

Byråkraten mellom barken og veden

*-om kryssende forventninger til fylkesmannens
tilråding i kommunereformen*

Hans Rasmus Glomsrud



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2017

Antall ord: 35 439

Byråkraten mellom barken og veden

-om kryssende forventninger til fylkesmannens tilråding i kommunereformen

© Hans Rasmus Glomsrud

År: 2017

Tittel: Byråkraten mellom barken og veden

Forfatter: Hans Rasmus Glomsrud

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: CopyCat Nydalen

Sammendrag

Kan byråkrater løse oppgaver som krever at motstridende forventninger blir ivaretatt samtidig? Er det slik at statlige institusjoner som løser oppgaver mot det lokale styringsnivået er spesielt egnet til å løse slikt krysspress? Problemstillingen som blir tatt opp her er: *Hvordan løser statlige territoriale representanter kryssende forventningspress fra sentrale og lokale myndigheter?* Nærmere bestemt blir den norske fylkesmannen studert nærmere som et eksempel på en statlig territoriell representant. I forbindelse med kommunereformen til regjeringen Solberg ble fylkesmennene bedt om å gi en tilråding til ny kommunestruktur. Dette satte dem under kryssende forventninger om både å ta hensyn til behovet for endring og til prinsippet om at kommunenes motstand skulle bli respektert.

Byråkratteorien behandler spørsmålet om kryssende forventninger og byråkratisk skjønnsutøvelse. Den har imidlertid ikke klare forventninger til hvordan krysspress konkret kan løses. Tre teoretiske bidrag blir her brukt til å utlede tre kontrasterende forklaringsperspektiver med forventninger til hvordan fylkesmennene løser tilrådingsoppdraget. Perspektivene forventer henholdsvis at fylkesmannen arbeider for en faglig optimalisering av reformen, at han arbeider taktisk for å maksimere antallet sammenslåinger, eller at han først og fremst er opptatt av å unngå kritikk. Disse danner grunnlag for en kongruensanalyse der de ulike perspektivenes egnethet til å forklare fylkesmennenes atferd blir sammenliknet. Basert på statistikk om fylkene velger jeg ut de seks embetene der krysspresset har vært størst. Den videre analysen bygger på tilrådingsdokumentene og intervjuer i fylkesmannsembetene.

Funnene viser stor variasjon i hvordan fylkesmennene har løst krysspresset. Studien viser at fylkesmennene jevnt over har delt tilrådingene i to, med anbefalinger på kortere og lengre sikt. Denne variasjonen gir mening utfra at ikke ett av de tre perspektivene kan forklare atferden alene. Mens de fleste søker en faglig optimalisering på lengre sikt, er det variasjon i hvorvidt de er villige til å opptre taktisk på kort sikt. Manglende villighet til dette kan i noen grad forklares utfra ønsket om å unngå kritikk, men studien viser først og fremst at fylkesmennenes egne tolkninger og personlige prinsipielle holdninger er avgjørende for strategiene som blir valgt. Fylkesmannsembetenes autonomi og fleksibilitet gjør det mulig for dem å løse de kryssende forventningene. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved riktigheten av at denne byråkratisk skjønnsutøvelsen er betinget av personlige holdninger og vurderinger.

Forord

I løpet av masteroppgaven er det mange som har vært til hjelp og som fortjener takk. Først og fremst vil jeg takke veilederen min, Jan Erling Klausen, for alle tilbakemeldinger og inspirerende kommentarer. Jeg vil dessuten takke kommunereformgruppa for gode faglige diskusjoner og samlinger underveis. Alle fylkesmenn og prosessveiledere som velvillig har stilt opp til intervju må også takkes.

Yngve Flo har vært en ressurs og jeg vil takke for tilgangen til intervjudata. Morten Werring har hjulpet meg med data om folkeavstemninger og skal ha takk for det. Jeg vil også takke Leif Arne Heløe for å gitt meg innsikt i «fylkesmannsverdenen» og en bedre forståelse av særegenhetene ved embetet.

Mens jeg har skrevet oppgaven, har jeg hatt plass ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Dette har gitt meg tilgang til et spennende forskningsmiljø, og jeg vil takke for god faglig kritikk. Spesielt vil jeg takke Lars Christian Monkerud, som har vært til hjelp i oppbyggingen av indeksene som er brukt i analysen.

Jeg vil også takke medstudentene mine for å ha bidratt til et godt sosialt miljø underveis, og særlig lunsjgengen som har vært et fast punkt i hverdagen. Til slutt må jeg takke foreldrene mine for støtte, oppmuntring og alltid interesserte spørsmål til det jeg har drevet med på Blindern. Alle feil og mangler er mitt ansvar alene.

Blindern, 21. mai 2017

Hans Rasmus Glomsrud

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
2	Fylkesmannsrollen	4
2.1	Den norske fylkesmannen	4
2.1.1	Den politiske fylkesmannen	5
2.2	Kommunereformen og fylkesmannens rolle	6
2.2.1	Fylkesmannens rolle var omstridt	8
2.2.2	Sammenfatning.....	9
3	Teori og analytisk rammeverk.....	10
3.1	Byråkraten i Knut Dahl Jacobsens bilde.....	10
3.1.1	Lojalitet versus nøytralitet.....	11
3.1.2	Lojalitet versus faglig uavhengighet	12
3.1.3	Jacobsens idealbyråkrat	14
3.2	Senere kritikk av tanken om den systemtro byråkraten.....	14
3.2.1	Max Webers idealbyråkrati og Anthony Downs pluralistiske kritikk.....	15
3.2.2	Christopher Hoods «blame avoidance»/svarteper-logikk	17
3.3	Sammenfatning og analysemodeller.....	19
4	Metode.....	26
4.1	Forskningsdesign	26
4.2	Foreliggende datamateriale.....	28
4.3	Indikatorer for reformbehov og lokal tilslutning	29
4.3.1	Reformbehov	31
4.3.2	Lokal tilslutning	35
4.4	Kodingen av tilrådingene.....	37
4.5	Intervjudata.....	38
4.5.1	Identifiseringen av informantene	38
4.5.2	Intervjuundersøkelsen	39
4.5.3	Gjennomføringen av intervjuene.....	39
4.5.4	Intervjuguiden	40
5	Resultater fra den ekstensive studien	42
5.1	Hvordan varierer reformbehovet?	42

5.1.1	Liten sammenheng mellom reformbehov-indeksen og forskjeller i fylkesmennenes tilrådinger	45
5.2	Hvordan varierer den lokale tilslutningen?	47
5.3	Kombinasjon av reformbehov og lokal tilslutning	49
6	Resultater fra den intensive case-studien	51
6.1	Innledning	51
6.2	Fylkesmennenes vurdering av reformbehovet i case-fylkene	52
6.2.1	Tjenesteyting	52
6.2.2	Samfunnsutvikling	53
6.2.3	Økonomi	54
6.2.4	Lokaldemokrati	55
6.2.5	Sammenfatning	56
6.3	Fylkesmennene vektlegging av lokal motstand	56
6.3.1	Embetene oppfatter frivillighet som et dilemma våren 2016	57
6.3.2	Fylkesmenn som kun legger vekt på frivillighet i tilrådingen	58
6.3.3	Fylkesmenn som med noen få unntak legger vekt på frivillighet i tilrådingen ..	60
6.3.4	Fylkesmenn som med flere unntak legger vekt på frivillighet i tilrådingen	61
6.3.5	Fylkesmenn som kun legger vekt på reformbehov i tilrådingen	62
6.4	Tilrådingsprosessen	63
6.4.1	Tilrådingene blir skrevet i tett samarbeid med fylkesmannen	63
6.4.2	Kontakten med KMD la få føringer	64
6.4.3	Kontakten mellom fylkesmennene la få føringer	65
6.4.4	Tilrådingen ble brukt til å påvirke kommunene til nye vedtak	67
6.4.5	Svarteper-logikk preget til en viss grad prosessen	69
6.5	Sammenfatning	72
7	Drøfting	73
7.1	Perspektivene gir mening til variasjonen i fylkene under størst krysspress	73
7.1.1	Hedmark – utvalgets eneste svarteper-spiller?	74
7.1.2	Oppland – svarteper-spiller på kort sikt, teknokrat på lang sikt?	75
7.1.3	Buskerud – taktiker på kort sikt, teknokrat på lengre sikt	77
7.1.4	Telemark – forsiktig taktiker på kort sikt, teknokrat på lengre sikt	78
7.1.5	Nordland – en typisk taktiker	79
7.1.6	Troms – utvalgets eneste rene teknokrat	80

7.2	Sammenfattende drøfting	81
8	Konklusjon	85
	Litteraturliste	88
	Vedlegg	93

Liste over figurer og tabeller

Figur 1 Modell for skyld (Hood, 2011:6).....	18
Figur 2 Utrekningsformel for standardskårene.	30
Figur 3 Oversikt over fylkenes verdier på indeksene for reformbehov og tilslutning.	49
Tabell 1 De tre analysemodellene utledet fra teorien med forventninger for fylkesmennenes tilrådingssatferd.	24
Tabell 2 Analysemodell over fylkesmannens kryssende forventninger med variablene «reformbehov» og «lokal tilslutning».	25
Tabell 3 Oversikt over indikatorene til indeks for reformbehov.....	32
Tabell 4 Oversikt over indikatorene til indeks for lokal tilslutning.	35
Tabell 5 Fylkenes verdier på de fem indikatorene for reformbehov.....	43
Tabell 6 Tilrådingene til fylkesmennene høsten 2016.	45
Tabell 7 Fylkenes verdier på de tre indikatorene for lokal tilslutning.	48
Tabell 8 Oversikt over tilrådingene fra fylkesmennene i de seks utvalgte embetene.	51

Liste over vedlegg

Vedlegg 1: Rådata for indikatorene til reformbehov	93
Vedlegg 2: Rådata for indikatorene for lokal tilslutning.....	94
Vedlegg 3: Kilder til indikatorene for reformbehov, lokal tilslutning og til kodingen av tilrådingene.....	95
Vedlegg 4: Intervjuguide.....	97
Vedlegg 5: Standard oppfølgingsspørsmål/prompts	100
Vedlegg 6: Informantbrev	101
Vedlegg 7: Informantliste våren 2016.....	102
Vedlegg 8: Informantliste våren 2017.....	103

1 Innledning

Av en rolleinneholder kan ulike grupper vente høyst forskjellige ytelser, og en slik rolle kan, dersom krysspisset oppleves psykologisk, bli konfliktfylt og vanskelig å utøve. Forventningene er innbyrdes motstridende, de spesifiserer ikke entydig det verdisystem det skal handles under, eller den type av informasjon som legitimt kan legges til grunn. Tvert om kreves det realisert innbyrdes motstridende verdier slik at når en velger under en av disse verdiene, krenkes en annen verdi. [...] Men nå fins det sosiale roller hvor denne krisen så å si er permanent i den forstand at rolleinneholderne normalt er under krysspress. En slik rolle har gjerne arbeidsformannen, plassert som han er mellom bedriften og arbeidsstokken, og en lignende stilling har den del av den offentlige forvaltning som i samsvar med demokratisk ideologi og parlamentarisk styreskikk er direkte politisk ledet. (Jacobsen, 1960:232).

Sitatet ovenfor beskriver en av de mest sentrale problemene byråkraten står overfor i den offentlige forvaltningen. I mange tilfeller vil byråkraten måtte løse oppgaver det er knyttet motstridende forventninger til. Disse kryssende forventningene er av en slik karakter at han ikke kan utføre rollen tilfredsstillende uten at de blir tatt hensyn til samtidig. Byråkraten havner dermed i et krysspress han på et eller annet vis må finne en løsning på.

Innenfor byråkratteorien finnes det ulike antakelser om byråkratens motivasjon og forventede handlingsmønster. Knut Dahl Jacobsen (1960) representerer en tradisjonell forståelse. Han legger vekt på hvordan byråkratrollen i stor grad handler om å veie de motstridende hensynene, politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, mot hverandre. Senere bidrag innenfor byråkratteorien har utfordret og utfyllt idéen om byråkratens systemlojalitet, som bygger oppunder Jacobsens idealbyråkrat. Anthony Downs (1967) holder fram et pluralistisk syn på byråkraten, der han også i varierende grad er motivert av egeninteresse. Christopher Hood (2011) legger derimot vekt på hvordan ulike aktører, deriblant byråkraten, ønsker å unngå skyld og at de vil forfølge strategier for å oppnå dette. Et problem er imidlertid at teorien i liten grad gir grunnlag for antakelser om hvordan byråkraten konkret vil løse situasjoner med krysspress.

En bestemt byråkratisk institusjon som nylig har stått overfor en situasjon karakterisert av krysspress, er den norske fylkesmannen. Fylkesmannen er et eksempel på en bestemt type byråkrat, nemlig en «state territorial representative» eller en «statlig territoriell representant» (Flo, 2014:31). Denne byråkraten inntar en spesiell mellomposisjon der staten er overordnet

oppdragsgiver, men der han er lokalisert og virker i det lokale og regionale styringsnivået. Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket og skal se til at dennes politikk blir gjennomført. Samtidig har han tett kontakt med kommunene og skal også fungere som talerør for fylket overfor regjeringen. Gitt at lokale og sentrale målsettinger kan motstride hverandre, er det rimelig å forvente at mellomposisjonen er spesielt sårbar for kryssende forventninger.

I forbindelse med kommunereformen til regjeringen Solberg ble fylkesmennene gitt i oppdrag å komme med en tilråding til ny kommunestruktur. Dette skulle skje i etterkant av at kommunene selv hadde forhandlet og fattet vedtak om de ønsket sammenslåing. Det sentrale stridsspørsmålet knyttet til tilrådingene var hvorvidt fylkesmennene burde, og i det hele tatt kunne, anbefale regjeringen og Stortinget å slå sammen kommuner som hadde vedtatt å stå alene. Reformen forutsatte nemlig at sammenslåinger i hovedsak skulle være frivillige. Den forutsatte imidlertid også at fylkesmennene skulle gi en selvstendig vurdering av behovet for endring, utfra mål definert av regjeringen. Målene tok utgangspunkt i kommunenes tjenesteyting, evne til samfunnsutvikling, økonomi og lokaldemokrati.

Der «behovet» for endring var stort, men den lokale viljen liten, ville fylkesmennene stå overfor en situasjon der de tilsynelatende ikke kunne tilrå endringer som både tok hensyn til reformbehovet og den lokale tilslutningen samtidig. I slike tilfeller ville fylkesmennene oppleve kryssende forventninger fra det sentrale og lokale styringsnivået. Fylkesmennenes tilrådinger framstår dermed som et interessant case av byråkratisk skjønnsutøvelse under krysspress.

Problemstillingen er derfor: *Hvordan løser statlige territoriale representanter kryssende forventningspress fra sentrale og lokale myndigheter?*

Som en utdyping av denne problemstillingen, har jeg formulert tre sentrale spørsmål. Det første spørsmålet er rent deskriptivt, mens de øvrige spørsmålene trekker fram ulike forklaringsperspektiver på fylkesmennenes atferd. (1) I hvilken grad tilrår fylkesmannen sammenslåinger for stortingsvedtak våren 2017 på tvers av kommunenes vedtak? (2) I hvilken grad kan fylkesmannens atferd forklares utfra et mål om faglig optimalisering av kommunestrukturen? (3) I hvilken grad kan fylkesmennenes atferd forklares utfra et mål om å maksimere antall sammenslåinger? (4) I hvilken grad kan fylkesmennenes atferd forklares utfra svarteper-logikk (blame avoidance)?

Det forskningsmetodiske designet har to deler. Reformbehovet og graden av lokal tilslutning i fylket til endring danner grunnlag for en analysemodell for å kategorisere de 17 fylkesmennene utfra hva slags forventningspress de stod i. De to dimensjonene blir gjort om til indekser basert på sammenstilling av tilgjengelig data om situasjonen i de forskjellige fylkene.

