spørsmålet om frivillighet eller styringsrett i seg selv, men heller valgt å advare mot å bruke inntektssystemet for å frembringe sammenslutning av kommuner.

6.1.1.4 Delta (YS)

YS-forbundet Delta behandlet kommune- og regionreformen i sitt hovedstyre i august 2014. I vedtaket fra hovedstyret tar ikke Delta stilling for eller mot kommune- og regionreformen (Delta 2016a). Delta har formulert et sett med premisser for kommunesammenslåing i samme stil som Utdanningsforbundet og Unio. Forbundet peker på at demografiske og teknologiske endringer kan gjøre det nødvendig med omstilling (Delta 2015), men fremholder at strukturendringer må skje i samarbeid med tillitsvalgte (Delta 2016a). Delta anbefaler sine tillitsvalgte om å «*bidra til at politiske vedtak gir utvidede rettigheter for ansatte utover det som er lovpålagt*» (Delta, 2016a). Delta er i en eventuell sammenslåingsprosess opptatt av at lønns- og arbeidsvilkår skal beholdes på minimum samme nivå, samt medbestemmelse og involvering av tillitsvalgte i alle deler av prosessen. Delta peker samtidig på potensielle fordeler med kommunesammenslåing. I en sammenslåingsprosess vil en helt ny kommune måtte formes, noe som åpner for en ny personalpolitikk, oppgavedeling, kompetanseoppfølging og intern organisering (Delta 2016a). Delta har tilsynelatende en mer pragmatisk holdning til

kommune- og regionreformen enn LO-forbundene, noe som viser igjen i forbundet syn på frivillighetslinjen. Forbundet sier i vedtaket fra hovedstyret at *«frivillige reformer som styres lokalt gir de beste løsningene. Tvangssammenslåing gir dårlig utgangspunkt for nye kommuners mulighet til å ivareta sine roller og oppgaver»* (Delta 2016a). Delta fraråder dermed at Stortinget tar i bruk styringsretten for å gjennomføre en kommune- og regionreformen, men er mindre kategorisk i ordbruken enn LO-forbundene.

6.1.1.5 Akademikerne

Akademikernes policy på kommune- og regionreformen er vedtatt i hovedstyret, og videre forankret i kommunekartellet Akademikerne kommune (Intervju med leder i Akademikerne kommune). Akademikerne er først og fremst opptatt av kompetanse, nærmere bestemt mangelen på bestemte typer akademisk kompetanse i mindre kommuner (ibid). Akademikerne er den eneste hovedorganisasjonen på arbeidstakersiden som tydelig støtter både intensjon og gjennomføring av kommune- og regionreformen (Akademikerne 2014a). Akademikerne var sammen med Fagforbundet representert i referansegruppen til ekspertutvalget for kommune- og regionreformen. Akademikerne har ikke kritisert ekspertutvalgets sammensetning eller konklusjoner, men hevder derimot at kompetansemangelen i kommunesektoren ble godt belyst av utvalget (NRK P2 2014). I høringen i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om forslag til statsbudsjett for 2017 argumenterte Akademikerne og primærforbundet Samfunnsviterne for at større enheter er nødvendig for å styrke kompetansemiljøene i kommunesektoren (Akademikerne 2016c; Samfunnsviterne 2016). Akademikerne hevder imidlertid at reformbehovet er størst rundt de største byene, og ønsker derfor heller en storbyreform (ANB 2015). Akademikerne har sammen med NHO finansiert SØF-rapport 2/14, utarbeidet av professor Jørn Rattsø ved Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU (Rattsø 2014). Rattsø hevder her at nesten all økonomisk vekst og befolkningsvekst de siste 40 årene er kommet i de 20 største kommunene, og at det dermed er mer hensiktsmessig å sikre sammenslåing i de største byområdene (ibid). Ifølge Akademikerne vil en storbyreform ha større effekt for norsk økonomi og forvaltning enn en reform av de minst befolkningsrike kommunene (Akademikerne 2014b). Akademikerne har ikke tatt stilling til frivillighetslinjen, og vil ikke ha noen mening om bruk av tvang i kommune- og regionreformen (Intervju med leder i Akademikerne kommune). I forbindelse med Arendalsuka i 2015 uttalte Akademikerne at de vil: *«fortsette å legge press både på regjeringspartiene og Arbeiderpartiet for at den påfølgende kommunereformen blir en faktisk reform som fører til færre og sterkere kommuner»* (Akademikerne 2015b).

6.1.2 Sentrale beslutningsarenaer

6.1.2.1 Politisk grunnlag for kommune- og regionreformen

Etter stortingsvalget i 2013 annonserte det nye flertallet bestående av Høyre, Frp, Venstre og KrF sin intensjon om å gjennomføre en kommune- og regionreformen (KrF 2013). Regjeringens opplegg til kommune- og regionreformen ble presentert i sammenheng med kommuneproposisjonen for 2015 (KP 2015). KP 2015 ble godkjent av kongen i statsråd 14. mai 2014 og ble behandlet i Stortinget i juni samme år. I meldingsdelen av KP 2015 foreslo regjeringen at kommune- og regionreformen skulle gjennomføres som en frivillig prosess der kommunene selv skulle gjøre egne sonderinger med nabokommunene og ta stilling til egen situasjon før sommerferien i 2016 (Prop. 95 S (2013-2014) s. 8-10). Det ble avholdt høring i Stortinget om KP 2015 og meldingsdelen om kommune- og regionreformen 19. og 20. mai 2014. I høringen i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité møtte blant andre Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet, Unio og Lokalsamfunnsforeningen (Stortinget 2014c). Høringen i kommunal- og forvaltningskomitéen ble avholdt før behandlingen av KP i komitéen, og 20 dager etter ekspertutvalgets første delrapport ble fremlagt. Fagforbundet og FO advarte allerede her mot bruk av tvang i kommune- og regionreformen, og kritiserte videre ekspertutvalgets første delrapport. Fagforbundet-leder Mette Nord uttalte i høringen at:

«Reformen må i større grad være faktabasert, og man må basere seg på et mye bredere faktagrunnlag enn det Vabo-utvalget faktisk gjør. I den rapporten som er fremlagt så mener vi at det er for snevert grunnlag» (ibid).

I kritikken mot ekspertutvalget viste Fagforbundet til Fafo-rapport 51:2013 (Bakkeli, Jensen & Moland 2013) og Difi-undersøkelsene om tilfredshet med kommunale tjenester (Difi 2013a; Difi 2013b). Fagforbundet argumenterte for at de såkalte Difi-undersøkelsene viste at innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfreds med kvaliteten på kommunale tjenester enn innbyggerne i større kommuner, noe de mente ekspertutvalget ikke hadde tatt hensyn til i sine konklusjoner. Fagforbundet var videre kritisk til at regjeringen etter deres syn la frem store visjoner i kommuneproposisjonens meldingsdel, mens det ifølge forbundet manglet penger i selve kommuneproposisjonen (Stortinget 2014c). Både Fagforbundet og Unio tok opp medbestemmelse fra tillitsvalgte som et premiss for å gjennomføre kommune- og regionreformen. Seniorrådgiver i Unio (som er intervjuet i denne oppgaven) uttalte under høringen følgende:

«Statsråden understreker at det er en demokratireform. Fra vårt synspunkt er det veldig viktig å understreke at når det er en demokratireform, så er det viktig å inkludere representantene fra fagmiljøene, representantene fra organisasjonene, og vi forutsetter derfor at organisasjonene i kommunesektoren får medbestemmelse. Det gjelder både de lokale prosessene og de regionale prosessene» (Stortinget 2014c).

I KP 2015 ble det også meldt om en kommende stortingsmelding med forslag om ny oppgavefordeling, samt endring av inntektssystemet for kommunene. Fagforbundet, Unio og Utdanningsforbundet advarte i høringen mot å bruke inntektssystemet som verktøy i kommune- og regionreformen (Stortinget 2014c). Under høringen stilte KrFs kommunalpolitiske talsperson, Geir Toskedal, spørsmål til Fagforbundet og Fellesorganisasjonen om hva forbundene ville mene om kommune- og regionreformen dersom kommunene ble delegert flere og større oppgaver. Fagforbundets leder svarte følgende:

«Vi er ikke prinsipielt mot kommunesammenslåing, men vi mener det skal være basert på frivillighet. Vi mener det er viktig at man har definert oppgavene før man går inn for en mer aktiv styring av en kommunereform. Det er det som ligger til grunn for vår skepsis» (Stortinget 2014c).

Fellesorganisasjonen støttet seg til dette. Senterpartiets kommunalpolitiske talsperson, Heidi Greni, spurte videre Fagforbundets leder om en kommune- og regionreform ville gi bedre fagmiljøer, noe Nord mente ikke var tilfelle (ibid). Nord hevdet her at Fafø-rapport 51:2013 (Bakkeli, Jensen & Moland 2013) viser at rekrutteringsproblemer i kommunesektoren i all hovedsak henger sammen med det arbeidsmarkedet en kommune ligger i, ikke dens befolkningsstørrelse. Dette fordi kommuner i regioner hvor det er stor konkurranse om arbeidskraften vil ha større utfordringer med rekruttering, uavhengig av befolkningsstørrelse (Stortinget 2014c).

6.1.2.2 Funksjons- og oppgavestruktur

I Sundvolden-erklæringen annonserte den påtroppende Høyre/Frp-regjeringen sin intensjon om en gjennomgang av oppgavefordelingen mellom kommune, fylke og stat i forbindelse med kommune- og regionreformen (Meld. St. 14 (2014-2015) s. 5). Oppgavefordeling er ikke nevnt i samarbeidsavtalen mellom regjeringen, Venstre og KrF (KrF, 2013). Meldingen Nye oppgaver til større kommuner (Meld. St. 14 (2014-2015)), bedre kjent som oppgavemeldingen, ble lagt frem i mars 2015. I oppgavemeldingen foreslo regjeringen blant annet at ansvaret for tannhelse kunne overføres til kommunene, og at de største bykommunene kunne overta ansvaret

for videregående opplæring, kollektivtrafikk og distriktpspsykiatriske sentre (DPS) (ibid), noe som er nærmere beskrevet kapittel 2 i denne oppgaven. I høringen i kommunal- og forvaltningskomitéen var arbeidstakerorganisasjonene i varierende grad kritiske til regjeringens forslag, først og fremst fraværet av konkrete forslag. I høringen i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité ble oppgavemeldingen kritisert for å være for dårlig utredet. Fellesorganisasjonen uttalte i sitt høringssvar at *«det er hensiktsløst å ta stilling til kommunenes nye oppgaver med utgangspunkt i meldingen»* (Fellesorganisasjonen 2015a). Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet og Unio var kritisk til forslag om å overføre oppgaver fra fylkeskommunene til kommunene (Stortinget 2015a; intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Fagforbundet-leder Nord var videre kritisk til at i den grad det kom forslag om overføringer av oppgaver fra stat til kommune, så var dette i all hovedsak tungt lovregulerte forvaltningsoppgaver som ikke ville utvide kommunenes demokratiske eller driftsmessige handlingsrom (Stortinget 2015a). Ingen arbeidstakerorganisasjoner støtter overføring av tannhelse til kommunene. I en felles uttalelse fra Fagforbundet, Den norske tannlegeforening (Akademikerne), Tannhelsesekretærenes forbund (YS/Parat) og Norsk Tannpleierforening (YS/Delta) heter det at:

«Tilbakeføring til kommunene vil gi et uensartet tilbud, rasere veletablerte fagmiljøer og true det forebyggende arbeidet. I tillegg vil en rekke topp moderne klinikker få overkapasitet, mens mindre kommuner må etablere egne klinikker, eller overlate ansvaret til private aktører» (Fagforbundet 2016f).

Venstre og KrF har senere åpnet for å stemme mot overføring av tannhelse når saken kommer opp i Stortinget. Isåfall er det ikke er flertall i Stortinget for overføringen (Holmquist 2017). Fagforbundet hevder videre at overføring av fylkeskommunale oppgaver til enkelte storbykommuner vil bidra til å undergrave fylkeskommunens livsgrunnlag. Akademikernes daværende leder Knut Aarbakke uttalte i høringen om regionmeldingen at forbundet gjerne ser at det flyttes oppgaver fra staten: *«Vi ser helt klart at det må være rom for å legge flere statlige oppgaver nedover i systemet»* (Stortinget 2016a). Stortingets flertall, utgått av alle partiene utenom Høyre og Frp, gikk i mot regjeringens forslag om å overføre videregående opplæring til enkelte større kommuner (Innst. 333 S (2014-2015) s. 50-51). Venstre sikret flertall for regjeringens forslag om å vurdere å overføre tannhelse til kommunene, og KrF og Venstre støttet forslaget om å åpne for å overføre kollektivtrafikk til enkelte storbykommuner som oppfyller de vilkår Stortinget har gitt (ibid). Overføring av ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser fikk ikke flertall i Stortinget. Stortinget sluttet seg i all hovedsak til regjeringens øvrige forslag (Prop. 91 L (2016-2017) s. 10-11).

Oppgavemeldingen kom tilbake til Stortinget i 2016 i form av to høringer i regi av Helse og omsorgsdepartementet (HOD) og KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016; Helse- og omsorgsdepartementet 2016). Fagforbundet argumenterte i høringen til KMD for at overføring av tannhelse og kollektivtrafikk til kommunene er i strid med Stortingets intensjoner (Fagforbundet 2016h). Ifølge Fagforbundet har Stortinget gått inn for å beholde og styrke det regionale forvaltningsnivået gjennom ny inndeling og større oppgaver, og forbundet kan derfor ikke se grunner til å ta oppgaver ut av fylkeskommunene. Fagforbundet argumenterer samtidig for at de øvrige oppgaver og funksjoner som foreslås overført er mindre forvaltningsoppgaver som ikke bidrar til å forklare behovet for en kommune- og regionreform i utgangspunktet (ibid). Forbundet hevder oppgavemeldingen og oppfølgingen av meldingen demonstrerer svakheter med kommune- og regionreformen:

«Oppgavene som er foreslått overførte, bærer preg av at reformen har startet i feil ende, ved å overføre oppgaver som kommunene ikke har etterspurt, og som heller ikke vil endre kommunene sitt virke i stor grad» (Fagforbundet 2016h).

Fellesorganisasjonen uttrykte bekymring for at overføring av boligsosiale tilskuddsordninger til kommunene ville kunne medføre at boligsosiale tilskudd nedprioriteres i kommuner med svak økonomi (Fellesorganisasjonen 2016e). HODs forslag bygget både på oppgavemeldingen (Meld. St. 14 (2014-2015)) og primærhelsetjenestemeldingen (Meld. St. 26 (2014-2015)). HODs forslag fikk kritikk fra hovedorganisasjonene angående det de mente var manglende utredningsarbeid i forkant. Akademikerne, som blant annet organiserer tannleger og -pleiere, uttalte at *«departementets forslag gjennomgående er for dårlig utredet, og at helt sentrale forutsetninger for de planlagte oppgaveoverføringene foreløpig ikke er oppfylt»* (Akademikerne 2016b). Fagforbundet skriver i sitt høringssvar at regjeringen underdriver omkostningene og overdriver besparelsen gjennom stordriftsfordeler: *«disse besparelser bygger på en forventning om en utvikling i organisering av tjenesten og en kommunereform som per i dag ikke er realistisk»* (Fagforbundet 2016d). HOD foreslo, i tillegg til forberedelse av oppgaveoverføringer, også å lovfeste en liste over profesjoner som kommunene må ha tilknyttet seg. Fagforbundet, Fellesorganisasjonen og Delta var kritisk både til å ha en slik liste i utgangspunktet og det at listen manglet vernepleiere, sosionomer og andre yrkesgrupper (Fagforbundet 2016d; Fellesorganisasjonen 2016d; Delta 2016c).

Regjeringens endelige forslag til funksjons- og oppgavestruktur kom i Prop 91 L (2016-2017) Proposisjonen fulgte opp Stortingets behandling av oppgavemeldingen (Meld. St. 14 (2014-

2015)), og møtte lite støtte hos arbeidstakerorganisasjonene. Ingen av arbeidstakerorganisasjonene støtter overføring av kollektivtransport og DPS til enkelte storbyområder, og Fagforbundet og FO opprettholder sin kritikk mot at endringene i funksjons- og oppgavestruktur i liten grad styrker kommunene (Stortinget 2017a). I høringen uttalte Unio-leder Ragnhild Lied seg kritisk til at oppgave- og funksjonsstruktur først avklares etter at kommunene og fylkeskommunene har tatt stilling til inndelingsspørsmålet.

«For det første så har kommunene og fylkeskommunene vært nødt til å beslutte eventuell sammenslåing før de har visst hva de nye kommunene eller regionene skal få av oppgaver. Det er selvsagt svært uheldig» (ibid).

Unio hevdet videre at oppsplittingen av beslutningsprosessen gjennom HOD og KMD bidrar til at reformprosessen fremstår som lite helhetlig:

«Når det gjelder overføring av oppgaver til kommunene og fylkeskommunene er Unio kritisk til hvordan prosessen har vært organisert. Den har vært så fragmentert mellom ulike departementer og stortingskomitéer, at det har vært vanskelig å få et skikkelig bilde på hva utfallet av denne reformen egentlig vil bli» (Stortinget 2017a)

6.1.2.3 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner fordeler rammetilskudd og omfordeler skatteinntekter. Rammetilskuddene følger av statsbudsjettet, mens kommuner med lav skatteinngang får overført skatteinntekter fra kommuner med høy skatteinngang. Flere av arbeidstakerorganisasjonene hadde stilt seg kritisk til forslaget om nytt inntektssystem allerede før det kom, deriblant Utdanningsforbundet i høringen om kommuneproposisjon 2015 (Stortinget 2014c). Regjeringen la frem forslag til nytt inntektssystem for kommunene i april 2016. Her foreslo regjeringen blant annet et skille mellom det de kalte frivillige og ufrivillige små kommuner, definert etter forholdet mellom befolkningstetthet og kommunestørrelse. Det ble også foreslått redusert småkommunetilskudd og endringer i kostnadsnøkler (KS 2016a). Ifølge KS vil 4 av 5 kommuner mellom 3000 og 10 000 innbyggere tape på endringene (KS 2016b). Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet, Unio og Delta uttalte seg kritisk i sine høringsuttalelser. Forslaget til nytt inntektssystem ble kritisert både for innhold og prosess. I Fagforbundets høringsuttalelse uttaler forbundet at den korte tidsfristen svekker muligheten for tilstrekkelig medvirkning:

«Fagforbundet reagerer på den korte fristen som minner om hastebehandling fra regjeringens side. I en så viktig sak burde kommunene fått tid til en grundig behandling

og normal saksgang, slik det vanligvis har vært gjort når kommuners inntektssystem skal endres vesentlig» (Fagforbundet 2016i)

Fagforbundet, Fellesorganisasjonen og Utdanningsforbundet kritiserte regjeringen for å fremme et forslag uten først å konsekvensutrede (Fagforbundet 2016i; Fellesorganisasjonen 2016b; Utdanningsforbundet 2016a). Unio ba regjeringen i sitt høringssvar om å ikke bruke inntektssystemet for å fremtvinge kommunesammenslåing. Delta uttaler i sitt høringssvar at de anerkjenner behovet for en gjennomgang, men advarer likevel om at *«vridningene i inntektssystemet som nå foreslås, er en måte å tvinge kommuner til sammenslåing»* (Delta 2016b). Delta-leder Erik Kollerud uttalte videre at han *«oppfatter at endringene i inntektssystemet for kommunene i realiteten ikke gir kommunene noen reell valgmulighet når det gjelder kommunesammenslåing»* (Delta 2016e). Akademikerne er den eneste hovedorganisasjonen på arbeidstakersiden som i all hovedsak utrykte støtte til endringene i inntektssystemet, men advarte likevel mot et system som straffer kommuner som ikke har reell mulighet til å søke sammenslåing på grunn av negative vedtak i sine nabokommuner (Akademikerne 2016a). I høringen i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité deltok Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Lokalsamfunnsforeningen, som alle uttalte sterk motstand mot endringene i inntektssystemet (Stortinget 2016b).

Det nye inntektssystemet ble, med noen endringer, vedtatt med støtte fra Venstre i Stortinget (Sandvik 2016). Det nye inntektssystemet ble lagt til grunn i kommuneproposisjonen, og trådte i kraft i 2017. Endringene fikk ikke støtte fra KrF eller Arbeiderpartiet. Utdanningsforbundet påpeker at forliket mellom Venstre og KrF ikke ivaretar deres viktigste innvending mot endringene (Utdanningsforbundet 2016b):

«Avtalen imøtekommer i all hovedsak ikke vår viktigste innvending [...]. Utdanningsforbundet mener at inntektssystemet skal utjevne forskjeller og bidra til like tjenester, og at det nye inntektssystemet øker forskjellene mellom kommunene på inntektssiden» (Utdanningsforbundet 2016b).

Fagforbundet ser inntektssystemet som et brudd med Stortingets premisser for kommune- og regionreformen, og sier videre at de kommer til å være *«ganske kompromissløse med å rette opp de ulempene som oppstår her»* (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

6.1.2.4 Regionreform

Ved Stortingets behandling av regjeringens opplegg til kommune- og regionreformen i 2014 var regjeringens primærstandpunkt å avvikle fylkesnivået og heller basere seg på to

forvaltningsnivåer bestående av regionkommuner og stat (Stortinget 2014b). Fagforbundet uttrykte motstand mot avvikling fylkesnivået allerede ved behandling av kommune- og regionreformen i Stortinget i juni 2014 (Fagforbundet 2014e). Stortingsflertallet, bestående av alle partiene utenom Høyre og Frp, stemte ned regjeringens primærstandpunkt (Stortinget 2014b). I stedet for valgte Stortinget på forslag fra Venstre å be regjeringen utrede og gjennomføre en regionreform. Stortingets bestilling var færre og større regioner med flere oppgaver. I regionmeldingen (Meld. St. 22 (2015-2016) s. 6-7) foreslo regjeringen at det parallelt med kommune- og regionreformen gjennomføres en regionreform, og at endringer i funksjons- og oppgavestruktur ses i sammenheng med ny kommune- og regioninndeling. Samtidig utredes en ny struktur for fylkesmannsembetene (ibid). Fagforbundet hevdet at regionmeldingen var for dårlig utredet og for lite konkret:

«Meldingen er et dårlig grunnlag for å starte en så stor omstrukturering som det regionreformen er, og gir fylkeskommunene få klare svar på hva de skal drive med i framtiden» (Fagforbundet 2016g)

I kommunal- og forvaltningskomitéens høring om regionmeldingen (Meld. St. 22 (2015-2016)) fremhevet Akademikernes leder Knut Aarbakke at deres medlemmer ønsker reform av både kommune- og fylkesstrukturen:

«I fjor spurte vi våre medlemmer om deres holdninger blant annet til fylkeskommunen. 60% mener det burde skje endringer, enten ved at den erstattes med større folkevalgte regioner eller større kommuner» (Stortinget 2016a)

I februar 2017 inngikk Høyre, Frp, Venstre og KrF en avtale om ny regioninndeling (Venstre 2017). I avtalen ligger det at Akershus, Østfold og Buskerud, Hedmark og Oppland, Vestfold og Telemark overstyres. Sør- og Nord-Trøndelag, Vest- og Aust-Agder, samt Hordaland og Sogn og Fjordane har frivillig gjort vedtak om sammenslåing. De tre nordligste fylkene skulle vurderes av KMD frem mot regionproposisjonen våren 2017. Oslo, Rogaland og Møre og Romsdal forblir som i dag (Venstre 2017; Venstre 2016). I april 2017 la regjeringen frem en proposisjon for Stortinget om ny regioninndeling, i tråd med avtalen mellom Høyre, Frp, venstre og KrF i Stortinget (Prop 84 S (2016-2017)). Fagforbundet har kritisert bruken av tvang også overfor fylkeskommunene (Fagforbundet 2017b). Delta er kritisk til at fylker slås sammen uten at oppgaver overføres, og at tannhelse samtidig tas ut av fylkeskommunene (Delta 2017b). Utdanningsforbundet, som organiserer 18 000 fylkeskommunalt ansatte, har inntatt en pragmatisk holdning til regionreformen. Utdanningsforbundet sier i sitt vedtak fra representantskapet i februar 2017 at regionreformen ikke må bli en sparereform (E-post seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Utdanningsforbundet har inntatt ulike standpunkt i

ulike sammenslåingsprosesser. Forbundet har støttet sammenslåing av Sør- og Nord-Trøndelag (Utdanningsforbundet Sør-Trøndelag 2016), kritisert sammenslåingen av Akershus, Østfold og Buskerud (Utdanningsforbundet Akershus 2016) og valgt å ikke ta stilling til sammenslåing av Aust- og Vest-Agder (Utdanningsforbundet Aust-Agder 2016). For Utdanningsforbundet er det viktig at regionreformen ikke bidrar til økt privatisering, at det ikke gjennomføres omfattende sentralisering i skolestrukturen og at de ansatte blir involvert i prosessen (intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Utdanningsforbundet er videre opptatt av skolestrukturen i en ny region, og forbundet ønsker ikke omfattende sentralisering i skolebruksplaner og studietilbud (E-post seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Regjeringens forslag til ny regioninndeling kom i Prop 84 S (2016-2017). I høringen i kommunal- og forvaltningskomiteén uttalte Akademikernes generalsekretær følgende:

«Vi mener at regjeringens forslag til ny regionstruktur ikke er optimal. Istedenfor å sørge for sammenhengende større regioner, vil det nå være fylker som ikke inngår i en større region, og det kan oppstå unødvendig regional ubalanse» (Stortinget 2017a)

Akademikerne etterlyser derfor større endringer enn det som ligger i proposisjonen om ny regioninndeling. Akademikerne uttalte videre at det er for mange løse tråder i kommune- og regionreformen:

«Gjenstående avklaringer og manglende helhetstenkning vil kunne ha konsekvenser for det videre reformarbeidet, både for fylkene selv, oppgaveløsning og for gjennomføringen av den regionale statlige strukturen» (ibid).

Akademikerne fikk støtte fra Unio-leder Ragnhild Lied, som i høringen uttalte at den fragmenterte beslutningsprosessen i kommune- og regionreformen bidrar til en lite helhetlig reform. Unio advarte videre Stortinget mot at regionreformen skulle bli en innsparingsreform:

«Vi vil advare mot at den nye fylkesinndelingen blir en innsparingsreform med reduserte statlige overføringer. Dette vil kunne gå hardt ut over utdanningstilbudet i videregående opplæring, som allerede er hardt presset. Hvis ny fylkesinndeling fører til reduserte statlige overføringer vil dette kunne føre til en ytterligere sentralisering av tilbudet i videregående opplæring» (ibid).

6.1.2.5 Ny kommuneinndeling

Regjeringen varslet i 2014 at en helhetlig proposisjon om kommune- og regionreformens spor nummer to ville komme til Stortinget våren 2017. Innen februar 2017 hadde 153 kommuner fattet positivt vedtak om sammenslåing, hvorav 94 kommuner hadde gjensidige vedtak om å danne 39 nye kommuner (Meld. St. 18 (2016-2017) s. 16). Gjennom frivillige vedtak blir

antallet kommuner redusert fra 428 til 373. Akademikernes daværende leder, Kari Sollien, kalte det «*et skritt i riktig retning*», men etterlyste samtidig enda flere sammenslåinger (Gjerde 2016). Høyre, Frp, Venstre og KrF inngikk i februar 2017 en avtale om kommune- og regioninndeling (Venstre 2017). Partiene forpliktet seg til å gjennomføre de gjensidig positive vedtakene som er gjort, men i avtalen lå også en dissens. Venstre, Høyre og Frp gikk inn for å overstyre 11 til 13 kommuner. Stortingsflertallet ville her gjøre vedtak om at disse skal slås sammen med 15 andre kommuner til 8 nye kommuner. Gjennom avtalen mellom de tre partiene ble det samlet flertall for tvungen sammenslåing før inndelingsproposisjonen ble lagt frem for Stortinget (NTB 2017a). Fagforbundets nestleder Odd Hallgeir Larsen varslet samme dag at de vil forsøke å hindre tvungen sammenslåing:

«Vi vil kjempe mot tvangssammenslåinger til vedtak er fattet [...]. Vi har tro på at den offentlige diskusjonen som nå kommer, kan flytte partiene. Vedtaket vil skape problem også innad i partiene» (Aspen 2017).