Dermed er det mulig å gå nærmere inn i de embetene der krysspreset var størst. For å kunne besvare problemstillingen gjør jeg en kvalitativ studie med dokument- og intervjuundersøkelser i seks embeter.

Strukturen videre er som følger. I kapittel 2 blir det gjort rede for fylkesmannsinstitusjonen generelt og rollen i kommunereformen spesielt. I kapittel 3 blir de teoretiske bidragene presentert og jeg konstruerer modeller som kan brukes til å forklare og forstå fylkesmennes tilrådinger. I kapittel 4 gjør jeg rede for forskningsdesignet og metodiske avveininger. Resultatene fra analysen av reformbehov og lokal tilslutningen blir presentert i kapittel 5, mens resultatene fra den intensive case-studien er gjengitt i kapittel 6. I kapittel 7 drøfter jeg funnene i lys av de teoretiske modellene. Konklusjonene kommer fram i kapittel 8.

2 Fylkesmannsrollen

2.1 Den norske fylkesmannen

I epilogen over 200 år med fylkesmannshistorie konkluderer Yngve Flo (2014:693) med at «[f]ylkesmannen er ein institusjon bygd opp kring spenningar, motsetnader og ambivalens». Han viser til at fylkesmennene¹ både er statens representant, men at de også skal være talerør for fylkets interesser overfor staten. De skal verne om det kommunale selvstyret, men dessuten sørge for at kommunene etterlever pålegg fra sentralt holdt (Flo, 2014:693). Fylkesmannsrollen er med andre ord en svært sammensatt rolle som krever et tett forhold til vidt forskjellige instanser. Samtidig må fylkesmennene også evne å skifte «hatter» når de forholder seg til disse instansene, slik de ulike rolleforventningene forutsetter.

Fylkesmanninstruksen § 1 slår fast at fylkesmannen er «Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp.» (Fylkesmanninstruksen, 1981). Videre heter det at «Fylkesmannen skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.» Dette er det fremste overordnede styringsdokumentet som definerer fylkesmennenes oppgave og rolle. Denne første paragrafen legger opp til en dobbelthet i fylkesmannens rolle. På den ene siden er han regjeringens representant og skal sørge for at kommunene gjennomfører regjeringens politikk. Fylkesmannen er derfor underlagt KMD og organisert i 17 embeter. Samtidig har han også i oppdrag å være initiativtaker på fylkets vegne overfor regjeringen og de sentrale myndighetene.

En utredning av fylkesmannsrollen av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012:8) definerer fem sentrale oppgaver eller roller for fylkesmennene: (1) som sektormyndighet på ulike politikkområder skal fylkesmannen representere «12 departementer og ni underliggende direktorater og sentrale tilsyn», (2) fylkesmennene er «regional samordningsmyndighet for staten» overfor kommunene, (3) de er også «rettsikkerhetsmyndighet som klageinstans overfor vedtak som treffes i kommuneforvaltningen og [...] tilsynsmyndighet blant annet på viktige velferdsområder som forvaltes av kommunene», (4) fylkesmannen skal også «med utgangspunkt i sin rolle som regjeringens representant – virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd» og (5)

¹ «Fylkesmannen» kan vise både til institusjonen og lederen for embetet. I de tilfeller det er nødvendig å framheve at det er snakk om lederen spesielt, bruker jeg betegnelsen «fylkesmannen personlig».

«holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ om forhold som antas å berøre deres virksomhet». Disse retningslinjene understreker den sammensatte rollen fylkesmannen har i styringssystemet. Rollene innebærer oppdrag på vegne både av sentralforvaltningen, kommunene og innbyggerne. Institusjonen skal fungere både som talerør for de tre gruppene overfor hverandre, og som mekler dem imellom.

Historisk sett kan en finne eksempler på slike doble roller også hos andre statlige territorielle representanter. Flo (2014:31) viser videre til at liknende embeter finnes flere steder, men at likhetstrekkene særlig er tydelige i de tilsvarende embetene i de andre nordiske landene. Lars Westerlund (1993:333) viser i sin gjennomgang av den finske landshøvdingen fram til 1992 at de har hatt den «dubbla och motstridiga roll som dels centralmaktens representant i länet/periferin och dels som länsinnevånarnas ombud gentemot regerings- och centrumsinstanserna». I Statens offentliga utredningar, nr. 168, blir den svenske landshøvdingens rolle drøftet slik den framstod mot slutten av 1990-tallet. Her kommer det fram at flertallet av landshøvdingene ser positivt på «det som har betegnats som den «dubbla rollen»; att både vara statens högsta ämbetsman i länet och at vara länets företrädare inför staten» (SOU 1998:168, 1998:39).

2.1.1 Den politiske fylkesmannen

Spørsmålet om hvor politisk fylkesmannen er, og bør være, har vært en sentral problemstilling knyttet til rollen. Flo (2014:548) viser til at «[e]in fylkesmann kan i praksis ikkje halde seg vekke frå arbeidsoppgåver som – for å uttrykkje det slik – *minner* om politikk». Han viser til at dette er en forutsetning for å løse flere av oppgavene som er lagt til fylkesmannen. Blant annet er det en forventning at fylkesmennene ikke bare skal ««fronte» nasjonale politiske prosjekt, men til dels vere med på å forme denne politikken – ikkje berre gjennom høyringsfråsegner og liknande, men ofte også som leiarar eller medlemmer av offentlege råd og utval». Han understreker likevel at det er deler av politikken som fylkesmennene nå holde på «armlengds avstands; det finst ei grense mellom eit legitimt og eit illegitimt politisk engasjement [...]». Spørsmålet er altså kvar denne grensa går» (Flo, 2014:548). I kommunereformen skulle fylkesmennene veilede og presentere reformen i kommunene, men også komme med en anbefaling om framtidig kommunestruktur. Slik sett skulle de også gi et bidrag til å forme den nasjonale strukturpolitikken for kommunene.

Ifølge Flo (2014:549) tar de fleste spørsmålene om fylkesmennene har opptrådt for politisk utgangspunkt i embetets plass mellom det lokale og sentrale styringsnivået. Han viser til at spørsmålet om fylkesmannen har gått for langt vil dreie seg om at «fylkesmannen er for eigenrådig og subjektiv i maktutøving og embetsførsel, og anten handlar i strid med interessene til oppdragsgjevarane sentralt, eller krenkjer rettane og integriteten til ulike *lokale* aktørar». Når fylkesmannen blir oppfattet å opptre for politisk kan det altså både gå på bekostning av sentrale og lokale interesser. Beskrivelse av fylkesmannen som potensielt «eigenråd» viser også betydningen av fylkesmannens personlige synspunkter for beslutninger som blir fattet. I undersøkelsen av fylkesmennenes tilrådinger er det derfor viktig å undersøke hvilken rolle dette har spilt.

2.2 Kommunereformen og fylkesmannens rolle

Regjeringen Solberg varslet i sin tiltredelseserklæring at det skulle gjennomføres en kommunereform i løpet av stortingsperioden 2013-2017 (Statsministerens kontor, 2013:47). Her ble det blant annet slått fast at kommunestrukturen ikke lenger passet med oppgavene kommunene var satt til å forvalte, noe som resulterte i flere interkommunale samarbeid.

Regjeringens opplegg for reformen ble presentert i Kommuneproposisjonen 2015. Her kom det fram at et overordnet mål for reformen var at den skulle «legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner» (KMD, 2014a:29). Det ble videre definert fire hovedmål: (1) «Gode og likeverdige [*sic*] tjenester til innbyggerne», (2) «Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling», (3) «Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner» og (4) «Styrket lokaldemokrati».

Antallet kommuner skulle altså reduseres gjennom å slå dem sammen. Dette skulle hovedsakelig skje ved at kommunene selv valgte sammenslåing. KMD (2014a:51) fastholdt likevel at «enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn». De viste videre til at dette betydde at regjeringen kunne foreslå sammenslåinger som ikke stemte overens med hva kommunene selv hadde vedtatt. Dette ble imidlertid ikke ytterligere konkretisert.

Fylkesmennene ble tidlig gitt en sentral rolle i reformen. Ifølge KMDs (2014b) oppdragsbrev til fylkesmennene skulle de fungere som «tilrettelegger og koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt». Departementet gav også fylkesmennene i oppgave å «på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene

der det legges vekt på helheten i regionen og fylket». Det ble presisert at fylkesmennene skulle vurdere hvorvidt disse vedtakene stemte overens med hovedmålene for reformen (KMD, 2014b). Valget av fylkesmennene som tilrettelegger og koordinator ble begrunnet med kunnskapene embetet satt på både om sitt eget fylke som helhet og de enkelte kommunene (KMD, 2014a:46). Embetet ble dessuten styrket ved at departementet innvilget støtte til en prosessveileder ansatt hos hver fylkesmann. Fylkesmannen skulle dermed fungere som en mellommann for den sentralt initierte reformen.

Senere har arbeidet fylkesmennene skal gjøre med å oppsummere prosessen blitt presisert. Fylkesmennene er gitt frist innen 1. oktober 2016 til å komme med sin vurdering, som etter et anmodningsvedtak i Stortinget skal inneholde en «tilråding om kommunestrukturen i fylket» (KMD, 2016a:34). De skal med andre ord komme med sin egen anbefaling til hvordan de mener kommunestrukturen bør se ut.

I et brev fra KMD til fylkesmennene, i november 2015, ble dette tilrådingsoppdraget utdypet. Her ble det vist til at fylkesmennene skulle «gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket» og dette ble sett i sammenheng med den vurderingen av kommunestyrevedtakene på «selvstendig grunnlag» som var nevnt i oppdragsbrevet fra 2014 (KMD, 2015a:2). Videre kom det fram at fylkesmennenes anbefaling skulle «baseres på de lokale prosessene, målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur» (KMD, 2015a:2). Departementet viser videre til Kommuneproposisjonen 2015 der dette er nærmere beskrevet. De tre kildene som fylkesmennene skal ta hensyn til har alle ulikt opphav. Mens resultatene av de lokale prosessene kan sies å uttrykke den lokale viljen på kommunenivå, representerer målene for reformen ambisjonene fra departementet. Kriteriene har på sin side opphav i det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget. Hvordan disse tre kildene skal vektas, og hva fylkesmennene skal gjøre dersom de strider mot hverandre, er ikke spesifisert.

KMD (2015a:2) fastslår imidlertid i brevet at sammenslåingene i utgangspunktet skal være frivillige, men at dette likevel kan fravikes under gitt forutsetninger. De viser til Kommunal- og forvaltningskomiteen innstilling om Kommuneproposisjonen 2015. Der kommer det fram at et flertall mener en skal respektere kommuner som vedtar å ikke slå seg sammen, med unntak av «helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014:42). I denne innstillingen er det også et flertall som viser til at et eksempel på et slikt unntak kan være dersom tre kommuner ønsker sammenslåing, men der en fjerde kommune sier nei. Denne merknaden er ikke nevnt spesifikt i brevet fra KMD.

KMD (2015a:2) viser avslutningsvis til at de vil utforme en mal for hvordan tilrådingen skal se ut. I brevet som følger oversendelsen av malen, datert 7. juni 2016, kommer det fram at den er «utarbeidet i dialog med embetene» og at den «angir en struktur for tilrådingen som kan være hensiktsmessig, og som kan tilpasses for det enkelte fylket» (KMD, 2016b:1).

Selve malen gir informasjon om hva fylkesmennene skal omtale og vurdere. Malen består av to hoveddeler som tar for seg tilrådingen og begrunnelsen for denne (KMD, 2016c). Videre legges det til at tilrådingen skal inneholde vedlegg som gir informasjon om hvordan prosessene har vært i de enkelte kommunene. Tilrådingen utgjør med andre ord hoveddelen av dokumentet. Det er dermed tydelig at fylkesmannens egen vurdering nå er den viktigste delen i dokumentet departementet forventer. Utover det som kom fram i forrige avsnitt blir det likevel ikke spesifisert ytterligere på hvilken måte fylkesmennene skal gjøre sine vurderinger. Vekten ligger som nevnt på hva som skal omtales og i mindre grad hvordan dette skal gjøres. Fylkesmennene blir dermed gitt et temmelig vidt mandat til selv å løse dette.

Opplegget for de kommunale prosessene som lå til grunn for tilrådingen ble endret i slutfasen. Opprinnelig var fristen for kommunenes vedtak om sammenslåing 1. juli 2016. I et brev til fylkesmennene fra KMD (2016e) samme dato ble dette endret. Her kommer det fram at kommuner som fatter vedtak etter fristen vil kunne bli omfattet av reformen, og at de da bør «ha fattet sine vedtak innen årsskiftet 2016». Dette innebar at en viktig forutsetning for fylkesmennenes tilråding ble endret. Fylkesmennene måtte ta hensyn til at kommunenes prosesser kunne komme til å fortsette også etter den opprinnelige fristen.

2.2.1 Fylkesmannens rolle var omstridt

Spørsmålet om fylkesmannens rolle ble politisk omstridt. I merknadene fra Kommunal- og forvaltningskomiteen til Kommuneproposisjonen 2017 kommer det fram at det var uenighet om fylkesmannens tilrådingsoppgave mellom partiene på Stortinget.

Medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet bemerket at det «at fylkesmennene skal komme med sine anbefalinger uavhengig av de lokale vedtakene kan ha påvirket de lokale prosessene på en negativ måte» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016:31). Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstrepartis medlemmer fremmet så forslag om at «Stortinget ber regjeringen understreke overfor fylkesmennene at deres rolle er å veilede kommunene og oppsummere prosessene, og ikke overprøve lokaldemokratiske beslutninger» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016:32). Videre bemerket imidlertid medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre

at de sammen med Arbeiderpartiet året før hadde bedt om fylkesmennenes tilråding og at det dermed var et stort flertall for dette.

2.2.2 Sammenfatning

Basert på gjennomgangen ovenfor gir det mening å si at fylkesmennenes rolle i kommunereformen har endret seg over tid. I de første dokumentene omtales han som «tilrettelegger og koordinator», mens han fra 2015 og behandlingen av Kommuneproposisjonen 2016 får oppgaven med å gi en «tilråding om kommunestruktur». I den endelige malen fra departementet utgjør denne delen av oppsummeringsoppdraget hoveddelen.

Som det kommer fram ovenfor har departementet gjennom ulike styringsdokumenter utdypet og spesifisert hvordan tilrådingen kan og skal foregå. Dette har imidlertid skjedd på et generelt nivå, og det gir mening å si at fylkesmennene fortsatt sitter igjen med et betydelig tolkningsrom for hvordan de kan løse oppdraget. De er eksplisitt bedt om å basere rådene på både de lokale prosessene, departementets mål og ekspertutvalgets kriterier. Det virker ikke urimelig å forvente at det kan by på vanskeligheter å balansere disse mot hverandre. Også Stortingets anbefalinger om at frivillighet kun skal fravikes i «spesielle tilfeller» sannsynliggjør at fylkesmennene kan komme til å tolke forskjellig hva som utgjør slike tilfeller.

Et hovedspørsmål blir derfor i hvilken grad fylkesmennene vil gå på tvers av kommunenes egne vedtak i tilrådingen til ny kommunestruktur.²

² Sammenslåinger på tvers av enkeltkommuners vilje blir ofte omtalt som «tvangssammenslåinger». Dette er til dels et politisk ladet begrep, og jeg bruker det derfor ikke i hovedteksten.

3 Teori og analytisk rammeverk

Knut Dahl Jacobsens (1960) beskrivelse av hvordan rollekonflikt preger byråkraten blir presentert først i dette kapittelet. Dernest blir Jacobsens antakelser vurdert opp mot Anthony Downs (1967) perspektiv på byråkratrollen og Christopher Hoods (2011) poenger om hvordan strategiske spill kan prege aktører i organisasjoner. Jeg bruker så disse bidragene for å bygge opp tre analytiske perspektiver med forventninger til fylkesmennes tilsråningsatferd.

3.1 Byråkraten i Knut Dahl Jacobsens bilde

Utgangspunktet for Jacobsens (1960:231) forståelse av byråkratrollen er «den sosiale rolle». Han definerer denne som «de forventningene som rettes til den som innehar en stilling eller status, om hva han må, bør og kan gjøre». Dersom forventningene blir oppfylt vil det føre til belønning, mens innehaveren av rollen i motsatt fall vil møte «en eller annen form for negativ reaksjon». (Jacobsen, 1960:231). Jacobsens tar her utgangspunkt i at det er enkeltpersoner som innehar roller. Det virker imidlertid rimelig at roller også kan forvaltes av mer enn én person. Fylkesmannen kan tjene som eksempel på dette. Det gir mening både å snakke om fylkesmannen som én person og som mange. Det er mulig å dele opp fylkesmannsembetet i flere deler, helt ned på individnivå der hver ansatt har sin stilling og tittel. Alt dette gjør rollebegrepet mer komplekst. Dette undergraver ikke at roller kan og ofte er knyttet til enkeltpersoner. Det understreker imidlertid betydningen av omgivelsene de handler innenfor.

Jacobsen definisjon av den sosiale rollen innebærer at rolleinnehaveren inngår i et system med andre aktører med andre roller. Det må med andre ord være noen som definerer forventningene, som kan vurdere forvaltningen av rollen og på dette grunnlag reagere. Jacobsen (1960:232) viser til at «ulike grupper [kan] vente høyst forskjellig ytelse» og at dette kan gjøre det vanskelig å utøve rollen. I det tilfellet virker det rimelig å forvente at det kan eksistere et hierarki mellom disse gruppene sett fra rolleinnehaverens ståsted. Noen gruppers forventninger vil rimeligvis være viktigere enn andres. En kan for eksempel anta at en arbeidsgivers vurdering av en ansatt veier tyngre enn vurderingene fra kollegaene. Uavhengig av dette påpeker Jacobsen (1960:232) at de ulike gruppene kan føre til at den som forvalter en rolle «risikerer stadig å komme i teaterslagets situasjon hvor piping er et fast innslag i applausen».

Jacobsen (1960:231) viser til at rollebeskrivelsene kan variere både etter detaljgrad, og etter om en legger mest vekt på å beskrive *hvordan* rollen skal utføres eller hvilke *formål* den

er ment å oppfylle. Hvordan rollen skal utføres kan være beskrevet uten at formålet er definert, og motsatt kan hva rollen skal oppnå være slått fast mens byråkraten står friere til å bestemme utførelsen (Jacobsen, 1960:231). Det virker dermed rimelig å forvente at jo mindre detaljert en rolle er beskrevet, jo mer blir det opp til innehaveren av rollen selv å definere den.

Jacobsen (1960:231-232) viser da også til at de fleste sosiale roller som regel bare angir en ramme for atferden og at innenfor denne er flere framgangsmåter akseptable. Han viser til at denne rammen inneholder forventninger som «bare spesifiserer noen av de premisser om inngår i våre avgjørelser, noen verdier og noen faktiske forhold som må, bør eller kan legges til grunn». Han trekker videre fram at andre verdier, kunnskap om situasjonen handlingen finner sted innenfor og antakelser om «relevante middel-mål-relasjoner» ellers påvirker beslutningene (Jacobsen, 1960:231-232). Det virker trolig at disse tre litt uklart definerte forholdene vil spille en større rolle, jo mindre detaljert rollen er beskrevet, slik det ble pekt på i forrige avsnitt.

Ifølge Jacobsen (1960:232) er det vanlig innenfor sentraladministrasjonen at byråkraten forventes å realisere verdier som er innbyrdes motstridende, slik at det er ikke er mulig å vektlegge den ene verdien uten å gå på tvers av den andre. Sentraladministrasjonen blir videre definert som «den del av den offentlige forvaltning som i samsvar med demokratisk ideologi og parlamentarisk styreskikk er direkte politisk ledet». Fylkesmannen er på sin side ikke del av noe departement, men er et statlig organ på regionalt nivå. Han er likevel regjeringens representant og svarer for kommunal- og moderniseringsministeren. Det gir derfor mening å forvente liknende rollekonflikter for fylkesmannen i dette tilfellet, som for andre byråkrater i sentraladministrasjonen.

3.1.1 Lojalitet versus nøytralitet

Det er for det første en sikker forventning til sentraladministrasjonene at den skal være et redskap for regjeringens synsmåter, den skal være politisk lojal. Det er en like sikker forventning at den skal være upolitisk, ha et visst preg av partipolitisk nøytralitet, være et potensielt redskap for en hvilken som helst regjering som stortingets flertall vil tolerere. (Jacobsen, 1960:232).

Den første rollekonflikten Jacobsen beskriver tar utgangspunkt i byråkratens lojalitet. I sitatet ovenfor viser Jacobsen til at byråkratene i sentraladministrasjonen både forventes å være lojale mot regjeringen, samtidig som de også skal være upartiske og nøytrale. De skal på sett og vis være lojale mot de øvrige partiene, samtidig som de spesielt skal tjene de av dem som til enhver tid utgjør regjeringen. Til grunn for dette ligger ordningen som det norske statsapparatet deler

med en rekke andre stater; at forvaltningen ikke byttes ut ved regjeringsskifter (Jacobsen, 1960:233).

Byråkraten må altså finne en balanse i hvor ivrig han skal være i tjenesten av statsråden og regjeringen. Han skal ikke være et redskap for statsrådene som partipolitikere. Han skal tjene regjeringen, men ikke regjeringspartiene. Det virker imidlertid åpenbart at det ikke mulig å trekke noe klart skille mellom statsrådenes politiske engasjement som leder for et departement, og deres engasjement på vegne av partiet de tilhører. Når statsråden lykkes med politikk gagnar det formodentlig partiet han representerer. Når så byråkraten skal hjelpe statsråden, innebærer dette indirekte å hjelpe partiene. Av dette følger det at byråkraten vanskelig kan være fullt ut lojal uten at dette går på bekostning av hans partipolitiske nøytralitet. Han må med andre ord begrense seg.

Ifølge Jacobsen bygger de to forventningene, lojalitet og nøytralitet, på ulike verdsett. Førstnevnte bygger på demokrati som flertallsstyre, basert på «idéer om materiell likhet mellom menneskene og om flertallets rett til å bestemme over myndighetenes rekruttering og innholdet av de vedtak myndighetene treffer» (Jacobsen, 1960:244). Når et eller flere partier vinner regjeringsmakt gjennom valg, er altså forvaltningens lojalitet avgjørende for faktisk politisk endring. For at demokratiet som flertallsstyre skal fungere, må derfor byråkraten være rede til å tjene nye makthavere.

Nøytraliteten som byråkraten må utøve, ettersom han ikke byttes ut ved maktskifter, er på sin side knyttet til rettsstatsprinsipper (Jacobsen, 1960:243-244). Han viser til at tegning av menneskerettighetserklæringer gir uttrykk for disse verdiene. Verdiene kommer også til uttrykk i politiske institusjoner som legger vekt på maktdeling, at makten blir «regulert av generelle vedtak og rammer alle som står i samme faktiske stilling likt og at den kritikk som myndighetene utsettes for, skjer åpent og har en verdi i seg selv» (Jacobsen, 1960:244). Det er med andre ord verdier som gir stabilitet, forutsigbarhet og på den måten setter skranker for hvor stor politisk endring maktskiftene kan føre med seg.

3.1.2 Lojalitet versus faglig uavhengighet

Det er for det annet en sikker forventning til sentraladministrasjonen at de deler av den som representerer et bestemt fag, enten det gjelder jus eller ingeniørvitenskap, underordner sine synsmåter gjeldende politiske direktiver, lar faget tjene den politikk myndighetene har knesatt. Det er en like sikker forventning at de tjenestemenn som

representerer et fag, fritt legger fram sine faglige synsmåter, hvor støtende de enn kan være for de politiske makthavere. (Jacobsen, 1960:232).

Den andre rollekonflikten, som ifølge Jacobsen preger sentraladministrasjonen, er knyttet til hvilken rolle fagkunnskap skal spille i byråkratens virke. Som utdraget ovenfor viser, skal byråkraten ikke la faglige synspunkter stå i veien for å utføre politikken det politiske lederskapet har bestemt. Samtidig forventes det at det politiske lederskapet i sentraladministrasjonen blir presentert og konfrontert med faglige synspunkter. Som under den forrige diskusjonen av byråkratens nøytralitet, handler dermed også denne rollekonflikten om hvor langt den politiske lojaliteten skal strekke seg.

Som det innledende utdraget viser, skriver Jacobsen om «de tjenestemenn som representerer et fag». Han trekker fram at konflikten har hengt sammen med organiseringen av sentraladministrasjonen i fagetater, der byråkratene i fagetatene kommer i konflikt med departementene som utgjør «statsrådenes sekretariat» (Jacobsen, 1960:239). Konflikten har imidlertid bredere nedslagsfelt enn som så. Jacobsen (1960:239) trekker videre fram at selv juristene som arbeider i departementene, og som vanligvis utgjør en motsats til fagbyråkratene, kan komme i konflikt basert på juridisk fagkunnskap. Konflikten blir med andre ord presentert som en avveining mellom lojalitet til et fag versus til lojalitet til den hierarkiske organisasjonen byråkraten er del av (Jacobsen, 1960:240).

Denne forståelsen av konflikten mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet virker imidlertid fortsatt for snever. Det virker ikke urimelig å anta at den samme konflikten, om enn mindre satt på spissen, kan oppstå også der de faglige hensynene ikke har direkte opphav i byråkratens egen fagbakgrunn. I stedet for å snakke om byråkratens lojalitet til eget fag, kan en snakke om byråkratens lojalitet til fagkunnskap mer generelt. Det gir mening å forvente at byråkratene i stor grad henter kunnskap fra andre kilder enn eget fag, og at en i de tilfeller også blir stående i konflikt når fagkunnskapen ikke stemmer overens med de politiske direktivene.

Jacobsen viser da også til at denne konflikten stammer fra en mer grunnleggende verdimotsetning. Som det kom fram i presentasjonen av den første rollekonflikten, baserte den politiske lojaliteten seg på verdier knyttet til demokrati og flertallsstyrer. Vekten på fagkunnskap har imidlertid å gjøre med «en rasjonalistisk holdning, ofte med en tro på at problemer og konflikter mellom mennesker kan løses ved anvendelsen av kunnskap» (Jacobsen, 1960:244). Forventningen om at faglige hensyn skal spille en rolle i utforming og iverksetting av politikk stammer altså fra den enkle idé at det vil gjøre den bedre.

3.1.3 Jacobsens idealbyråkrat

Jacobsen (1960:244) viser til at de tre verdiene som politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet bygger på utgjør viktig deler av den norske politiske kulturen. Ifølge ham gjør uklarheten som er knyttet byråkrats rolle det mulig for byråkraten å kombinere de tre ulike verdiene i enkeltavgjørelsene (Jacobsen, 1960:245). Han viser videre til at uklarheten ser ut til å «styrke et politisk system som kombinerer kryssende verdier» og at den «presser fram avgjørelser hvor konstitusjonelle og faglige hensyn er vevd inn i politiske overveielser». Jacobsens idealbyråkrat er med andre ord en som sørger for at alle de tre verdsettene regnes med når politikk blir utformet.

Nøyaktig hvordan dette skjer i praksis er imidlertid mer uklart. Jacobsen (1960:245) viser til at rolleklarheten kan tenkes å gi særlig grobunn for «konsensus-løsninger hvor de kryssende verdier opptrer relativt samstemt». Han viser videre til påstanden om at statsforvaltningen «egentlig bare er effektiv ved behandlingen av saker hvor det hersker høy grad av enighet». Han ser her ut til å mene at løsninger som i større eller mindre grad kan tilfredsstillе alle verdiene særlig vil peke seg ut. Referansen i den siste påstanden tyder videre på at byråkraten kan bli mer handlingslammet jo mer hensynene divergerer. Dette viser at de tre hensynene ikke nødvendigvis må være motstridende i det enkelte tilfellet. Dersom det er stor politisk enighet om en løsning og fagkunnskapen støtter denne, er ikke lenger de tre hensynene innbyrdes motstridende. De kan alle realiseres ved samme løsning. I andre tilfeller vil de derimot i større grad kreve ulike løsninger for å kunne tilfredsstilles.

3.2 Senere kritikk av tanken om den systemtro byråkraten

Som utlegningen ovenfor viser, presenterer Jacobsens modell av byråkraten en systemtro og samvittighetsfull balansekunstner. Muligheten for at byråkraten kan tenkes å handle mer kynisk eller strategisk ser det imidlertid ut til å være mindre rom for i denne modellen. Jacobsen byråkratsyn er i stor grad tuftet på Max Webers antakelser om byråkrats motivasjon. Nedenunder gjør jeg rede for dette og viser hvordan Anthony Downs kritiserte disse antakelsene og introduserte et nytt syn på byråkraten.

3.2.1 Max Webers idealbyråkrati og Anthony Downs pluralistiske kritikk

Ifølge Eliassen og Sitter (2008:94-95) var tenkningen om byråkrati i Vest-Europa fram til 1960-tallet preget av arbeidene til Max Weber. Utover på 60- og 70-tallet vokste det imidlertid fram nye teoretiske perspektiver på byråkratiet som stilte seg kritisk til flere av Webers forutsetninger. Særlig gjaldt dette antakelsen om at den individuelle byråkraten er preget og motivert av lojalitet til systemet han er del av (Eliassen & Sitter, 2008:94-95). Et sentralt bidrag i dette var Anthony Downs (1967) som problematiserte nettopp Webers oppfatning av byråkratens motivasjon.

Downs arbeid var viktig i den videre utviklingen av teori om byråkratiet. Eliassen og Sitter (2008:96-98) viser til at Downs' fokus på byråkratenes egeninteresse og problemer med å kontrollere dette dannet grunnlaget for «The New Right»; en mer høyreorientert teoretisk kritikk av staten. En av de sentrale teoretikerne innenfor denne retningen, William Niskanen, konkluderte med at staten tenderte til å vokse seg for stor. (Eliassen & Sitter, 2008:96-97).

Webers (1978:956-958) idealtypiske modell for byråkratiet bygger på seks prinsipper: (1) utøvelsen av myndighet skal skje innenfor faste kompetanseområder gjennom bruk av regler, altså ved bruk av lov eller administrative reglementer, (2) embetshierarki og kanaler for klagebehandling innebærer et tydelig system av over- og underordning der høyere stillinger fører tilsyn med lavere, (3) forvaltningen av embetet skjer på bakgrunn av skrevne dokumenter, som oppbevares i original- eller konseptform, og en stab med underordnede tjenestemenn og ulike typer skrivere, (4) moderne embetsforvaltning er spesialisert og forutsetter grundig utdanning innenfor det spesialiserte området, (5) embetsutøvelsen krever at embetsmannen er ansatt på heltid og (6) forvaltningen av embetet følger generelle regler, som er mer eller mindre stabile og uttømmende og som kan læres.

Resultatet av denne typen byråkrati er ifølge Weber (1978:958-959) at embetet blir et kall. Dette kommer til uttrykk ved at embetet krever lang og arbeidsintensiv utdanning. Et annet uttrykk for dette kallet er at embetsmannen aksepterer en upersonlig lojalitetsplikt overfor embetet som gjenytelse for at arbeidet sikrer hans eksistensgrunnlag (Weber, 1978:958-959). Eliassen og Sitter (2008:95) viser til at dette systemet gir byråkratenes en trygg og forutsigbar karriere gjennom hele livet. De viser til at denne forutsigbarheten bygger på visse garantier mot den utøvende politiske makten som Webers idealmødel gir. Modellen setter for det første skranker for innblanding i byråkratenes embetsutøvelse, og gir dem dessuten forsikring mot usaklig oppsigelse (Eliassen og Sitter, 2008:95).