Larsen lovet samtidig at forbundet ville bruke tiden fremover på å sikre egne medlemmers jobbtrygghet (Fagforbundet 2017b). Utdanningsforbundet og Delta har ikke uttalt seg om bruken av tvang. Utdanningsforbundet valgte på sitt representantskapsmøte i forkant av avtalen om tvangssammenslåing å videreføre sin formulering om at «*frivillighet gir de beste løsningene*» (e-post seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Både Utdanningsforbundet og Delta påpekte behovet for å involvere tillitsvalgte i sammenslåingsprosesser (ibid; Delta 2017a). På sitt landsmøte i april 2017 snudde KrF, og gikk inn for en streng tolkning av frivillighetslinjen på linje med Arbeiderpartiet og Senterpartiet (Kihl & Sørensen 2017). Samtidig åpner stortingsflertallet, bestående av Høyre, Frp og Venstre, for å overstyre enda flere kommuner når inndelingsproposisjonen skal opp i Stortinget i juni 2017 (Gullestad 2017). Den nye kommune- og regioninndelingen skal tre i kraft fra 1.1.2020 og derfor vil iverksetting av ny inndeling skje gjennom omstillingsprosesser over de 2,5 neste årene.

6.2 Strategier, kanaler og ressurser

Arbeidstakerorganisasjonene har ulik policy på noen områder, og velger ulike strategier for å ivareta sine medlemmers interesser. Binderkrantz (2005) skiller mellom direkte kanaler og indirekte kanaler for politisk innflytelse. Innenfor den direkte kanalen kan organisasjoner anvende en forvaltningsstrategi overfor regjering og forvaltning eller en parlamentarisk strategi overfor folkevalgte. Innenfor den indirekte kanalen kan organisasjonene benytte medie- og informasjonsstrategien for å sette og påvirke dagsorden, mens mobiliseringsstrategien handler

om å mobilisere oppmerksomhet i form av aksjoner eller lignende. Ikke alle kanaler og strategier er tilgjengelige for alle organisasjoner, og organisasjonenes atferd er videre formet av politisk organisering og beslutningsstruktur. I de følgende delkapitlene presenteres empirien om arbeidstakerorganisasjonenes strategier, kanaler og ressurser for innflytelse på kommune- og regionreformen.

6.2.1 Arbeidstakerorganisasjonenes overordnede politiske strategi

Arbeidstakerorganisasjoner kan jobbe både sakspolitisk og partipolitisk på den måten at de kan utøve innflytelse i enkeltsaker, men også knytte faste bånd til politiske partier. Arbeidstakerorganisasjonene er helt grunnleggende ulike når det kommer til partipolitisk orientering. LO har et faglig-politisk samarbeid med Arbeiderpartiet, mens Unio, YS og Akademikerne er partipolitisk uavhengige. Det betyr ikke at de tre sistnevnte hovedorganisasjonene er politisk nøytrale (intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Unio, YS og Akademikerne legger til grunn at partipolitisk uavhengighet gir større anledning til å jobbe politisk opp mot sittende regjering uavhengig av farge. Forholdet arbeidstakerorganisasjonene i mellom er preget av skiftende nyanser av konflikt og samarbeid. LO, Unio og YS har på enkelte områder valgt å koordinere seg i kommunikasjon og aktivitet. Dette gjelder mest av alt arbeidslivspolitikken. For eksempel tok de tre hovedorganisasjonene i januar 2015 ut 1,5 millioner arbeidstakere i politisk streik mot endringene i arbeidsmiljøloven (LO 2015c). I andre tilfeller er det større avstand mellom hovedorganisasjonene. LOs samarbeid med Arbeiderpartiet ble instituert ved stiftelsen av Landsorganisasjonen i 1899, og er opprettholdt gjennom samarbeidskomitéer, felles handlingsprogrammer og kontaktflater på nasjonalt og lokalt nivå (Gisle 2017). De øvrige arbeidstakerorganisasjonene har vært kritiske til forholdet mellom LO og Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiet har vært Stortingets største parti i 86 av de siste 90 årene, og har vært i regjering i 48 av de siste 72 årene. LO har i samme periode vært den dominerende organisasjonen på arbeidstakersiden. I forkant av stortingsvalgene i 2009 og 2013 lovet Høyre å lytte mer til Unio, YS og Akademikerne på bekostning av LO (Langved 2009; Ta Del 2013). Mens LO finansierte Arbeiderpartiets valgkamp i 2013, gikk Unio, YS og Akademikerne ut mot Arbeiderpartiet og LO, og anklaget Stoltenberg-regjeringen for ikke å ha gjort nok for å sikre arbeidstakere tilstrekkelig vern (Unio 2013). Arbeidstakerorganisasjonene hadde videre en markant ulik tilnærming til regjeringsskiftet i 2013. Etter Stortingsvalget i 2013 varslet LO og Fagforbundet en lang valgkamp med mål om en Ap-styrt kommune- og fylkessektor etter valget i 2015 og en Ap-ledet regjering etter stortingsvalget i 2017 (Kagge

2013a). YS-leder Jorunn Berland uttalte derimot etter regjeringsskiftet at: «*Regjeringen Solberg har signalisert at de vil lytte til alle hovedorganisasjonene. Det er betryggende*» (Ta Del 2013). Arbeidstakerorganisasjonene konkurrerer om medlemmer, de er i noen grad politisk uenige og det konkurreres om fordelingen av institusjonelle goder. Det finnes dermed et element av konflikt og konkurranse mellom arbeidstakerorganisasjonene, samtidig som arbeidstakerorganisasjonene er kritisk til høyresidens politikk på flere områder. Daværende Unio-leder Anders Folkestad uttalte for eksempel følgende før stortingsvalget i 2013:

«Her er LO den store stygge ulven, men jeg er nok redd for at det Solberg snakker om, og som hun ikke liker, er innflytelsen de organiserte arbeidstakerorganisasjonene har til sammen. Jeg tror ikke Høyre har den store sympatien for arbeidstakere generelt»
(Langved 2009)

Utdanningsforbundet påpeker at de er partipolitisk uavhengige, men ikke politisk nøytrale (Intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). De partipolitisk uavhengige arbeidstakerorganisasjonene opptrer alle politisk, men i en tidvis annerledes kapasitet enn de partipolitisk orienterte LO-forbundene. Ulikhet i den overordnede politiske strategien kan dermed ha konsekvenser for organisasjonenes strategiske vurderinger, noe som får konsekvenser for hvordan de opptrer i møte med regjeringens reformpolitikk.

6.2.2 Organiseringen av reformarbeidet hos arbeidstakerorganisasjonene

Som denne oppgaven har vært inne på tidligere er de ulike organisasjonene ulikt organisert, og det er også variasjon i hvor høyt kommune- og regionreformen står på dagsorden. Arbeidstakerorganisasjonene besitter en kombinasjon av generelle og institusjonelle goder. Sekretariatsressurser, tillitsvalgte og egne kompetansemiljøer inngår i det Binderkrantz (2005) vil kunne betrakte som generelle ressurser. Fagforbundet, Fellesorganisasjonen og Utdanningsforbundet har satt ned arbeidsgrupper i sekretariatet som har jobbet med kommune- og regionreformen de siste to årene. Arbeidsgruppene utarbeider kunnskapsgrunnlag, står for intern skoling og holder ledelsen oppdatert på utviklingen i reformløpet (intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet; intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet; intervju med forbundsstyremedlem i FO). Kommune- og regionreformen utvikles på nasjonalt nivå, men iverksettes ute i kommunene og fylkene. Arbeidstakerorganisasjonene har en egen organisasjonsstruktur som følger kommune- og fylkesgrensene, og følger kommune- og regionreformen på alle tre nivåer parallelt. Utøvelse av påvirkning overfor sentrale beslutningstakere skjer gjennom ledelsen i organisasjonene (ibid). De sentrale sekretariatene

har økonomisk, juridisk og faglig-politisk kompetanse, noe arbeidstakerorganisasjonene benytter både på lokalt og nasjonalt nivå. Utdanningsforbundet benyttet juridisk og forhandlingskompetanse i sekretariatet for å støtte egne tillitsvalgte i sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. Utdanningsforbundet forventer å bruke disse ressursene mye mer når sammenslåingsvedtak skal iverksettes frem mot 1.1.2020 (intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). Alle organisasjonene har tydelige sentrale føringer på tillitsvalgtes rolle i kommune- og regionreformen. Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta har policy-dokumenter og veiledere om kommune- og regionreformen som går ut til tillitsvalgte i kommunene og fylkene. Policy-dokumentene og veilederne inneholder informasjon om lov- og avtaleverk, alternative kilder til kunnskap om kommunestruktur og erfaringer fra tidligere kommunereformprosesser (Fagforbundet 2014a; Delta 2016a; Utdanningsforbundet 2015). Organisasjonene har videre har rundskriv til tillitsvalgte som går ut på en mer regelmessig basis (for eksempel Fellesorganisasjonen u.å.). Felles for alle organisasjonene er at de har utviklet opplegg for skolering, oppfølging og ledelse av tillitsvalgte i sammenslåingsprosesser. Fagforbundet, Fellesorganisasjonen og Delta har en nettportal med faktabank, lov- og avtaleverk og annen informasjon (Fagforbundet 2016b; Fellesorganisasjonen 2017b; Delta 2016a). Arbeidstakerorganisasjonene har videre organisert et stort antall konferanser og samlinger med kommune- og regionreform som tema, som denne oppgaven skal komme tilbake til.

6.2.3 Direkte kanal

6.2.3.1 Korporativ strategi

Den korporative strategien, slik den er definert av Binderkrantz (2005: 60-65), åpnes gjennom tildeling av deltakelsesrettigheter. Arbeidstakersiden og deres organisasjoner har tradisjonelt hatt en nær kobling med politiske beslutningstakere på alle nivåer. Arbeidstakerorganisasjonene har en fast kontaktflate med regjering og Storting, samt møter av en mer ad hoc-karakter som supplement. Tillitsvalgte ute i kommunene har kort avstand til rådmenn og politikere. Gjennom medvirkning ad hoc eller i faste utvalg sikres organisasjonene innflytelse på den politikken som føres til enhver tid. For arbeidstakerorganisasjonene er deltakelsesrettigheter, relasjoner med beslutningstakere, medbestemmelsesinstituttet og føringene i lov- og avtaleverk en viktig innflytelsesberedskap. Som denne oppgaven har vært inne på er alle forbundene opptatt av medbestemmelse, både sentralt og gjennom sine lokalt tillitsvalgte. Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta skriver i sine veiledere for

tillitsvalgte at medbestemmelse må utøves i alle fora hvor beslutninger fattes, også de steder hvor ansatte mangler lov- og avtaleregulert medbestemmelse (Fagforbundet 2015b; Delta 2016a; Utdanningsforbundet 2015). Etter at KMD varslet oppnevningen av et ekspertutvalg og en referansegruppe som skulle ligge til grunn for regjeringens kommune- og regionreformen, søkte Unio om deltakelse:

«Tidlig i prosessen ba vi om å få være med i referansegruppen til ekspertutvalget, det fikk vi avslag på [...]. Så fikk vi til svar at den var allerede nedsatt» (Intervju seniorrådgiver i Unio)

Unio er her kritiske til manglende deltakelse fra de ansattes organisasjoner i utredningsarbeidet som ligger til grunn for reformen. Delta, som i utgangspunktet ikke er avvisende til kommune- og regionreformen, er også kritisk til regjeringens manglende ønske om å inkludere arbeidstakersiden i utredningsarbeidet:

«Poenget er at vi kunne gjort mye, men ekspertutvalget legger en del premisser uten at du får de ansattes perspektiver med. Det gjelder ikke bare oss, men også brukerorganisasjoner, interessepolitiske organisasjoner, det er ikke denne regjeringen interessert i. Da får du sånne reaksjoner som dette» (Intervju pol. rådgiver i Delta).

Fellesorganisasjonen hadde i januar 2014 et møte med KMD med kommune- og regionreformen, barnevern og NAV som tema (Fellesorganisasjonen 2014b). Fellesorganisasjonen uttalte seg her kritisk til ekspertutvalget for kommunereformen, først og fremst ved utvalget i seg selv:

«Fellesorganisasjonen har sett på sammensetningen av ekspertutvalget som regjeringen har nedsatt, og vi reagerer på at verken fagorganisasjoner eller brukerorganisasjoner er representert» (ibid).

Kontakt i direkte kanaler kan ifølge Binderkrantz (2005) ha en fast eller midlertidig karakter. Arbeidstakerorganisasjonene er, uavhengig av den politiske organiseringen, store organisasjoner med mange medlemmer. Organisasjonene besitter store ressurser og har kompetanse som også beslutningstakere kan ha nytte av. Det gir arbeidstakerorganisasjonene tilgang til beslutningstakere. Utdanningsforbundet formulerer det på følgende måte: *«hvis vi ber om møter, så får vi det»* (Intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet). For eksempel hadde KMD møte med FO i januar 2014 (Fellesorganisasjonen 2014d), Unio i februar 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015d) og alle hovedorganisasjonene i juni 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016e). Etter at KMD i 2014 la koordineringsoppdraget for kommunenes egne sonderinger til fylkesmennene, reagerte alle

hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden på det de opplevde som manglende involvering. 16. desember 2014 sendte LO, Unio, YS og Akademikerne en felles henvendelse til KMD (Unio 2014). Her viste hovedorganisasjonene til HAs krav til medbestemmelse og ba samtidig om at hovedorganisasjonene skulle være representert med fire representanter hos fylkesmennene, en fra hver hovedorganisasjon. I henvendelsen til KMD heter det at «*medvirkning fra de tillitsvalgte vil være en forutsetning for oppslutning og tillit til prosessen blant de ansatte*» (Ibid). Etter denne felles henvendelsen innkalte KMD i juni 2015 LO-K, Unio, YS-K og Akademikerne kommune til møte om kommune- og regionreformen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015c). I etterkant av møtet oppdaterte KMD reformveilederen og tok på nytt kontakt med fylkesmennene der behovet for medbestemmelse og involvering av tillitsvalgte ble fremhevet (Unio 2016b). Statsråd i KMD skal også ha kommunisert tilbake til arbeidstakerorganisasjonene at han ønsker å involvere forbundene og deres tillitsvalgte (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet). Unio erfarte imidlertid at problemet med manglende medbestemmelse vedvarte også i etterkant av dialogen mellom arbeidstakerorganisasjonene og KMD:

«I prosessene hos fylkesmennene opplevde vi at det var helt tilfeldig om vi ble inkludert eller ikke. Selv etter at brevet fra statsråden ble sendt ut etter at alle hovedorganisasjonene mente at det var viktig, så ble vi ikke involvert overalt. Så det mente vi ikke var bra nok» (Intervju med seniorrådgiver i Unio):

Arbeidstakerorganisasjonenes direkte medbestemmelse i omstillings- og sammenslåingsprosesser ute i kommunene følger av lov- og avtaleverk. Lov- og avtalefestet rett til medbestemmelse er i utgangspunktet en helt grunnleggende innflytelsesberedskap for arbeidstakerorganisasjonene. Som denne oppgaven har vært inne på er imidlertid ikke PSU pålagt kommunene på samme måte som fellesnemnd (Deloitte 2015), og flere av organisasjonene hevder på at muligheten for medvirkning enten er fraværende eller at det kommer i gang for sent i prosessen (intervju med seniorrådgiver i Unio; intervju med forbundsstyremedlem i Fellesorganisasjonen). Unio hevder videre at statsråden har et stort ansvar for at arbeidstakerorganisasjonene sikres lov- og avtalefestet medbestemmelse i kommunene. Unio hevder her at medbestemmelsen ute i den enkelte kommune henger sammen med regjeringens reform, slik at det påløper statsråden et ansvar for å sørge for at kommunene opprettholder lov- og avtaleverk (Intervju med seniorrådgiver i Unio). Unio tok opp igjen utfordringen med manglende medvirkning i høringen om oppgavemeldingen i kommunal- og forvaltningskomitéen i april 2015:

«Eksempelet fra Sandefjord, Andebu og Stokke gir ikke noen gode føringer på det, vi måtte for å delta i denne sammenslåingen, og vi kan gjerne kjempe videre, men vi ønsker at det skal gå automatikk i at tillitsvalgte blir tatt med på alle nivåer» (Stortinget 2015a).

På spørsmål om hvorvidt forbundet opplever å bli lyttet til i reformprosessen svarer seniorrådgiver i Unio følgende: *«Joda, vi blir lyttet til. Men vi har oftere stått mer på utsiden og banket på døren enn ønskelig»* (Intervju med seniorrådgiver i Unio). Utdanningsforbundet peker på at ikke alle former for medbestemmelse er skapt likt, og at det er forskjell mellom medbestemmelse før beslutning om sammenslåing og medbestemmelse etter beslutning om sammenslåing (Utdanningsforbundet 2014). Nestleder i Fagforbundet Odd Haldgeir Larsen hevder at de tillitsvalgte involveres for lite og for sent i prosessen: *«Vi har jevnlig møter med fylkeskretsene, og mitt inntrykk er at fram til en intensjonsavtale er på plass, er de tillitsvalgte i mange kommuner lite involvert»* (LO-aktuelt 2016). Fellesorganisasjonen peker på at de må jobbe aktivt for å sikre seg den medvirkningen de skal ha i henhold til Hovedavtalen (Intervju med forbundsstyremedlem i Fellesorganisasjonen).

Det er også ulikhet mellom organisasjonene med hensyn til hvorvidt de er organisert inn i eller ut av prosesser. Fagforbundet har, på grunn av sin dominans som det desidert største forbundet, ikke erfart at deres tillitsvalgte mangler medbestemmelse i sammenslåingsprosesser ute i kommunene (intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet). Eller som Fagforbundet sier det: *«Vi er størst. Hvis det bare er en som skal være representert så er det Fagforbundet som er den selvsagte»* (ibid). Fellesorganisasjonen har et formalisert samarbeid mellom Fagforbundet, både direkte, gjennom LO-K og innen LO-familien (intervju med forbundsstyremedlem i Fellesorganisasjonen). Delta og Unio peker på at manglende representasjon i relevante styrever og utvalg er et problem, også der andre hovedorganisasjoner er representert (intervju med politisk rådgiver i Delta; intervju med seniorrådgiver i Unio). Deltas veileder til de tillitsvalgte er tydelig på at både HA og AMLs formuleringer om medbestemmelse viser til arbeidstakernes tillitsvalgte på generell basis, og ikke begrenset til de største forbundene (Delta 2016a). Deltas tillitsvalgte som mangler representasjon i PSU eller i andre utvalg oppfordres om å gå direkte på rådmannen og hans eller hennes stab for å få innflytelse på aktuelle saker og spørsmål (Delta 2016a). Den politiske organiseringen av omstillingsprosessene ute i kommunene åpner for bredere representasjon enn i PSU, som for eksempel i prosessen med Sandefjord, Andebu og Stokke der FO ble trukket inn i to av arbeidsgruppene under PSU. FO tilegnet seg på den måten direkte innflytelse over de områdene hvor forbundet har sterkest objektive interesser (Grimstad 2017).

Deltakelse i relevante råd og utvalg kan for arbeidstakerorganisasjonene innebære et gjensidig ansvar. Fagforbundet har sterke innvendinger mot kommune- og regionreformen, men er likevel tydelige på at de vil følge opp vedtak når disse er fattet:

«Vi fortsetter derfor med kritiske blikk på regjeringens politikk, samtidig som vi tar aktivt del i de kommunesammenslåingsprosesser som følger av fattede vedtak» (Fagforbundet 2016b).

Ifølge Fagforbundet innebærer det norske trepartssamarbeidet at det også påligger arbeidstakerorganisasjonene og deres tillitsvalgte å respektere utfallet av politiske vedtak. Fagforbundet hevder videre at ved å opptre redelig overfor beslutningstakere så styrkes også deres innflytelse:

«Vi opplever at innflytelsen vår har blitt betydelig styrket gjennom at vi har vist at vi er redelige i måten vi jobber på og tar det ansvaret som vi må ta når vi er enige om hvilken vei vi skal gå» (intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

FO hevder videre at som arbeidstakerorganisasjon må de søke innflytelse også når de er grunnleggende negative til den policy som er foreslått:

«Vi er jo uenige, men vi må påvirke likevel. For eksempel NAV-reformen. Mange av tingene som ble gjennomført var vi jo ikke enig i, men vi tenker likevel at man må gjøre det beste ut av det og jobbe videre med det» (intervju forbundsstyremedlem i FO)

6.2.3.2 Parlamentarisk strategi

Binderkrantz (2005) definerer den parlamentariske kanalen som ad hoc eller fast kontakt mellom organisasjoner og folkevalgte. Organisasjoner kan følge en parlamentarisk strategi for påvirkning og innflytelse gjennom Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Regjeringens opplegg til kommune- og regionreformen ble først behandlet i Stortinget i juni 2014. Senere har inntektssystemet, funksjons- og oppgavestruktur og kommune- og regioninndeling også gått veien om Stortinget. Hovedorganisasjonene mener at initiativet i kommune- og regionreformen ligger hos regjeringen, men at det likevel er rom for enkelte omkamper i Stortinget. Stortinget har aktivt endret deler av kommune- og regionreformen gjennom sin behandling av regionreformen, inntektssystemet og oppgavemeldingen. Ifølge Binderkrantz (2005) kan den parlamentariske kontakten være en fast møteplass, eventuelt som en ad hoc-kontakt knyttet til enkeltsaker. For eksempel møtte Fagforbundet i kommunal- og forvaltningskomitéen våren 2014 for å presentere deres erfaringer med Sammen for en bedre kommune-programmet (Stortinget 2014a). Den parlamentariske kontakten kan videre være av

en mer formell karakter, som for eksempel i komitéens høringer. I forbindelse med oppgavemeldingen ble det avholdt høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, hvor Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet og Unio la frem sine syn for komitéen (Stortinget 2014a). I oppgavemeldingen foreslo regjeringen at noen kommuner under visse forutsetninger kunne overta ansvaret for videregående opplæring. Forslaget fikk ikke støtte i Stortinget (Innst 333 S (2014-2015) s. 50-51). Unio og Utdanningsforbundet var spesielt kritisk til forslaget om å overføre videregående opplæring til enkelte storkommuner:

«Det var et forslag som vi var veldig imot, og vi drev en aktiv lobbyvirksomhet overfor Stortinget når det gjaldt det forslaget. Og som kjent så gikk flertallet mot [...]. Det var viktig for oss å møte partiene som kunne utgjøre et flertall. Kristelig folkeparti, Venstre, Arbeiderpartiet har vært veldig viktige» (ibid).

Arbeiderpartiets nestleder Hadia Tajik pekte særlig på argumentasjonen i høringssvarene fra Den norske tannlegeforening (Akademikerne) og Tannhelsesekretærenes Landsforbund (YS) i sin begrunnelse for at Arbeiderpartiet gikk mot å overføre tannhelse til kommunene (ANB 2017b). I Stortingets høring om nytt inntektssystem for kommunene, stilte Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Fellesorganisasjonen og flere andre organisasjoner seg kritisk til regjeringens forslag til nytt inntektssystem for kommunene våren 2016 (Schjønberg, 2016a). Venstre og KrFs representanter i kommunal- og forvaltningskomitéen pekte spesielt på høringsuttalelsene fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet som spesielt viktige for deres beslutning i saken. KrF valgte her å ikke støtte regjeringens forslag, som istedenfor dannet flertall med Venstre om et modifisert forslag til nytt inntektssystem (Schjønberg 2016b). I februar 2017 kom Venstre, Frp og Høyre til enighet om å tvinge 13 kommuner til å gå sammen med 15 andre og forme 8 nye kommuner. Fagforbundet, som motsetter seg all bruk av tvang i reformen, sier at de ser forslaget fra stortingsflertallet som nettopp et forslag. Fagforbundet vil derfor jobbe for å stoppe forslaget når det i løpet av våren 2017 kommer tilbake til Stortinget ved behandling av ny kommuneinndeling fra 2020 (Aspen 2017). Delta har møtt i kommunal- og forvaltningskomitéen, helse- og omsorgskomitéen og utdanningskomitéen for å fremme sine interesser aktivt gjennom hele prosessen. Delta har også møtt partigruppene for å forsøke å få innflytelse på partienes stortingsprogrammer for neste periode:

«Vi har hatt bilaterale møter med de fleste partier. Vi har gitt innspill til alle partienes programkomitéer. Jeg møtte blant annet i Fremskrittspartiets programkomité [...] og det var veldig mye rundt kommunereform» (Intervju med politisk rådgiver i Delta).

Arbeidstakerorganisasjonene har også i andre sammenhenger tatt i bruk den parlamentariske kanalen for politisk innflytelse. Akademikerne tok opp kommune- og regionreformen i

høringen om forslag til statsbudsjett for 2017 (Samfunnsvitene 2016). Fagforbundet møtte i Stortinget i 2014 for å presentere sine erfaringer med Sammen for en bedre kommune-programmet (Stortinget 2014a).

6.2.4 Indirekte kanal

6.2.4.1 Medie- og informasjonsstrategien

Medie- og informasjonsstrategien og mobiliseringsstrategien er ifølge Binderkrantz (2005) to former av indirekte strategier for politisk innflytelse. De indirekte kanalene skiller seg fra de direkte kanalene ved at de er rettet mot samfunn og befolkning, heller enn direkte mot beslutningstakere. Medie- og informasjonsstrategien innebærer strategisk informasjons- og kommunikasjonsarbeid for å legge press på beslutningstakere eller mobilisere offentligheten. Dette kan skje gjennom tradisjonelle medier, publikasjoner eller sosiale medier. Grant (2004) ser medie- og informasjonsstrategien som en reservekanal eller tilbakefallskanal for organisasjoner som mangler institusjonelle goder. Med bakgrunn i Grant kan det derfor forventes at organisasjoner med mindre institusjonelle goder i større grad vil benytte indirekte kanaler, mens organisasjoner med institusjonelle goder vil bruke direkte kanaler. Ifølge Page (1999) er imidlertid ikke outsider/insiderdikotomien et nyttig skille i studiet av interesseorganisasjoner og deres strategianvendelse. Binderkrantz (ibid: 66) hevder her at medie- og informasjonsstrategien og mobiliseringsstrategien gjerne er supplerende kanaler for politisk innflytelse som er ment å forsterke budskap fremmet i direkte kanaler. Schattschneider (1957; 1960) hevder at strategiske aktører kan ha en interesse i konfliktens omfang, og dermed ha et ønske om å utvide eller begrense konfliktnivået. Gjennom å følge en privatiserende strategi vil organisasjoner velge å ta dialogen direkte overfor beslutningstakere, heller enn å henvende seg mot offentligheten. Alternativt kan organisasjonene følge en sosialiserende strategi, og dermed ha et strategisk begrunnet ønske om å utvide konfliktnivået. Organisasjoner som forventer å tape på en nært forestående beslutning kan ifølge Schattschneider forventes å benytte en sosialiserende strategi (ibid). Det er derfor ulike teoretiske tilnærminger til organisasjoners strategianvendelse. I dette kapitlet vil oppgaven presentere funn som knytter seg til anvendelse av medie- og informasjonsstrategien.

Alle hovedorganisasjonene har sentrale sekretariater som jobber med informasjon, kunnskap og politisk kommunikasjon. Publikum for denne kommunikasjonen kan være offentligheten, egen medlemsmasse og beslutningstakere. Fagforbundet har gått lengst i å utfordre

kunnskapsgrunnlaget for kommune- og regionreformen, og dermed dens legitimitet og troverdighet:

«Vi var i utgangspunktet veldig kritiske til disse her såkalte ekspertene. Det ble jo kalt ekspertutvalg, det er det ingen som snakker om lenger» (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

Fagforbundet har utarbeidet et policydokument og en veileder som har gått ut til tillitsvalgte (Fagforbundet 2014a; Fagforbundet 2015b). Forbundet har videre en egen nettside om kommune- og regionreform som oppdateres hyppig, og har også deltatt hyppig i det offentlige ordskiftet. I Fagforbundets veileder for tillitsvalgte omtales medie- og informasjonsstrategien som forbundets viktigste arena for å utøve innflytelse. Fagforbundet hevder at kommune- og regionreformen gjennomføres på sviktende kunnskapsgrunnlag, og hevder at kommunene aktivt må oppfordres til å velge nullalternativet i de lokale prosessene (Fagforbundet 2015b). Fagforbundet skriver følgende i sin veileder for tillitsvalgte:

«I påvirkningsarbeidet vårt er det viktig at spørsmålet om kommunesammenslåing ikke kun blir en fagforeningssak. Det er viktig å skape et engasjement blant kommunens innbyggere, slik at folkeavstemning blir et folkekrav» (Fagforbundet 2015b).