Anthony Downs (1967) tar imidlertid til orde for et mer nyansert bilde av byråkratens motivasjon. Utgangspunktet for Downs' kritikk av Weber er at han mener systemlojalitet kun er én av en rekke motivasjonsfaktorer for byråkratene (Eliassen & Sitter, 2008:96). Downs (1967:84) viser til ni mål som kan motivere byråkraten: makt, penger, prestisje, bekvemmelighet, trygghet, lojalitet, yrkesstolthet, ønske om å tjene til samfunnets beste og sterk personlig overbevisning og tilknytning til politiske enkeltforslag. Bekvemmelighet blir definert som motstand mot atferdsendringer som krever større personlig innsats, og en vilje til å akseptere endringer som reduserer behovet for innsats. Han definerer videre trygghet som liten fare for tap av enten makt, penger, prestisje eller bekvemmelighet. Lojalitet kan på sin side være til egen arbeidsgruppe, til den avdelingen i byråkratiet han tilhører, eller til den større organisasjonen avdelingen er del av eller til nasjonen som helhet. Når det gjelder ønsket om å tjene til samfunnets beste er dette basert på byråkratens egen oppfatning av hvordan avdelingen han er del av best kan oppfylle dette (Downs, 1967:84).

Ifølge Downs (1967:85) varierer disse målene mellom egeninteresse og altruisme. Han plasserer de første fem målene som ren egeninteresse. Lojalitet kan enten være delvis egeninteresse eller nesten helt uegennyttig avhengig av hva en er lojal mot. Også yrkesstolthet kan være uttrykk for en blanding av egeninteresse og altruisme. Ønske om å tjene til samfunnets beste er imidlertid så godt som helt altruistisk. Tilknytning til et bestemt politisk forslag er imidlertid mer tvetydig. Det kan være basert på at byråkraten identifiserer seg personlig med forslaget og dermed være en form for egeninteresse. Samtidig kan det også være basert på en overbevisning om at forslaget objektivt sett er viktig, og dermed være uttrykk for en uegennyttig innstilling. Det kan imidlertid også være en kombinasjon av begge (Downs, 1967:85).

På bakgrunn av disse motivasjonene deler Downs (1967:88-87) byråkraten inn i fem ulike idealtyper. Det er de helt egeninteresserte byråkratene i form av «climbers» og «conservers». Her oversetter jeg dem med «klatrere» og «voktere». Mens klatrere legger vekt på makt, inntekt og prestisje og ønsker å maksimere dette, er vokterne mest opptatt av bekvemmelighet og trygghet og ønsker å sikre den makten, inntekten og prestisjen de allerede har. De tre andre byråkrattypene har en blanding av egeninteresse og altruisme som motivasjon. Disse kaller Downs «zealots», «advocates» og «statesmen». Jeg har oversatt dem med «fanatikere», «forkjempere» og «statsmenn». Fanatikere har lojalitet til ganske spesifikke politikkforslag og søker makt både for maktens egen del og for å fremme disse politikkforslagene. Forkjemperne er på sin side lojale til en større organisasjon eller arbeidsplass og søker makt for å påvirke politikkforslag og handlinger som har betydning for

organisasjonen. Statsmenn er derimot lojale til samfunnet som helhet og ønsker makt for å påvirke nasjonal politikk. Disse er i stor grad altruistiske, ønsker samfunnets beste slik de selv ser det og minner om mer tradisjonelle framstillinger av byråkraten (Downs, 1967:88-87).

Det er altså en mye mer mangfold byråkrat som trår fram i Downs typologisering enn den vi finner hos Knut Dahl Jacobsen. Mens Jacobsens byråkrat framstår som systemlojal og upersonlig, kan byråkraten ifølge Downs være mer uforutsigbar. Dette innebærer også at byråkraten framstår som en potensielt strategisk aktør med evne til taktikkeri for å nå målene han måtte ha. At byråkraten kan gjøre taktiske overveielser virker helt fremmed innenfor perspektivene til Weber og Jacobsen.

3.2.2 Christopher Hoods «blame avoidance»/svarteper-logikk

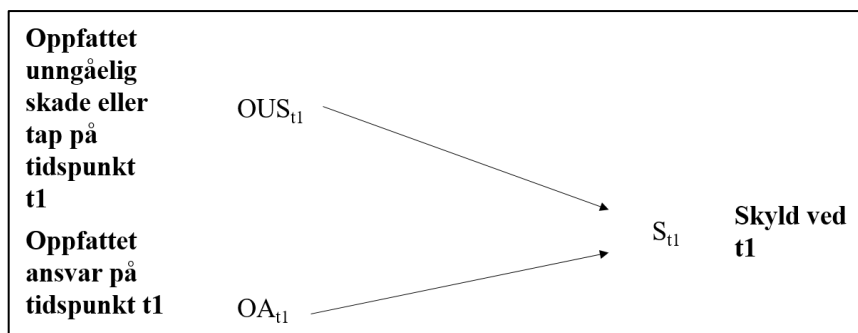
Som det kom fram i den innledende presentasjonen av Jacobsen (1960), bygger hans resonnement på tanken om den «sosiale rollen», som han definerer som forventningene knyttet til en stilling eller status. Han viser til at ettersom roller er definert av forventninger, vil i hvilken grad rollenehaveren innfrir disse lede til positive eller negative reaksjoner fra dem som setter forventningene. Jacobsen legger først og fremst vekt på hvordan byråkraten må håndtere forventninger som strider mot hverandre. Christopher Hood (2011) går derimot nærmere inn på hvordan faren for negative reaksjoner kan prege beslutningstakingen.

Hood trekker fram faren for å få skyld knyttet til seg for å forstå atferd innenfor moderne politikk og forvaltning. Jeg oversetter Hoods begreper om «blame», «blame game» og «blame avoidance» med «skyld», «svarteperspill» og «å unngå skyld». Han viser til at «blame games» er blitt et dominerende tema innenfor moderne organisasjoner og politikk (Hood, 2011:ix). Ifølge Hood (2011:4) er aktørers tendens til å legge skylden på andre aktører et resultat av at en svarteper-logikk overvinner mer naive oppfatninger om at moderne offentlig styresett og tjenesteyting skal være preget av «good governance». Hood utbroderer ikke hva han legger i begrepet «good governance». Hovedpoenget er imidlertid det at aktøren, i denne sammenheng byråkraten, fjerner seg fra noen etablerte forestillinger om hvordan den offentlige forvaltningen skal og bør se ut. I dette perspektivet framstår dermed Jacobsens systemtro byråkrat som resultat av nettopp en mer naiv oppfatning av hvordan den offentlige forvaltningen i alle fall tidvis kan fungere.

Christopher Hood går dermed et steg lenger enn Downs i å fjerne seg fra Jacobsens og Webers forestilling om den systemtro byråkraten. Selv om Hood har et bredere perspektiv enn bare byråkrater innenfor offentlig forvaltning, utgjør dette like fullt en kontrast til Jacobsens

syn på byråkraten. Forestillingen om byråkraten som en deltager i svarteperspill gir en tilleggsdimensjon til Downs' bilde av byråkraten som strategisk aktør med et mangfold av interesser og motivasjoner. Perspektivet Hood presenterer gjelder ikke bare byråkratens indre motivasjon, men omfatter også hans interaksjon med andre aktører. Det strategiske spillet med mellom ulike aktører står sentralt.

Hood (2011:6) viser til at «blame», kan forstås som det å tillegge en person eller en annen enhet noe som anses å for å være ille eller galt. Han påpeker at skyld derfor må bestå av minst to komponenter, som vist i figur 1. Den første komponenten er den skaden eller tapet som blir oppfattet som unngåelig på tidspunkt t_1 . Den andre komponenten er den oppfatning at noen eller noe bærer ansvar på tidspunkt t_1 og sånn sett kan holdes ansvarlig for skaden (Hood, 2011:6). Som figuren viser kan både oppfatningen av skyld, ansvar og skade variere over tid. Dette innebærer følgelig at oppfatningen av hvor alvorlig en skade var, og i hvilken grad den kan tillegges en bestemt aktør, vil kunne endre seg på sikt. Tidsaspektet ved skyld er viktig ettersom forsøk på å unngå skyld ofte tar utgangspunkt tidsdimensjonen, i tillegg til de to komponentene (Hood, 2011:6).



Figur 1 Modell for skyld (Hood, 2011:6).

Hood presenterer senere tre hovedstrategier som aktører kan forfølge for å unngå skyld. For det første er *presentasjonsstrategier* forsøk på å unngå skyld gjennom «spin, stage management, and argument» (Hood, 2011:17). Han viser til at dette går ut på å påvirke den første komponenten som skyld består av, altså oppfatningen av skade eller tap. Dette skjer hovedsakelig gjennom hvilken informasjon en tilbyr og når og hvordan denne blir presentert. Det kan innebære å hevde at skaden egentlig er et gode, for eksempel på lengre sikt. Den som søker å unngå skyld kan også prøve å finne troverdige unnskyldninger som kan redusere skylden knyttet til enkeltaktører. Han kan dessuten forsøke å skape avledninger eller publisere informasjonen om skaden på et tidspunkt der det er lite offentlig oppmerksomhet (Hood, 2011:17). Presentasjonsstrategiene tar altså utgangspunkt i hvordan aktøren selv, eller andre på hans vegne, kan påvirke bildet andre aktører eller offentligheten mer generelt har av ham.

Den andre strategien dreier seg i større grad om hvem som holdes ansvarlig for skylden. Ifølge Hood (2011:19) er en viktig del av slike *agent-strategier* å delegere aktiviteter som vil tiltrekke seg skyld samtidig som en beholder de aktivitetene som gir anerkjennelse. Andre strategier kan innebære å forsøke å fordele skylden ved å gjøre den organisatoriske sammensetningen mer kompleks, for eksempel ved å inngå partnerskap, slik at skylden kan flyttes rundt og forsvinne. Omorganisering kan også være en måte å unngå skyld, gjennom at de strukturene og aktørene som kan tillegges skyld er endret eller flyttet på (Hood, 2011:19). Agent-strategier handler altså først og fremst om å bruke den formelle organiseringen for å unngå å få skyld knyttet til seg.

I følge Hood (2011:19-20) tar den tredje typen strategi, *policystrategier*, utgangspunkt i selve beslutningsprosessene eller innholdet i det en person med en bestemt stilling gjør. Han viser til at en velger policyer eller prosedyrer som utsetter en selv for minst mulig risiko for skyld. Dette innebærer både å påvirke ansvarskomponenten og tidsdimensjonen. En strategi kan være å følge politikk en har arvet fra forgjengere i stillingen, slik at skylden fester seg mest mulig til disse. En kan også forsøke å redusere betydningen av menneskelig skjønn og heller følge standardiserte prosedyrer. Det er dessuten mulig å simpelthen velge å unngå de aktivitetene som kan tiltrekke seg skyld. Slike policystrategier kan være særlig aktuelle dersom befolkningen er, eller oppfattes å være, særlig negativt innstilt, eller det ikke er mulig å bruke agent-strategier fordi en ikke kan delegere oppgaven videre (Hood, 2011:19-20). Policystrategier omhandler altså hvordan en aktør konkret kan løse en oppgave for på best mulig måte unngå å få skyld knyttet til seg.

3.3 Sammenfatning og analysemodeller

Den teoretiske utlegningen ovenfor viser et stadig mer komplisert og nyansert bilde på hvordan byråkraten handler og lar seg motivere. Mens Weber legger til grunn at byråkratene ser arbeidet som et kall og tar opp i seg en troskap til embetet, blir disse grunnforutsetningene mer og mer problematisert hos de senere teoretikerne. Jacobsen legger for det første vekt på hvordan byråkraten innenfor den norske forvaltningen må balansere forventninger som er innbyrdes motstridende. Dette problematiske krysspreset ser ikke ut til å være noe framtreddende trekk ved Webers idealbilde av byråkraten. Jacobsen deler likevel Webers syn på byråkraten som en upersonlig og pliktoppfyllende tjenestemann.

Downs går på sin side i rette med dette homogene synet på byråkraten. Ifølge ham er det ikke gitt at byråkraten ser embetsmannsgjerningen som et livskall, eller at han uten videre tar opp i seg troskap til tjenesten. Han ser i stedet byråkratens motivasjon som et kontinuum mellom egeninteresse og altruisme. Blandingsforholdet mellom disse to motivasjonskildene kan variere og danner grunnlag for Downs' fem byråkrattyper. Ved dette introduserer også Downs et element av taktikk. Når byråkraten kan ha så vidt ulike mål, forutsetter dette en friere og mer strategisk handlemåte enn hos Jacobsen. Dette er et sentralt poeng.

Hood sin vekt på svartepersillet innenfor moderne politikk og forvaltning tar dette enda lenger. I hans bilde trer byråkraten fram som en fullt ut strategisk aktør. Det fremste målet for byråkraten blir her å unngå kritikk og å få skyld knyttet til seg. Aktøren handler her fullt ut etter egeninteressen. Dette skiller seg kraftig fra Jacobsens bilde av byråkraten som systemlojal. Mens Downs introduserte en mer taktisk byråkrat med blandede motiver, legger Hood avgjørende vekt på det å unngå skyld for å forstå, i dette tilfellet, byråkratisk skjønnsutøvelse.

Spørsmålet er så hvordan byråkratteorien kan brukes for å forklare fylkesmennenes tilrådinger til ny kommunestruktur. De teoretiske bidragene jeg til nå har gått gjennom, gir ulike forventninger om byråkraters motivasjon og hvordan de på et generelt plan vil handle. De gir derimot ikke grunnlag for å utlede testbare hypoteser for hvordan fylkesmennene vil opptre basert på kjennetegn ved disse byråkraterne. En kan for eksempel ikke utfra teoriene gjøre antakelser om at en bestemt fylkesmann under gitte omstendigheter vil handle i tråd med svartepers-logikk, eller at en annen fylkesmann under andre omstendigheter vil opptre som en upersonlig og plikttoppfyllende weberiansk byråkrat.

Teoriene gir derimot alternative forklaringsperspektiver på fylkesmennenes tilrådinger. Perspektivene bygger delvis på grunnleggende ulike antakelser om hvordan menneskelig handling kan forstås. Mens Weber, og til en viss grad Jacobsen, tar for gitt en upartisk systemlojalitet, viser Downs blant annet til en idealistisk motivasjon. Hood ser på sin side byråkraten som drevet av en taktisk selvoppholdelsesdrift. Analysen av fylkesmennenes tilrådinger vil derfor ta utgangspunkt i å utlede sett med alternative empiriske forventninger tuftet på et utvalg av disse antakelsene. Dette blir en form for «kongruensanalyse» (jf. Blatter og Blume, 2008).

Dette er en slutningslogikk som blant annet lå til grunn for Allison og Zelikows (1999) analyse av Cuba-krisen. I analysen bruker forfatterne «conceptual models», som en kan oversette til «konseptuelle» eller «teoretiske» modeller, for å forklare hendelsene (Allison og Zelikow, 1999:4). De viser til at slike modeller blant annet påvirker spørsmålene forskeren

stiller, hvilke bevis han finner og de svarene han kommer fram til (Allison & Zelikow, 1999:379). Ved å sammenstille de empiriske funnene med de ulike settene med antakelser er det mulig å vurdere hvor egnet perspektivene er til å forklare fylkesmennenes tilrådinger.

Et sentralt spørsmål da blir hvilke valg byråkraten, i dette tilfellet fylkesmannen, stod overfor. Ettersom fylkesmannen er utfører av et oppdrag, er det rimelig å anta at han først og fremst vil være lojal mot departementet som oppdragsgiver. Utfra Webers forståelse av byråkraten skal han først og fremst iverksette sine politiske overordnede beslutninger. Ettersom reformen er initiert av regjeringen, er det rimelig å forvente at han vil opptre som en reformdriver på vegne av den.

Innenfor dette byråkratperspektivet, er det særlig grunn til å ta utgangspunkt i Jacobsens premiss om faglig uavhengighet. Kommunereformen er grundig utredet gjennom både et ekspertutvalg, departementets proposisjoner og reformdokumenter og kommunenes egne prosesser. Dette har gitt fylkesmennene mulighet til å kunne regne ut hvordan kommunestrukturen i de enkelte fylkene burde se ut, for å kunne oppnå reformens fire hovedmål. Det første perspektivet ser dermed fylkesmannen som faglig eller *teknokratisk reformagent* på vegne av regjeringen.

Allerede tidlig i reformen har imidlertid regjeringen lagt vekt på at sammenslåinger i hovedsak skulle være basert på frivillighet fra kommunene. Selv om det har vært mulig for kommuner tidligere å slå seg sammen frivillig, har dette skjedd i lite omfang. Dette til tross for at det over lengre tid har vært utredet og foreslått en reduksjon i antallet kommuner (jf. blant annet NOU 1992:15 og KMD, 2014c). Fylkesmennene kunne dermed ikke ta for gitt at kommunene ville la seg overbevise av argumentasjon om en faglig sett mer optimal kommunestruktur. Det er derfor mulig å se for seg at fylkesmannen valgte en mer taktisk tilnærming der målet var å hjelpe fram alle frivillige initiativ blant kommunene. Dette uavhengig av om disse initiativene hver for seg eller sammen ville gi en optimal kommunestruktur. Dette synet på fylkesmannen som en *taktisk reformagent* ligger nærmere Downs perspektiver på byråkraten. Der blir byråkraten vurdert som en mer strategisk aktør.

Et tredje perspektiv på fylkesmannen er derimot at han først og fremst ønsket å berge seg selv best mulig gjennom en vanskelig situasjon. Både kommunereformen generelt og fylkesmannens tilråningsrolle spesielt har vært kontroversiell. Blant annet har spørsmålet om hvor langt fylkesmennene skulle gå i å anbefale sammenslåinger på tvers av kommunenes egne ønsker gitt potensiale for kritikk. Både fra en potensielt misfornøyd oppdragsgiver som ønsker klare anbefalinger, og fra kommunene i embetenes egne fylker som ønsker å stå alene.

Sistnevnte er ikke minst viktig. Fylkesmennenes arbeid er i hovedsak rettet mot kommunene. Tross at mye av dette arbeidet innebærer bruk hierarkisk myndighet, for eksempel det som omhandler klagebehandling og tilsyn, er det flere av embetenes oppgaver som vil bli vanskeligere å løse dersom forholdet til kommunene blir dårlig. Utfra idéene til Hood om at byråkraten er motivert av selvoppholdelse, legger det tredje forklaringsperspektivet vekt på at fylkesmennene ønsker å unngå skyld. Fylkesmannen blir her en *svarteper-spiller*.

Dette gir oss tre perspektiver for å forklare fylkesmennenes tilrådinger. Et teknokratisk og et taktisk reformagent-perspektiv, i tillegg til et svarteper-perspektiv. Spørsmålet er så hvilke empiriske forventninger en kan utlede fra perspektivene.

Som nevnt ovenfor er det utfra *det teknokratiske perspektivet* grunn til å forvente at fylkesmannen vil forsøke å lage et kommunekart mest mulig i tråd med faglige mål, slik disse er definert i reformen. Dette innebærer at han ikke vil ta hensyn til kommunenes ønsker og vedtak, med mindre disse overensstemmer med de faglig funderte konklusjonene. De faglige utredningene anbefaler nemlig en større reduksjon i antallet kommuner enn det som ble resultat av de kommunale vedtakene fattet innen 1. juli 2016. Dermed er det grunn til å forvente at fylkesmannen som teknokratisk reformagent vil anbefale langt flere sammenslåinger enn kommunene selv. Reformen har vært ment å avsluttes i Stortinget med vedtak om ny kommunestruktur i løpet av vårsesjonen 2017. Det er derfor grunn til å forvente at den teknokratiske reformagenten vil anbefale Stortinget å vedta forslagene til sammenslåing da.

I de tilfeller der fylkesmannen ikke anbefaler sammenslåing vil dette også ha bakgrunn i faglige argumenter. Dette kan skyldes enten at kommunene i et område allerede i stor grad oppfyller reformens hovedmål, eller at sammenslåingen innebærer større ulemper en fordeler. Et eksempel kan være tilfeller der avstandene blir urimelig store for innbyggerne.

Det taktiske perspektivet tar altså utgangspunkt i at fylkesmannen ikke først og fremst vil arbeide for en faglig sett optimal kommunestruktur. I stedet vil han ta hensyn til frivillighetsprinsippet og utfra dette forsøke å maksimere antallet sammenslåinger. Dette innebærer at han vil forsøke å bygge allianser mellom kommunene og heie fram alle potensielle frivillige løsninger. Opprinnelig var fristen for kommunenes vedtak satt til 1. juli 2016. Etter hvert ble denne utvidet, slik at kommunene også kunne fatte vedtak etter denne datoen og likevel være med i reformens hovedløp (jf. kapittel 2.2). Dermed kan en forvente at fylkesmennene også i tilråningsfasen fortsetter å arbeide for nye vedtak blant kommunene der det kan være potensiale for dette. Dette kan for eksempel komme til uttrykk gjennom møter

med potensielle kommuner, eller direkte i tilrådingen som en oppfordring til videre forhandlinger.

Ettersom det har vært åpnet for at kommuner i unntakstilfeller kan slå sammen mot sin vilje, er det rimelig å forvente at fylkesmannen vil utnytte dette i strevet etter å maksimere reformen. Som en taktisk reformagent er det dermed en empirisk forventning at han i noen få utvalgte tilfeller vil anbefale slike sammenslåinger. Dette kan enten være for å få i stand en sammenslåing som det nesten har vært oppnådd enighet om lokalt, der for eksempel en enkelt kommune har gått imot en ellers frivillig løsning. Det kan også være for å forsøke å skape en lokal domino-effekt. I sistnevnte tilfelle vil fylkesmannen forvente at flere kommuner frivillig slutter seg til i etterkant som følge av sammenslåingen.

Svarteper-perspektivet legger vekt på at byråkraten vil handle slik at han i størst mulig grad unngår skyld. I kommunereformen er faren for å sitte igjen med svarteper særlig knyttet til å foreslå sammenslåinger som strider med lokale vedtak. Ved å fremme slike vedtak virker det rimelig å forvente at han vil møte negative reaksjoner fra de kommunene det gjelder. Dersom han i for liten grad adresserer reformbehovet kan han på den annen side forvente negative reaksjoner fra de kommunene og aktørene som ønsker endring. Det virker likevel sannsynlig at reaksjonene fra kommunene som ikke ønsker sammenslåing vil være sterkere, ettersom de vil oppleve å få vedtakene sine anbefalt satt til side. Når det gjelder departementet er mandatet så vidt definert at faren for skyld virker mindre enn overfor kommunene. Dette fordi handlingsrommet til hvordan tilrådingene skal utformes er større, og det dermed er mindre tydelig i hvilken grad fylkesmennene bryter med departementets intensjoner.

Av de tre strategiene Hood gjøre rede for (jf. kapittel 3.2.2), er det først og fremst presentasjonsstrategien og policy-strategien som er relevante. Ettersom fylkesmannen selv er delegert oppgaven med å utarbeide en tilråding, er det ingen andre institusjoner han kan delegerer dette videre til. Som nevnt i kapittel 3.2.2 er også policystrategien særlig aktuell i tilfeller der befolkningen er eller oppfattes å være særlig negative. Kommunesammenslåing har over lenger tid vært et betent spørsmål, og forslag om å gå på tvers av kommunenes egne vedtak har vært forbundet med stor negativitet. Det er derfor nærliggende å forvente at fylkesmannen vil forsøke å unngå å tilrå endringer som går på tvers av kommunenes egne ønsker.

Ifølge policy-strategien kan en forvente at han vil avstå fra å direkte tilrå forslag som går på tvers av kommunenes vedtak. Ettersom han er bedt om å komme med forslag til ny kommunestruktur er det imidlertid vanskelig å unngå dette helt. Det er dermed rimelig å forvente at han vil kombinere policy-strategien med en presentasjonsstrategi. Her er det en

forventning om at fylkesmannen vil presentere endringsforslagene på en slik måte at det er uklart om han faktisk *anbefaler* å gjennomføre endringer som går på tvers av lokale vedtak. Ved å skape slik usikkerhet blir det vanskeligere å anklage embetet for å gå på tvers av kommunene, og han kan også unngå bedre unngå beskyldninger om å være for servil overfor disse. I tabell 1 blir de tre alternative perspektivene summert opp.

Tabell 1 De tre analysemodellene utledet fra teorien med forventninger for fylkesmennes tilrådsattferd.

	Den teknokratiske reformagenten	Den taktiske reformagenten	Svarteper-spilleren
Teoretiske bidrag	Weber (1978)/Jacobsen (1960)	Downs (1967)	Hood (2011)
Motivasjon	Faglig optimalisert kommunestruktur.	Maksimering av reformen (flest mulig sammenslåinger).	Minimere skyld.
Empiriske forventninger	Tilrår store endringer av kommunestrukturen utfra faglige premisser og uavhengig av kommunale vedtak.	Arbeider for flest mulige frivillige sammenslåinger. Tilrår et fåtall endringer mot kommunale vedtak for å dytte på lokale prosesser.	Utydelig på om han tilrår endringer på tvers av lokale vedtak.

Det er grunn til å forvente at trekk ved fylkene vil ha betydning for hvor aktuelle de ulike perspektivene er. I fylker der kommunene i stor grad deler regjeringens mål for reformen og er villig til endringer, vil faren for skyld være minimal. I slike tilfeller vil det heller ikke være nødvendig å ty til taktikkeri for å få kommunene til å gå sammen frivillig. Her kan heller fylkesmannen i stor grad arbeide fritt som teknokratisk reformagent, og fungere som en «oversetter» av reformmålene til den lokale konteksten. Slik kan han veilede kommunene fram til en ny struktur i tråd med regjeringens mål. Når han så skal utforme tilrådingen vil dette være lite konfliktfyllt og uproblematisk, fordi kommunene deler fylkesmannens oppfatninger. I hvilken grad kommunene lokalt slutter opp om endringer i kommunestrukturen har altså betydning for fylkesmannens rolle.

Også variasjon i reformbehovet³ har betydning for fylkesmannens tilråding. Dersom den eksisterende kommunestrukturen i stor grad tilfredsstillter regjeringens mål, vil det ikke være nødvendig å gjennomføre endringer. Igjen kan fylkesmannen utforme sin tilråding uten større problemer. Her vil det være liten fare for skyld hverken fra regjering som ønsker å oppnå sine mål, eller eventuelle kommuner som ønsker å stå alene. Det vil heller ikke være nødvendig å opptre taktisk for å få kommunene til å ville slå seg sammen.

Kombinasjonen av reformbehov og lokal tilslutning er derfor avgjørende for i hvilken grad de tre perspektivene er relevante. Tabell 2 viser de mulige kombinasjonene av reformbehov og lokal tilslutning. Rute (2) og (3) viser til de to situasjonene med samsvar mellom behovet for sammenslåing og den lokale tilslutningen til endring. Jeg er først og fremst interessert i de tilfellene i rute (1) der den lokale motstanden har vært størst, samtidig som reformbehovet er størst. I disse tilfellene er det størst usikkerhet til hvordan fylkesmennene vil agere. Her framstår det mest åpent hvilke av tre perspektivene fylkesmennene kan følge, og det ligger dermed best til rette for å vurdere forklaringskraften ved dem. Situasjonen i rute (4) virker paradoksal, og gitt kunnskapen om kommunesammenslåing virker det lite sannsynlig at den vil forekomme. Selv om dette til syvende og sist er et empirisk spørsmål, vil jeg likevel legge vekt på å studere fylker som hører hjemme i rute (1), ettersom disse framstår som de teoretisk sett mest interessante.

Tabell 2 Analysemodell over fylkesmannens kryssende forventninger med variablene «reformbehov» og «lokal tilslutning».

	Liten lokal tilslutning	Stor lokal tilslutning
Stort reformbehov	(1) Kryssende forventninger	(2) Sammenfallende forventninger
Lite reformbehov	(3) Sammenfallende forventninger	(4) Kryssende forventninger

Med bakgrunn i at jeg spesielt ønsker å studere rute (1)-fylkene er det viktige å identifisere både reformbehovet og den lokale tilslutningen i de ulike fylkene. I neste kapittel forklarer jeg hvordan jeg har gått fram for å gjøre dette, og presenterer mer generelt forskningsdesignet for oppgaven.

³ I hvilken grad det eksisterer et «reformbehov» er i stor grad et politisk spørsmål. I denne studien blir begrepet brukt med utgangspunkt i de målene regjeringen Solberg har satt for kommunene og reformen. I kapittel 4.3.1 blir definisjonen av begrepet gjort rede for i større detalj.

4 Metode

I dette kapitlet blir det metodiske opplegget presentert og drøftet. Jeg gjør først rede for forskningsdesignet og foreliggende materiale. Etter dette drøfter jeg konstruksjonen av de statistiske indikatorene som har dannet grunnlag for valg av case. Jeg presenterer så innsamlingen av de empiriske hovedkildene: tilråningsdokumentene og intervjudata i casefylkene. I presentasjonen og drøftingen legger jeg vekt på å vurdere reliabiliteten og validiteten ved datamaterialet der dette er relevant.

Prosjektet er vurdert og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD), ettersom jeg i undersøkelsen behandler personopplysninger. Ved prosjektslutt vil prosjektet bli meldt avsluttet til NSD og de innsamlede opplysningene anonymisert.

4.1 Forskningsdesign

What we call *congruence analysis* (CON) is an approach that focuses on drawing inferences from the (non-)congruence of concrete observations with specified predictions from abstract theories to the relevance or relative strength of these theories for explaining/understanding the case(s) under study. (Blatter & Blume, 2008:325).

Studien av fylkesmennenes tilrådinger er bygget opp som en kongruensanalyse. Som sitatet ovenfor viser til, er formålet med en slik analyse å vurdere hvor egnet ulike teorier er til å forklare eller forstå casen en studerer. I innledningen ble det imidlertid slått fast at byråkrattheorien ikke gir noen klare antakelser om hvordan byråkrater vil handle under krysspress. Det har derfor vært nødvendig å konstruere alternative forklaringsperspektiver fra de teoretiske bidragene (jf. kapittel 3.3). Disse perspektivene gir kontrasterende forventninger til hvordan fylkesmennene vil løse tilråningsoppdraget.

Kongruensanalysen bygger på en case-studie av fylkesmennenes tilrådinger. Gerring (2007:19) definerer en case som «a spatially delimited phenomenon (a unit) overserved at a single point in time or over some period of time». En case er med andre ord et fenomen som er avgrenset i rom og som blir observert over et kortere tidsrom. I dette tilfellet er casen som blir studert fylkesmennenes tilrådinger høsten 2016. En casestudie blir av Gerring (2007:20) på sin side definert som «the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)». En casestudie undersøker altså et fenomen i dybden for å få økt kunnskap ikke bare om enkelttilfellet, men også om

liknende tilfeller som casen er en type av. Med andre ord søker casestudien å generalisere til et større univers.

Gitt at casestudien ønsker å generalisere, er det viktig å definere universet en ønsker å generalisere til. Utgangspunktet for studien er å forsøke å finne ut hvordan byråkraten i praksis kan løse kryssende forventninger. Ettersom fylkesmannen er et tilfelle av en type byråkrater med spesielle kjennetegn, nemlig statlige territorielle representanter, er det rimelig å avgrense universet til å gjelde disse. Fylkesmannen blir altså forstått som byråkrat og tilrådingen blir dermed et tilfelle av statlige territorielle representanters skjønnsutøvelse under kryssende forventninger.