Fagforbundet har dermed hatt et ønske om å aktivt utvide konflikten rundt kommune- og regionreformen, og trekke inn befolkningen gjennom lokale prosesser og folkeavstemninger. Fagforbundet og Lokalsamfunnsforeningen støttet publiseringen av boken Folkestyre eller elitestyre i 2016, hvor også FOs leder Mimmi Kvisvik har skrevet et kapittel om interkommunale samarbeid. Folkestyre eller elitestyre samler et sett med aktører som alle er kritiske til kommune- og regionreformen og regjeringens kunnskapsgrunnlag (Jansen & Jensen 2016). På LSFs lansering av Folkestyre eller elitestyre på Litteraturhuset i Oslo i april 2016 innledet Fagforbundets leder Mette Nord, som blant annet uttalte følgende:

«Store samfunnsendringer krever kunnskap om hva vi har, hva vi vil og hva vi får dersom vi skal lykkes. Kommunereformen og regjeringens ønske om enda mer sentralisering bygger verken på folkekrav, forskning eller fakta» (Res Publica 2016).

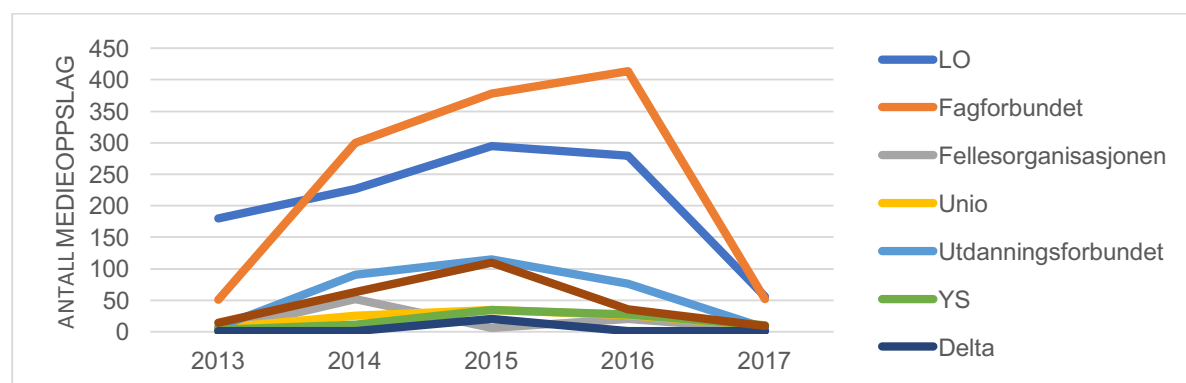
Professor ved HiHM Bjarne Jensen, en aktiv skikkelse hos LSF og en av redaktørene bak Folkestyre eller elitestyre, har siden blitt ansatt som spesialrådgiver i Fagforbundet sentralt (Fagforbundet u.å.). Det samme har tidligere høgskolelektor ved HiHM Alexander Berg Erichsen (ibid), som har flere publikasjoner om kommunestørrelse, -struktur og -reform (Erichsen et al 2015; Erichsen 2013).

Organisasjonene har i ulik grad og på ulike måter benyttet både egne kanaler og tradisjonelle medier som innflytelseskanal. Et eksempel på sentral bruk av lokale medier er Fagforbundets innlegg *Kommunereformen ingen har bedt om* (se for eksempel Flakne 2014), som har stått på trykk med ulike forfattere i 10 lokal- og regionaviser i 7 fylker mellom 12.08 og 20.10 i 2014, noe som nok betyr at innlegget er forfattet sentralt og sendt ut til fylkesleddene for å videresende i eget navn. Innlegget *Reformen ingen vil ha* (se for eksempel Brandvik 2017) fra Den norske tannlegeforening (Akademikerne) har med noe variasjon i tittel stått på trykk med ulike forfattere i 21 aviser i 10 fylker mellom 15. og 27. mai 2017. Fagforbundets innlegg *Hva nå, norske kommuner?* (se for eksempel Arnesen 2016) har stått på trykk med ulike forfattere i 15 aviser i 6 ulike fylker i perioden 13.07 til 27.08 i 2016. Fagforbundet hevder det har vært viktig å kontre regjeringens reform, og tilby sine tillitsvalgte og andre støttespillere et alternativt kunnskapsgrunnlag:

«Dette er fakta, dette er kunnskap, dette kan dere gå ut med og lage innlegg på i lokalavisa og påvirke folkeavstemninger. Det er ikke tvil om at Fagforbundet har hatt en sentral rolle der» (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

Unio, YS og Akademikerne har, som denne oppgaven har vært inne på tidligere, en mer overordnet politikk på kommune- og regionreformen, og tar ikke stilling til sammenslåingsdiskusjonene. Deltas tillitsvalgtveileder og skoleringen av tillitsvalgte legger vekt på bruk av medier dersom tillitsvalgte mangler representasjon eller støter på andre former for motstand (Delta 2016a; intervju med politisk rådgiver i Delta). Også Utdanningsforbundet omtaler mediebruk i sitt ressurshefte for tillitsvalgte (Utdanningsforbundet 2015). Akademikerne har på ulike tidspunkt uttalt seg om kommune- og regionreformen, som for eksempel om ekspertutvalgets første delrapport (NRK P2 2014) og om Rattsø-utredningen (NRK1 2014). Gjennom Rattsø-utredningen (Rattsø 2014) har Akademikerne sammen med NHO bidratt til å etablere et eget kunnskapsgrunnlag, som delvis støtter opp under regjeringens kommune- og regionreformen. Ved hjelp av en enkel medieanalyse i A-tekst Retriever vises i figur 6 antallet unike medieoppslag hvor minst en av organisasjonene og «kommunereform» eller «kommunesammenslåing» er nevnt i samme oppslag. Dette gjelder kommunereformen både på nasjonalt og lokalt nivå, i nasjonale, regionale og lokale medier.

Figur 6 Medieoppslag om arbeidstakerorganisasjonene og kommunereformen



(Kilde: A-tekst Retriever)

Som vist i figur 6 er det Fagforbundet og LO som har hatt størst tilstedeværelse i media knyttet til kommunereform eller –sammenslåing. LO og Fagforbundet hadde størst dekning i 2016, noe som kan henge sammen med at dette året ble de fleste folkeavstemningene avholdt, fylkesmennene avga sine innstillinger og inntektssystemet ble vedtatt. Akademikerne og Utdanningsforbundet hadde derimot størst dekning i 2015, noe som kan henge sammen med at organisasjonene har en sterkere interesse i oppgavefordeling og regionreformen, og i mindre grad enkeltprosesser ute i kommunene. Fagforbundet og Utdanningsforbundets høye tall kan også henge sammen med at disse organisasjonene som oftest er representert i PSU, og derfor har flere omtaler og uttalelser i forbindelse med lokale prosesser. Fellesorganisasjonen hadde størst aktivitet i 2014, mens Delta har vært lite aktive i media i hele perioden. Det kan videre bemerkes at organisasjonene viet lite til ingen oppmerksomhet til kommunestruktur og –reform før regjeringserklæringen i oktober 2013, noe som kan henge sammen med at regjeringens kommunereform ble satt på beslutningsdagsorden av regjeringspartiene selv, og ikke på grunn av noen betydelig tilstedeværelse på politisk dagsorden i forkant av valget. Utover tradisjonelle medier har også forbundene kommunikasjon i egne kanaler, som Facebook og egne nettsider. Fagforbundet har desidert størst aktivitet, med 22 innlegg om kommune- og regionreform som er delt med forbundets 28 000 følgere på Facebook ([facebook.com/fagforbundet](https://www.facebook.com/fagforbundet); fagforbundet.no). De øvrige forbundene har lite eller ingen aktivitet i egne kanaler knyttet til kommune- og regionreformen. I den grad det er aktivitet om kommune- og regionreformen i tradisjonelle og sosiale medier, så er dette stort sett utelukkende orientert rundt kommunereformen eller kommunesammenslåing ute i enkeltkommuner. For Fagforbundet og «regionreform» gis 46 treff de siste tre år til sammen, mens de andre forbundene har lite til ingen utadrettet kommunikasjon om regionreform (A-tekst Retriever).

6.2.4.2 Mobiliseringsstrategi

Ifølge Binderkrantz (2005) kan organisasjoner utøve innflytelse i indirekte kanaler gjennom mobilisering av oppmerksomhet. Gjennom folkemøter, aksjoner, demonstrasjoner eller annen aktivitet, mobiliseres oppmerksomhet nedenfra som igjen kan sette en sak på beslutningsdagsorden, eller på andre måter tilegne seg beslutningstakeres oppmerksomhet. Avgjørende innflytelsesberedskap i mobiliseringsstrategien er ifølge Binderkrantz (ibid: 62) medlemstall, aktivitetsnivå, nettverk og relasjoner med sympatiserende organisasjoner eller aktører. Mobiliseringsstrategien kan ifølge Grant (2004) ses på som en reservekanal for organisasjoner som mangler deltakelsesrettigheter, eller man kan som Schattschneider (1960) anta at organisasjoner har en strategisk begrunnelse for eventuell anvendelse av indirekte innflytelseskanaler. Det kan videre skilles mellom intern og ekstern mobilisering, der det med intern mobilisering menes skoloring og koordinert aktivitet fra egen medlemsmasse, mens ekstern mobilisering innebærer at en organisasjon mobiliserer i nettverk med aktører også utenfor egen medlemsmasse (Binderkrantz 2005: 60-65).

Organisasjonene er ulike med hensyn til ideologi, noe som også kan ha konsekvenser for strategivalg. Mens LO-forbundene har et faglig-politisk samarbeid med Arbeiderpartiet, er Unio, YS og Akademikerne partipolitisk uavhengige. LO-leder Gerd Kristiansen (fra mai 2017 Hans Christian Gabrielsen) og Fagforbundet-leder Mette Nord sitter begge i Arbeiderpartiets sentralstyre (Arbeiderpartiet u.å.). Både LO og Fagforbundet støtter de rødgrønne partiene økonomisk, og Fagforbundet alene gir 9,5 millioner i valgkampstøtte til Ap, Sp og SV ved stortingsvalget i 2017 (Flakstad 2017). LO og Fagforbundet har i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget i 2015 og stortingsvalget i 2017 vært tydelige på at de vil trekke kommune- og regionreformen inn i valgkampen (Kristiansen 2015; Fagforbundet 2014a). Fagforbundet skriver følgende i sitt policy-dokument om kommune- og regionreformen:

«Det betyr at vi våren 2017 kan stå ovenfor en stortingsbehandling av kommunestrukturen der et knapt flertall fatter beslutning om tvangssammenslåing av et stort antall kommuner. Da vil dette spørsmålet bli trukket inn i stortingsvalgkampen og et nytt stortingsflertall og en ny regjering vil kunne gjøre om vedtakene etter valget»
(Fagforbundet 2014a)

Fagforbundet hadde dermed allerede i 2014 en forventning om at et regjeringsskifte skulle føre til stans i kommune- og regionreformen. Fagforbundet-leder Mette Nord uttalte videre på LOs Kommunalkonferanse i 2014 at *«det blir en viktig sak for oss i valgkampen - det kan jeg love»* (Krossli 2014). Også i forbindelse med 1. mai-markeringene er kommune- og regionreformen

trukket inn som tema og parole (Se for eksempel Simonsen 2017). 1. mai-markeringen i Bindal, en av kommunene som blir tvangssammenslått, ble gjestet av Sp-leder Trygve Slagsvold Vedum og Aps Lisbeth Berg-Hansen. Markeringen ble benyttet til å demonstrere mot tvang i kommune- og regionreformen (Lysvold & Rørstad 2017).

Fagforbundet har i sin strategi lagt vekt på lokal mobilisering, faglig-politisk samarbeid og nettverksbygging (Fagforbundet 2015b). Det faglig-politiske samarbeidet består av både nasjonale og lokale samarbeidsorganer mellom LO-forbundene og Arbeiderpartiets tillitsvalgte og folkevalgte. Fagforbundet og Fellesorganisasjonen har videre utviklet et samarbeid med Lokalsamfunnsforeningen (LSF), et nettverk av kommuner som er negative til kommune- og regionreformen (Fagforbundet 2015c; intervju med forbundsstyremedlem i Fellesorganisasjonen). LSF har 147 medlemskommuner, i tillegg til Fagforbundet og FO (Lokalsamfunnsforeningen u.å.; intervju med forbundsstyremedlem i Fellesorganisasjonen). LSF skriver følgende om betydningen av Fagforbundet i motstanden mot kommune- og regionreformen i et Facebook-innlegg 23. februar 2017:

«Fagforbundet er den største arbeidstakerorganisasjonen i kommuner og fylker med flere hundre tusen medlemmer! Det er svært viktig at denne organisasjonen sier klart fra - mot tvangssammenslåing». (Lokalsamfunnsforeningen 2017b).

LSF beskriver videre Fagforbundet som en viktig samarbeidspartner, og advarer mot at det de opplever som tvangsmekanismer i kommune- og regionreformen vil kunne bli videreført dersom det blir fortsatt borgerlig flertall etter stortingsvalget i 2017:

«Lokalsamfunnsforeningen har samarbeidet med Fagforbundet i en årrekke nå. Det er en viktig samarbeidspartner og det er også viktig å huske på at den bølgen av tvangsbruk som vi nå ser er begynnelsen på vil bli videreført de neste årene hvis velgerne støtter de fire partiene i valget» (ibid).s

LSF ledes av Sp-ordfører og høgskoleprofessor Ole Gustav Narud (Lokalsamfunnsforeningen u.å.). Narud var også del av LSFs forløper, Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner (ATK) (Narud 2010). ATK hadde til formål å motarbeide Arbeiderpartiets kommune- og regionreform i 1989-1995. ATK kultiverte den gang et samarbeid med Fagforbundets forløper, Norsk Kommuneforbund, da ledet av Jan Davidsen (ibid). Davidsen tok i 2009 initiativ til opprettelsen av LSF, og er nå styremedlem i foreningen (Lokalsamfunnsforeningen u.å.). I sin avskjedstale på Fagforbundets landsmøte i 2013 oppfordret Davidsen forbundet til å bygge allianse med LSF og andre som ønsker å utfordre regjeringens politikk (Davidsen 2013).

Regjeringen valgte å gjennomføre kommune- og regionreformen som en i utgangspunktet frivillig prosess der kommunene på egenhånd skulle sondere med sine nabokommuner. Det ble avholdt 217 folkeavstemninger om kommunesammenslåing (Distriktssenteret 2017), og det ble avholdt innbyggerhøring og folkemøter i kommuner med og uten folkeavstemning. Fagforbundet har gått tungt inn i lokale folkeavstemninger og folkemøter. Fagforbundet hevder at de spilte en stor rolle i resultatene av de lokale prosessene:

«Vi var med å organisere møter rundt omkring i kommunene i forbindelse kommunereformen, og før folkeavstemningene, så der hadde vi en stor mulighet til å påvirke resultatene» (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

Fagforbundet peker på at *«det har vært lett å mobilisere fordi det er mye usikkerhet rundt hva sammenslåingene av kommuner vil føre til»* (Fagforbundet 2016b). Fagforbundet sentralt har stilt opp med innleder på folkemøter, og har ifølge forbundet selv delt dette arbeidet med LSF og LO-tenketanken For velferdsstaten (Fagforbundet 2015c). Fagforbundet og LSF har deltatt på folkemøter i kommunal regi, samt ved folkemøter som har vært arrangert av andre eller av Fagforbundet selv. Et eksempel på et slikt folkemøte ble arrangert i Verdal i mai 2016 av Fagforbundet, LO, Ap, SV og KrF, hvor professor Bjarne Jensen var innleder (Friberg 2016). Fagforbundet og LSF har videre gått sammen om nasjonale konferanser om kommune- og regionreform i 2014, 2015, 2016 og 2017 (ABC Nyheter 2014; Fagforbundet 2016e: Lokalsamfunnsforeningen 2017). I forkant av KPT 2015 avholdt Fagforbundet og LSF et seminar for ordførere og rådmenn om kommune- og regionreformen (Krossli 2015). I februar 2017 avholdt LSF, Fagforbundet og Politiets Fellesforbund en felles konferanse om politireformen og kommune- og regionreformen (Lokalsamfunnsforeningen 2017a). LSF har videre deltatt med egne innledninger og politiske verksteder om kommune- og regionreformen på LO-Ks kommunalkonferanser i 2014, 2015 og 2016 (LO Kommune 2015; LO Kommune 2017).

Fagforbundet og LSF har videre mobilisert motstand fra ordførere. LSF organiserte i 2014 rundt 100 av Arbeiderpartiets 152 ordførere i et opprop mot kommune- og regionreformen (Torjusen 2014). Oppropet ble organisert av LSF ved Skiptvedt-ordfører Svein Olav Agnalt (ibid). Fagforbundet har på sine nettsider delt dette oppropet med pressemelding og LSFs brev til Arbeiderpartiet. I brevet til Arbeiderpartiets ledelse vises det til en meningsmåling fra TNS Gallup hvor det ifølge LSF fremkommer at 71% av Arbeiderpartiets velgere er negative til tvangssammenslåing av kommuner (Fagforbundet 2014f). Meningsmålingen ble gjennomført på oppdrag fra Lokalsamfunnsforeningen like før stortingsvalget i 2013 (Gullestad 2013). I

forkant av kommune- og fylkestingsvalget i 2015 organiserte LSF et nytt opprop med 110 ordførere fra alle partier utenom Fremskrittspartiet (Kihl 2015). Oppropsteksten gikk her lengre enn oppropet i 2014 ved at den spesifikt omtaler sentrale reformelementer. Det ble i oppropet protestert mot korte tidsfrister, sentralisering av makt hos Fylkesmennene, fjerning av reformtilskudd etter kort tid og frykt for svakere økonomi i småkommuner (ibid). Høyres generalsekretær advarte i et brev til sine ordførere mot å støtte oppropet, men to Høyreordførere valgte likevel å signere (NTB 2015). I 2016 organiserte LSF et nytt opprop, denne gang mot regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Oppropet samlet 271 ordførere, hvorav 166 av Arbeiderpartiets 203 ordførere (Lokalsamfunnsforeningen 2016). Oppropsteksten ble, sammen med listen over ordførere som støtter oppropet, sendt inn som høringssvar i regjeringens høring om endring i inntektssystemet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016d). Fagforbundet viser til oppropet i et utspill om inntektssystemet på sine nettsider (Fagforbundet 2016i). Spesialrådgiver i Fagforbundet og tidligere Ap-statsråd Hallvard Bakke omtaler oppropet i en kronikk som var på trykk i Klassekampen 19. april 2016 (Bakke 2016).

Akademikerne er den av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden som har vært mest positiv til kommune- og regionreformen, dette blant annet fordi et flertall av Akademikernes medlemmer ifølge forbundets egne undersøkelser ønsker en kommune- og regionreform (Stortinget 2016a). Akademikerne har på noen områder hatt et samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Akademikerne og NHO arrangerte i mai 2014 en konferanse om kommune- og regionreform hvor blant andre statsråd i KMD, NTNU-professor Rattsø og NHO-direktør Kristin Skogen Lund innledet (Akademikerne 2014c). Akademikerne ved noen anledninger vært ute i media og uttalt støtte for reformen, som for eksempel angående ekspertutvalgets første delrapport (NRK P2 2014) og Rattsø-rapporten (NRK1 2014). Utdanningsforbundet og Delta har i mindre grad opptrådt mobiliserende knyttet til kommune- og regionreformen, noe som kan henge sammen med at disse forbundene er partipolitisk uavhengige og derfor har mindre interesse i å ta i bruk indirekte kanaler for politisk innflytelse. I den grad de partipolitisk uavhengige organisasjonene har anvendt mobiliseringsstrategien så er det først og fremst rettet mot egne medlemmer og tillitsvalgte. Delta har her valgt å legge ressurser i skolering av tillitsvalgte: «*Vi samler jo en 2000-2500 tillitsvalgte på regionsamlinger hvert år, og der har dette vært tema to ganger [...]*» (Intervju med politisk rådgiver i Delta). Delta har ikke et prinsipielt standpunkt overfor kommune- og regionreformen, men er opptatt av medbestemmelse og prosesser. Delta har i den sammenheng

skolert tillitsvalgtapparatet til å bedre kunne ivareta forbundets interesser i lokale og regionale prosesser:

«Så har vi jobbet med å trene tillitsvalgtapparatet på de endringene som kan komme. Og det har gått på media, pressgrupper, streiker, aksjoner og lignende. Og dette jobber vi fortsatt med» (ibid).

LO-K har hatt kommune- og regionreform som tema på kommunalkonferansene i 2014, 2015 og 2016 (LO Kommune 2017; LO Kommune 2015). Fagforbundet har hatt skoleringer på kommune- og regionreform for tillitsvalgte ute i fylkeslagene (Fagforbundet 2015c). Delta har rundt 2000 tillitsvalgte på regionale skoleringer hvert år, hvor kommune- og regionreform har vært tema to ganger (Intervju med politisk rådgiver i Delta). Akademikerne har arrangert kommunekonferanse med kommune- og regionreform som tema, og har også satt fokus på saken i arrangementer i forbindelse med Arendalsuka (Akademikerne 2014c; Akademikerne 2014b).

6.3 Politisk organisering og reformstrategi

Organisasjoners aktivitet er ikke bare en konsekvens av egne strategiske valg, det kan også være en funksjon av den politiske organiseringen og regjeringens valg av reformstrategi.

Politisk organisering handler om forholdet mellom stat og organisasjon, mellom aktører i og utenfor de politiske institusjonene (Egeberg 1981). Fordeling av institusjonelle goder i et samfunn er med å bestemme hvilke interesser og perspektiver som vinner frem (Christiansen & Klitgaard 2008: 30-31). For det andre har regjeringens valg av reformstrategi konsekvenser for hva slags policy som løftes og hvilke rom for medvirkning som åpnes eller lukkes, på hvilke nivåer og til hvilket tidspunkt (Christiansen & Klitgaard 2008; Baldersheim & Rose 2016). I kapittel 6.3.1 omtales den politiske organiseringen knyttet til kommune- og regionreformen, og i 6.3.2 presenteres reformstrategiens betydning for arbeidstakerorganisasjonene.

6.3.1 Politisk organisering i kommune- og regionreformen

Organisasjonene har i begrenset grad vært organisert inn i regjeringens arbeid med kommune- og regionreformen. Delta, Fellesorganisasjonen og Fagforbundet hevder at både problembeskrivelse og løsningsformulering i all hovedsak er politisk bestemt, og at regjeringen i liten grad er mottakelig for innspill eller alternative løsningsforslag (Intervju med politisk rådgiver i Delta; Fagforbundet 2014a; Fellesorganisasjonen u.å.). Verken ansatte eller tillitsvalgte ble nevnt i meldingsdelen om kommune- og regionreformen i KP 2015 eller i

inndelingsproposisjonen fra april 2017 (Prop 95 S (2013-2014); Prop 96 S (2016-2017)), og har i liten grad vist igjen i Stortingets behandling av regjeringens øvrige forslag. Akademikerne hevder imidlertid at de har vært godt involvert i reformprosessen (intervju med leder i Akademikerne kommune). Organisasjonene peker på de nasjonale kommuneprogrammene som en viktig kontaktflate mellom KMD, KS og arbeidstakerorganisasjonene (intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet; intervju med Fellesorganisasjonen; intervju med politisk rådgiver i Delta; intervju med seniorrådgiver i Unio). Kommuneprogrammene er nasjonale omstillings- og utviklingsprogrammer for ledere, hovedverneombud og tillitsvalgte som går på kvalitet i tjenester, sykefravær, heltidskultur, kompetanse og rekruttering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015a). Kommuneprogrammene ble startet gjennom *Kvalitetskommuneprogrammet* fra 2006, etterfulgt av *Sammen for en bedre kommune* fra 2011 til 2015 (ibid). Ifølge KMDs sluttrapport og evalueringsrapport av *Sammen for en bedre kommune* har programmet bidratt til redusert sykefravær, flere heltidsstillinger og mindre ufrivillig deltid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016b; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016c). Unio peker på at det er vanskelig å måle flere av målsetningene til kommuneprogrammene, men er likefullt opptatt av at partssammensatte utviklingsprogrammer for kommunesektoren må videreføres (intervju med seniorrådgiver i Unio). *Sammen for en bedre kommune* gikk ut i 2015. Statsråd i KMD inviterte samme år arbeidstakerorganisasjonene med på et nytt partssammensatt kommuneprogram i forbindelse med kommune- og regionreformen, noe arbeidstakerorganisasjonene aksepterte:

«Da Sanner kom i KMD var det aller viktigste for oss å sørge for at vi holder fast på trepartsarenaen fordi vi hadde en fot innenfor hos statsråden. Så vi aksepterte at han gjerne ville bruke dette samarbeidet til å få til sin reform» (intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet):

I retur krevde organisasjonene at det også skal være et tilsvarende program for kommuner som ikke inngår i en sammenslåingsprosess, noe KMD gikk med på:

«Da sa vi greit, på de premissene vi har gitt, med frivillighet, men vi skal også ha et program som skal jobbe mer med kompetanseutvikling i kommunesektoren, og det skal være for alle [...] Så noen ganger må vi jenke oss litt, men vi tror at det å være litt strategisk og det å telle sine kamper, det er lurt» (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet).

I 2016 formaliserte dermed KMD, KS, LO-K, Unio, YS-K og Akademikerne kommune et nytt omstillings- og utviklingsprogram ved navn *Nye kommuner* (Heretter NK) for kommuner som skal inn i en sammenslåingsprosess (Delta 2016f). NK startet opp i oktober 2016 og varer

gjennom 2017. Gjennom NK-programmet er det oppstått en fast kontaktflate mellom KMD, KS, kommuneadministrasjon, arbeidstakerorganisasjonene sentralt og tillitsvalgte ute i kommune (KS 2016c). Arbeidstakerorganisasjonene opplever at de gjennom den politiske organiseringen har et ansvar for å opptre konstruktivt

6.3.2 Regjeringens reformstrategi

6.3.2.1 Reformsymboler og politisk kommunikasjon

Kommune- og regionreformen ble varslet i valgkampen i 2013, lansert i regjeringens tiltredelseserklæring og inngår som stridstema i stortingsvalgkampen i 2017. Ifølge Christensen og Lægreid (2003) vil reformpolitikk fremmes i form av politisk kommunikasjon fra politiske entreprenører til befolkning, medier, interessegrupper, samt samarbeidende eller konkurrerende politiske aktører. Reformens entreprenør må lykkes i å knytte visse normative verdier til en bestemt policy. Politiske ledere og policyentreprenører er avhengige av å sørge for en vellykket kobling mellom policy-strømninger, mellom problembeskrivelse og løsningsformulering. Målsetningene for en gitt reformpolicy formuleres og kommuniseres gjerne i form av brede symboler og normative verdier, noe Christensen og Lægreid definerer som reformsymboler (ibid). Reformsymbolene er gjerne vage retoriske bilder eller målsetninger med et innbakt albuerom, som for eksempel når regjeringen lover «*Nye oppgaver for større kommuner*». LO har vært kritiske til regjeringens reformsymboler, og ser kommune- og regionreformen i sammenheng med tidligere reformer:

«Svært mange planer og reformer de siste årene er blitt solgt inn ved svært forenklet å sammenlikne perfekte reformer og planer med eksisterende virkelighet. Problemene med å gjennomføre reformene og planene er blitt undervurdert. Det gjelder bl.a. NAV-reformen, samhandlingsreformen de nasjonale klimamålene og sykehusprosessen i hovedstaden. Kommunereformen synes å være spesielt dårlig planlagt» (LO 2014c).

LO er på den måten kritisk til det de ser som en tendens til at reformer lanseres som brede politiske visjoner og gjennomføres med sviktende kunnskapsgrunnlag og manglende medvirkning. Kommune- og regionreformens innhold er siden 2013 endret på flere områder, enten av regjeringen selv eller gjennom Stortinget. Imidlertid er reformsymbolene i 2017 de samme som i 2013, også for regionreformen som den gang ikke stod på dagsorden. Kommune- og regionreformens politiske begrunnelse, dens symboler og politiske kommunikasjon, kan dermed også bli betraktet som en del av regjeringens reformstrategi. I Sundvolden-erklæringen heter det at: «*En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i*

den enkelte kommune» (Statsministerens kontor 2013). I grunnlagsdokumentet for LO-sekretariatets vedtak om kommune- og regionreformen fra november 2014 uttales det at «Det er ikke helt klart hva dette med «robuste kommuner» er et svar på» (LO 2014c). I en uttalelse vedtatt i Fagforbundets landsstyre i juni 2014 etterlyser forbundet svar på hva robusthet egentlig innebærer:

«Regjeringens ekspertutvalg konkluderer med at kommunesammenslåinger er nødvendige. Påstandene er at dagens kommuner ikke kan håndtere de «nye» utfordringene. «Robuste» kommuner skal gjøre at økonomien blir bedre, demokratiet vitaliseres, kvaliteten på tjenestene øker, og det skal bli mer næringsutvikling. Med færre og større kommuner skal problemene i Kommune-Norge løses. Men hvordan?»
(Fagforbundet 2014b)

I en uttalelse vedtatt i landsstyret i Fagforbundet i 2014 stiller forbundet seg kritisk til reformsymbolene og kriteriene i ekspertutvalgets første delrapport:

«Hvilke problemer er det som løses med at kommunene gjøres større? Hva betyr det at en kommune gjøres «robust»? Blir kommunene «mer robuste» av å ha minst 15 000 innbyggere?» (ibid).