Så langt blir fylkesmennenes tilrådingen omtalt som én case. Som det kom fram i kapittel 3.3 er det imidlertid de fylkene med kombinasjonen av et høyt reformbehov og en lav tilslutning til sammenslåing, som det er spesielt viktig å identifisere. Tilrådingene rører ved et grunnleggende motsetningsforhold i rollen til statlige territorielle byråkrater, nemlig hvordan en skal opptre i interessekonflikter mellom det sentrale og lokale nivået. Dermed er det et poeng å finne fram til de tilfellene der motsetningsforholdet har utkrystallisert seg. Jeg tar hensyn til dette i det metodiske opplegget og bruker indikatorer, basert på statistiske mål, for å gjøre et informert casevalg av de 17 fylkesmennene. Indikatorene tar utgangspunkt i nettopp reformbehovet og den lokale tilslutningen i hvert fylke. Dette er nærmere gjort rede for i kapittel 4.3. Designet har altså en ekstensiv og intensiv del. Den ekstensive studien av de 17 embetene danner grunnlaget for å velge case til den intensive studien av embetene med størst krysspress.

Strategien for case-valg er den Gerring (2007:101) betegner som «extreme case». Han viser til at en innenfor denne forskningsmetoden velger case på bakgrunn av en ekstrem verdi på en uavhengig eller avhengig variabel. I denne studien er det kombinasjonen av verdier på to uavhengige variabler, som er ekstrem. Det at også de øvrige fylkene er inkludert i analysen, er viktig for at denne framgangsmåten skal være fruktbar. Gerring (2007:104) viser til at variasjonen mellom casene dermed blir større, samtidig som representativiteten øker. Han viser videre til at valget av ekstreme case gjør det mulig å maksimere variansen på den dimensjonen som er spesielt interessant.

Forskningsdesignet legger også vekt på triangulering av metode og data. Triangulering innebærer å bruke mer enn en metode eller datakilde når en studerer et sosialt fenomen, slik at funnene kan kontrolleres mot hverandre (Bryman, 2012:717). Når det gjelder metodetriangulering knytter dette seg til bruken av statistiske indikatorer for å bestemme reformbehovet. Seks fylker er valgt ut for nærmere undersøkelse, basert på verdier på disse

indikatorerne. Ved kvalitative dokument- og intervjustudier er det mulig å danne seg et nytt bilde av reformbehovet, som igjen kan sammenliknes de opprinnelige indikatorerne.

Det er også brukt flere datakilder om fylkesmennenes tilrådinge i de utvalgte embetene. Dette inkluderer regjeringens dokumenter som beskriver fylkesmennenes oppdrag, de førnevnte statistiske målene som gir informasjon om de enkelte fylkene, selve tilrådingene, en tidligere intervjuundersøkelse med prosessveilederne, journalist-intervjuer og egne intervjuer med fylkesmenn og prosessveiledere. Dette gjør det mulig å kontrollere de ulike datakildene mot hverandre, og øke undersøkelsens validitet. Disse kildene er nærmere beskrevet under.

4.2 Foreliggende datamateriale

Det eksisterer betydelig materiale som gir opplysninger om fylkesmannsembetet, kommunereformen og arbeidet med tilrådingene. Kommunereformen og fylkesmennenes rolle blir først og fremst definert gjennom kommuneproposisjonene for årene 2015, 2016 og 2017 og stortingsbehandlingen av disse dokumentene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også sendt brev til fylkesmannsembetene der disse føringene har blitt utdypet. Disse dokumentene blir brukt for å beskrive reformen og den rollen fylkesmannen har hatt i forbindelse med tilrådingene. De danner også grunnlag for konstruksjonen av indeksene for reformbehov og lokal tilslutning. Indeksene tar utgangspunkt i målene for reformen og opplegget for de lokale prosessene, slik disse er definert i styringsdokumentene.

Det foreligger også flere dokumenter som er blitt brukt for å beskrive fylkesmannen som institusjon. Det mest sentrale dokumentet er fylkesmanninstruksen, som fastsetter fylkesmannens overordnede oppdrag. Samtidig finnes det flere notater utarbeidet på departementsnivå som forsøker å konkretisere instruksen, og definere fylkesmannens rolle fra oppdragsgiverens side. I tillegg danner historiske avhandlinger om fylkesmannsembetet i Norge og nordiske land et viktig grunnlag. Disse gir en forståelse av fylkesmanninstitusjonens utvikling og de sentrale konfliktlinjene som har preget embetet.

I forbindelse med masteroppgaven har jeg vært tilknyttet prosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government*⁴, som analyserer kommunereformen gjennom et nordisk forskningssamarbeid. Dette har gitt tilgang til intervjudata med prosessveilederne i alle fylkesmannsembetene. Intervjudataene er samlet inn av prosjektleder Yngve Flo ved Uni Research Rokkansenteret i Bergen i tidsrommet 15. april til 28. juni 2016. Intervjuene tar for

⁴ Se <https://wpms.computing.uni.no/evakom/> for prosjekttale.

seg hele reformprosessen i de enkelte fylkene fram til intervjudato. Også spørsmål knyttet til den videre reformprosessen og tilrådingene høsten 2016 er tatt opp.

Disse dataene gjør det mulig å få innblikk i hvordan tilrådingsoppdraget ble oppfattet i embetene før tilrådingene skulle utformes. Dermed kan en sammenlikne funnene fra intervjuene i denne oppgaven, som ble gjennomført etter at tilrådingene var levert. Intervjudataene ble gjort tilgjengelige allerede i månedsskiftet august/september 2016. Dataene har derfor også vært brukt i utviklingen av problemstillingen, designet av oppgaven, samt forberedelsene til intervjuundersøkelsen.

Fylkesmennes tilråding har dessuten vært godt dekket i nasjonale og lokale medier. Den lokale dekningen til NRKs distriktskontorer har vært særlig informativ. I fire av de seks utvalgte embetene ble det avholdt pressekonferanse med presentasjon av tilrådingen, som ble kringkastet gjennom NRK. Samtidig har de samme kontorene intervjuet fylkesmenn, prosessveiledere og lokale folkevalgte i sine radio- og fjernsynssendinger. Disse kildene har først og fremst blitt brukt for å forberede den intensive intervjuundersøkelsen i de utvalgte embetene. De gir imidlertid også en utdyping av hva fylkesmennene har skrevet i sine tilråding, og hvordan de har begrunnet dem. I noen tilfeller er de derfor brukt direkte som kildetilfang. Materialet er likevel så stort at det ligger godt til rette for senere prosjekter med utgangspunkt i disse kildene.

4.3 Indikatorer for reformbehov og lokal tilslutning

For å beskrive krysspresset fylkesmennene har stått i, har jeg konstruert en modell som beskriver fylkene langs to dimensjoner: behovet for reform av kommunestrukturen og den lokale tilslutningen til en slik reform. Det foreligger mye statistikk om kommunene, og det ligger derfor godt til rette for å velge en kvantitativ tilnærming. Fordi jeg er opptatt av sammenslåing innad i fylkene er ikke Oslo tatt med, som både er fylke og kommune.

En fordel med å konstruere en selvstendig indeks for reformbehov, er at det gir et mål uavhengig av fylkesmennes egne vurderinger. Dermed blir det mulig å sammenlikne fylkesmennes vurdering med indeksen. For lokal tilslutning er det et poeng å få et mål som tar opp i seg mer enn bare kommunestyrevedtak. Dette fordi den lokale forhandlingsprosessen, og innhenting av innbyggernes preferanser, også har vært en del av reformprosessen. En kan dermed forvente at de har betydning for fylkesmennes tilråding.

Ettersom analysemodellen tar utgangspunkt i dimensjoner på fylkesnivå, må også indikatorene gi informasjon på dette nivået. Statistikken som ligger til grunn for disse, er imidlertid i flere tilfeller på kommunenivå. I slike tilfeller har det vært nødvendig å aggregere dem til fylkesnivå. Der den aktuelle variabelen på kommunenivå er dikotom, for eksempel om kommunene har interkommunalt samarbeid om barnevern, er variabelen aggregert ved hvor stor andel av fylkets kommuner som har verdien 1 eller 0. Indikatoren som bygger på folkeavstemninger er derimot aggregert ved å ta gjennomsnittlig oppslutning for ja-alternativer. Slik operasjonalisering for reformbehov-indikatorene er presentert i tabell 3 (jf. kapittel 4.31), mens indikatorene for lokal tilslutning er presentert i tabell 4 (jf. kapittel 4.3.2).

Et problem med slike aggregerte gjennomsnittsverdier er at de kan skjule kommuner med ekstreme verdier. Dersom et fylke er preget av et fåtall kommuner som avviker sterkt fra de øvrige kommunene, vil ikke dette komme fram av indikatorene. Dette kan likevel være viktig for fylkesmennene i deres tilrådinger, som går nettopp på kommunenivå. Indeksene må derfor brukes med forbehold om dette.

Et annet problem som kan oppstå ved å lage en indeks, er at de ulike indikatorene kan trekke i ulik retning. Jeg har derfor valgt også å kort beskrive hvordan fylkene skårer på de ulike indikatorene, og på rådataene som indikatorene er bygget på (jf. kapittel 5.1, 5.2 og vedlegg 1 og 2). Dermed kommer det tydelig fram hvilke sider ved reformbehovet som bidrar til å øke det, og hvilke som gjør det mindre.

Ettersom indikatorene er brukt for å bygge opp indekser må de standardiseres og få samme skala. Figur 2 viser formelen som er brukt for å standardisere indikatorene. Med utgangspunkt i formelen blir hvert fylke gitt en standardisert verdi og plassert på en skala fra 0 til 10. Den standardiserte skalaen tar utgangspunkt i den høyeste og laveste verdien på den opprinnelige skalaen til indikatoren. Disse blir gitt verdien 10 og 0, mens de øvrige fylkene får verdier basert på avstanden til høyeste og laveste verdi. Fylkenes verdier på indikatorene blir så lagt sammen for å lage en samlet indeks for reformbehov og lokal tilslutning. Disse verdiene blir så delt på antallet indikatorer for slik å oppnå at de endelige indeksene følger en skala fra 0 til 10.

$$\text{standardisert verdi} = \frac{\text{verdi} - \text{minste verdi}}{\text{største verdi} - \text{minste verdi}} * 10$$

Figur 2 Utregningsformel for standardskårene.

Standardiseringen innebærer at indeksene kun viser fylkenes reformbehov og lokale tilslutning relativt til hverandre. Av denne grunn vil en høy verdi for eksempel på indeksen for

reformbehov tilsi at fylket har en høy verdi, relativt til alle de andre fylkenes verdier. Det blir derimot ikke riktig å lese verdien som en indikator på det absolutte reformbehovet til et fylke. Formålet med indeksene er likevel å finne de fylkene der reformbehovet er størst og tilslutningen til endring lavest. I den sammenheng er det å bruke relative verdier en egnet framgangsmåte. For å finne fram til disse fylkene bruker jeg median-verdien på begge de to indeksene. De seks fylkene som er valgt ut er altså både i den halvdelen med høyest verdi på reformbehov og i den halvdelen med lavest verdi på lokal tilslutning.

4.3.1 Reformbehov

En sentral del av fylkesmennenes oppdrag var å vurdere kommunene utfra de målene for reformen som KMD hadde definert. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i disse målene som grunnlag for reformbehov-indeksen. Som referert i kapittel 2.2 var dette (1) «Gode og likeverdige [*sic*] tjenester til innbyggerne», (2) «Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling», (3) «Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner» og (4) «Styrket lokaldemokrati» (KMD, 2014a:29). I forbindelse med reformen ble inntektssystemet for kommunene endret for å gi større økonomiske insentiver til å slå seg sammen. Dette gjorde at mindre kommuner, under gitte forutsetninger, fikk reduserte inntekter. Ettersom dette har en selvstendig påvirkning på reformbehovet, har jeg inkludert en indikator for denne endringen.

Vurdering av reformbehov i kommunereformen er komplisert og svært mange mål kan være relevante. Validitet, som jeg her bruker i samme betydning som målevaliditet, viser til i hvilken grad målingen av et konsept faktisk gjenspeiler konseptet (Bryman, 2012:713). Det styrker validiteten til indeksen at den er nært knyttet til reformmålene. Dette fordi fylkesmennene var bedt om å vurdere behovet for endringer nettopp utfra disse målene. Når indeksen blir brukt for å finne fylkesmennene som stod i det største krysspresset, er det viktig at den tar utgangspunkt i fylkesmennenes problemforståelse.

Reliabilitet viser på sin side til i hvilken grad målingen av et konsept er stabil (Bryman, 2012:715). Det handler om hvor nøyaktig en måler et konsept. Indikatorene til reformbehovet er alle basert på tallmateriale fra offentlige registre eller tidligere forskning. Det er derfor en styrke ved reliabiliteten til indeksen at den bygger på tall, selv om det også kan være feil i grunnlagsmaterialet. Samtidig gjør dette at indeksen enkelt lar seg etterprøve. Tabell 3 gir en oversikt over alle indikatorene.

Tabell 3 Oversikt over indikatorene til indeks for reformbehov.⁵

Indikator	Operasjonalisering	Høyeste verdi	Laveste verdi	Median-verdi
<i>Interkommunalt samarbeid (IKS)</i>	Andel kommuner i fylket som samarbeider om barnevernstjenester.	0,93 (Vest-Agder)	0,09 (Akershus)	0,54
<i>Regionoppsplitting</i>	Gjennomsnittlig antall kommuner per region i fylket.	30,00 (Akershus)	1,12 (Finnmark)	3,08
<i>Økonomisk balanse</i>	Andel kommuner som har vært på ROBEK.	0,75 (Møre og Romsdal/Troms)	0,13 (Vest-Agder)	0,55
<i>Lokaldemokrati</i>	Gjennomsnittlig valgdeltakelse i fylket ved kommunevalgene i 2011 og 2015.	58,25 % (Østfold)	66,25 % (Sogn og Fjordane)	61,23 %
<i>Strukturkriteriet</i>	Andel kommuner som har frivillige smådriftsulemper ifølge inntektssystemet for kommunene.	0,39 (Telemark)	0,00 (Finnmark)	0,28

Interkommunalt samarbeid (IKS). Denne indikatoren er basert på kommunenes interkommunale samarbeid om barnevernstjenesten. Når det gjelder det første hovedmålet knyttet til kommunenes tjenesteyting legger KMD (2014a:29) vekt på kompetanse og kapasitet. De viser blant annet til at dette er særlig viktig blant annet innenfor «spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern». Dette var også konklusjonen fra det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget (KMD, 2014c:68) som viste til at det blant annet er innenfor tjenester som barnevern og PPT at kommunene har størst problemer med «tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse».

⁵ Tabellen oppgir hvordan indikatorene er operasjonalisert. I tillegg er den høyeste og laveste verdien som forekommer i grunnlagsmaterialet, samt median-verdien, oppgitt. Høy verdi på indikatoren indikerer større reformbehov. Kilde: Statistisk sentralbyrå, By- og regionforskningsinstituttet NIBR og regjeringen. Se vedlegg 3 for redegjørelse.

I hvilken grad kommunene tilbyr barnevernstjenester gjennom interkommunalt samarbeid blir derfor her tolket som et tegn på manglende kapasitet. Det at KMD og ekspertutvalget spesielt trekker fram denne tjenesten som et sentralt problem i kommunenes tjenesteyting, er begrunnelsen for valget av indikatoren. Selv om barnevernet kun er en av en rekke tjenester kommunene har ansvar for, styrker det validiteten til indikatoren at den tar utgangspunkt i regjeringens problemdefinisjon på området.