Dette selv om KMD et helt år i forveien avkreftet at det ville settes en minstegrense som kriterium i kommune- og regionreformen (Grimsrud 2014; Grimsrud 2013). Regjeringens valg av symboler og dens politiske kommunikasjon er også ledende for hvordan organisasjonenes aktivitet. Reformsymbolene er ikke nøytrale størrelser, og de har i noen tilfeller vært kilde til konflikt. I regjeringserklæringen finnes blant annet følgende begrunnelse for reformbehovet: «Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene» (Statsministerens kontor 2013). Fagforbundet reagerte tidlig på regjeringens retorikk:

«En ting jeg har lyst til å si om dette med fakta er at det var Fagforbundet som veldig tydelig gikk ut og arresterte denne oppfatningen om at små og mindre kommuner leverer ikke tjenester, de tar ikke vare på barna sine, og det var en retorikk rundt det fra regjeringen og fra ekspertutvalget sin side som vi veldig tydelig gikk ut mot i utgangspunktet [...]» (Intervju med spesialrådgiver i Fagforbundet)

Fagforbundet hevder at regjeringen mangler dokumentasjon på sin begrunnelse for reformbehovet. Også FO har reagert på at deres sektor benyttes i regjeringens begrunnelse for kommune- og regionreformen: «Man skal ikke bruke barnevernet som en brekkstang for å slå sammen kommuner» (intervju med forbundsstyremedlem i FO). Utdanningsforbundet, som er det nest største forbundet i kommunesektoren, hevder videre at regjeringen i sin politiske

kommunikasjon rundt kommune- og regionreformen ikke har vist til problemstillinger som er relevante for deres sektor:

«Nei, vi mener vel at når regjeringen har argumentert for sammenslåing, så har de ikke vist til vår sektor. Barnehager, grunnskoler. De har vist til andre tjenester, som rus, psykiatri, barnevern. Jeg merker at regjeringen har ikke argumentert ut i fra vår sektor. Så kan man spørre om det er en fordel eller ulemper for oss» (intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet).

På spørsmål om regjeringens begrunnelse og forankring av reformbehovet, peker Delta på regjeringens mantra om å fornye, forenkle og forbedre Norge, og etterlyser at det legges til en fjerde 'F': Forankring (intervju med politisk rådgiver i Delta).

6.3.2.2 Forankring og medvirkning

Ifølge Rommetvedt et al (2012) har det i Norge vært tradisjon for å involvere arbeidstaker-, arbeidsgiver- og andre organisasjoner i problemformulering og løsningsforslag i den politiske prosessen. Ifølge Jansen og Jensen (2016b: 324-326) er normal prosedyre at større politiske reformprosesser tar utgangspunkt i et regjeringsoppnevnt utvalg, gjerne partssammensatt, som utreder en problemstilling og legger frem anbefalinger i form av en NOU som så går på høring. På bakgrunn av NOU og høringsrunde utarbeider regjeringen en stortingsmelding, som igjen går på høring. I lys av høringsrunden og behandling i Stortinget legger regjeringen så frem en proposisjon som går gjennom komitébehandling, eventuelt også komitéhøring, før den behandles i Stortinget (ibid). En slik prosedyre åpner for flere vetopunkter, den inneholder flere arenaer hvor det kan utøves innflytelse og den kan være mer tidkrevende. I kommune- og regionreformen valgte regjeringen imidlertid å begrunne reformbehovet gjennom ekspertutvalgets to rapporter og regjeringens reformopplegg ble lagt frem som meldingsdel i KP 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). Som denne oppgaven har vært inne på er arbeidstakerorganisasjonene kritisk til regjeringens ekspertutvalg, både i sammensetning og i konklusjon. Regjeringens opplegg til kommune- og regionreform kom ikke på åpen høring ettersom kommuneproposisjonen går direkte til Stortinget. I høringer i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité er det komitéen selv som bestemmer hvilke organisasjoner som blir trukket inn (Stortinget 2015b). Det finnes på den måten en begrensning i tilgangen på den parlamentariske høringskanalen. Verken tillitsvalgte eller ansatte er nevnt i meldingsdelen om kommune- og regionreformen i KP 2015 (ibid), og har i liten grad blitt viet oppmerksomhet i regjeringens øvrige forslag og Stortingets behandling av disse. Her skiller kommune- og regionreformen seg fra for eksempel NAV-reformen, hvor ansatte og tillitsvalgte ble viet en

betydelig større oppmerksomhet fra Stortingets side (Jacobsen 2010: s. 10-11). Regjeringens opplegg til kommune- og regionreform skiller seg også fra reformprosessen i 1989-1995, der det i 1989 ble oppnevnt et partssammensatt utvalg, som igjen brukte nærmere tre år på å utarbeide en NOU som gikk på åpen høring, før Stortinget behandlet saken videre (NOU 1992:15). Som denne oppgaven har vært inne på har organisasjonene inntatt ulike standpunkt knyttet til kommune- og regionreformen, men kritikk mot reformstrategi og prosedurale forhold går igjen hos alle hovedorganisasjonene. LO hevder at kommune- og regionreformen mangler forankring utover enigheten mellom de borgerlige stortingsflertallet:

«LO stiller seg kritisk til at den pågående kommunereformen, som kan endre landets kommunestruktur vesentlig, fremstår som dårlig gjennomtenkt og politisk forankret. Reformen virker klart sentraliserende, og kan svekke velferden» (LO 2014c)

Delta er ikke avvisende til gjennomføring av en kommune- og regionreform, men er kritisk til regjeringens reformstrategi. Ifølge Delta mangler regjeringen forankring på bunnlinjen for de endringene som foreslås eller gjennomføres:

«Vi har konfrontert Sanner gang på gang, de snakker mye om fornying og forandring, men der vil vi legge til forankring og involvering. Det betyr at de ansatte og deres organisasjoner må være med» (intervju med politisk rådgiver i Delta)

Delta hevder videre at kommune- og regionreformen mangler forankring fra bruker- og fagorganisasjoner:

«Regjeringen gjør ikke det, de tar ikke med bruker- og fagorganisasjoner i prosessen. Så du kan ikke akkurat si at Sanner har fått til så veldig mye de på de fire årene. Det kunne de kanskje fått til hvis de hadde involvert flere» (ibid).

Ifølge Delta er manglende forankring i kommune- og regionreformen heller ikke en isolert problemstilling, men et mer generelt trekk ved Solberg-regjeringens tilnærming til reformpolitikk:

«Samme med produktivitetskommisjonen, og med dette utvalget som ser på NAV-reformen, der er vi heller ikke med. Derfor har det vært en veldig tydelig presisering fra vår side i alle disse rundene at vi er opptatt av å trekkes inn» (ibid).

Delta hevder at regjeringens manglende evne eller vilje til å forankre kommune- og regionreformen lokalt og i de ansattes organisasjoner bidrar til å undergrave gjennomføringen av reformen:

«Jeg tror at bildet ville sett annerledes ut om man i sterkere grad hadde dratt med arbeidstakersiden, dratt med de ansatte, inn i planleggingen. Der sviktet det veldig

tidlig. Det var mange kommuner som satte i gang et planarbeid uten å ta med arbeidstakerside» (ibid).

6.3.2.3 Frivillighetslinjen og overstyring

Solberg-regjeringens kommune- og regionreform blir i utgangspunktet gjennomført som en frivillig reform der vedtak forankres nedenfra gjennom lokale sonderinger, innbyggerhøring og kommunestyrevedtak. Siden 1995 har Stortinget praktisert en frivillighetslinje, men det er imidlertid ingen hindre i inndelingsloven for å overstyre lokale vedtak (Klausen et al 2016b). Det følger videre av inndelingsloven at det med lokal frivillighet menes vedtak i kommunestyret, og kommunestyret står dermed fritt til å velge metode for innbyggerhøring (Deloitte 2015). Stortingsflertallet har unngått selve tvangsbegrepet, og det nevnes ikke i noen form i meldingsdelen i KP 2015 (Prop 95 S (2013-2014)), i avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre (Venstre 2017) eller i inndelingsproposisjonen (Prop 96 S (2016-2017)). Stortingsflertallet har imidlertid plassert seg selv i en posisjon hvor de må bryte et løfte for å holde et annet. I Innst. 300 S (2013-2014) argumenterer flertallet for at Stortinget skal respektere konklusjonen til kommuner som ikke ønsker sammenslåing. Det samme flertallet vil imidlertid samtidig at ikke prosesser skal hindres av enkeltkommuner som motsetter seg en sammenslåing som er ønsket av flere kommuner (ibid: 40-45). Fagforbundet har vært spesielt opptatt av Stortingets frivillighetslinje, og advarte allerede høsten 2013 regjeringen mot å gjennomføre en reform som innebærer tvang (Davidsen 2013). Fagforbundet har også siden 2013 forutsatt at det må ligge til grunn positivt vedtak i folkeavstemning i berørte kommuner for å kunne gjennomføre kommunesammenslåing (Fagforbundet 2014a). Ifølge leder av Fagforbundets kommunereformgruppe Unni Hagen har Stortinget ved valg av reformstrategi ikke tatt stilling til sammenslåing, men heller sendt spørsmålet videre til kommunene:

«Det er flere som tror at Stortinget har vedtatt å slå sammen kommuner. Det er ikke riktig. Stortinget har vedtatt en kommunereform, hvor flertallet på stortinget mener det kan være fornuftig å se på om dagens kommunestruktur ivaretar tjenestetilbudet og lokaldemokrati på en god nok måte. Stortinget anbefaler med andre ord kommunene å ta den diskusjonen» (Fagforbundet 2015c)

Fagforbundets Unni Hagen hevder videre at Stortinget og regjeringen ikke er i posisjon til å slå sammen kommuner uten at hver enkelt prosess er lokalt forankret og begrunnet:

«Noen mener at kommunene plikter å gå inn i dette. Professor Jan Fridtjof Bernt mener at Stortinget ikke kan pålegge kommunene noe, uten hjemmel i lovverket. Mange

lokalpolitikere tror også at det ikke er noen vei tilbake. Det er uheldig i forhold til debatten vi må ha» (ibid).

I forkant av kommune- og fylkestingsvalget i 2015 delte Fagforbundet et budskapsbilde i sosiale medier hvor det står at *«mens vi venter på en ny regjering, kan du si ja til folkeavstemning om kommunesammenslåing»* (Fagforbundet 2015d). Fagforbundet har på den måten politisert valget av metode for innbyggerhøring. Fagforbundet hevdet videre at det regjeringen *«frykter mest er folkets vilje»*, angivelig i motsetning til Fagforbundet selv som *«ønsker å høre på folket!»* (ibid). I etterkant av rundene med innbyggerhøring og lokale vedtak, hevdet Fagforbundet at det store flertallet av kommuner som gikk imot sammenslåing ved folkeavstemning hadde påført regjeringen et nederlag: *«Resultatene i folkeavstemningene i kommunene viser folkets dom over sentraliseringsprosjektet. Regjeringa er ikke i takt med innbyggerne i denne saken»* (Fagforbundet 2016c).

6.3.2.4 Reformprosess

Arbeidstakerorganisasjonene har reagert på kommune- og regionreformens innhold, dens innretning, reformstrategi og rekkefølge i tiltakene som reformen medfører. I grunnlagsdokumentet for LO-sekretariatets behandling av kommune- og regionreformen 3. november 2014 står følgende:

«Regjeringen har ikke lagt fram materiale som viser behov for en slik omfattende reform. Regjeringen har heller ikke i forkant av reformen klargjort hva oppgavefordelingen mellom kommuner, fylker og stat vil være. Det er å begynne reformen i feil ende» (LO 2014c)

LO hevder at reformen mangler retning, og at den begynner i feil ende når kommunene blir bedt om å ta stilling til egen status før ny funksjons- og oppgavestruktur er definert:

«Det legges opp til at kommunene skal komme i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014 selv om ikke komponentene i reformen er kjent på det tidspunktet» (ibid)

Fagforbundet ved nestleder Larsen reagerte i denne sammenheng på at flere fylkesmenn i sine innstillinger la frem anbefalinger for regjeringen som gikk imot kommunestyrevedtak:

«Fylkesmennene bryter med intensjonen bak kommunereformen når de bryter inn i lokale prosesser og foreslår bruk av tvang [...]. Dette er en form for arroganse som mange synes er smakløs. Det er noen som tøyer strikken farlig langt og opptrer mer som politikere enn embetsmenn» (ANB 2016)

Fagforbundet-nestlederen hevder videre at KMD gjennom å legge koordineringsoppdraget til fylkesmennene har skjøvet fra seg ansvaret for kommune- og regionreformen:

«Sanner skyver det politiske ansvaret over på fylkesmennene og lar dem ta støytten. Statsråden burde ha vært ærlig om motivene sine. I stedet velger han en arrogant løsning» (ibid)

Også Utdanningsforbundet har vært kritiske til innstillingene fra fylkesmennene, og hevder at det er store forskjeller i hvordan fylkesmennene oppfattet oppdraget fra KMD: *«Det er helt klart at fylkesmennene oppfattet det de skulle gjøre veldig forskjellig. Og det var veldig forskjellig med rådene vi fikk» (Intervju med seniorrådgiver i Utdanningsforbundet).*

Fagforbundet har vært kritiske til at regjeringen legger opp til en reform basert på det de hevder er ufullstendig kunnskapsgrunnlag, med manglende konkrete målsetninger og med for korte tidsfrister. Fagforbundet-nestleder Larsen hevder at man med en alternativ reformstrategi kunne oppnådd bedre resultater:

«Sanner satser på kommunereform med tvang gjennom det økonomiske systemet [...] Det finnes en del fornuftige sammenslåingsprosesser, som Sanner øydelegg med det overordna kravet om hastighet og tvang. Dermed ødelegger han konseptet sitt» (Aspen 2016)

I kommune- og regionreformens løp to ble det lagt opp til at kommunene innen sommeren 2016 skulle fatte eget vedtak. Stortinget fatter så vedtak om sammenslåing våren 2017, noe som innebærer at kommunene har 2,5 år fra vedtak i Stortinget til sammenslåingsdato 1.1.2020. Fagforbundet hevder spesifikt at regjeringens tidsplan er for knapp: *«Fagforbundet mener at tidsfristen for sammenslåing av kommuner må vekk» (Fagforbundet 2015d).* Fagforbundet hevder at tidsplanen gjør det vanskelig å ivareta krav om medbestemmelse i AML og HA (ibid). Fagforbundet hevder videre at tidligere sammenslåingsprosesser demonstrerer behovet for at sammenslåingen er godt nok forankret og utredet, og at det settes av nok tid til gjennomføring (Aspen 2016). Også Unio og FO har reagert på manglende tid til iverksetting av sammenslåingsvedtak, og det pekes blant annet på ufullstendig tjenestestruktur og innplassering, samt overenskomster og lønnsnivå som ikke er harmonisert flere måneder etter sammenslåingsdato (Grimstad 2017; Stortinget 2015a). Arbeidstakerorganisasjonenes hovedsyn på kommune- og regionreformen oppsummeres i tabell 7 på neste side.

6.4 Empiri: oppsummering

I tabell 7 på neste side presenteres en oversikt over arbeidstakerorganisasjonenes hovedsyn på kommune og regionreformen. Arbeidstakerorganisasjonene har ulikt utgangspunkt i synet på reformens begrunnelse. Fagforbundet og FO anerkjenner at det finnes strukturelle eller kapasitetsmessige utfordringer i kommunesektoren, men hevder at det finnes alternative løsningsforslag som ikke er blitt vurdert godt nok. Utdanningsforbundet og Delta har ikke tatt stilling til inndelingsspørsmålet, men er heller opptatt av kriterier og prosesser for gjennomføring av reformen. Akademikerne skiller seg ut ved at de aktivt ønsker en kommune- og regionreform. Fagforbundet og FO har som de eneste forbundene gått i mot all bruk av tvang i reformen. Fagforbundet har videre fremsatt krav om at all kommunesammenslåing må forankres ved positivt resultat i folkeavstemning. Delta og Utdanningsforbundet har svake formuleringer på tvang, men har som Fagforbundet og FO sterke objektive interesser i inntektssystemet. Arbeidstakerorganisasjonene har interesser overfor reformens utfall, men også overfor reformprosessen. Alle arbeidstakerorganisasjonene utenom Akademikerne stiller seg kritisk til det de ser som manglende forankring, lite rom for medvirkning, svakt kunnskapsgrunnlag og forhastede prosesser. Utdanningsforbundet og Delta er i økende grad kritisk til det de opplever som manglende medvirkning og svakt kunnskapsgrunnlag. Akademikerne støtter intensjonen bak reformen, men hevder at de foreslåtte endringene ikke er omfattende nok til å løse de problemstillingene som ligger til grunn for reformen. Fagforbundet har valgt å innta en klar opposisjonsrolle overfor kommune- og regionreformen, og har gått aktivt inn i de lokale prosessene. Fagforbundet har videre en sterke partipolitisk og derfor valgkamprettet aktivitet, og har trukket reformen inn i valgkampene i 2015 og 2017. FO har i noen grad fulgt i sporene til Fagforbundet, mens Utdanningsforbundet, Delta og Akademikerne i liten grad har benyttet indirekte kanaler for å mobilisere støtte eller motstand mot reformen eller dens elementer. De policyelementene som i størst grad har mobilisert negativ oppmerksomhet fra arbeidstakerorganisasjonene er endringene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, samt overføring av tannhelse. Regionreformen mobiliserer i all hovedsak mindre oppmerksomhet enn kommune-, oppgave- og funksjonsstruktur, med unntak av Utdanningsforbundet som har en stor andel av sin medlemsmasse i videregående opplæring.

Tabell 7 Hovedsyn på kommune- og regionreform

	Fagforbundet	Fellesorganisasjonen	Utdanningsforbundet	Delta	Akademikerne kommune
Hovedsyn kommune- og regionstruktur	-Behov for omstilling, men finnes alternative løsninger	-Behov for omstilling, men finnes alternative løsninger	-Nøytral	-Nøytral	-Stort behov for reform
Interesser	-Medbestemmelse -Frivillighet (aktiv) -Offentlig vs. privat -Kommuneøkonomi	-Medbestemmelse -Frivillighet (aktiv) -Offentlig vs. privat -Kommuneøkonomi	-Medbestemmelse -Tjenestestruktur -Kommuneøkonomi	-Medbestemmelse -Kommuneøkonomi	-Kompetanse i kommunesektoren -Medbestemmelse
Kunnskapsgrunnlag	-Manglende representasjon -Politisk styrt	-Manglende representasjon -Politisk styrt	-Manglende representasjon -Mangler begrunnelse for reform av utdanningssektoren	-Manglende representasjon	-Reformbehovet godt dokumentert
Reformens retning og innhold	-Uklar oppgave- og funksjonsstruktur -Bidrar til økt sentralisering og privatisering -Innsparingsreform	-Uklar oppgave- og funksjonsstruktur -Bidrar til økt sentralisering og privatisering -Innsparingsreform	-Uklar oppgave- og funksjonsstruktur -Innsparingsreform	-Uklar oppgave- og funksjonsstruktur -Behov for bedre forankring i Stortinget og hos bruker- og fagorganisasjonene	-Støtter intensjonen, men etterlyser storbyreform
Reformstrategi	-Manglende medbestemmelse -Manglende tid -Tvang	-Manglende medbestemmelse -Manglende tid -Tvang	-Manglende medbestemmelse -Manglende tid -Tvang gjennom inntektssystemet	-Manglende medbestemmelse -Tvang gjennom inntektssystemet	Etterlyser sterkere nasjonal styring og sentrale virkemidler

7. Analyse

Dette kapittelet vil ta for seg analysen av oppgavens funn. Analysekapittelet følger samme oppskrift som oppgavens problemstilling, og dermed også dens hypoteser. Kapittel 7.1 tar for seg problemstilling a) om arbeidstakerorganisasjonenes interesser og policy, og vil forsøke å ta stilling til interessehypotese H_1 . Kapittel 7.2 tar for seg problemstilling b) om organisasjonenes strategier og kanaler for politisk innflytelse, og vil forsøke å ta stilling til strategihypotese H_2 . Kapittel 7.3 tar for seg oppgavens problemstilling c) om regjeringens reformstrategi og den politiske organiseringen, og vil forsøke å ta stilling til deltakelseshypotese H_3 .

7.1 Kommune- og regionreformen: interesser og policy

Som denne oppgaven har vært inne på har arbeidstakerorganisasjonene interesser knyttet til kommune- og regionreformen. Det er utledet en interessehypotese som prøves i lys av denne oppgavens empiriske funn. Kapittel 7.1 vil med utgangspunkt i interessehypotese H_1 presentere analyse av funn og hypoteseprøving.

7.1.1 Interessehypotese H_1

Det kan skilles mellom subjektive og objektive interesser på den måten at subjektive interesser kan beskrives som policypreferanser, mens objektive interesser mer direkte henger sammen med en bestemt demografis sosioøkonomiske forhold (Baumgartner & Leech 1998; Ougaard 1987). Denne masteroppgaven har jobbet ut fra en forventning om at arbeidstakerorganisasjonene fungerer for å ivareta medlemmenes interesser. Ettersom en stor andel av organisasjonenes medlemmer er sysselsatt i kommunene og fylkeskommunene som her er gjenstand for en nasjonal reform, kan det forventes at objektive interesser er styrende for organisasjonenes policy på kommune- og regionreformen. Følgende interessehypotese H_1 ble utledet i oppgavens innledningskapittel og begrunnet i kapittel 4.2.1:

H_1 : Interessehypotese: Arbeidstakerorganisasjonene vil legge objektive interesser til grunn for sin policy på kommune- og regionreform.

Følgende nullhypotese ble utledet:

H_0 : Objektive interesser har ingen innvirkning på arbeidstakerorganisasjonenes policy på kommune- og regionreform.

For å ta stilling til hypotesene vil oppgaven vurdere organisasjonenes interesser ut ifra skillet mellom subjektive og objektive interesser, men også ved å introdusere et nytt skille med hensyn til interessenes politiske innhold. Skillet mellom objektive og subjektive interesser handler om relasjonen mellom interesse og aktør. Objektive interesser innebærer en forventning om at en bestemt demografi eller gruppe med et visst sett med sosioøkonomiske betingelser, vil kunne ha helt bestemte objektive interesser som går i retning av egeninteresse. For eksempel vil lavtlønnede i kommunesektoren kunne ha en objektiv egeninteresse i egen arbeidsplass, lønns- og arbeidsvilkår, tjenestestruktur og lignende. Videre er det nødvendig å skille mellom interessers politiske innhold. Christiansen og Klitgaard (2008) skiller mellom substansielle og institusjonelle goder, der substansielle goder knytter seg til utfallet av politiske beslutninger, mens institusjonelle goder handler om i hvilken grad en aktør er organisert inn i beslutningsprosessen som følge av politisk organisering eller beslutningsstruktur. Politiske aktører kan ha interesser i fordelingen av substansielle og institusjonelle goder. Det kan derfor skilles mellom substansielle interesser og institusjonelle interesser. Drøftingen av interessehypotese og nullhypotese i delkapittel 7.1.2-7.1.3 oppsummeres i delkapittel 7.1.4.

7.1.2 Substansielle interesser

Strategiske politiske aktører har substansielle interesser ved at de har interesse i de praktiske, økonomiske og sosiale konsekvensene av en bestemt policy. Arbeidstakerorganisasjonene har substansielle interesser knyttet til arbeids- og tjenestestruktur, lokale særavtaler, politiske garantier mot nedbemanning og privatisering, rekommunalisering av konkurranseutsatte virksomheter, lønns- og arbeidsforhold, personalplaner, IKT-systemer og andre forhold hvor det er ulikhet i kommunesektoren. Arbeidstakerorganisasjonene har også interesse i kommuneinndeling og –struktur, samt innretning av inntektssystem og oppgave- og funksjonsstruktur. Imidlertid finnes det variasjon mellom forbundenes interesser og policy på ulike policyelementer, samt i deres strategiske tilnærming, noe som beskrives nærmere i 6.1.2 og 6.1.3

7.1.2.1 Kommune- og regioninndeling

Fagforbundet og Fellesorganisasjonen er de eneste forbundene i denne oppgaven som aktivt har gått inn i inndelingsdebatten på sentralt nivå. Inndelingsspørsmålet omhandler både kommune- og fylkesstruktur. Fagforbundet og Fellesorganisasjonen anerkjenner at det finnes kapasitetsutfordringer i kommunesektoren, men avviser kommunesammenslåing som løsning.

Forbundene frykter angivelige indirekte konsekvenser av en ny inndeling. LO-forbundene hevder at større kommuner åpner for større markeder, og dermed gir større adgang til konkurranseutsetting på flere områder. Forbundene hevder videre at en ny kommuneinndeling vil bidra til sentralisering av tjenestestrukturen, som igjen berører ansatte og brukere. Ifølge Fagforbundet vil overstyring av lokale vedtak tvinge deres medlemmer med på endringer som kan ha negative konsekvenser. Fagforbundets argumentasjon går dermed i tydelig retning av objektive interesser. Utdanningsforbundet, Delta og Akademikerne kommune har ikke tatt prinsipiell stilling til kommunesammenslåing. Disse forbundene har utviklet et eget kunnskapsgrunnlag og skoleringsprogram for egne tillitsvalgte, og benytter sentrale ressurser til å bistå lokalt tillitsvalgte. Utdanningsforbundet og Delta deler Fagforbundet og Fellesorganisasjonens frykt om økt privatisering eller konkurranseutsetting, men legger likevel til grunn at deres tillitsvalgte i kommunene må ta stilling til sammenslåing på eget grunnlag. På arbeidstakersiden skiller Akademikerne seg ut ved at de aktivt ønsker overstyring, og etterlyser en større kommune- og regionreform enn den som ligger på bordet våren 2017 (Gjerde 2017). Akademikerne har imidlertid få av sine medlemmer i kommune- og fylkessektoren, og det kan argumenteres for at Akademikernes interesser i reformen går mer i retning av subjektive interesser.

Inndelingsdiskusjonen har i det offentlige ordskiftet knyttet seg til spørsmålet om frivillighetslinjen. Debatten om frivillighetslinjen kan fungere som en stedfortrederdebatt om kommunesammenslutning. Fra frivillighetslinjen ble nedfestet i 1995 til kommunereformens unnfangelse i 2013 ble totalt 14 kommuner slått sammen til 7 nye (Klausen et al 2016b). I den pågående kommune- og regionreformen har de fleste lokale prosesser resultert i vedtak om å fortsette som egen kommune, og de fleste av de 217 folkeavstemningene endte med negativt vedtak (Distriktssenteret 2017). En kommune- og regionreform som ender med betydelig større regionkommuner kan dermed være vanskelig å oppnå uten sterkere sentrale virkemidler, noe også Akademikerne og NHO har etterlyst. Stortingsflertallet ønsker å overstyre enkelte kommuner i forbindelse med vedtak om ny kommuneinndeling våren 2017. Fagforbundet og Fellesorganisasjonen er de eneste forbundene som stiller seg eksplisitt negative til at Stortinget skal overstyre lokale vedtak. Utdanningsforbundet og Delta opererer med svake formuleringer om tvang, og baserer seg på en mer forsiktig formulering om at frivillighet gir de beste løsningene. Unio- og YS-forbundene har ikke endret formulering etter at stortingsflertallet gikk inn for å overstyre lokale vedtak. Akademikerne tar ikke stilling til tvang. Akademikerne har først og fremst en interesse i utfallet på strukturvariabelen, og har etterlyst flere sammenslåinger

enn de som ligger i regjeringens inndelingsproposisjon (Gjerde 2016). For Fagforbundet og LSF har spørsmålet om frivillighetslinjen vært et viktig politisk symbol. Dette kan henge sammen med den politiske situasjonen. Det er rent borgerlig flertall på Stortinget, og Fagforbundet kan derfor ha en interesse i å flytte inndelingsspørsmålet ut av Stortinget og over i det enkelte kommunestyre. Gjennom reformstrategien er inndelingsspørsmålet i kommune- og regionreformen delegert til kommunene selv. Denne innretningen av beslutningsstrukturen har bidratt til å legge rammer for organisasjonenes atferd, noe denne oppgaven kommer tilbake til i kapittel 7.3.

Regionreformen har vært lite prioritert av arbeidstakerorganisasjonene, noe som kan henge sammen med at fylkeskommunen sysselsetter forholdsvis få i forhold til kommunesektoren. Det kan derfor argumenteres for at arbeidstakerorganisasjonene har svakere objektive interesser i regionreformen, med særlig unntak av tannhelseorganisasjonene og Utdanningsforbundet som har mange medlemmer i fylkeskommunal sektor. Det legges i Prop 84 S opp til tvungen sammenslåing av flere fylkeskommuner til større regioner (Prop 84 S (2016-2017)). Fagforbundet har kritisert bruken av tvang overfor fylkene. Utdanningsforbundet, som er den største arbeidstakerorganisasjonen i fylkeskommunene, har imidlertid inntatt en mer pragmatisk linje. For Utdanningsforbundets del kan større regioner medføre større sentralisering innenfor tjenestestruktur ved rullering av skolebruksplan i de nye regionene, noe Utdanningsforbundet eksplisitt advarte mot i høringen i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité (Stortinget 2017a). Utdanningsforbundet er videre opptatt av å forhindre økt innslag av private videregående skoler som følge av regionreformen. Utdanningsforbundet har ikke tatt prinsipiell stilling til regioninndeling, men heller tatt stilling til hver enkelt prosess. Forbundet har vært negativt til sammenslåing av Akershus, Østfold og Buskerud, positivt til sammenslåing av Sør- og Nord-Trøndelag og nøytral til sammenslåing av Vest- og Aust-Agder. Arbeidstakerorganisasjonene har dermed i noen grad engasjert seg i region- og kommuneinndeling, men er i all hovedsak mer opptatt av de sentrale policyelementene, som funksjons- og oppgavestruktur, samt inntektssystemet for kommunene.

7.1.2.2 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Regjeringen fikk med støtte fra Venstre flertall for å endre inntektssystemet. Endringene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner reduserte inntektene til 277 av 428 kommuner (KS 2016a; KS 2016b). Arbeidstakerorganisasjonene har sterke objektive interesser i kommuneøkonomi, deriblant inntektssystemet for kommuner og fylker. Kommunenes

inntekter berører de ansatte i kommunesektoren direkte. Svak kommuneøkonomi kan innebære at kommuner må kutte på tjenesteområdene for å få egne budsjetter til å gå i balanse. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner fordeler frie inntekter, som består av skatteinntekter og rammetilskudd. Mens rammetilskudd i all hovedsak fordeles ut i fra demografiske parametere, er det store variasjoner i skatteinntekter. Inntektssystemet overfører på den måten inntekter fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016f). Med unntak av Akademikerne var arbeidstakerorganisasjonene i all hovedsak kritiske til det nye inntektssystemet for kommunene. Akademikerne støttet omleggingen, men uttalte seg likevel kritisk til at kommuner som er ufrivillig alene på grunn av negative vedtak i sine nabokommuner likevel kunne tape på omleggingen av inntektssystemet. Utdanningsforbundet er spesielt kritisk til endringene i inntektssystemet fordi de hevder det gjør det vanskeligere å sikre et likeverdig skoletilbud i hele landet. Utdanningsforbundet, Delta, Fagforbundet og Fellesorganisasjonen har beskrevet det nye inntektssystemet som en tvangsmekanisme, ettersom inntektssystemet for mange kommuner gjør det vanskelig å velge å fortsette som egen kommune. Utdanningsforbundet og Delta, som ikke tar eksplisitt stilling til tvungen sammenslåing, har likevel omtalt endringene i inntektssystemet som en form for tvang i reformen. Utover arbeidstakerorganisasjonene finnes også en ikke ubetydelig motstand fra KS og Pensjonistforbundet (Schjønberg 2016a).

7.1.2.3 Funksjons- og oppgavestruktur

Regjeringen foreslår i Prop 91 L (2016-2017) enkelte endringer i funksjons- og oppgavestruktur mellom kommuner, fylker og stat, i tillegg til nedsettelse av et ekspertutvalg som skal se på oppgaver og funksjoner til de nye regionene. I oppgavemeldingen i 2015 foreslo regjeringen overføring av videregående opplæring til enkelte storbykommuner. Utdanningsforbundet var særlig negative til dette forslaget, ettersom forbundet hevdet det utfordret generalistkommuneprinsippet. Utdanningsforbundet og Unio har også vært opptatt av at det skal fortsatt være tre forvaltningsnivåer. Venstre og KrF støttet ikke regjeringens forslag om overføring av videregående opplæring, og forslaget falt dermed i Stortinget. Med bakgrunn i behandlingen av oppgavemeldingen, la regjeringen i april 2017 frem en ny proposisjon om endringer i funksjons- og oppgavestruktur. Regjeringen foreslår i oppgaveproposisjonen overføring av tannhelse, basishjelpemidler, notarialforretninger, enkelte boligsosiale ansvar, samt kollektivtrafikk i større sammenhengende byområder. Arbeidstakerorganisasjonene er særlig negative til overføring av tannhelsetjenesten fra fylkeskommunene til kommunene.

Tannhelse var et kommunalt ansvar frem til 1984, da det ble overført til fylkeskommunene. 95% av norske tannleger er organisert i Den norske tannlegeforening, som igjen er med i Akademikerne. Videre er tannhelsesekretærer og andre ansatte i tannhelsetjenesten organisert i andre forbund i LO, Unio og YS. Alle forbundene og deres hovedorganisasjoner er sterkt negative til overføring av tannhelse til kommunene, noe som viser igjen ved felles uttalelser i media, en felles politisk kampanje i indirekte kanaler våren 2017, samt høringsuttalelser. Arbeidstakerorganisasjonene er kritiske til kunnskapsgrunnlaget for overføringen av tannhelse. Organisasjonene er sterkt kritiske til overføring av en oppgave som de hevder det ikke finnes strukturelle eller kapasitetsmessige utfordringer ved per i dag. Arbeidstakerorganisasjonene savner videre begrunnelse for og konsekvensutredning av overføring av tannhelse til kommunene, og frykter at overføring av tannhelse vil føre til oppsplitting av eksisterende fagmiljøer og en økning av privatpraktiserende tannleger. Arbeidstakerorganisasjonene har i all hovedsak vært kritiske til regjeringens forslag om overføring av oppgaver og funksjoner til kommunene. Fagforbundet og Delta har vært kritiske til at regjeringen tar oppgaver ut av fylkeskommunene når Stortinget har gått inn for å beholde og styrke det regionale folkevalgte nivået. Utover tannhelse innebærer oppgaveoverføringene i liten grad konsekvenser for ansatte, og det har derfor i liten grad bidratt til å mobilisere støtte eller motstand fra arbeidstakersiden. Imidlertid reagerer Fagforbundet og Delta på regjeringens reformsymboler om større kommuner med nye oppgaver og større regioner med nye oppgaver, når de i liten grad opplever at oppgavene som overføres styrker det kommunale selvstyret. En oversikt over organisasjonenes substansielle interesser presenteres i tabell 8. Tabellen følger av operasjonaliseringen i kapittel 4.4. Med interesser menes her skillet mellom objektive og subjektive interesser slik beskrevet i kapittel 4.2.1, mens med holdning menes kategoriseringen i tabell 4 i kapittel 4.4.2.

Tabell 8 Sentral reformpolitikk – arbeidstakerorganisasjonenes substansielle interesser

Policy-element		Fagforbundet	Fellesorganisasjonen	Utdanningsforbundet	Delta	Akademikerne kommune
Kommuneinndeling	Interesse	Objektiv	Objektiv	Objektiv	Objektiv	Subjektiv
	Holdning	Negativ-aktiv	Negativ-aktiv	Nøytral	Nøytral	Positiv-aktiv
Regioninndeling	Interesse	Subjektiv	Subjektiv	Objektiv	Objektiv	Subjektiv
	Holdning	Negativ-passiv	Negativ-passiv	Nøytral	Nøytral	Positiv-passiv
Inntektssystem for kommunene	Interesse	Objektiv	Objektiv	Objektiv	Objektiv	Objektiv
	Holdning	Negativ-aktiv	Negativ-aktiv	Negativ-aktiv	Negativ-passiv	Positiv-passiv
Oppgave- og funksjonsstruktur	Interesse	Subjektiv	Subjektiv	Objektiv	Subjektiv	Objektiv
	Holdning	Negativ-aktiv	Negativ-aktiv	Negativ-passiv	Negativ-passiv	Nøytral

7.1.3 Institusjonelle interesser

Med institusjonelle interesser menes at organisasjonene har interesser i fordelingen av institusjonelle goder. Gjennom korporativt sammensatte utvalg og medbestemmelsesinstituttet i lov- og avtaleverk har organisasjonene tilegnet seg tilgang til politiske beslutningsprosesser. Utøvelse av medvirkning og medbestemmelse er på den måten både en operativ strategi for å tilegne seg innflytelse over substansielle utfall, men medvirkning er også en selvstendig interesse for arbeidstakerorganisasjonene. Det er her nødvendig å utvikle et skille mellom medvirkning som aktivitet og medvirkning som interesse. Arbeidstakerorganisasjonene peker alle på medvirkning og medbestemmelse som sin mest avgjørende interesse i kommune- og regionreformen. Ingen av forbundene frykter svakere medbestemmelsesrett i kommunesektoren som følge av kommune- og regionreformen, men heller medbestemmelsesretten innenfor reformpolitikken. Spesielt LO-forbundene ser kommune- og regionreformen i sammenheng med andre samtidig pågående reformforsøk innenfor skatt, jernbane og politiet, i tillegg til produktivitetskommissjonen. Dersom den største reformen av kommunesektoren siden 1972 gjennomføres med begrenset deltakelse fra arbeidstakerorganisasjonene, så utfordrer det også arbeidstakerorganisasjonenes rolle i offentlig reformpolitikk. Medvirkning og medbestemmelse handler samtidig om å søke innflytelse i de politiske institusjonene hvor det fattes beslutninger som berører substansielle goder. Utøvelse av denne innflytelsen beskrives nærmere i kapittel 7.3.

7.1.4 Oppsummering og hypoteseprøving: interesser og policy

Med bakgrunn i litteratur og tidligere forskning ble det i denne oppgaven bygget opp en forventning om at arbeidstakerorganisasjonene ville legge objektive interesser til grunn for sin policy på kommune- og regionreformen. Skillet mellom objektive og subjektive interesser handler om forholdet mellom interesse og aktør, men det kan videre utvikles et skille mellom substansielle og institusjonelle interesser med hensyn til interessenes politiske innhold. Objektivt-substansielle interesser gjelder de substansielle policyelementer som direkte berører kommunalt og fylkeskommunalt ansatte, som for eksempel inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Objektivt-institusjonell interesse angår de ansattes medvirkning og medbestemmelse i omstillingsprosesser. Subjektivt-substansielle og subjektivt-institusjonelle interesser er policypreferanser knyttet til substansielle og institusjonelle goder som ikke direkte henger sammen med kommunalt og fylkeskommunalt ansattes egeninteresse, som for eksempel

endring av funksjons- og oppgavestruktur der oppgaver og funksjoner overføres fra staten. En sammenstilling mellom de to interesseinndelingene presenteres i tabell 9.

Tabell 9 Interessekategorisering

Forhold mellom aktør og interesse	Interesseinnhold		
		Substansielt	Institusjonelt
Objektiv	Objektiv-substansielt	Objektivt-institusjonelt	
Subjektiv	Subjektivt-substansielt	Subjektivt-institusjonelt	

(Basert på Ougaard 1987; Christiansen & Klitgaard 2008).

Med bakgrunn i denne oppgavens datamateriale finnes det grunn for å konkludere i retning av at arbeidstakerorganisasjonene har lagt større vekt på objektive interesser enn subjektive interesser. Akademikerne skiller seg imidlertid ut ved at de har forholdsvis få medlemmer som direkte berøres av kommune- og regionreformen. På de områdene hvor Akademikernes egne medlemmer berøres har også forbundet vært mer negativt innstilt, som for eksempel ved overføring av tannhelse til kommunene. Akademikerne har på den måten objektive interesser i overføringen av tannhelse, men i større grad subjektive interesser i reformen som helhet. Arbeidstakerorganisasjonene har jevnt over et negativt-aktivt forhold til policyelementer som medfører endringer de opplever som materielt negative for egne medlemmer, som for eksempel endring i inntektssystemet, samt funksjons- og oppgavestruktur. LO-forbundene begrunner videre sin motstand mot ny kommuneinndeling med en forventning av mer tjenestesentralisering og økt konkurranseutsetting på tjenestenivå, som igjen er argumentasjon som går sterkt i retning av objektive eller materielle interesser. Organisasjonene har både objektivt-substansielle og objektivt-institusjonelle interesser, ettersom organisasjonene selv ser disse i sammenheng. Institusjonelle goder er immaterielle og innebærer ikke direkte substansielt policyutbytte, men de er likevel av avgjørende objektiv interesse for organisasjonene. Det er her nødvendig å skille mellom medvirkning som aktivitet og medvirkning som selvstendig interesse. Organisasjonene har en interesse i sin egen overlevelse. Arbeidstakerorganisasjonene har en politisk rolle så lenge de har en tung medlemsmasse i bunn, samt evne og anledning til å utøve politisk innflytelse på vegne av egne medlemmer på sentralt nivå. Når organisasjonsgraden i Norge er fallende og arbeidstakerorganisasjonene mangler

formell deltakelse i offentlig reformpolitikk, trues også livsgrunnet for arbeidstakerorganisasjonene selv. Arbeidstakerorganisasjonene har derfor en objektivt-institusjonell interesse i å kunne medvirke i offentlig politikk. Denne oppgavens funn lener seg derfor i retning av å støtte interessehypotese H_1 . Hypotese H_1 er imidlertid ikke nødvendigvis gyldig for en større klasse av tilfeller av offentlig reformpolitikk, og bør av den grunn bli gjenstand for videre diskusjon og forskning.

7.2 Strategier og kanaler for politisk innflytelse

Ifølge Kingdon (1995) er policyprosessen avhengig av en vellykket kobling mellom problemstrømmen, policystrømmen og den politiske strømmen. Kingdon ser den politiske prosessen som tidvis uorganisert og preget av tilfeldigheter, men at det likevel finnes rasjonelle aktører som handler intensjonelt for å tilegne seg innflytelse over politiske beslutningsprosesser. Utøvelse av innflytelse kan ifølge Binderkrantz (2005) skje i direkte og indirekte kanaler. Direkte kanaler for politisk innflytelse skjer gjennom fast eller sporadisk kontakt mellom organiserte interesser og parlament eller forvaltning. Indirekte kanaler retter seg mot aktører på utsiden av de politiske institusjonene; befolkning, sivilsamfunn, media og andre organisasjoner. Grant (2004) og Schattschneider (1960) byr på alternative forklaringer for organisasjoners strategianvendelse, noe som er tema for oppgavens strategihypotese H_2 .

7.2.1 Strategihypotese H_2

I litteraturen blir organisasjoners strategianvendelse betraktet som 1) en konsekvens av den politiske organiseringen og fordelingen av korporative eller institusjonelle goder, eller 2) et strategisk valg hos organisasjonene selv. Ifølge Binderkrantz (2005) har den amerikanske neopluralistiske litteraturen tradisjonelt gått i retning av sistnevnte, mens skandinavisk korporatismelitteratur tradisjonelt har lent seg mot førstnevnte. Anvendelse av direkte kanaler forutsetter at aktøren besitter institusjonelle goder, og dermed har tilgang til å utøve innflytelse i direkte kanaler. Grant (2004) ser dermed også de indirekte kanalene som reservekanaler eller tilbakefallskanaler for aktører som mangler institusjonelle goder. Schattschneider (1960) hevder derimot at organisasjoner kan ha en strategisk interesse i å utvide eller begrense konfliktnivået knyttet til en politisk beslutningsprosess. Schattschneiders teori om konfliktomfang tar utgangspunkt i organisasjoners forventninger til utfallet av en nært forestående politisk beslutningsprosess. Ifølge Schattschneider kan interessehevdende organisasjoner velge en privatiserende eller en sosialiserende strategi, der en privatiserende

strategi innebærer å begrense konfliktnivået ved å føre kontakt i direkte kanaler, mens en sosialiserende strategi innebærer at konflikten trekkes ut i indirekte kanaler. Gjennom å trekke en konflikt ut i indirekte kanaler vil organisasjonen forsøke å mobilisere negativ oppmerksomhet eller tilegne seg en anledning til omkamp om tapte slag. Ut fra Schattschneider ligger det derfor en forventning om at organisasjoner som forventer å tape på en politisk beslutning vil ha en interesse av å øke konfliktnivået gjennom å trekke uenigheten ut i indirekte kanaler. Det er derfor utledet følgende strategihypotese H_2 , som er nærmere begrunnet i kapittel 4.2.3-4.2.4.

H_2 : Strategihypotese: Arbeidstakerorganisasjoner med institusjonelle goder vil foretrekke å utøve innflytelse i direkte kanaler fremfor indirekte kanaler

Det utledes følgende nullhypotese til H_2 :

H_{02} : Institusjonelle goder har ingen innvirkning på valg av strategi og kanal

For å ta stilling til konflikthypotese vil oppgaven i kapittel 7.2.1-7.2.2 drøfte organisasjonenes anvendelse av direkte og indirekte kanaler. Drøfting og hypoteseprøving oppsummeres i kapittel 7.2.3.

7.2.2 Direkte kanaler

I kommune- og regionreformen er det ulike beslutningsstrukturer og reformstrategier knyttet til ulike reformelementer. Mens inndelingsspørsmålet er delegert ned til den enkelte kommune i det Baldersheim og Rose (2010) vil kunne betrakte som en eksperimentell reformstrategi, finnes det også et sett med sentrale policyelementer. Omleggingen av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, endringer i funksjons- og oppgavestruktur, samt overstyrende vedtak om inndeling er alle sentrale beslutninger med begrenset deltakelse utover høringskanalen. Organisasjonenes aktivitet gjennom direkte kanaler på nasjonalt nivå er derfor knyttet til sentrale policyelementer, men også til reformprosessen i seg selv. I Norge har det vært tradisjon for at politikk forankres i bredt sammensatte utvalg som utreder problemstillinger og kommer med alternative løsningsforslag (Jansen & Jensen 2016b). I forbindelse med kommune- og regionreformen har regjeringen nedsatt et ekspertutvalg uten representasjon fra fag- og brukerorganisasjoner. Alle arbeidstakerorganisasjonene utenom Akademikerne stiller seg kritisk til ekspertutvalget for kommunereformen, både utvalgets sammensetning og i dets konklusjoner. Manglende medbestemmelse og medvirkning er en betydelig kilde til kritikk og motstand fra organisasjonenes side. Arbeidstakerorganisasjonene peker på at manglende medbestemmelse og medvirkning i kommune- og regionreformen er symptomatisk også for andre samtidig pågående reformer i offentlig sektor. Arbeidstakerorganisasjonene underbygger

her Jacobsen (2005), som hevder at overstyringsreformer utfordrer den partssammensatte samarbeidstradisjonen i norsk offentlig politikk. Som vist i tabell 8 er inntektssystemet det reformelementet som i størst grad har mobilisert negativ-aktiv oppmerksomhet fra arbeidstakerorganisasjonenes side. Arbeidstakerorganisasjonene advarte allerede i Stortinget i 2014 mot å bruke inntektssystemet for å drive gjennom kommunesammenslåing. I KMDs høring om endringene i inntektssystemet var arbeidstakerorganisasjonene, kommunene, KS og andre betydelige aktører negative til regjeringens forslag. KMDs høring og Stortingets behandling av inntektssystemet demonstrerer organisasjonenes ikke ubetydelige politiske rolle. Senterpartiet, Venstre og KrF pekte i Stortinget på Fagforbundet og Utdanningsforbundets høringssvar som viktige premisser for partienes standpunkt i saken. Endringene i inntektssystemet illustrer samtidig hvordan arbeidstakerorganisasjonene ikke besitter noen institusjonell vetomakt. Inntektssystemet ble vedtatt av et smalt flertall bestående av Høyre, Frp og Venstre. Venstre støttet omleggingen av inntektssystemet i bytte mot en plan om utflytting av statlige arbeidsplasser, mens KrF brøt med Nydalen-flertallet i saken.

I regjeringens reformstrategi er inndelingsspørsmålet i første omgang delegert til kommunene og fylkeskommunene selv. Kommunene fikk i oppdrag å ta stilling til egen status innen sommeren 2016. Arbeidstakerorganisasjonene var i denne omgang kritiske til manglende deltakelse og representasjon. Arbeidstakerorganisasjonene påpeker at store deler av det tidlige reformarbeidet i kommunene ble lagt til fora med begrenset erfaring med partssammensatt medbestemmelse, som regionråd og fylkesmennene. Ifølge Unio har statsråd i KMD selv et stort ansvar for at organisasjonene sikres sin lov- og avtaleregulerte medbestemmelse ute i kommunene, all den tid de lokale prosessene henger sammen med nasjonal reformpolitikk. Samtidig er arbeidstakerorganisasjonene opptatt av forskjellen mellom medvirkning før og etter politisk vedtak, og organisasjonene hevder at de i liten grad er involvert i prosessen før vedtak fattes. Utdanningsforbundet har vært sterkt kritisk til sammenslåingsprosessen i Sandefjord, Andebu og Stokke, og har i høringer i kommunal- og forvaltningskomitéen i Stortinget advart mot flere tilsvarende prosesser i forbindelse med kommune- og regionreformen.

7.2.3 Indirekte kanaler

Der Binderkrantz (2005) skiller mellom direkte og indirekte strategier, skiller Grant (2004) mellom insider- og outsiderstrategier. Ifølge Grant er strategivalg i stor grad en konsekvens av beslutningsstruktur og politisk organisering. Aktører med institusjonelle goder er insidere og

vil dermed forventes å benytte den korporative kanalen. Aktører som mangler tilgang på korporative kanaler er derimot outsiders. Grants skille mellom outsiders i indirekte kanaler og insiders i direkte kanaler bidrar imidlertid ikke til å forklare organisasjonenes strategianvendelse. Fagforbundet, som besitter størst grunnlag av institusjonelle goder, har også i størst grad benyttet seg av indirekte kanaler. Delta og Akademikerne kommune, med mindre beholdning av institusjonelle goder, har i liten grad benyttet seg av indirekte kanaler. Denne oppgavens funn lener seg mer mot Page (1999) som hevder at outsider/insider-dikotomien ikke er et anvendelig analytisk skille, og at organisasjoner kan besitte ulike grader av det Grant (2004) og Christiansen (1999) omtaler som insider- og outsiderstatus. Denne oppgavens funn går mer i retning av Schattschneiders (1960) teori om konfliktomfang. Ifølge Schattschneider kan organisasjoner ha en privatiserende eller sosialiserende strategi. En privatiserende strategi har til formål å begrense oppmerksomheten fra samfunn og omgivelser. Organisasjoner kan privatisere sin dialog eller konflikt gjennom å aktivt velge direkte kanaler for politisk innflytelse. Alternativt kan organisasjoner ha et sosialiserende formål, der organisasjoner aktivt ønsker å trekke en sak eller konflikt ut i indirekte kanaler og dermed mobilisere større oppmerksomhet og interesse utenfra. Politiske aktører utenfor de formelle politiske institusjonene kan derfor ha et konfliktutvidende eller konfliktbegrensende formål.

Med grunnlag i Schattschneider kan det alternativt bygges opp en forventning om at arbeidstakerorganisasjonenes anvendelse av indirekte kanaler er økende med motstand mot reformen. Oppgavens funn går i retning av å finne at dette er tilfelle hos arbeidstakerorganisasjonene og kommune- og regionreformen. Det er her et ikke ubetydelig skille mellom LO-forbundene og de andre arbeidstakerorganisasjonene. Utdanningsforbundet, Delta og Akademikerne har i liten grad benyttet seg av indirekte kanaler for politisk innflytelse i forbindelse med kommune- og regionreformen. Alle disse forbundene er aktivt tilstede i samfunnsdebatten og organiserer også kampanjer utenfor de direkte kanalene, men har i liten grad benyttet seg av indirekte kanaler i forbindelse med kommune- og regionreformen. Dette kan forklares ved at organisasjonene har et ønske om å privatisere konflikten og utøve konfliktbegrensning gjennom å ta dialogen med Stortinget og KMD i direkte kanaler. For Fagforbundet har aktiv benyttelse av indirekte kanaler vært en del av en overordnet strategi helt fra begynnelsen. Fagforbundet har aktivt utfordret regjeringens kunnskapsgrunnlag, og lansert sitt eget alternative kunnskapsgrunnlag. Fagforbundet har trukket inn kommune- og regionreformen i valgkampene i 2015 og 2017, der de også støtter Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV politisk og økonomisk. Forbundet har også politisert valg av verktøy for

innbyggerhøring, og gått aktivt inn i de lokale prosessene. Fagforbundet og LO har på den måten ikke bare høyere aktivitetsnivå enn de andre arbeidstakerorganisasjonene, men har også opptrådt på flere nivåer og arenaer enn de andre organisasjonene. Fagforbundet har jobbet aktivt for å få folkeavstemninger om kommunesammenslåing, for så å gå aktivt inn i de lokale valgkampene som kommer i forkant av en slik folkeavstemning. Fagforbundet har på den måten hatt en aktivt konfliktutvidende strategianvendelse. Fagforbundet har videre samarbeidet med FO, LO og LSF om å etablere et funksjonelt vetonettverk mot kommune- og regionreformen. Akademikerne er den arbeidstakerorganisasjonen som i størst grad stiller seg positiv til kommune- og regionreformen, men har i liten grad villet investere sine ressurser for å mobilisere støtte for reformen. Delta og Utdanningsforbundet, som i utgangspunktet hadde en praktisk og pragmatisk innstilling til reformen, har i økende grad stilt seg kritisk til det de opplever som manglende medbestemmelse og involvering i prosessen. Her skiller den norske kommune- og regionreformen seg tydelig fra den danske strukturreformen. Der det i Danmark fantes en sterk reformkoalisjon og ingen vetokoalisjon, finnes det i Norge en sterk vetokoalisjon og ingen reformkoalisjon.

7.2.4 Oppsummering og hypoteseprøving: strategianvendelse

Arbeidstakerorganisasjonene utøver innflytelse overfor kommune- og regionreformen i direkte og indirekte kanaler. Der Binderkrantz (2005) skiller mellom direkte og indirekte kanaler, skiller Grant (2004) og Christiansen (1999) mellom henholdsvis insider- og outsiderkanaler. Ifølge Grant er organisasjoner med institusjonelle goder som insidere å regne, og det kan forventes at disse organisasjonene naturlig vil velge å utøve innflytelse i direkte kanaler, mens indirekte kanaler er reservekanaler for aktører uten institusjonelle goder. Arbeidstakerorganisasjonene har interesser i fordelingen av korporative og institusjonelle goder, men besittelse av institusjonelle goder fremstår ikke som avgjørende for organisasjonenes strategianvendelse. Fagforbundet, som har størst grunnlag av institusjonelle goder, har også i større grad enn de andre forbundene valgt å utøve innflytelse i indirekte kanaler. Fellesorganisasjonen, Delta og Akademikerne, som mangler formell deltakelse i de lokale prosessene, har i mindre grad anvendt indirekte kanaler. Grant (2004) og strategihypotese H₂ bidrar derfor i liten grad til å forklare organisasjonenes strategianvendelse, og i tråd med denne oppgavens funn kan det argumenteres for at H₂ ikke er gjeldende for norske arbeidstakerorganisasjoner i offentlig reformpolitikk. Denne oppgavens funn lener seg heller i retning av Page (1999) og Schattschneider (1957; 1960). Fagforbundet har valgt å følge en

konfliktutvidende og dermed sosialiserende strategi. Fagforbundet forventer at ved å trekke offentligheten inn i kommune- og regionreformen vil det åpnes for omkamper på sentralt nivå og aktiveres vetopunkter på lokalt nivå. Høyre/Frp-regjeringen er en mindretallsregjering som har gått på nederlag knyttet til arbeidstakerorganisasjonenes objektivt-substansielle interesser, som for eksempel ved at fylkesnivået ikke avvikles og at videregående opplæring ikke overføres til enkelte storbykommuner. Samtidig er inndelingsspørsmålet i kommune- og regionreformen delegert ned til kommunene og fylkene selv. Fagforbundet har valgt å aktivt utvide konfliktnivået gjennom å utfordre regjeringens kunnskapsgrunnlag, aktivt benytte seg av politisk kommunikasjon i indirekte kanaler og ved å gå inn i de lokale prosessene. Når Delta og Utdanningsforbundet i mindre grad har valgt å anvende indirekte kanaler, så kan det henge sammen med at deres objektivt-substansielle interesser i mindre grad er i konflikt med kommune- og regionreformen. Disse organisasjonene vil derfor kunne forventes å foretrekke å sosialisere konflikten, og føre kontakt i direkte kanaler. Tabell 10 gir en oppsummering av organisasjonenes strategianvendelse, samt generelle og institusjonelle goder.