Regionoppsplitting. Denne indikatoren er basert på inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) hos Gundersen og Juvkam (2013). KMD (2014a:29) peker på at de ønsker at kommunereformen skal legge bedre til rette for kommunenes samfunnsutvikling. I forbindelse med dette viser de til at det er «ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner». Gundersen og Juvkam (2013) deler Norge inn i 160 BA-regioner. Det at KMD selv legger vekt på nettopp en tilnærming til BA-regionene for målet om god samfunnsutvikling, styrker validiteten til denne indikatoren.

Indikatoren viser avvik mellom antall kommuner og antall regioner i et fylke. Avviket viser variasjonen mellom fylkene når det gjelder hvor tilpasset kommunestrukturen er regionstrukturen. En region er plassert i det fylket de fleste kommunene i regionen hører til. I utrekningen av avviket kan derfor et fylke bli definert å ha flere eller færre kommuner enn det de normalt har, på grunn av kommunene som hører til en region utenfor eget fylke. Det er av den grunn for eksempel Akershus blir definert å ha i gjennomsnitt 30 kommuner per region, når de blir definert som en fells BA-region (jf. tabell 3).

Økonomisk balanse. Denne indikatoren er basert på Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). KMD (2014a:29) viser til at målsettingen knyttet til kommunenes økonomi blant annet handler om «kontroll på økonomien og kompetanse på økonomistyring». ROBEK gir en oversikt over hvilke kommuner som har hatt særlige økonomiske problemer. KMD (2016d) viser til at registeret inkluderer kommuner «som er i økonomisk ubalanse». Det betyr at det er gjort en vurdering av den økonomiske tilstanden i den enkelte kommune som grunnlag for innmelding i registeret. Det at KMD selv trekker fram økonomisk kontroll som en sentral del av målsettingen for kommuneøkonomi, styrker validiteten til indikatoren. Innmeldelse i ROBEK er nettopp et signal om mangel på slik kontroll.

Indikatoren er basert på en oversikt over innmeldelsene tilbake til registeret ble opprettet i 2001. Ved å bruke tall helt tilbake fra 2001 blir variasjon knyttet til årlige svingninger redusert. Dette gjør at en får en mer valid måling av tendensen i de forskjellige fylkene. Det kan likevel innvendes at målet er for grovt. Målet skiller for eksempel ikke mellom den økonomiske

situasjonen i de kommunene som ikke har vært på ROBEK, som også er relevant for fylkesmannen å vurdere. Dette svekker derfor validiteten til indikatoren. Målet gir likevel en god indikasjon på forskjeller mellom fylkene knyttet til hvor utbredt større økonomiske problemer har vært.

Lokaldemokrati. Denne indikatoren er basert på valgdeltakelsen i kommunevalgene i 2011 og 2015. KMD (2014a:29-30) viser til at «[k]ommunereformen skal styrke lokaldemokratiet» og peker blant annet på at overføring av flere oppgaver til kommunene vil bidra til dette. Å finne en egnet indikator på kvaliteten til det lokale demokratiet i kommunene er vanskelig. Begrepet er sammensatt, og det er få kvantitative mål som gir informasjon for alle kommunene. I reformen har også omfanget av interkommunalt samarbeid vært knyttet til et demokratisk underskudd, og det hadde vært mulig å bruke dette som indikator. Interkommunalt samarbeid er imidlertid her brukt som indikator for tjenesteyting. Ettersom regjeringen har hatt lokaldemokrati som et hovedmål for reformen, har det derfor vært nødvendig å finne en egen indikator for dette.

Indikatoren for kvaliteten på lokaldemokratiet bygger altså på den gjennomsnittlige valgdeltakelsen ved kommunestyrevalgene i 2011 og 2015 i hvert fylke. Indikatoren viser dermed variasjonen i oppmøte blant de stemmeberettigete. Variasjon i valgdeltakelsen blir tolket som variasjon i oppslutningen om de lokale demokratiske institusjonene. Dette blir så brukt som en indikasjon på kvaliteten ved lokaldemokratiet. For å utjevne eventuelle forskjeller som følge av særegenheter ved ett valg, er det inkludert tall fra de to siste kommunevalgene. Til tross for dette er ikke valgdeltakelse en fullt tilfredsstillende indikator for lokaldemokrati, og det er viktig å påpeke begrensningen i validiteten ved dette målet.

Strukturkriteriet. Denne indikatoren er basert på endringer i inntektssystemet for kommunene. KMD (2016a:53) viste til at en med det nye inntektssystemet innfører et skille «mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graderer kompensasjonen mellom kommunene ut fra dette». De viste videre til at kommuner ikke burde «kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå». Kommuner som blir definert å ha frivillige smådriftsulemper, blir dermed ikke lenger kompensert økonomisk like mye som tidligere. Dette har gitt opphav til begrepet «frivillige små kommuner».

Til grunn for skillet ligger en beregning av avstandsforskjeller mellom kommunene. Mindre spredt befolkning og kortere avstander bidrar til at kommuner kan bli definert å ha frivillige smådriftsulemper. Kriteriet for å skille mellom kommunene blir kalt «strukturkriteriet» og viser gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå

5000 innbyggere (KMD, 2016a:69). Den viser hvor mye større avstander som kreves for å danne en kommune med 5000 innbyggere. En øvre grenseverdi er satt til 25,4 km og kommuner med større reiseavstand enn dette får beholde fullt basistilskudd (KMD, 2016a:73).

Både denne indikatoren og indikatoren for regional oppsplitting er uttrykk for fragmentering i kommunestrukturen. Effekter av endringene i inntektssystemet har imidlertid en selvstendig påvirkning på reformbehovet, og er derfor inkludert som en egen indikator. Indikatoren tar altså utgangspunkt i hvor mange kommuner som blir definert som «frivillig små». Etersom jeg legger til grunn at dette i seg selv kan påvirke reformbehovet er indikatoren og målet identisk. Validiteten er dermed svært god. Det at regjeringen bruker en konkret avstand for å skille kommunene gjør dessuten indikatoren reliabel og etterprøvable.

4.3.2 Lokal tilslutning

Tabell 4 Oversikt over indikatorene til indeks for lokal tilslutning.⁶

Indikator	Beskrivelse	Høyeste verdi	Laveste verdi	Median-verdi
<i>Kommunenes preferanser</i>	Andel kommuner i fylket som har vedtatt å stå alene.	0,00 (Vestfold)	0,88 (Oppland)	0,58
<i>Innbyggernes preferanser</i>	Gjennomsnittlig andel ja i folkeavstemningene i fylket.	0,52 (Sør-Trøndelag)	0,24 (Troms)	0,35
<i>Progresjon i forhandlingsprosessen</i>	Andel kommuner i fylket med framforhandlet intensjonsavtale.	0,97 (Møre og Romsdal)	0,23 (Hedmark)	0,72

Indeksen for lokal tilslutning er basert på tre indikatorer og viser til hva kommunene har vedtatt, hvilken tilslutning befolkningen har gitt og hvor langt den lokale forhandlingsprosessen har kommet.

Kommunale preferanser. Denne indikatoren bygger på kommunenes endelige vedtak om sammenslåing. Basert på hvor mange kommuner i hvert fylke som har vedtatt nei til sammenslåing, er det konstruert en indikator for sluttvedtakene. Det er tatt utgangspunkt i nei-vedtakene, ettersom disse jevnt over er tydeligere enn de mer positive eller nøytrale vedtakene.

⁶ Tabellen oppgir hvordan indikatorene er operasjonalisert. I tillegg er den høyeste og laveste verdien som forekommer i grunnlagsmaterialet, samt median-verdien, oppgitt. Høy verdi på indikatoren indikerer større lokal tilslutning. Kilde: Fylkesmennes tilrådinger og Distriktssenteret. Se vedlegg 3 for redegjørelse.

Opptellingen av kommunene er basert på tall som kommer fram i fylkesmennenes tilrådinger, som igjen er basert på at kommunene selv har sendt inn sine vedtak. Det innebærer at målet er reliabelt og at det enkelt kan etterprøves.

Indikatoren er altså målt utfra hvor mange kommuner som har vedtatt å stå alene, og høyeste verdi tilsier færrest nei-vedtak. En slik enkel dikotomi vil kunne dekke over omstendigheter ved vedtaket med betydning for fylkesmannens tilråding. Et eksempel på dette kan være hvorvidt flertallet bak vedtaket var stort eller knapt. Dette kan være en begrensning av validiteten ved indikatoren dersom fylkesmennene har lagt vekt på slike forhold. Som et uttrykk for kommunenes tilslutningen til endring, er imidlertid indikatoren og målet nært forbundet og dermed validiteten generelt sett god.

Innbyggernes preferanser. Denne indikatoren er basert på lokale folkeavstemninger om sammenslåing. Som en del av kommunereformen skulle kommunene innhente lokalbefolkningens synspunkter på sammenslåing. KMD (2014a:47) viste til at dette kunne gjennomføres ved «folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende». De viste videre til at opinionsundersøkelser etter departementets vurdering gav et bedre beslutningsgrunnlag enn folkeavstemning. Alle de tre formene for innbyggerhøring har blitt brukt av kommunene. Indikatoren her bygger imidlertid kun på en sammenstilling av resultatene fra de kommunale folkeavstemningene. Dette er basert på et innsamlingsarbeid gjort av Morten Werring (kommer). Innsamlingsarbeidet er igjen basert på en oversikt fra Distriktssenteret (2017a). Ettersom dette er foreliggende arbeid, er det vanskelig fullt ut å vurdere reliabiliteten. Det kan være mangler ved innsamlingen. Som mål er variabelen likevel reliabel og etterprøvable.

Ettersom det bare er folkeavstemninger som er brukt, gir denne indikatoren kun begrenset informasjon om lokalbefolkningens preferanser. Å inkludere resultatene fra innbyggerhøringene ville krevd et betydelig større innsamlings- og analysearbeid. Innenfor rammene av denne studien, der en intensiv undersøkelse av seks fylker er en viktig del, har jeg her gjort en avgrensning. For å få et mål på fylkesnivå viser indikatoren til den gjennomsnittlige oppslutningen om ja-alternativer i de ulike avstemningene. Det kan likevel være begrenset informasjon å få fra denne indikatoren der det har vært få folkeavstemninger, eller der valgdeltakelsen har vært liten. I sum begrenser disse faktorene validiteten ved indikatoren som et mål på lokalbefolkningens tilslutning.

Progresjon i forhandlingsprosessen. Denne indikatoren er basert på kommunenes framforhandlede avtaler om sammenslåing. Prosessene mellom kommunene foregikk i stor grad

ved at det ble forhandlet om intensjonsavtaler om sammenslåing. Disse avtalene inneholdt bestemmelser om administrativ og politisk organisering av en potensiell ny kommune. Som et mål på hvor langt den lokale prosessen er kommet, er det derfor konstruert en indikator basert på i hvilken grad kommunene har inngått eller framforhandlet intensjonsavtaler om sammenslåing. I de tilfellene dette har skjedd, er forutsetningen at prosessen er kommet lenger. Indikatoren tar ikke hensyn til hvor mange avtaler som er inngått eller forhandlet om, men kun til hvor mange kommuner i hvert fylke som er dekket av minst én slik avtale.

Indikatoren er basert på en innsamling gjort av Distriktssenteret (2017b). I dette materialet har det vært noen mangler og hver avtale er derfor vurdert og kontrollert. Reliabiliteten vurderes derfor likevel som god, og det er mulig å etterprøve kodingen av Distriktssenterets innsamling. Intensjonsavtaler har vært svært utbredt i forhandlingsprosessene mellom kommunene (jf. median-verdien i tabell 4). Kommunene har i langt mindre grad faktisk endt opp med å vedta å slå seg sammen. Dette begrenser validiteten ved indikatoren, fordi det tyder på at intensjonsavtalene ikke nødvendigvis innebærer at forhandlingsprosessen er nær et gjennombrudd. Men en intensjonsavtale viser imidlertid utvetydig at flere kommuner faktisk *har* forhandlet om sammenslåing og dermed oppnådd en viss progresjon sammenliknet med øvrige kommuner.

4.4 Kodingen av tilrådingene

For å sammenlikne tilrådingene, er det laget et datasett der fylkesmennenes tilrådinge for hver enkelt kommune er kodet. Datasettet tar utgangspunkt i fire tilrådingskategorier: 0= «ikke tilrådd sammenslått», (1) «tilrådd sammenslått med vedtak 2017», (2) «tilrådd sammenslått på lengre sikt», (3) «allerede vedtatt sammenslått» og (4) «oppfordring til kommunen om å fatte vedtak om sammenslåing innen 31.12.16».

Ettersom fylkesmennene presenterer tilrådingene noe ulikt, gjør dette det nødvendig å bruke skjønn i kodingen. I noen tilfeller kan en tilråding være formulert slik at det kan være vanskelig å avgjøre hvilken kategori som er mest korrekt. Dette dreier seg særlig om de tilfeller der fylkesmannen vurderer mulige sammenslåinger for en kommune uten å gjøre noen endelig konklusjon. I de seks utvalgte fylkene jeg studerer nærmere i kapittel 6, er det først og fremst Nordland og Hedmark det har vært problematisk å kode. *Drøftinger* om endringer på lengre sikt kan være vanskelig å skille fra *tilrådinge* på lengre sikt. I kodingen har jeg lagt en streng tolkning til grunn og kodet 0 i de tilfeller der fylkesmannen ikke er eksplisitt på at han vil tilrå

en konkret endring. Det er like fullt en begrensning ved reliabiliteten til indikatoren. Med utgangspunkt i at kodingen er basert på fylkesmennenes egne dokumenter, framstår imidlertid reliabiliteten og etterprøvbarheten ellers som god. Det at kodingen tar utgangspunkt i et bredt sett med kategorier styrker validiteten ved målingen. I presentasjonen av tilrådingene (jf. kapittel 5.1.1) er tilrådingene delt opp i totalt fem kategorier.

4.5 Intervjudata

4.5.1 Identifiseringen av informantene

Ettersom formålet med intervjuene er å kunne forklare embetenes handlinger, må informantene ha god innsikt i de beslutningene som ble fattet i forbindelse med tilrådingene. Hvilken arbeidsfordeling de enkelte embetene har hatt er ikke fullt ut offentlig kjent. Det er likevel et faktum at fylkesmennenes tilrådningsrolle var politisk kontroversiell og gjenstand for stor oppmerksomhet (jf. kapittel 2.2.1). Dermed er det rimelig å anta at embetsledelsen var sterkt involvert i arbeidet med tilrådingene. Mens fylkesmannen er den øverste lederen i embetet, er assisterende fylkesmann hans stedfortreder. Samtidig ble det i alle embeter ansatt en prosessveileder som hadde som hovedoppgave å arbeide med kommunereformen. Det virker rimelig å anta at denne personen også var involvert i arbeidet med tilrådingene.

Med bakgrunn i at arbeidsfordelingen kan ha variert, har jeg valgt å intervjuer to informanter i hvert embete, fylkesmennene⁷ og prosessveilederne. Informasjonen disse kan gi bør gi et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere arbeidet med tilrådingene. Ettersom utvalget embeter består av hele seks fylker, gir dette også en avgrensning av informanter som er praktisk gjennomførbar. Fordi fylkesmannen personlig er den øverste lederen i embetet, har jeg vurdert dette intervjuet som særlig viktig. Av den grunn har jeg konsekvent gjennomført intervju med prosessveiledere før intervju med fylkesmennene i det aktuelle embetet. Dette for å stille best mulig forberedt til siste intervju.