Tabell 10 Strategier og kanaler for politisk innflytelse

		Fagforbundet	Felles-organisasjonen	Utdanningsforbundet	Delta	Akademikerne kommune
Direkte kanal	Korporativ strategi	-Utvalgskanal (lokal) -Ad hoc -Kommuneprogram	-Ad hoc -Kommune-program	- Utvalgskanal (lokal) -Ad hoc -Kommuneprogram	-Ad hoc -Kommune-program	-Ad hoc -Kommuneprogram
	Parlamentsstrategi	-Høringskanal -Lobbyisme	-Høringskanal	-Høringskanal -Lobbyisme	-Høringskanal -Lobbyisme	-Høringskanal
Indirekte kanal	Medie- og informasjonsstrategi	-Media (mye) -Skolering internt -Alternativt kunnskapsgrunnlag -Media -Egne kanaler	-Skolering internt -Alternativt kunnskapsgrunnlag -Media	-Media (noe) -Skolering internt -Media	-Alternativt kunnskapsgrunnlag	-Media (lite)
	Mobiliseringsstrategi	-Partipolitisk aktivitet -Lokale prosesser -Skolering av tillitsvalgte -Nettverk (LSF)	-Skolering av tillitsvalgte -Nettverk (LSF)	-Skolering av tillitsvalgte	-Skolering av tillitsvalgte	-Skolering av tillitsvalgte
Ressurser	Generelle ressurser	-Kompetanse -Høyt medlemstall/ tillitsvalgte -Stort sekretariat	-Kompetanse -Tillitsvalgte	-Kompetanse -Høyt medlemstall/ tillitsvalgte -Stort sekretariat	-Kompetanse -Tillitsvalgte	-Kompetanse -Tillitsvalgte
	Institusjonelle ressurser	-Korporativ medvirkning (lokal) -Referansegruppe ekspertutvalg	-	Korporativ medvirkning (lokal)	-	-Referansegruppe ekspertutvalg

7.3 Deltakelse og reformstrategi

Christiansen og Klitgaard (2008) ser politisk organisering som et indirekte policyvalg. Hvilke aktører som trekkes inn, kan ha konsekvenser for den argumentasjon og kunnskap som ligger til grunn for en politisk beslutning. Deltakelse fra organisasjoner eller aktører utenfor de politiske institusjonene kan dermed ha direkte eller indirekte konsekvenser for det substansielle utfallet av en beslutning. Videre vil regjeringens valg av reformstrategi kunne legge rammer for organisasjonenes atferd. Reformprosessen kan åpnes eller lukkes for deltakelse fra de ansattes organisasjoner, noe som vil kunne være styrende for organisasjonenes politiske aktivitet overfor foreslått policy. Oppgaven vil i delkapittel 7.3.1-7.3.3 drøfte deltakelseshypotese H_3 og oppsummere i delkapittel 7.3.4

7.3.1 Deltakelseshypotese H_3

Denne oppgavens tredje hypotese tar for seg Moshers deltakelseshypotese (1967). Ifølge Mosher oppnås bedre effektivitet når berørte organisasjoner trekkes inn i beslutningsprosessen. Ifølge Jacobsen (2010) var arbeidstakerorganisasjonenes deltakelse en viktig faktor i utfallet av Nav-reformen, og det samme er funnet å være tilfelle med pensjonsreformen (Øiestad 2007) og forvaltningsreformen (Sandal 2009). De ansattes organisasjoner kan derfor være av instrumentell betydning også for reformens entreprenører. Dette synet går igjen hos Pollitt (2009) som hevder at redusert indre motstand ved formell deltakelse fra berørte grupper vil kunne styrke sannsynligheten for vellykket implementering av offentlig politikk. I kommunene og fylkeskommunene er organisasjonsgraden på 80%, og de ansatte har gjennom sine organisasjoner lov- og avtalebestemt rett til medbestemmelse ved omstillingsprosesser. Det kan derfor forventes at organisasjonene vil kreve at reformstrategi og beslutningsstruktur gir tilstrekkelig rom medvirkning på sentralt og lokalt nivå. Det utledes derfor følgende deltakelseshypotese H_3 :

H_3 : Deltakelseshypotese: Arbeidstakerorganisasjonene vil forutsette medbestemmelse og deltakelsesmuligheter i bytte mot støtte for reformen

Det utledes følgende nullhypotese til H_3 :

H_{03} : Deltakelse har ingen innvirkning på arbeidstakerorganisasjonenes støtte eller motstand til reformen.

7.3.2 Deltakelse og reformstrategi

Kommune- og regionreformen består av ulike reformelementer med ulik beslutningsstruktur. Variasjon i beslutningsstruktur mellom ulike policyelementer kan bidra til å forklare noe av variasjonen i organisasjonenes strategianvendelse. Kommune- og regionreformen kan for analytiske formål deles inn i to variabler: en inndelingsvariabel som omhandler ny kommune- og regioninndeling, og en sentral policyvariabel, som innebærer de sentrale policyelementene. Inndelingsvariabelen i kommune- og regionreformen har fulgt det Baldersheim og Rose (2010) vil kunne beskrive som en eksperimentell reformstrategi med innslag av overstyring. Den eksperimentelle reformstrategien åpner i større grad for lokal medvirkning og medbestemmelse. Inndelingsspørsmålet er i all hovedsak tillagt kommunene selv. Ved å delegere inndelingsvariabelen til kommunene og fylkene selv, er det åpnet for et større sett med vetopunkter for kommune- og regionreformen. Reformstrategien har dermed åpnet for vetopunkter som ikke eksisterte i for eksempel den danske strukturreformen. Kommunene fikk to år til å gjennomføre lokale sonderinger og høringer, i motsetning til de danske kommunene som under strukturreformen fikk et halvt år til lokale sonderinger (Christiansen & Klitgaard 2008). 217 kommuner valgte å avholde folkeavstemning, hvorav et flertall endte med flertall mot sammenslåing (Distriktssenteret 2017). Fagforbundet og til en viss grad FO har spilt en aktiv rolle i å utøve innflytelse i de lokale prosessene. Fagforbundet har på den måten opptrådt som en vetospiller i en reformprosess med et bredt sett med vetopunkter på inndelingsvariabelen. Disse vetopunktene har imidlertid ikke vært av interesse for andre enn Fagforbundet og delvis FO. Utdanningsforbundet, Delta og Akademikerne har ikke tatt stilling til inndelingsspørsmålet, og har heller ikke hatt noen interesse i å gå aktivt inn i de lokale prosessene. Forbundene har i liten grad benyttet seg av indirekte kanaler for å mobilisere for egne objektive interesser, men heller etterlyst en sterkere partssammensatt medbestemmelse i kommune- og regionreformen både på lokalt og nasjonalt nivå.

Den sentrale policyvariabelen kan derimot beskrives som en sentralisert og delvis lukket prosess. Arbeidstakerorganisasjonene har i liten grad blitt organisert inn de sentrale policyprosessene. Sett fra arbeidstakerorganisasjonenes side ble ekspertutvalget for kommunereformen undergravd ved sin egen sammensetning, og manglende deltakelse fra de ansattes organisasjoner har mobilisert negativ oppmerksomhet fra alle organisasjonene utenom Akademikerne. Arbeidstakerorganisasjonene har på enkelte områder utfordret regjeringens kunnskapsgrunnlag. Organisasjonene har hevdet at regjeringen spesielt ved inntektssystemet og endringer i funksjons- og oppgavestruktur gjennomfører endringer som ikke er tilstrekkelig

konsekvensutredet. Arbeidstakerorganisasjonene har gjennom høringskanalen fremmet innvendinger mot de sentrale policyelementene i kommune- og regionreformen, men disse er i begrenset grad fulgt opp i Stortinget. Inndelingsvariabelen og den sentrale policyvariabelen er her ulike med hensyn til implikasjonene for kommune- og fylkessektoren. Mens minst 118 kommuner og 15 fylkeskommuner er gjenstand for sammenslåingsprosesser som følge av kommune- og regionreformen, treffer endringene i inntektssystemet, samt i funksjons- og oppgavestruktur flatt overfor kommune- og fylkessektoren som helhet. Fra organisasjonenes side mobiliseres det derfor sterkere objektive interesser knyttet til de sentrale policyprosessene hvor muligheten for medvirkning er begrenset.

7.3.3 Medvirkning og deltakelse

Rommet for medvirkning i beslutningsprosesser er styrt ovenfra gjennom beslutningsstruktur og reformstrategi. Medvirkning for arbeidstakerorganisasjonene innebærer både et interessehevende element og et instrumentelt element. Arbeidstakerorganisasjonene har en institusjonell interesse i egen deltakelse i policyprosessen både på sentralt og lokalt nivå, basert på en forventning om at deltakelse gir større rom for å utøve innflytelse på substansiell policy. Organisasjonene kan her ha interesser som i varierende grad kan være motstridende med policyentreprenørens interesser. Arbeidstakerorganisasjonene vil i kommune- og regionreformen forsøke å tilegne seg politiske garantier mot nedbemanning og konkurranseutsetting, samtidig som organisasjonene vil påvirke tjenestestrukturen i den nye kommunen. Dette går igjen hos Lien og Fremstad (1989), som hevder at deltakelse fra berørte grupper vil kunne lede til en mindre omfattende reform som tar lengre tid å gjennomføre. For reformentreprenøren kan det være lite ønskelig å imøtekomme interesser som kan være kostnadsdrivende eller som kan binde opp finansielle ressurser i den nye kommunen. Samtidig kan deltakelse innebære en instrumentell fordel for reformentreprenøren. Ifølge Distriktssenteret (2014), Brandtzæg og Sunde (2006) og Deloitte (2015) vil formell deltakelse fra tillitsvalgte kunne bidra til redusert indre motstand. Formell deltakelse fra tillitsvalgte kan bidra til å legitimere de beslutninger som fattes i iverksettingsfasen, samtidig som tillitsvalgte kan sørge for informasjonsflyt nedover og demobilisering av indre motstand. Redusert indre motstand vil ifølge Pollitt (2009) bidra til en mer effektiv sammenslåingsprosess med lavere transaksjons- og omstillingskostnader, samt redusert konfliktnivå. Reformentreprenøren kan derfor ha i egeninteresse i å trekke inn berørte parter. I kommune- og regionreformen finnes det sentrale policyentreprenør i form av regjeringspartiene, KrF og Venstre, men også et bredt sett

med lokale policyentreprenører med interesser i de prosesser som berører egne kommuner. Innenfor inndelingsvariabelen har arbeidstakerorganisasjonene reagert på manglende medbestemmelse ute i kommunene. Arbeidstakerorganisasjonene har likevel plassert ansvaret for manglende lokal medbestemmelse hos ansvarlig statsråd i KMD. Manglende deltakelse både på sentralt og lokalt nivå kanaliseres derfor til motstand mot regjeringens håndtering av kommune- og regionreformen. Innenfor den sentrale policyvariabelen har regjeringen valgt å begrense deltakelsesmulighetene for arbeidstakerorganisasjonene. Manglende deltakelse har bidratt til å mobilisere motstand mot kommune- og regionreformen, også blant de mer pragmatiske forbundene som ikke har tatt stilling til spørsmålet om kommunestrukturen.

7.3.4 Oppsummering og hypoteseprøving: deltakelse og reformstrategi

Ifølge deltakelseshypotese H_3 vil arbeidstakerorganisasjonene forutsette medbestemmelse og deltakelsesmuligheter i bytte mot støtte for reformen. Med bakgrunn i denne oppgavens funn finnes det grunn til å beholde deltakelseshypotese H_3 og forkaste nullhypotesen. Arbeidstakerorganisasjonene trekker frem medvirkning i beslutningsprosessene som en av deres sterkeste interesser i kommune- og regionreformen. Ifølge Lien og Fremstad (1989) vil involvering av berørte parter kunne lede til en mindre omfattende reform som tar lengre tid å gjennomføre, et trekk som også kan identifiseres hos arbeidstakerorganisasjonene i kommune- og regionreformen. Arbeidstakerorganisasjonene har hatt betydelige innvendinger mot endringene i inntektssystemet, samt i endringer av funksjons- og oppgavestruktur. Organisasjonene har pekt på sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke som konfliktskapende, og har advart Stortinget mot flere tilsvarende prosesser i kommune- og regionreformens løp to. Fagforbundet har videre utfordret tidsplanen i kommune- og regionreformen, som de mener i for liten grad tillater tilstrekkelig medvirkning og gode prosesser før sammenslåingsdato. Organisasjonene er tydelige på at deres tillitsvalgte vil ta del i de omstillingsprosessene som følger av politiske vedtak, men at konfliktnivået kan dempes eller økes avhengig av organisasjonenes deltakelsesrom i beslutningsprosessen.

8. Avslutning

Denne oppgaven har tatt for seg arbeidstakerorganisasjonenes rolle i kommune- og regionreformen i perioden 2013-2017. Oppgaven tok utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling: *I hvilken grad og på hvilken måte har arbeidstakerorganisasjonene i kommune- og fylkessektoren bidratt til å påvirke eller medvirke i kommune- og regionreformen?* Problemstillingen ble videre konkretisert inn i tre delspørsmål:

- a) Hva slags interesser og policy har arbeidstakerorganisasjonene knyttet til kommune- og regionreformen, og i hvilken grad er det variasjon mellom de ulike organisasjonene?*
- b) Hvilke ressurser, strategier og kanaler benytter organisasjonene for å ivareta sine interesser?*
- c) På hvilken måte har politisk organisering og reformstrategi bidratt til å forme organisasjonenes atferd?*

Oppgaven har vært innrettet som en hypoteseprøvende casestudie. Fagforbundet, FO, Utdanningsforbundet, Delta og Akademikerne har vært oppgavens fem analyseenheter. Datainnsamlingen har vært basert på en kombinasjon av kvalitative intervjuer og dokumentanalyse. Oppgaven har på bakgrunn av teori og tidligere studier bygget opp empiriske og teoretiske forventninger, som er forsøkt prøvd på caset. Oppgaven vil i dette kapittelet presentere hovedfunn og konklusjon, samt reflektere rundt muligheter for videre forskning.

8.1 Hovedfunn og konklusjon

Kommune- og regionreformen ble lansert i regjeringserklæringen i oktober 2013. Formålet med reformen er å frembringe større kommuner og regioner, noe som ifølge regjeringen vil bidra til større fagmiljøer, mer effektiv ressursbruk og mer helhetlig samfunnsplanlegging (Prop 95 S (2013-2014)). Ifølge Klausen et al (2016b) er behovet for kommune- og regionreformen definert av politiske eliter, og ikke som følge av noe folkekrav ute i kommunene. Derfor aktualiseres også spørsmålet om hvordan aktører og grupper ute i kommunene og fylkene reagerer på reformens begrunnelse og innhold, og hvilken rolle de spiller i dens skjebne. Denne oppgavens utgangspunkt er at kommune- og fylkessektoren sysselsetter 550 000 personer, hvorav 80% er fagorganisert. Tidligere studier av Nav-reformen (Jacobsen 2010), forvaltningsreformen (Sandal 2009) og pensjonsreformen (Øiestad 2007) har indikert at arbeidstakerorganisasjonene kan spille en avgjørende rolle i offentlig reformpolitikk. Det kunne derfor forventes at arbeidstakerorganisasjonene ville være aktive deltakere også i kommune- og regionreformen, men det er mindre selvforklarende hva slags rolle organisasjonene ville

velge å spille. Denne oppgaven har i empiri- og analysekapitlene gjort rede for organisasjonenes interesser og policy, strategier og kanaler for politisk innflytelse, samt konsekvensene politisk organisering og regjeringens valg av reformstrategi har for arbeidstakerorganisasjonenes atferd. Oppgaven vil her presentere studiens hovedfunn i samme orden som oppgavens problemstilling og hypoteser.

Interesser og policy handler her om arbeidstakerorganisasjonenes forventninger til utfallet av kommune- og regionreformen, og den policy de legger til grunn for organisasjonens politiske virksomhet overfor reformen. Oppgaven finner at arbeidstakerorganisasjonenes interesser er objektive heller enn subjektive, ettersom de i større grad henger direkte sammen med medlemmenes sosioøkonomiske og materielle forhold. Oppgavens funn støtter her opp om interessehypotese H_1 . Arbeidstakerorganisasjonene anerkjenner at det finnes kapasitetsutfordringer i kommunesektoren, særlig med hensyn til fagmiljøer og kompetanse. Imidlertid er arbeidstakerorganisasjonene ikke overbevist om at kommune- og regionreformen vil bidra til å løse disse utfordringene, og at det finnes alternative løsningsforslag som ikke er vurdert godt nok. Arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av å hegne om sine egne medlemmers materielle interesser knyttet til egen arbeidsplass, lønns- og arbeidsvilkår, tjenestestruktur, samtidig som organisasjonene aktivt ønsker å forhindre konkurranseutsetting og privatisering. Arbeidstakerorganisasjonene er videre opptatt av å motvirke sentralisering innenfor tjenesteområdene, ettersom dette kan medføre direkte negative konsekvenser for egne medlemmer og brukergruppene i de tjenestene som eventuelt berøres. Disse interessene er objektive og materielle, og liten grad begrunnet i en venstre-høyre-akse eller policypreferanser. Oppgaven finner videre at skillet mellom objektive og subjektive interesser er analytisk anvendelig, men ikke tilstrekkelig til å kategorisere og forklare organisasjonenes interesser. Skillet mellom objektive og subjektive interesser handler om relasjonen mellom aktør og interesse, men det kan være behov for å skille mellom interesser knyttet til policyutfall og interesser knyttet til den politiske prosessen. Med bakgrunn i Christiansen og Klitgaard (2008) er det derfor utviklet et skille mellom substansielle og institusjonelle interesser. Substansielle interesser handler om innholdet i og utfallet av en gitt policy, mens institusjonelle interesser handler om en aktørs interesser i politisk organisering, deltakelse og reformstrategi. Ved å kombinere disse to inndelingene kan interessebegrepet operasjonaliseres som objektivt-substansielle, objektivt-institusjonelle, subjektivt-substansielle og subjektivt-institusjonelle interesser, noe som er nærmere beskrevet i tabell 9 i kapittel 7.1.4.

Strategier, kanaler og ressurser handler her om organisasjonenes verktøy for å utøve innflytelse og ivareta egne interesser. Denne oppgaven finner at Grants (2004) insider/outsiderdikotomi ikke bidrar til å forklare organisasjonenes strategianvendelse eller eventuell variasjon mellom organisasjonene. Oppgaven finner derfor ikke støtte for strategihypotese H₂. Oppgaven finner at arbeidstakerorganisasjonene velger å utøve innflytelse i en helhetlig strategi i både direkte og indirekte kanaler parallelt, noe som også understøttes av funnene til Binderkrantz (2005) og Rommetvedt et al (2012). Strategianvendelse kan derfor betraktes mer som en funksjon av organisasjonenes støtte eller motstand overfor en gitt policy, heller enn å styres av den politiske organiseringen og fordelingen institusjonelle goder. Oppgavens funn lener seg her i retning av Schattschneider (1960). Arbeidstakerorganisasjonene ser ut til å plassere seg langs en konfliktutvidende-konfliktbegrensende akse der anvendelse av indirekte kanaler er økende med motstand mot reformen. Implikasjonene av dette funnet er at arbeidstakerorganisasjonene kan forventes å være mer aktive i indirekte kanaler dersom deres objektivt-substansielle interesser er under press, mer eller mindre uavhengig av deres institusjonelle ressurser.

Denne oppgaven ble påbegynt med en forståelse av medvirkning og medbestemmelse som en innflytelsesstrategi, en metode for å tilegne seg innflytelse over substansiell policy. Imidlertid fremstår også kontaktflatene mellom organisasjon og beslutningstakere som en sentral interesse i seg selv. Det må her skilles mellom medvirkning som aktivitet og medvirkning som interesse. Medvirkning kan forstås som en selvstendig interesse som arbeidstakerorganisasjonene aktivt forsøker å hegne om. Medvirkning innebærer utøvelse av makt, organisasjonene aktualiserer og legitimerer sitt eget livsgrunnlag ved å utøve innflytelse i de rom hvor beslutninger fattes. Arbeidstakerorganisasjonene kan beskrives som politiske maskiner med en fot i hver leir, midt mellom de politiske institusjonene og omgivelsene. Arbeidstakerorganisasjonene trues eksistensielt når organisasjonsgraden er fallende og organisasjonene samtidig mangler formell deltakelse offentlig reformpolitikk. Arbeidstakerorganisasjonenes egen overlevelse betinger at de evner å omsette medlemmenes objektive interesser til politisk innflytelse. Om den største reformen av kommune- og fylkesstrukturen på et halvt århundre gjennomføres med begrenset deltakelse fra arbeidstakerorganisasjonene i kommune- og fylkessektoren, så kan det være med å svekke organisasjonenes legitimitet overfor egne medlemmer. Arbeidstakerorganisasjonene har derfor en objektivt-institusjonell interesse i å kunne medvirke i offentlig politikk.

Politisk organisering og reformstrategi henger sammen med et organisasjonsteoretisk perspektiv. Det handler om hvordan organisasjonenes atferd formes ovenfra, som følge av de

rom for medvirkning og påvirkning som åpnes eller lukkes som følge av den prosessen beslutningstakere selv har lagt opp til. Tidligere studier antyder at den direkte utvalgskanalen er blitt svekket (Christiansen & Rommetvedt 1999; Rommetvedt et al 2012). I tråd med en forventning om nedbyggingen av den direkte utvalgskanalen ble det heller ikke i forbindelse med kommune- og regionreformen nedsatt et partssammensatt utvalg i utredningsfasen. Arbeidstakerorganisasjonene er kritisk til ekspertutvalget, både i dets sammensetning og konklusjoner. Regjeringens valg av reformstrategi bidro på den måten til å mobilisere motstand mot reformen allerede før Stortingets behandling av meldingsdelen i KP 2015. Ifølge Jacobsen (1998) og Pollitt (2009) kan intern motstand mot planlagt endring begrenses ved hjelp av en vellykket politisk kommunikasjon av behov og begrunnelse for endringene som er foreslått, samtidig som berørte parter trekkes inn i beslutningsprosessen. Oppgaven finner at ingen av delene er tilstrekkelig til stede i regjeringens kommune- og regionreform. Utrednings- og policyformuleringsfasene bar preg av å være lukkede prosesser uten aktiv involvering av arbeidstakerorganisasjonene. Kommune- og regionreformen skiller seg her fra kommunereformforsøket i 1989-1995 hvor det partssammensatte Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) lå til grunn, samt Nav-reformen som også i større grad involverte de ansattes organisasjoner i beslutningsprosessen (Jacobsen 2010). Arbeidstakerorganisasjonene opplever at dette er gjeldende på flere sektorområder, i tråd med det Jacobsen (2005) hevder er overgangen til et nytt norsk reformpolitisk regime preget av mindre samarbeid og forankring, og mer overstyring og ideologi.

Ifølge Mosher (1960) vil beslutningstakere kunne oppnå større effektivitet i iverksettingen av reformen ved å trekke inn berørte parter. Gjennom ansattes medvirkning kan det bygges kompromisser som bidrar til å demobilisere intern motstand, noe som ut ifra et organisasjonsteoretisk perspektiv kan anses som et suksesskriterium for planlagt endring (Jacobsen 1998; Pollitt 2009). Som denne oppgaven har vært inne på anser arbeidstakerorganisasjonene medvirkning ikke bare som en innflytelsesstrategi, men også som en selvstendig interesse som de forsøker å hegne om. Oppgaven lener seg derfor i retning av støtte opp om deltakelseshypotese H₃. Oppgaven finner at arbeidstakerorganisasjonenes motstand mot reformen er økende med manglende deltakelse. Arbeidstakerorganisasjonene vil søke innflytelse gjennom å påvirke konfigurasjonen av reformprosessen i seg selv. I fraværet av denne muligheten mobiliseres større motstand, noe som kan forventes å ha negative konsekvenser for kommune- og regionreformen. Deltakelse og medvirkning er på den måten et element som går direkte inn i alle tre deler av denne oppgaven. Medvirkning er en interesse, en

strategi og en form for organisering av forholdet mellom politiske institusjonene og arbeidstakersiden. Regjeringens reformstrategi og den politiske organiseringen betraktes som et indirekte policyvalg (Christiansen og Klitgaard 2008: 29-31). Reformens virkemidler er også politikk. Konfigurasjonen av reformprosessen har konsekvenser for hvordan beslutninger fattes, hvilke interesser og aktører som trekkes inn, hvordan vurderinger blir gjort og hvilket kunnskapsgrunnlag som ligger til grunn. Regjeringens manglende involvering av arbeidstakerorganisasjonene er en direkte konsekvens av måten regjeringen har valgt å gjennomføre reformen, og kan derfor betraktes som et indirekte policyvalg.

For oppgavens *hovedproblemstilling* kan det konkluderes med at arbeidstakerorganisasjonene har påvirket og medvirket i kommune- og regionreformen på de måter som er beskrevet i de fire foregående avsnitt. Videre kan det konkluderes med at arbeidstakerorganisasjonene er aktive deltakere i reformprosessen, men det er variasjon i organisasjonenes interesser og innflytelsesstrategier. Arbeidstakerorganisasjonene deler seg i tre: Fagforbundet og FO i en aktiv opposisjonsrolle, Utdanningsforbundet og Delta som ambivalente skeptikere, og Akademikerne som forsiktige reformtilhengere. Variasjonen mellom organisasjonene ser ut til å kunne forklares i organisasjonenes interesser og hvordan deres materielle forhold berøres i opplevd positiv eller negativ retning. De ansattes organisasjoner har ingen institusjonell vetomakt, men de kan innenfor rammene av den politiske organiseringen og regjeringens reformstrategi tilegne seg innflytelse gjennom direkte og indirekte kanaler. Arbeidstakerorganisasjonene har opprettholdt en rolle preget av skiftende nyanser av konflikt og samarbeid. På sentralt nivå fungerer arbeidstakerorganisasjonene som lobbyorganisasjoner for egne medlemmers objektive interesser. Gjennom lov- og avtalebestemt medbestemmelse på kommune- og fylkeskommunenivå får arbeidstakerorganisasjonene og deres tillitsvalgte også en iverksettende rolle. Arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av å trekkes inn i de fora hvor beslutninger fattes, uten at dette nødvendigvis medfører noen garanti for politisk gjennomslag. Arbeidstakerorganisasjonene er selv tydelige på at de innenfor medbestemmelsesinstituttet vil følge opp lovlige politiske vedtak når disse er fattet, også der organisasjonene har avvikende interesser. Arbeidstakerorganisasjonene har en iverksettende rolle i kraft av deres tillitsvalgte i PSU, arbeidsgrupper under FN og innenfor medbestemmelsesinstituttet i HA. Gjennom lov og avtalebestemt medbestemmelse fungerer tillitsvalgte som kommune- og regionreformens gatebyråkrater, slik begrepet er definert av Lipsky (1980). Denne rollen vil særlig gjøre seg gjeldende når kommune- og regionreformen skal iverksettes frem mot sammenslåingsdato 1.1.2020. På denne måten har arbeidstakerorganisasjonene en dobbeltrolle som medspiller og

motspiller. Arbeidstakerorganisasjonene har, som Jacobsen (2005) har formulert det, «*en hånd på rattet og en fot på bremsen*».

8.2 Grunnlag for videre forskning

Ifølge Binderkrantz (2005: 233-234) har skandinavisk korporatismelitteratur tradisjonelt tatt utgangspunkt i myndighetssiden, og ifølge Klausen et al (2016b) har studier av offentlig reformpolitikk ofte et iverksettingsperspektiv. Det mangler derfor forskning på hvilken rolle interesser spiller i å drive frem eller trenere offentlig reformpolitikk. Denne oppgavens tema beveger seg dermed inn på et område hvor det kan argumenteres for at det er behov for mer kunnskap. Interesser spiller en rolle i offentlig politikk, og denne oppgaven finner at også andre organisasjoner spiller en rolle. Dette gjelder særlig næringslivsorganisasjoner som NHO, Virke og Abelia, som alle aktivt ønsker en mer omfattende kommune- og regionreform, noe som kan være grunnlag for videre diskusjon og forskning. Her vil særlig kvalitative opplegg være anvendelige i å avdekke aktørenes motivasjon og interesse. Interesse- og organisasjonsperspektivet bør også kunne anvendes i studier av andre reformer, som for eksempel innenfor politi, skatt eller jernbane. Oppgaven har vært skrevet samtidig som kommune- og regionreformen skrider frem, noe som har hatt sine fordeler og ulemper. Fordelen med å gjennomføre studien mens reformen utspiller seg er at intervjuene i liten grad hemmes av erindringsfeil, og det er mulig å følge utvikling i interesser og policy over tid. En ulempe er nettopp at reformen er i utvikling mens oppgaven skrives. I løpet av våren 2017 har Den norske tannlegeforening blitt særlig aktive i direkte og indirekte kanaler, og har et standpunkt som delvis avviker med deres HO Akademikerne. Tannhelse stod imidlertid ikke på dagsorden da denne oppgaven ble påbegynt, og deres politiske aktivitet tok seg først opp våren 2017. Tannlegeforeningens innflytelsesstrategier kan derfor være tema for mer intensive casestudier. Interesser, ansatte og deres organisasjoner kan være av stor analytisk betydning når denne reformen går over i iverksetting og evaluering. Kommune- og regionreformen vedtas i Stortinget i juni 2017, men reformprosessen fortsetter frem mot sammenslåingsdato 1.1.2020. 118 eller flere kommuner, samt en rekke fylkeskommuner, skal inngå i fusjonsprosesser som skal lede til en delvis ny kommune- og fylkesinndeling. Særlig tillitsvalgtes rolle, partssammensatt medbestemmelse og betydningen av de nasjonale kommuneprogrammene kan her være interessante områder for senere studier. De ansattes organisasjoner og tillitsvalgte kan være avgjørende for utfallet av iverksettingsfasen. Det kan derfor forventes at arbeidstakerorganisasjonene vil fortsette å spille en rolle i kommune- og regionreformen, en rolle preget av konflikt og samarbeid.

9. Vedlegg

9.1 Intervjuobjekter

Tabell 11 Intervjuobjekter

Organisasjon	Intervjuobjekt	Posisjon	Øvrig rolle
Fagforbundet (LO)	Anne Grimsrud	Spesialrådgiver omstillingsenheten	Arbeidsgruppe på kommunereform i Fagforbundet, medlem av referansegruppe for ekspertutvalget
Fellesorganisasjonen - FO (LO)	Marit Isaksen	Forbundsstyremedlem og leder av profesjonsrådet for vernepleiere	Leder i FOs arbeidsgruppe på kommunereform
Utdanningsforbundet (Unio)	Harald Skulberg	Seniorrådgiver, seksjon for samfunn og analyse	Leder i Utdanningsforbundets arbeidsgruppe på kommunereform
Unio	Ina Smith- Meyer	Seniorrådgiver	Ansvar for kommunereform
Delta (YS)	Knut Roger Andersen	Politisk rådgiver	Leder i Nordisk Tjenestemannsråd
Akademikerne kommune	Jan Olav Birkehagen	Leder i Akademikerne kommune	Forhandlingssjef i Samfunnsviterne

9.2 Intervjuguide

Innledende spørsmål

- Intervjuobjekt sin rolle i organisasjonen
- Intervjuobjekt sin rolle i organisasjonens arbeid med kommune- og regionreform

Politikk, policy og interesser

- Kan du beskrive din organisasjons grunnleggende syn på kommune- og regionreformen?
- På hvilket nivå har kommune- og regionreformen vært behandlet politisk i egen organisasjon?
- Hvilke konsekvenser kan kommune- og regionreformen ha for deres medlemmer/yrkesgrupper?
- Hva mener din organisasjon om frivillighetslinjen? Hvordan stiller din organisasjon seg til bruk av tvang i reformen?
- Regjeringen åpner for at Stortinget kan vedta sammenslåing av kommuner og fylker som ikke selv ønsker sammenslåing. Hva er deres holdning til det?
- Medvirkning i kommune- og regionreformen: hvilke saker/områder er viktige? Hvilke konsekvenser kan kommune- og regionreformen ha for deres medlemmer?
- Hvilken rolle spiller tillitsvalgte i reformen? Hva har din organisasjon gjort for å forberede tillitsvalgte på kommune- og regionreformen?

Kunnskapsgrunnlaget

- Vil du si at regjeringens ekspertutvalg er et godt utgangspunkt for diskusjonen om kommune- og regionreformen? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hvor viktig vil du si at eksempelet med den danske strukturreformen er for Norge?

Strategier og ressurser

- I hvilken grad har dere jobbet opp mot Stortinget? Hvis ja: hvilke sammenhenger? Hvis ikke: hvorfor ikke?
- I hvilken grad har dere jobbet opp mot Stortinget? Hvis ja: hvilke sammenhenger? Hvis ikke: hvorfor ikke?
- I hvilken grad har dere brukt media eller informasjonsarbeid for å skape oppmerksomhet rundt deres standpunkt på området?
- Hva vil du si er de viktigste ressursene din organisasjon har (f.eks. medlemmer, kompetanse, tillitsvalgte)
- Har dere anvendt disse ressursene i sammenheng med kommune- og regionreformen? Hvis ja, på hvilken måte?

Politisk organisering

- Hva vil du si er det viktigste leddet i reformprosessen: regjeringen, Stortinget, fylkesmennene eller den enkelte kommune?
- I hvilken grad åpner regjeringens reformstrategi for medvirkning fra arbeidstakerorganisasjonenes side?
- Innebærer kommune- og regionreformen mer eller mindre rom for medvirkning enn andre reformer dere har erfaring med?

Den politiske situasjonen våren 2017

- Hvilke forventninger har dere til Stortingets behandling av kommune- og regionreformen våren 2017?
- Hvilke forventninger har dere til kommune- og regionreformen i tiden fremover?

Avsluttende spørsmål

- Er det noe du har lyst til å si til slutt?

10. Litteratur

10.1 Publikasjoner

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

Andersen, S. (1997) Casestudier og generalisering: forskningsstrategi og design. Oslo: Fagbokforlaget

Andersen, S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, s. 278-300.

Bakkeli, V., Jensen, R. S. & Moland, L. E. (2013) Kompetanse i kommunene. Fafo-rapport 2013:51. Oslo: Fafo.

Baldersheim, H. & Rose, L. (2010). Rescaling Governance in European States. I: Baldersheim, H. & Rose, L. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave Macmillan, s. 1-20

Baldersheim, H. & Rose, L. (2016) Territorielle styringsstrukturer og -reformer i europeisk perspektiv. I: Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, s. 251-273

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991) Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53 (4), s. 1044-1047.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993) *Agendas and Alternatives in American Politics*. University of Chicago Press

Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Fimreite, A. L., & Selle, P. (2012). Reform strategies matter: explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies*, 38(1), 71-90

Borge, L. E. (2016) Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger. I: Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, s. 47-70

Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Christiansen, P. M. (1999) Miljøpolitikk og interesseorganisering: Mellom anarki og integrasjon. I: Blom-Hansen, J. & Daugbjerg, C. red. *Magtens organisering – stat og interesseorganisering i Danmark*, Århus: Systime.

Bukve, O. (2016) Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T. & Lægreid, P. (2003) Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review* 3:3, s. 3-27

Christensen, T. & Lægreid, P. (2002) Reform og lederskap. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget

Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008). *Den utænkelige reform: strukturreformens*

tilblivelse 2002-2005. Odense: Syddansk Universitetsforlag

Christiansen, P. M. & Rommetvedt, H. (1999) From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, executives and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 22 (3).

Cohen, M., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17, 1, s. 1-25

Eckstein, H. (1975) Case Study and Theory in Political Science. I: Greenstein, F. J. & Polsby, Nelson W. red. *Handbook of Political Science*, vol. 7. Reading: Addison-Wesley, s. 79-137.

Egeberg, M. (1981) Stat og organisasjoner: flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk. Universitetsforlaget

Erichsen, A. B. (2013) Innbyggerne i små kommuner er mest fornøyd med kommunale tjenester. *Samfunn og økonomi*, nr 2, s. 8-13

Erichsen, A. B., Jensen, B. & Narud, O. G. (2015) Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse. *Fagbladet samfunn og økonomi*, nr 2, s. 6-21

Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, april 2006, s. 219-245

French, W. L. og C.H. Bell jr. (1990): *Organization Development. Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*. Englewood Cliffs: Prentice Hall International.

George, A. L. & Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA studies in international security. Cambridge: MIT Press

Grant, W. (2004). *Pressure Politics: The Changing World of Pressure Groups*, *Parliamentary Affairs*, 57, 2, 408-19.

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

Hansen, T. (2016) *Kommuneinndelingen – fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter*. I: Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, s. 47-70

Jacobsen, D. I. (1998) *Motstand mot forandring*. *Magma*, årgang 1, nr. 1.

Jacobsen, D. R. (2005) *Tjenestemannsorganisasjoner og nasjonal forvaltningspolitikk: modernisering med en hånd på rattet og en fot på bremsen?* [Avhandling]. Universitetet i Bergen

Jacobsen, D. R. (2010) *Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av NAV*. Uni Rokkansenteret. Notat 10: 2010. Bergen: Uni Rokkansenteret

Jacobsen, D.R. & P.G. Roness (2008): *Corporatism, Administrative Policy and State Employees' Unions*. I: Sverdrup, U. & Trondal, J. red. *The Organizational Dimension of Politics*. *Essays in Honour of Morten Egeberg*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Jansen, A. I. & Jensen, B. (2016a) Bokas formål, kommunebegrepet og innholdet i boka. I: Jansen, A. I. & Jensen, B. red. *Folkestyre eller elitestyre: kommunereformen i perspektiv*. Oslo: Res Publica, s. 11-31.
- Jansen, A. I. & Jensen, B. (2016b) Norske kommuner – sammenfatning og konklusjoner. I: Jansen, A. I. & Jensen, B. red. *Folkestyre eller elitestyre: kommunereformen i perspektiv*. Oslo: Res Publica, s. 323-363
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016a) Kommunereformen i perspektiv. I: Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, s. 16-21
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016b) Kommunereformen i Norge. I: Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. red. *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget, s. 25-46
- Lewin, L. (1992). *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: CE Fritzes AB.
- Lien, S. & Fremstad, J. K. (1989) Organisering av organisasjonsendring. I: Egeberg, M. red. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano, s. 225-245
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Mahoney, J. T., McGahan, A. M. & Pitelis, C. N. (2009) Perspective—The Interdependence of Private and Public Interests. *Organization Science* 20(6):1034-1052.
- Monkerud, L. C & Sørensen, R. J. (2010) Smått og godt? Kommunestørrelse, tjenester og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 4, volum 26
- Narud, O. G. (2010) Ikke dyrere, men mer demokratisk! Historien om Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner – ATK. I: Jensen, B., Melvær, M., Monsen, N., Narud, O. G. & Sunde, S. I. *Økonomien og virkeligheten*. Tilgjengelig fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/133371/Festskrift%C3%98stresmallest.pdf?sequence=1> [Hentet 04.04.17]
- Offerdal, A. (2016) Folketal og folkestyre. I: Jansen, A. I. & Jensen, B. red. *Folkestyre eller elitestyre: kommunereformen i perspektiv*. Oslo: Res Publica, s. 97-110
- Olsen, J. P. (1978) *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1989): Institusjonsutforming og demokrati. I: Baldersheim, H. et al. *Sentral styring og institusjonell autonomi*. Bergen: Alma Mater Forlag
- Page, E. (1999). The insider/outsider distinction: an empirical investigation. *British Journal of Politics and International Relations*, 1, 2, 205-214.

Pollitt, C. (2009) Structural Change and Public Service Performance: International Lessons? *Public Money and Management* 29:5, s. 285-291

Rattsø, J. (2014): Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform. SØF-rapport nr. 02/14.

Sandal, K. L. (2009) Forvaltningsreformen: en analyse av beslutningsprosessen 2005-2008 [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.

Rathbun, B. C (2008) Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. I: Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E. & Collier, D. red. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, s. 685-701

Ringdal, K. (2013). Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget

Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P. M. & Nørgaard, A. S. (2012) Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway 1980-2005. *Comparative Political Studies* 46 (4), s. 457-485

Schattschneider, E. E. (1957) Intensity, Visibility, Direction and Scope. *The American Political Science Review*, vol. 51, no. 4., desember, s. 933-942

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realists View at Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Stoltenberg, J. (2016) *Min historie*. Oslo: Gyldendal

Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: design and methods*. London: Sage Publications.

Øiestad, I. (2007) Landsorganisasjonens innflytelse på utformingen av nytt pensjonssystem 2001-2005 [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.

10.2 Innstillinger, proposisjoner, meldinger til Stortinget og NOU

Innst. 300 S (2013-2014) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomitéen om kommuneproposisjonen 2015. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-300.pdf> [Hentet 09.10.16]

Innst. 333 S (2015-2016) Innstilling til kommunal- og forvaltningskomitéen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-333.pdf> [Hentet 09.10.16]

Innst. 377 S (2015-2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomitéen om nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-377/> [Hentet 08.10.16]

Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver for større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/sec1> [Hentet 09.02.17]

Meld. St. 18 (2016-2017) Bærekraftige byer og sterke distrikt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-no/pdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf> [Hentet 07.02.17]

Meld. St. 29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017. Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar/2016-06-15> [Hentet

NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Tilgjengelig fra: <http://www.nb.no/nbsok/nb/64e9f6fe49683c9b332b3c31da3cb828.nbdigital?lang=no#0> [Hentet 10.04.17]

NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/> [Hentet 11.04.17]

NOU 2010: 1 Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2a344e075ffa4d839dd8242a91e1b0ce/no/pdfs/nou201020100001000dddpdfs.pdf> [Hentet 08.04.17]

Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf> [Hentet 10.11.16]

Prop. 123 (2015-2016) Kommuneproposisjonen 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/00187cf0fd8e465ba4db9212677a3a1c/no/pdfs/prp201520160123000dddpdfs.pdf> [Hentet 27.03.17]

Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/825a10ac5ee84817a220a4d07f9ddaa4/nn-no/pdfs/prp201620170084000dddpdfs.pdf> [Hentet 05.04.17]

Prop 91 L (2016-2017) Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ac025bee8a7140c3afe9f0fcea4027e/no/pdfs/prp201620170091000dddpdfs.pdf> [Hentet 05.04.17]

Prop. 95 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3cd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf> [Hentet 06.04.17]

10.3 Utredninger, rapporter og analyser

Brandtzæg, B. A. & 2, H. (2006) Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksesskriterier og snublesteiner. Asplan Viak/Telemarksforskning. Tilgjengelig fra: <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1626.pdf> [Hentet 04.02.17]

Deloitte (2015) Arbeidsgiverpolitikk i kommunesammenslåinger – Kunnskapsbaserte innspill til gode prosesser. KS. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/sluttrapport-arbeidsgiverpolitikk-i-kommunesammenslainger.pdf?id=1015> [Hentet 05.12.16]

Difi (2013a) Innbyggerundersøkelsen 2013 – hva mener brukerne. Difi-rapport 2013:7. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-7-innbyggerundersokelsen-hva-mener-brukerne.pdf> [Hentet 17.10.16]

Difi (2013b) Innbyggerundersøkelsen 2013 – hva mener innbyggerne. Difi-rapport 2013:6. Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-6-innbyggerundersokelsen-hva-mener-innbyggerne_1.pdf [Hentet 17.10.16]

Distriktssenteret (2014) Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing. Tilgjengelig fra: <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/Rapport-kommunesammensl%C3%A5ing-KDU-2014.pdf> [Hentet 20.10.16]

Distriktssenteret (2017) Folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Tilgjengelig fra: <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/> [Hentet 01.03.17]

10.4 Internett, media, fagtidsskrift og øvrige kilder

Akademikerne (2014a) Notat til høring om statsbudsjettet, Kommunal- og forvaltningskomiteén. Oslo: Akademikerne. Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/filestore/File_library/Akademikerne_mener/131107Hringkommunal-ogforvaltningskomiteen-Statsbudsjettet2014.pdf?issuusi=ignore [Hentet 08.01.17]

Akademikerne (2014b) Bykommunene er nøkkelen i kommunereformen. Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/no/arbeids-og_naringsliv/naringspolitikk/Bykommunene+er+n%C3%B8kkelen+i+kommunereformen.b7C_wJjG2X.ips [Hentet 08.01.17]

Akademikerne (2014c) Fullt på kommunekonferanse. Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/Fullt+p%C3%A5+kommunekonferanse.b7C_wJjIWu.ips [Hentet 09.01.17]

Akademikerne (2015a) *Regjeringen foreslår større kommuner, med flere oppgaver.* Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/no/akademikerne_mener/presse/Regjeringen+foresl%C3%A5r+st%C3%B8rre+kommuner%2C+med+flere+oppgaver.b7C_wJzS43.ips [Hentet 10.01.17]

Akademikerne (2015b) Debatt om kommunereform. Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/no/forskning_og_utdanning/arendalsuka_2015/Debatt+om+kommunereform.b7C_wJzQ34.ips [Hentet 10.01.17]

Akademikerne (2016a) Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/?uid=15239568-b432-4ef7-a538-c50e96e37fbc> [Hentet 11.01.17]

Akademikerne (2016b) Akademikernes høringsuttalelse – forslag om oppfølging av primærhelsetjenestemeldingen og oppgavemeldingen. Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/filestore/File_library/Akademikerne_mener/Hringer/Hring-forslagomoppflgingavPrimrhelsetjenestemeldingenogOppgavemeldingen.pdf?issuul=ignore [Hentet 11.01.17]

Akademikerne (2016c) Høring i kommunal- og forvaltningskomitéen. Tilgjengelig fra: http://akademikerne.no/no/akademikerne_mener/statsbudsjettet_2017/H%C3%B8ring+i+Kommunal-+og+forvaltningskomiteen.b7C_wRfM2F.ips [Hentet 04.03.17]

ANB (2013) Ja, nå ryker fylkeskommunen. Bergensavisen, 11. september. Tilgjengelig fra: <http://www.ba.no/nyheter/politikk/valg/article6858705.ece> [Lest 10. oktober 2016].

ANB (2015) Slår et slag for byutviklingen. Siste.no. Tilgjengelig fra: <https://www.siste.no/naringsliv/innenriks/nyheter/slar-et-slag-for-byutviklingen/s/5-47-29203> [Hentet 05.02.17]

ANB (2016) Oppgitt over tvang. Siste.no. Tilgjengelig fra: <https://www.siste.no/arbeidsliv/politikk/innenriks/oppgitt-over-tvang/s/5-47-71335> [Hentet 13.02.17]

ANB (2017a) Ap mener kommunalministeren vil reversere tannhelsetjenesten tilbake til 1984. Fri fagbevegelse, 11. mars. Tilgjengelig fra: <http://frifagbevegelse.no/nyheter/ap-mener-kommunalministeren-vil-reversere-tannhelsetjenesten-tilbake-til-1984-6.158.452632.f370b0dac6> [Hentet 11.03.17]

ANB (2017b) Arbeiderpartiet gir Sanner tannrefs. Klassekampen, 11. mars, s. 12

Arbeiderpartiet (u.å.) Sentralstyret. Tilgjengelig fra: <https://www.arbeiderpartiet.no/om/sentralstyret/> [Hentet 14.03.17]

Arbeidsmiljøloven (2005) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62#KAPITTEL_17 [Hentet 05.11.16]

Aspen, J. G. (2016) Fagforbundet meiner Sanner gløymer dei kommunetilsette. Nationen. Tilgjengelig fra: <http://www.nationen.no/politikk/fagforbundet-meiner-sanner-gloymer-dei-kommunetilsette/> [Hentet 16.02.17]

Aspen, J. G. (2017) Vil kjempe mot tvangssamanslåingar til vedtak er fatta. Nationen, 23. februar, s. 4-5

Bakke, H. (2016) Sanners skremmeskudd. Klassekampen, 19. april, s. 20

Bakken, H. B. (2017) Fagforbundets medlemmer er ferdige med Høyre-flørt – gir Arbeiderpartiet oppslutning på 56%. Tilgjengelig fra: <http://fagbladet.no/nyheter/fagforbundets-medlemmer-ferdige-med-hoyreflort--gir-oppslutning-pa-56-prosent-6.91.460733.e49eb1bede> [Hentet 07.04.17]

Brandvik, J. W. (2017) Reformen som ingen vil ha. Romerikes blad, 16. mai, s. 21

Davidsen, J. (2013) Åpningstale ved Fagforbundets 3. ordinære landsmøte. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/tema/landsmotet2013/?article_id=106677 [Hentet 15.01.17]

Delta (2015) Engasjerende debattmøte i Våle. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/nyheter/nyhetsarkiv/engasjerende-debattm%25C3%25B8te-i-re-kommune> [Hentet 08.12.16]

Delta (2016a) *Kommunesammenslåing: Håndbok for tillitsvalgte*. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/aktuelt/tema/kommunereformen> [Hentet 12.06.16]

Delta (2016b) Svar på høring – nytt inntektssystem for kommunene. Tilgjengelig fra: https://delta.no/om-delta/politikkdokumenter-uttalelser/hringssvar/_attachment/download/77414ad1-c02f-4479-b6ca-e3a41fcc5bd3:945abf1b0113fdecb53a41efddcc59654f4e7dd2/H%C3%B8ringssvar%20Nytt%20inntektssystem%20for%20kommunene.pdf. [Hentet 12.06.16]

Delta (2016c) Svar på høring – oppfølging av primærhelsemeldingen og oppgavemeldingen. Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/15d3a80ca16a43a7b7c520c8d98a6dd3/delta_kj_opf.pdf [Hentet 13.12.16].

Delta (2016d) Si tydelig fra at du vil være med på prosessen. Delta. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/nyheter/nyhetsarkiv/si-tydelig-fra-at-du-vil-v%25C3%25A6re-med-i-prosessen> [Hentet 13.12.16]

Delta (2016e) Mer tvang enn frihet til å velge. Delta. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/samfunn-og-arbeidsliv/kommunene/mer-tvang-enn-frihet-til-%25C3%25A5-velge> [Hentet 16.12.16]

Delta (2016f) Nye avtaler for samarbeid og utvikling i kommunene. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/aktuelt/nye-avtaler-for-samarbeid-og-utvikling-i-kommunene> [Hentet 17.12.16]

Delta (2016g) Deltas historie. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/om-delta/Deltas-historie> [Hentet 28.03.17]

Delta (2016h) 11 råd til tillitsvalgte ved kommunesammenslåing. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/aktuelt/11-rd-til-tillitsvalgte-ved-kommunesammensling> [Hentet 28.03.17]

Delta (2017a) Nå blir det færre kommuner og større regioner. Delta. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/aktuelt/na-blir-det-faerre-kommuner-og-storre-regioner> [Hentet 23.02.17]

Delta (2017b) Regionreformen – situasjonen er uoversiktlig og skaper usikkerhet. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/aktuelt/regionreformen--situasjonen-er-uoversiktlig-og-skaper-usikkerhet> [Hentet 14.03.17]

Delta (2017c) Om Delta. Tilgjengelig fra: <https://delta.no/om-delta> [Hentet 28.03.17]

Ekeberg, E. & Hinna, A. K. (2014) Jubler for nye markeder. Klassekampen, 2. april, s. 6-7.

Fagforbundet (u.å.) Samfunnsøkonomisk enhet. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/om-fagforbundet/samfunnsomradet/samfunnsokonomisk/> [Hentet 11.02.17]

Fagforbundet (2014a) Kommunereformen – Policy-dokument. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/tema/kommunereformen/?article_id=115525 [Nedlastet 24.09.16]

Fagforbundet (2014b) Uttalelse om kommunereform. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/om-fagforbundet/landsstyret/?article_id=115591 [Hentet 24.09.16]

Fagforbundet (2014c) Vågan kommune gir Sanner motstand. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=120698 [Hentet 27.09.16]

Fagforbundet (2014d) Kommuneproposisjonen 2015. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/file/c08f613727134d573452d7c8832feb90/H%C3%B8ringsnotat%20kommuneproposisjonen%202015.pdf> [Hentet 10.10.16]

Fagforbundet (2014e) Høringsnotat kommunereform. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/tema/kommunereformen/?article_id=113243 [Hentet 25.10.16]

Fagforbundet (2014f) Opprop mot tvangssammenslåing. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=112572 [Hentet 17.02.17]

Fagforbundet (2015a) Regjeringa har skjulte motiver. Oss tillitsvalgte. Tilgjengelig fra: http://oss.fagforbundet.no/tema/aktuelt/?article_id=129570 [Hentet 28.10.16]

Fagforbundet (2015b) Kommunereformen – en veileder for tillitsvalgte. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/tema/Kommunereformen/?page=0> [Hentet 25.10.16]

Fagforbundet (2015c) Veien videre er fakta, frivillighet og folkeavstemning. Fagforbundet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/tema/kommunereformen/?article_id=130860 [Hentet 25.10.16]

Fagforbundet (2015d) Vil ha vekk tidsfrist. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/?article_id=131494 [Hentet 23.01.17]

Fagforbundet (2015e) Historisk avtale mellom Fagforbundet og FO. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/?article_id=132879 [Hentet 04.04.17]

Fagforbundet (2015f) Lokkemat for kommunesammenslåing. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=129329 [Hentet 06.04.17]

Fagforbundet (2015g) Ti vedtatte sannheter – og Fagforbundets svar. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/file/d073c51f31b5d360e9f583729c6d74ce/Debatthjelp%20valgk&mp%202015/>. [Hentet 11.04.17]

Fagforbundet (2016a) Høring- forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/?uid=a6efdd04-80d7-46f6-b235-72aa194ecb67> [Hentet 22.11.16]

Fagforbundet (2016b) Reformene som endrer Norge. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/tema/kommunereformen/?article_id=139166 [Hentet 23.11.16]

Fagforbundet (2016c) Sammenslåing av kommuner: lytt til folket. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=136864 [Hentet 23.01.17]

Fagforbundet (2016d) Høring – oppfølging av forslag i primærhelsetjenestemeldingen og oppgavemeldingen m.v. Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat-om-oppfolging-av-forslag-i-primarhelsetjenestemeldingen-og-oppgavemeldingen-mv/id2502925/?uid=d7138b18-bfaa-4533-8f27-e3be08ad0bc2> (Hentet 23.01.17)

Fagforbundet (2016e) Rådmannsforeningen og Lokalsamfunnsforeningen inviterer til konferanse om ”Kommunereformen – Siste fase”. Tilgjengelig fra: http://avd679.fagforbundet.no/kalender/arrangement/?event_id=10049 [Hentet 26.01.17]

Fagforbundet (2016f) Rasing av tannhelsesektoren. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/shs/?article_id=139202 [Hentet 29.01.17]

Fagforbundet (2016g) Regionreform utan klare mål og oppgaver. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/presse/?article_id=138619 [Hentet 29.01.17]

Fagforbundet (2016h) Høring – om nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nye-oppgaver-til-storre-kommuner/id2500822/> [Hentet 07.04.17]

Fagforbundet (2016i) Hørings- nei til inntektssystemet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=135305 [Hentet 13.04.17]

Fagforbundet (2016j) Kvalitets- og strukturreform i Barnevernet: forslag til endringer Barnevernloven – høringsuttalelse. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-barnevernloven-kvalitets--og-strukturreform/id2480238/?uid=113bc80b-f5dd-4e96-a8c1-1f289d941eb0> [Hentet 13.04.17]

Fagforbundet (2017a) Målet med reformene er privatisering og stordrift. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/tema/kommunereformen/?article_id=140782 [Hentet 10.02.17]

Fagforbundet (2017b) Fagforbundet sier nei til bruk av tvang. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/?article_id=140966&utm_source=nyhetsbrev_oss&utm_medium=email&utm_campaign=newsletters [Hentet 23.02.17]

Fellesorganisasjonen (u.å.) *Faktaark om kommunesammenslåing* [Upublisert notat]. Fellesorganisasjonen.

Fellesorganisasjonen (2014a) En kommune som er en god samfunnsbygger er også en god menneskebygger. Tilgjengelig fra: <https://www.fo.no/nyheter/en-kommune-som-er-en-god-samfunnsbygger-er-ogsaa-en-god-menneskebygger-article9388-1064.html> [Hentet 25.01.17]

Fellesorganisasjonen (2014b) Notat til møte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 7.1.2014. Tilgjengelig fra: https://www.fo.no/getfile.php/1313640/05%20Politikk/Notater%20og%20innspill/13-00432-24%20Notat%20til%20m%C3%B8te%20med%20Kommunal-%20og%20moderniseringsdepartementet%207%2001%202014%20255881_7_0.pdf [Hentet 25.02.17]

Fellesorganisasjonen (2014c) Kommunereform for fremtidens velferd? Tilgjengelig fra: <https://www.fo.no/nyheter/kommunereform-for-fremtidens-velferd-article9599-1064.html> [Hentet 26.03.17]

Fellesorganisasjonen (2015a) Høringsinnspill – Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Tilgjengelig fra: <https://www.fo.no/nyheter/fo-pa-stortingshoring-om-kommunereformen-article10722-1064.html> [Hentet 27.02.17]

Fellesorganisasjonen (2015b) Rundskriv T-01/2015 [Upublisert notat]. Fellesorganisasjonen

Fellesorganisasjonen (2016a) Høring – nye oppgaver til større kommuner. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nye-oppgaver-til-storre-kommuner/id2500822/?uid=bd72849b-5466-4516-af1c-8a70388dfff5> [Hentet 25.02.17]

Fellesorganisasjonen (2016b) Høringssvar – forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Fellesorganisasjonen. Tilgjengelig fra: <https://www.fo.no/horingsuttalelser/horingssvar-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-article11800-213.html> [Hentet 25.02.17]

Fellesorganisasjonen (2016c) Høringssvar – oppfølging av primærhelsetjenestemeldingen og oppgavemeldingen m.v. Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat-om-oppfolging-av-forslag-i-primarhelsetjenestemeldingen-og-oppgavemeldingen-mv/id2502925/?uid=7a2f5b7a-23b4-4769-b57c-7e1766d4e94f> [Hentet 26.02.17]

Fellesorganisasjonen (2016d) Ingen helhetlig primærhelsetjeneste uten sosialfaglig kompetanse. Fellesorganisasjonen. Tilgjengelig fra: <https://www.fo.no/uttalelser-fra->

[landsstyret/ingen-helhetlig-primarhelsetjeneste-uten-sosialfaglig-kompetanse-article12501-310.html](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nye-oppgaver-til-storre-kommuner/id2500822/?uid=bd72849b-5466-4516-af1c-8a70388dfff5) [Hentet 09.02.17]

Fellesorganisasjonen (2016e) Høring – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nye-oppgaver-til-storre-kommuner/id2500822/?uid=bd72849b-5466-4516-af1c-8a70388dfff5> [Hentet 09.04.17]

Fellesorganisasjonen (2017a) Tillitsvalgte viktige ved kommunesammenslåing.

Fellesorganisasjonen. Tilgjengelig fra: <https://www.fo.no/nyheter/fo-aktive-pa-kommunalkonferansen-2016-article12361-1064.html> [Hentet 03.02.17]

Fellesorganisasjonen (2017b) Rundskriv T-01/2017 [Upublisert notat]. Fellesorganisasjonen Hovedavtalen (2016) Hovedavtalen mellom Fagforbundet/Landsorganisasjonen i Norge og KS. Fagforbundet. Tilgjengelig fra:

<http://www.fagforbundet.no/file/f2b56c84fe09cdf3054d0ab854d0ba0e/KS+Hovedavtalen+2016-17.pdf>. [Hentet 09.02.17]

Flakne, G. (2014) Kommunereformen ingen har bedt om. Arbeidets rett, 25. august s. 6

Flakstad, P. (2017) Fagforbundet gir 9,5 millioner kroner i valgkampstøtte til Arbeiderpartiet, SV og Sp. Fagbladet. Tilgjengelig fra: <http://fagbladet.no/nyheter/fagforbundet-gir-95-millioner-kroner-i-valgkampstotte-til-ap-sv-og-sp-6.91.449275.ebfc03a055> [Hentet 28.03.17]

Fogelstrand, L. (2016) Åpent møte om kommunereform. Glåmdalen, 21. mai, s. 7

Friberg, T. J. (2016) Henter inn nei-profil til folkemøte. Innherred. Tilgjengelig fra:

<http://www.innherred.no/nyheter/2016/05/20/Henter-inn-nei-profil-til-folkem%25C3%25B8te-12766418.ece> [Hentet 27.01.17]

Geard, K. (2016a) Frykter tvangssammenslåing etter valget. Fagbladet. Tilgjengelig fra:

<http://www.fagbladet.no/nyheter/frykter-tvangssammenslaing-etter-valget-6.91.407153.9ae7fad611> [Hentet 12.02.17]

Geard, K. (2016b) Glad det ble nei til storkommune. Fagbladet, 25. mai, s. 46

Gisle, J. (2016a) Fagforbundet. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra:

<https://snl.no/Fagforbundet> [Hentet 28.03.17]

Gisle, J. (2016b) Utdanningsforbundet. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra:

<https://snl.no/Utdanningsforbundet> [Hentet 28.03.17]

Gisle, J. (2016c) Unio. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Unio> [Hentet 27.03.17]

Gisle, J. (2016d) Yrkesorganisasjonenes sentralforbund. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Yrkesorganisasjonenes_Sentralforbund [Hentet 29.03.17]

Gisle, J. (2016e) Akademikerne. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra:

<https://snl.no/Akademikerne> [Hentet 28.03.17]

- Gisle, J. (2017) Landsorganisasjonen i Norge. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Landsorganisasjonen_i_Norge [Hentet 13.04.17]
- Gisle, J. & Hutchinson, G. S. (2016) Fellesorganisasjonen. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Fellesorganisasjonen> [Hentet 27.03.17]
- Gisle, J., Stokke, T. A. & Thingsaker, B. (2014). Fagforening. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/fagforening> [Hentet 27.03.17]
- Gjerde, R. (2016) NHO om kommunesammenslåingene: pinglete av regjeringen. Aftenposten, 16. desember. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/NHO-om-kommunesammenslaingene---Pinglete-av-Regjeringen-611265b.html> [Hentet 19.12.16]
- Gjerde, R. (2017) Nord-Norge deles i to. Aftenposten, 3. mai. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Nord-Norge-deles-i-to-620392b.html> [Hentet 04.05.17]
- Grefsrud, R. & Hagen, S. E. (2003) Kriterier for kommuneinndeling. Østlandsforskning. Tilgjengelig fra: <http://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2014/11/212003.pdf> [Hentet 04.09.16]
- Grimsrud, S. (2013) Tvang står ikke på dagsorden. Fagbladet. Tilgjengelig fra: <http://fagbladet.no/-tvang-star-ikke-pa-dagsorden-6.91.83913.c0e34fb219> [Hentet 15.02.17]
- Grimsrud, S. (2014) Sanner åpner for tvang. Fagbladet. Tilgjengelig fra: <http://fagbladet.no/sanner-apner-for-tvang-6.91.133412.56895fd006> [Hentet 14.04.17]
- Grimstad, B. A. (2017) Ulik lønn for likt arbeid. Fontene, (5), mai, s. 10.-13
- Gullestad, F. H. (2013) Stor motstand mot tvang. Klassekampen, 20. august, s. 6
- Gullestad, F. H. (2017) 24 kan bli tvunget sammen. Klassekampen, 27. april, s. 4
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016) Høringsnotat om oppfølging av primærhelsetjenestemeldingen og oppgavemeldingen mv. Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat-om-oppfolging-av-forslag-i-primarhelsetjenestemeldingen-og-oppgavemeldingen-mv/id2502925/> [Hentet 09.11.16].
- Heyerdahl, R. (2016). Med det beste fra hver kommune. LO-aktuelt, 25. mai, s. 20-23
- Ekeberg, E. & Hinna, A. K. (2014a) Slik skal Sanner stoppast. Klassekampen. Tilgjengelig fra: <http://www.klassekampen.no/article/20140702/ARTICLE/140709991> [Hentet 11.02.17]
- Ekeberg, E. & Hinna, A. K. (2014b) Jubler for nye markeder. Klassekampen, 2. april, s. 6-7.
- Holmquist, T. (2014) Til kamp mot reformen. Kommunal Rapport. Tilgjengelig fra: http://avd679.fagforbundet.no/kalender/arrangement/?event_id=10049 [Hentet 12.02.17]

Holmquist, T. (2017) Tannhelsen vil ikke flyttes. Kommunal Rapport, 1. juni, s. 6-7

Hovedavtalen LO-KS (2016-2017) Hovedavtale mellom Fagforbundet/Landsorganisasjonen i Norge og KS. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/file/f2b56c84fe09cdf3054d0ab854d0ba0e/KS+Hovedavtalen+2016-17.pdf> [Hentet 02.12.17]

Inndelingsloven (2001) Lov av 15. juni 2001 om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser

Kagge, G. (2013a) Varsler kamp mot hardhendt reform. Aftenposten, 19. november, s. 10

Kagge, G. (2013b) Mener LO skjønnmaler Aps svake innsats. Aftenposten, 20. juni. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Mener-LO-skjonnmaler-Aps-svake-innsats-116245b.html> [Hentet 09.02.17]

Kagge, G. (2013c) Den mektige Jan Davidsen takkes av. Aftenposten, 12. november. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Den-mektige-Jan-Davidsen-takkes-av-104083b.html> [Hentet 13.04.17]

Kagge, G. (2016) Forbereder magert lønnsoppgjør. Aftenposten, 1. januar. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/okonomi/Forbereder-magert-lonnsoppgjor-16139b.html> [Hentet 13.03.17]

Karlsen, K. (2013) Ap må bygge nytt flertall. Dagbladet, 8. november. Tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/nyheter/ap-ma-bygge-nytt-flertall/61815239> [Hentet 04.04.17]

Kihl, J. (2015) Taler Sanner midt imot. Klassekampen, 10. september, s. 4.

Kihl, J. & Sørenes, K. M. (2017) Snur om kommunetvang. Klassekampen, 29. april, s. 9

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a) 1. delrapport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/> [Hentet 04.10.16]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b) Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttrapport.pdf [Hentet 04.10.16]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014c) Referansegruppe. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/referansegruppe/id751060/> [Hentet 10.10.16]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014d) Kommunereform – oppdragsbrev til Fylkesmannen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/> [Hentet 13.10.16]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014e) Invitasjon til å delta i reformprosessen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen1/id766305/> [Hentet 13.10.16]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015a) Sammen om en bedre kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.sammenom.no/> [Hentet 11.02.17].

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015b) Nytt verktøy for høring av innbyggerne i kommunereformen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-verktoy-for-horing-av-innbyggerne-i-kommunereformen/id2397356/> [Hentet 11.02.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015c) Inviterer arbeidstakerorganisasjonene til møte. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/inviterer-arbeidstakerorganisasjonene-til-mote/id2424769/> [Hentet 17.03.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015d) Møter Unio. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/moter-unio/id2395757/> [Hentet 10.04.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016a) Høring – nye oppgaver til større kommuner. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nye-oppgaver-til-storre-kommuner/id2500822/> [Hentet 28.02.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016b) Evaluering av utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-utviklingsprogrammet-sammen-om-en-bedre-kommune/id2498884/> [Hentet 09.03.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016c) Sammen om en bedre kommune: en oppsummering. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammen-om-en-bedre-kommune-en-oppsummering/id2498881/> [Hentet 09.03.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016d) Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/> [Hentet 13.03.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016e) Kommunereformen og ivaretagelse av medbestemmelse. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/file.php?id=32176>. [Hentet 10.04.17]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016f) Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/id2353961/> [Hentet 11.04.17]

Krekling, D. V., Strøm, S. K. & Honningsøy, K. H. (2014) Her er det færre enn én ansatt i barnevernet. NRK. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/her-er-det-faerre-enn-en-ansatt-i-barnevernet-1.12107240> [Hentet 23.01.17]

KrF (2013) Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre. Tilgjengelig fra: <https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/avtaler/samarbeidsavtalen.pdf> [Hentet 25.01.17]

Kristiansen, G. (2015) LOs representantskap 9.-10. juni 2015 – LO-leder Gerd Kristiansen: valgkampen 2015. Landsorganisasjonen i Norge. Tilgjengelig fra: https://www.lo.no/PageFiles/12804/gerds_tale_representantskap.pdf [Hentet 27.01.17]

Kristiansen, B. (2016) Dette er en politisk hestehandel – det finnes ingen faglig begrunnelse. Nationen. Tilgjengelig fra: <http://www.nationen.no/article/dette-er-en-politisk-hestehandel-det-finnes-ingen-faglig-begrunnelse/> [Hentet 18.04.17]

Krossli, J. I. (2010) LO og Unio vil ha sammenslåinger. Kommunal Rapport. Tilgjengelig fra: http://kommunal-rapport.no/artikkel/lo_og_unio_vil_ha_sammenslainger [Hentet 17.04.17]

Krossli, J. I. (2014) LO til kamp mot kommunereformen. Kommunal Rapport. Tilgjengelig fra: http://kommunal-rapport.no/artikkel/lo_til_kamp_mot_kommune_reformen [Hentet 29.01.17]

Krossli, J. I. (2017) Ingen skal sies opp – hva betyr det? Kommunal Rapport. Tilgjengelig fra: <http://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2017/01/ingen-skal-sies-opp-hva-betyr-det> [Hentet 09.02.17]

KS (2016a) Nytt inntektssystem ser ut til å bli som forventet. KS. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kommuneokonomi/nytt-inntektssystem-for-kommunene-ser-ut-til-a-bli-som-foreslatt-i-kommuneproposisjonen-2017/> [Hentet 11.10.16]

KS (2016b) Fakta om virkningene av nytt inntektssystem. KS. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/fagomrader/om-ks/myter-og-fakta/okonomi-og-arbeid/nytt-inntektssystem-gir-ulike-utslag/> [Hentet 11.10.16]

KS (2016c) Stor interesse for oppstartsseminar. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/kommunereformen/ks-tilbud-til-kommunene/stor-interesse-for-seminar/> [Hentet 11.03.17]

KS (2017a) Høringssvar fra KS om NOU 2016:15. Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev-for-nou-201615-lonnsdannelsen-i-lys-av-nye-okonomiske-utviklingstrekk/id2513562/?uid=37a84bc0-60f3-4bc5-97af-748c030c6f2a> [Hentet 26.03.17]

KS (2017b) Arbeidsrettslige spørsmål. Tilgjengelig fra: <https://www.youtube.com/watch?v=YZluzJe9yS8> [Hentet 10.04.17]

Kvisvik, M. (2014) Sammenslåing behøver ikke være svaret. Kommunal Rapport, 23. oktober, s. 17

Larsen, O. H. (2014) Er Sanner redd for folkemeninga? Fagforbundet. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/?article_id=123207 [Hentet 13.02.17]

Langved, Å. (2009) Går ikke til sengs med Erna. Fri fagbevegelse. Tilgjengelig fra: <http://frifagbevegelse.no/gar-ikke-til-sengs-med-erna-6.158.64415.e3946ee95e> [Hentet 13.12.16]

LO (2010) Høring – mulig ny modell for interkommunalt samarbeid – samarbeidskommunemodellen. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/horinger/samkommunemodellen_horing/lo.pdf [Hentet 13.04.17]

LO (2014a) Kommunalkonferansen. LO. Tilgjengelig fra: <http://www.lo.no/Arkiv/Kommunalkonferansen/> [Hentet 12.02.17]

LO (2014b) Gerd Kristiansen. Tilgjengelig fra: <http://www.lo.no/Om-LO/LOs-ledelse/Gerd-Kristiansen/> [Hentet 13.03.17]

LO (2014c) LOs posisjon overfor prosessen med regjeringens kommunereform. Tilgjengelig fra: <http://www.fagforbundet.no/file/a4668113ecfd94302e0177db0c76ff73/LANDSORGANISASJONEN%20I%20NORGE> [Hentet 02.04.17]

LO (2015a) Høring – NOU 2015: 1: Produktivitet – Grunnlag for vekst og velferd. Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d95d3ba06934cfa99a87a484ce2a915/lo.pdf> [Hentet 02.02.17]

LO (2015b) Faglig-politisk plattform for LO og Arbeiderpartiet. Landsorganisasjonen i Norge. Tilgjengelig fra: https://www.lo.no/PageFiles/13005/17682_Fagpolitisk_plattform_2015_web.pdf [Hentet 27.03.17]

LO (2015c) LO, Unio og YS med felles kampanje. Tilgjengelig fra: <http://www.lo.no/politikk/Arbeidsmiljo/List-for-Contents/LO-Unio-og-YS-med-felles-kampanje/> [Hentet 14.04.17]

LO (2017) Oppgitt over dårlig flytteprosess fra regjeringen. LO Stat. Tilgjengelig fra: <http://www.lostat.no/forsiden/oppgitt-over-darlig-flytte-prosess-fra-regjeringen-article2251-6.html> [Hentet 18.04.17]

LO-aktuelt (2016) Glemmer de ansatte. LO-aktuelt, 25. mai s. 23

LO Kommune (2015) Kampen om kommunene: Kommunalkonferansen 2015. Tilgjengelig fra: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:b6Y4CWI-nzAJ:www.fagforbundet.no/file/fa6a245c8f0e65adc818b283b84dfafa/KommKonf-2015-ProgramA4/+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no> [Hentet 02.05.17]

LO Kommune (2017) Kommunalkonferansen 2017. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunal.no/> [Hentet 02.05.17]

Lokalsamfunnsforeningen (u.å.) Om oss. Lokalsamfunnsforeningen. Tilgjengelig fra: <http://lokalsamfunnsforeningen.no/om/> [Hentet 12.02.17]

Lokalsamfunnsforeningen (2016) Felles uttalelse om endringene i inntektssystemet og kommunereformen fra 271 ordførere. Tilgjengelig fra: <http://lokalsamfunnsforeningen.no/felles-uttalelse-om-endringene-i-inntektssystemet-og-kommunereformen-fra-271-ordforere/> [Hentet 04.03.17]

Lokalsamfunnsforeningen (2017a) Lokalsamfunnsforeningen, Fagforbundet og Politiets fellesforbund inviterer 6. februar til konferansen Politikere i utakt med folket? Tilgjengelig fra: <http://lokalsamfunnsforeningen.no/lokalsamfunnsforeningen-fagforbundet-og-politiets-fellesforbund-inviterer-6-februar-til-konferansen-politikere-i-utakt-med-folket/> [Hentet 07.02.17]

Lokalsamfunnsforeningen (2017b) Lokalsamfunnsforeningen: Facebook. Tilgjengelig fra: <https://www.facebook.com/Lokalsamfunnsforeningen/posts/1465931013431342> [Hentet 24.02.17]

Lysvold, S. & Rørstad, O. M. (2017) Høyre-topp: misbruker 1. mai til å kjempe mot kommunereformen. NRK Nordland. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/nordland/hoyre-topp--misbruker-1-mai-til-a-kjempe-mot-kommunereformen-1.13498067> [Hentet 02.05.17]

Merriam-Webster (u.å). Interest. Tilgjengelig fra: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/interest> [Hentet 09.04.16]

Nergaard, K. & Stokke, T. (2010) Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009 – organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv. Fafo-rapport 2010: 47. Tilgjengelig fra: http://www.faf.no/media/com_netsukii/20191.pdf [Hentet 25.02.17]

NRK 1 (2014) Dagsnytt atten 21. mai. Tilgjengelig fra: <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/nnfa56052114/21-05-2014> [Hentet 07.04.17]

NRK P2 (2014) Nyhetsmorgen 31.03.14. NRK. Tilgjengelig fra: <https://radio.nrk.no/serie/nyhetsmorgen/npub50006414/31-03-2014#> [Hentet 09.02.17]

NTB (2015) 110 ordførere i opprop mot kommunesammenslåing. Nettavisen. Tilgjengelig fra: <http://www.nettavisen.no/nyheter/111-ordfrere-i-opprop-mot-kommunesammenslaing/3423133772.html> [Hentet 19.03.17]

NTB (2016a) Rattsø leverer propaganda, mener Sp-lederen. Dagens Næringsliv [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2016/02/12/0541/-ratts-leverer-propaganda-mener-splederen> [Hentet 03.05.2016].

NTB (2016b) Kommunereformen kan koste milliarder. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Kommunereformen-kan-koste-milliarder-47782b.html> [Hentet 04.04.17]

NTB (2017a) Samarbeidspartiene vil redusere antallet kommuner til 358. Dagens Næringsliv. Tilgjengelig fra: <http://www.dn.no/nyheter/2017/02/22/0841/Politikk/samarbeidspartiene-vil-reducere-antallet-kommuner-til-358> [Hentet 23.02.17]

NTB (2017b) Ap lover å skille tvangssammenslåtte kommuner. ABC Nyheter. Tilgjengelig

fra: <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2017/01/23/195272403/ap-lover-skille-tvangssammenslatte-kommuner> [Hentet 24.02.17]

Regjeringen (2014a). Fakta om kommunereformen [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/> [Hentet 15. april 2016].

Regjeringen (2014b). Kommunereformen: prosess og milepæler [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/> [Hentet 16. februar 2016].

Res Publica (2016) Folkestyre eller elitestyre? Youtube. Tilgjengelig fra: <https://www.youtube.com/watch?v=043kPEpoYMU> [Hentet 02.04.17]

Samfunnsviterne (2016) Samfunnsviterne i høring i kommunal- og forvaltningskomitéen. Samfunnsviterne. Tilgjengelig fra <https://www.samfunnsviterne.no/Nyhetsarkiv/2016/Samfunnsviterne-i-kommunal-og-forvaltningskomiteen> [Hentet 03.02.17]

Sandvik, S. (2016) Enighet om nytt inntektssystem for kommunene. NRK. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/enighet-om-nytt-inntektssystem-for-kommunene-1.12911259> [Hentet 06.02.17]

Sandvik, S., Lydersen, T. & Krekling, D. V. (2017) Slik har Ap og Høyre spent kommune-krokfot på hverandre. NRK. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/slik-har-ap-og-hoyre-vinglet-vilt-om-kommunereform-1.13340266> [Hentet 08.04.17]

Schjønberg, S. (2016a) Store forbund er kritiske til endring i kommunenes inntektssystem. Nationen. Tilgjengelig fra: <http://www.nationen.no/article/store-forbund-er-kritiske-til-endring-i-kommunenes-inntektssystem/> [Hentet 22.02.17]

Schjønberg, S. (2016b) Venstre-avklaring fortsatt i det blå. Nationen, 2. april, s. 7

Simonsen, M. H. (2017) Like viktig i dag som før. Troms Folkeblad, 29. april, s. 18

Statistisk sentralbyrå (2016) Sysselsette i kommunal sektor, 2015, 4. kvartal. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar/2016-06-15> [Hentet 24.09.16]

Statsministerens kontor (2013). Politisk plattform: Sundvolden-plattformen [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> [Lest 15. februar 2016].

Stortinget (2014a) Kommunal- og forvaltningskomitéen på Stortinget arrangerer seminar om kommunereform. Stortinget. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Pressemeldingsarkiv/2013-2014/Kommunal--og-forvaltningskomiteen-pa-Stortinget-arrangerer-seminar-om-kommunereform/> [Lest 11.02.17]

Stortinget (2014b) Møte onsdag 18. juni 2014 kl 9. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2013-2014/s140618-nyfra2016.pdf> [Hentet 02.02.17]

Stortinget (2014c) Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité mandag 19. mai 2014 kl 14.45. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2014/H264-full/Hoeringssal1/05/19/Hoeringssal1-20140519-141018.mp4&msid=282&dateid=10003671> [Hentet 21.03.17]

Stortinget (2015a) Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité tirsdag 14. april. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2015/H264-full/Hoeringssal1/04/14/Hoeringssal1-20150414-101012.mp4&msid=288&dateid=10003775> [Hentet 11.02.17]

Stortinget (2015b) Om høringer. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Horinger/> [Hentet 14.05.17]

Stortinget (2016) Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité mandag 9. april. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2016/H264-full/Hoeringssal1/05/09/Hoeringssal1-20160509-154038.mp4&msid=262&dateid=10003927> [Hentet 09.04.17]

Stortinget (2016b) Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité mandag 23. mai. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2016/H264-full/Hoeringssal1/05/23/Hoeringssal1-20160523-110954.mp4&msid=6&dateid=10003944> [Hentet 04.05.17]

Stortinget (2017a) Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité tirsdag 2. mai. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-full/Hoeringssal2/05/02/Hoeringssal2-20170502-110519.mp4&msid=281&dateid=10004059> [Hentet 03.05.17]

Stortinget (2017b) Åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité mandag 22. mai 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2017/H264-full/Hoeringssal2/05/22/Hoeringssal2-20170522-142458.mp4&msid=2&dateid=10004078> [Hentet 23.05.17]

Ta Del (2013) YS-lederen: Gode signaler fra regjeringen Solberg. Tilgjengelig fra: <http://www.tadel.no/nyheter/ys-lederen-bra-at-regjeringen-vil-fortsette-trepartssamarbeidet#.WPITxlPyh-U> [Hentet 04.03.17]

Torjusen, A. (2014) Ordføreroppsett mot færre og større kommuner. Tilgjengelig fra: http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=112572 [Hentet 04.03.17]

Unio (2013) Også Ap har riper i lakken. Tilgjengelig fra: <https://www.unio.no/no/nyheter/nyheter-2013/--ogsaa-ap-har-riper-i-lakken> [Hentet 14.03.17]

Unio (2014) Kommunereformen – ivaretagelse av medbestemmelse. Unio. Tilgjengelig fra: https://www.unio.no/cms/files/3856/kommunereform_felles_brev.pdf [31.01.17]

Unio (2016a) Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/?uid=ee49d7f0-3a6f-4cda-aed4-9a8dc2b59feb> [Hentet 03.02.17]

Unio (2016b) Kommunereformen og ivaretagelse av medbestemmelse. Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.unio.no/cms/files/3856/kommunereform_felles_brev.pdf. [Hentet 13.03.17]

Uni Research Rokkansenteret (2014) Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government. A study of the Norwegian Local Government Reform (NLGR) processes 2014-2019 (255111). Tilgjengelig fra: <http://uni.no/en/uni-rokkan-centre/democracy-welfare-and-public-administration/reshaping-the-map-of-local-and-regional-self-government-a-study-of-the-norwegian-local-government-r/> [Hentet 14.04.16]

Utdanning (2014) Det store kommunekuttet, 12. desember, s. 17

Utdanningsforbundet (2014) Innkalling til representantskap. Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/PageFiles/280527/Kommunereform%20-%20saksdokument%20fr%C3%A5%20REP.pdf> [Hentet 04.03.17]

Utdanningsforbundet (2015) Utdanningsforbundet og kommunereformen. Utdanningsforbundet. Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Publikasjoner/Brosjyrer/2015/Utdanningsforbundet-og-kommunereformen-Ressurshefte-for-tillitsvalgte/> [Hentet 06.02.17]

Utdanningsforbundet (2016a) Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/?uid=6596f14f-4cbb-4dd3-b033-f531f3da62e0> [Hentet 03.02.17]

Utdanningsforbundet (2016b) Skal din kommune slå seg sammen med andre? Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Om-forbundet/Nyheter/Skal-din-kommune-sla-seg-sammen-med-andre/> [Hentet 15.03.17]

Utdanningsforbundet Akershus (2016) Regionreformen skaper klarhet. Utdanningsforbundet. Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/Fylkeslag/Akershus/Videregaende/Regionreformen/> [Hentet 03.02.17]

Utdanningsforbundet Aust-Agder (2016) Høringsvar til utredning om sammenslåing av Aust- og Vest-Agder. Utdanningsforbundet. Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/PageFiles/299779/Prot%2008-16%20Vedlegg%20til%20sak%20FST070%20H%C3%B8ringssvar%20om%20fylkessammensl%C3%A5ing%20mellom%20Agderfylkene.docx> [Hentet 03.02.17]

Utdanningsforbundet Sør-Trøndelag (2016) Trøndelagsutredningen – høringsvar fra Utdanningsforbundet Sør-Trøndelag. Sør-Trøndelag fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <https://www.stfk.no/Documents/04%20-%20Uttalelse%20til%20Tr%C3%B8ndelagsutredningen%20-%20Utdanningsforbundet%20i%20S%C3%B8r-Tr%C3%B8ndelag.pdf> [Hentet 04.02.17]

Venstre (2016) Avtale om nytt inntektssystem for kommunene mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Tilgjengelig fra: <https://www.venstre.no/assets/Avtale-inntektssystem-H-F-V.pdf> [Hentet 09.02.17]

Venstre (2017) Kommunereformen fortsetter. Tilgjengelig fra: <https://www.venstre.no/assets/Avtale-kommune-og-regionreform-2017.pdf> [Hentet 13.02.17]