Med flere informanter fra hvert embete blir validiteten ved intervjudataene styrket. Dette fordi det blir mulig å sammenlikne og triangulere dataene mot hverandre. Dersom beskrivelsene stemmer overens kan en i større grad feste lit til at informasjon er korrekt. En kan

⁷ I noen tilfeller har assisterende fylkesmann fungert som leder da tilrådingene ble levert. I slike tilfeller blir vedkommende regnet som fylkesmann i embetet.

også unngå å legge for stor vekt på opplysninger det ikke er konsensus om internt, dersom de ikke stemmer overens.

Intervjudataene danner grunnlag for analysen og konklusjonene om fylkesmenneskes tilrådinger. I framleggingen av dataene har det derfor vært viktig å legge til godt rette for å kunne vurdere slutningene som blir gjort. Jeg har derfor i utstrakt grad sitert direkte fra intervjuene, og der det er relevant har jeg referert til hvor mange informanter som delte en gitt oppfatning.

4.5.2 Intervjuundersøkelsen

Intervjuene som er gjennomført er semi-strukturerte. Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki og Kimball (2013:210) viser til at slike opplegg kan høste noen av fordelene både fra de helt åpne etnografiske intervjuene, samtidig som de også gjør hypotesetesting mulig, fordi liknende spørsmål er stilt på tvers av informantene. Dette sikrer større reliabilitet i innsamlingen av data gjennom intervjuene.

Beckmann og Hall (2013:198) legger vekt på at intervjuer med eliteinformanter bør ta for seg hendelser som fant sted i nær fortid. I dette tilfellet ble intervjuene gjennomført under et halvt år etter at tilrådingene ble levert. Dette mener jeg er tilfredsstillende og avstanden i tid gjør også at informantene får et noe bredere perspektiv på hendelsene.

Tilrådingsoppdraget har vært politisk kontroversielt. Dette, kombinert med at informantene er underordnet politiske oppdragsgivere, kan være til hinder for hvor fritt de uttaler seg. I en rekke fylker er prosessveilederne fortsatt ansatt i embetet. Dette kan gjøre det ytterligere vanskelig å uttale seg helt åpent om vurderinger gjort i internt i embetet.

Av disse grunnene ville det vært en fordel å gi informantene full anonymitet. Det har likevel ikke vært mulig å garantere dette. Med kun to til tre personer i hvert fylke er det mulig å identifisere dem. Informantene har derfor blitt gjort oppmerksomme på dette og samtykket til at intervjuene likevel kunne gjennomføres. I analysen av dataene må det likevel tas forbehold om at dette kan ha svekket validiteten ved intervjuene.

4.5.3 Gjennomføringen av intervjuene

Intervjuene med informantene ble gjennomført i tidsrommet 14. februar til 1. mars 2017 (jf. vedlegg 8). Framgangsmåten for å kontakte informantene har vært to-delt og er basert på Beckmann og Hall (2013:202). Forespørslene har gått ut skriftlig der formålet og opplegget for

intervjuundersøkelsen er blitt forklart. Det er også lagt ved et informantbrev som gir en fyldig beskrivelse av intervjuundersøkelsen og formaliteter ved denne. Informantbrevet er en modifisert versjon av et brev som har vært brukt i forskningsprosjektet om kommunereformen omtalt i kapittel 4.2. Informantbrevet ligger ved i vedlegg 6. Deretter har jeg tatt kontakt direkte med informantene per telefon for å få svar på forespørselen, avtale tidspunkt for intervjuet og svare på eventuelle spørsmål.

Det er utelukkende intervjuet per telefon. Dette har bakgrunn i at det er stor geografisk spredning på de seks embetene fra Troms til Telemark. En hemsko med telefonintervjuene er at de kan gjøre det vanskeligere å bygge et godt forhold mellom intervjuer og intervjuobjekt. Jeg har likevel forsøkt å redusere virkningen av dette gjennom å ta kontakt med dem personlig på forhånd.

Intervjuene er tatt opp på bånd etter samtykke fra informantene. Opptakene har også gjort det mulig å transkribere intervjuene fullt ut i etterkant med stor nøyaktighet. Ingen av har motsatt seg dette. Informantene har imidlertid vært forelagt alle direkte sitater til kontroll, ettersom det ikke er mulig å garantere anonymitet. Kun formuleringene i ett sitat er endret i etterkant. Dette har likevel ikke hatt betydning for meningsinnholdet.

4.5.4 Intervjuguiden⁸

Introduksjonen til intervjuguiden er basert Beckmann og Hall (2013:203) og Allern (2008). Det refererer også mye informasjon fra informantbrevet. Her blir det innhentet eksplisitt samtykke til at undersøkelsen kan gjennomføres uten anonymisering, og til at samtalen kan tas opp på bånd.

Før jeg stilte det første spørsmålet, ba jeg intervjuobjektet om å tenke tilbake til utgangspunktet for tilrådingene. Dette bidro til å lede oppmerksomheten over til selve tilrådingene, som var det viktigste å få informasjon om. Det første spørsmålet er inspirert av introduksjonsspørsmålet til Beckmann og Hall (2013:204). Introduksjonsspørsmålet og de øvrige spørsmålene er ordnet tematisk, og rekkefølgen på spørsmålene er ordnet kronologisk etter hvordan tilrådingsprosessen skred fram. Dette gjør det enklere for informanten å fokusere på det intervjueren ønsker å få svar på (Beckmann og Hall, 2013:204-205). I gjennomføringen av intervjuene ble det derfor også fortløpende opplyst temaet for de ulike bolkene med spørsmål.

⁸ Intervjuguiden ligger ved i vedlegg 4.

I utformingen av spørsmålene la jeg vekt på å få informanten til i størst mulig grad beskrive hendelsesforløp og referere til vurderinger som ble gjort. Leech et al. (2013:219) advarer mot å be informantene om selv å analysere hendelser, og viser til at dette kan påvirke senere svar. De oppfordrer heller til spørsmål som beskriver fakta knyttet til det som har skjedd. Formålet med spørsmålene har derfor vært å få faktaopplysninger til den senere analysen av hendelsene jeg selv gjør. I intervjuene kom likevel informantene med slike egne analyser uoppfordret. Jeg refererer også til disse i resultatkapittelet der det er relevant. Jeg mener disse betraktningene kan gi verdifull innsikt inn i hvordan aktørene tenker. Samtidig er det grunn til å ha et spesielt kritisk forhold til disse utsagnene, ettersom aktørene i realiteten analyserer egen atferd.

Intervjuet er designet for å likne en samtale, for slik å fremme mest mulig åpne og ærlige svar. Dette innebærer at spørsmålsrekkefølgen underveis i intervjuet kunne variere. Samtidig ble også spørsmålsformuleringene justert mellom intervjuene. Dette bidrar til å øke validiteten ved intervjuene, men gjør dem samtidig mindre konsistente og reliable på tvers av hverandre. For å bøte på dette, og gjøre det enklere å sammenlikne intervjuene på tvers, har jeg inkludert flere oppfølgingsspørsmål eller «probes» til hvert spørsmål. Dette gjorde det mulig først å få informanten til å svare fritt, samtidig som det ble mulig å sørge for at alle dekket samme tematikk.

En bør imidlertid unngå å legge ord i munnen på intervjuobjektet, og heller bruke generelle oppfølgingsspørsmål eller «prompts» (Leech et al., 2013:217). Det ble derfor utformet et sett med slike spørsmål (jf. vedlegg 5). Jeg brukte likevel gjennomgående probene i alle intervjuene der ikke informanten likevel dekket temaet. I slike tilfeller er det en gråsoner før spørsmålene blir ledende. Det er tatt hensyn til dette i den senere analysen ved at spørsmålsformuleringen er kommentert der dette har vært relevant

I intervjuene ble det også trukket inn særskilte forhold fra de enkelte fylkesmennenes tilrådinger. Dette gjorde det mulig å til en viss grad skreddersy intervjuene, og også få behandlet forhold som var spesielt nyttig å få belyst. Dette går på bekostning av sammenliknbarheten mellom intervjuene, men gav likevel verdifull informasjon i det enkelte intervjuet. Det gjorde det også mulig å sjekke informasjon fra indeksene, tilrådingene og tidligere intervjuundersøkelser.

5 Resultater fra den ekstensive studien

I dette kapitlet blir resultatene fra den ekstensive studien av alle fylkesmannsembetene presentert. Formålet med denne delen av undersøkelsen er å identifisere de fylkene som har det største avviket mellom et stort reformbehov og liten tilslutning til endring. Der her er krysspresset på fylkesmennene er forventet å være størst. Reformbehovet og den lokale tilslutningen blir først beskrevet for alle fylkene.

De endelige tilrådingene blir også presentert helt kort i forbindelse med beskrivelsen av reformbehovet. I tråd med det «ekstrem case»-opplegget som blir brukt her (jf. kapittel 4.1), må også den totale variasjonen blant fylkesmennene komme fram. I beskrivelsen av reformbehovet og den lokale tilslutningen blir dessuten disse to dimensjonene sammenliknet med tilrådingene der det er relevant.

Til slutt blir den samlede variasjonen i reformbehov og lokal tilslutning presentert. Her kommer det fram hva slags kombinasjon av dimensjonene alle fylkene har. Dette danner grunnlag for utvelgelsen av seks embeter, med det høyeste reformbehovet og den laveste lokale tilslutningen til endring, til den intensive case-studien.

5.1 Hvordan varierer reformbehovet?

Reformbehovet er beskrevet med utgangspunkt i data som viser hvordan kommunene oppfyller regjeringens fire hovedmål. I tillegg er det inkludert betydningen av endringer som ble gjort i inntektssystemet for kommunene. Lagt sammen gir disse indikatorene en indeks for behovet for sammenslåing i fylket. Indeksen for reformbehov består altså av fem indikatorer. Utvelgelsen av indikatorer og oppbyggingen av indeksen er gjort nærmere rede for i kapittel 4.3.1.

I tabell 5 på neste side er alle fylkenes verdier på indikatorene presentert. Indikatorene er standardiserte og varierer mellom 0 og 10, der 10 indikerer høyest reformbehov på den aktuelle indikatoren. Verdien 10 på økonomi-indikatoren viser for eksempel at kommunene i Møre og Romsdal har den gjennomgående dårligste økonomien av alle fylkene. Tallene som ligger til grunn for indikatorene ligger i vedlegg 1. For økonomi-indikatoren viser rådataene at for eksempel Møre og Romsdal har hatt flest kommuner på innmeldt på ROBESK.

Tabell 5 Fylkenes verdier på de fem indikatorene for reformbehov.⁹

Fylke	IKS	Region- oppsplitting	Økonomi	Lokal- demokrati	Struktur- kriteriet	Reform- behov
Østfold	1,56	0,91	5,05	10,00	7,14	4,93
Akershus	0,00	10,00	5,95	3,37	1,17	4,10
Hedmark	5,94	0,82	6,68	6,31	7,01	5,35
Oppland	5,31	0,75	2,20	7,06	9,89	5,04
Buskerud	5,70	1,14	4,02	7,75	9,80	5,68
Vestfold	4,86	1,69	4,79	6,44	5,51	4,66
Telemark	6,18	0,50	6,85	8,19	10,00	6,34
Aust-Agder	4,46	0,65	4,32	6,56	6,86	4,57
Vest-Agder	10,00	0,71	0,00	5,75	6,86	4,66
Rogaland	5,31	0,95	0,96	6,25	7,91	4,28
Hordaland	3,60	0,77	6,68	2,38	7,79	4,24
Sogn og Fjordane	4,40	0,28	9,69	0,00	6,92	4,26
Møre og Romsdal	5,85	0,57	10,00	6,88	9,29	6,52
Sør-Trøndelag	8,42	0,58	6,92	3,19	7,20	5,26
Nord-Trøndelag	8,21	0,34	7,00	5,00	8,94	5,90
Nordland	5,94	0,19	8,53	5,75	4,68	5,02
Troms	4,86	0,33	10,00	5,56	8,57	5,86
Finnmark	1,42	0,00	7,23	7,81	0,00	3,29
<i>Median</i>	<i>5,31</i>	<i>0,68</i>	<i>6,68</i>	<i>6,28</i>	<i>7,17</i>	<i>4,98</i>

Indikatorene viser at ingen fylker har verdien 10 på flere enn én indikator. Finnmark er eneste fylke med verdien 0 på to indikatorer. Dette viser at fylkenes reformbehov varierer utfra de ulike indikatorene. Dette gjenspeiler seg i den endelige indeksen, som også har en skala mellom 0 og 10. De ulike indikatorene kan altså trekke i ulik retning for om fylkene skårer høyt eller lavt på reformbehov. Mens Oppland for eksempel har et relativt høyt reformbehov utfra hvordan det skårer på strukturkriteriet, har det på den annen side en bedre økonomisk situasjon enn de fleste andre fylkene. Tabell 5 viser at det ikke er noen entydig bilde for hvilke fylker som skårer høyt og hvilke som skårer lavt på de ulike indikatorene for reformbehov.

Variasjonene i indikator-verdiene jevner altså ut fylkenes samlede verdi på reformbehov-indeksen. Det gjør at forskjellen mellom fylkene på indeksen ikke er stor. Telemark har det samlet sett høyeste reformbehovet med en verdi på 6,34, mens Finnmark har det samlet sett laveste reformbehovet med en verdi på 3,29. Medianverdien er 4,98.

Rådataene i vedlegg 1 viser en del generelle trekk som har betydning for tolkningen av fylkenes skårer på flere av indikatorene. Når det gjelder organiseringen av barnevernet, viser

⁹ Fylkene er rangert etter fylkesnummer. Den samlede indeksen for reformbehov er presentert lengst til høyre. Overskriftene har redusert skriftstørrelse for bedre framstilling.

tallene at i 12 fylker hadde minst halvparten av kommunene inngått interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er dermed svært utbredt når det gjelder barnevernstjenesten.

I samme vedlegg kommer det også fram at Akershus skiller seg kraftig ut fra de andre fylkene når det gjelder avviket mellom kommunestruktur og strukturen knyttet til bo- og arbeidsmarkedsregionene. Mens Vestfold i gjennomsnitt har 6 kommuner per region, har Akershus hele 30 kommuner per region. Dette er fordi Akershus, med Oslo og flere omkringliggende kommuner, blir definert som én BA-region. Dette betyr at forskjellen mellom Akershus og de øvrige fylkene er langt mer betydningsfull enn forskjellene mellom disse andre fylkene. Det betyr igjen at mange fylker får en langt lavere verdi på denne indikatoren, enn de ville hatt dersom hovedstadsområdet ble tatt ut av sammenlikningen.

Når det gjelder kommunenes økonomi viser tallene i vedlegg 1 at minst halvparten av kommunene i 11 fylker har vært registrert i ROBEK siden 2001. Svært mange kommuner har altså kommet opp i økonomiske vanskeligheter på et tidspunkt de siste 16 årene. Dette har vært utbredt både på tvers av og innad i mange fylker. For indikatoren knyttet til lokaldemokrati viser tallene at i snitt var variasjonsbredden mellom om lag 58 % og om lag 66 %. Det var likevel kun to fylker der oppslutningen var under 60 %. Det er dermed ikke store forskjeller mellom fylkene når det gjelder valgdeltakelse. Indikatoren for lokaldemokrati, som uansett varierer mellom 0 og 10, vil derfor overdrive forskjellene mellom fylkene.

Strukturkriteriet viser til andelen kommuner som blir definert å ha frivillig smådriftsulemper, og som vil få reduserte overføringer med det nye inntektssystemet. Når det gjelder andelen kommuner med frivillige smådriftsulemper viser tallene at minst hver fjerde kommune blir definert som frivillig liten i 14 fylker. Det er altså mange kommuner som blir omfattet av disse endringene. Tallene viser også at Finnmark er det eneste fylket uten frivillige små kommuner.

Mens indikatorene rangerer fylkene fra 0 til 10, gir rådataene et mer nyansert bilde på hvordan reformbehovet varierer. De viser at problemene indikatorene tar opp i mange tilfeller er utbredt, og at de omfatter et stort antall kommuner i mange fylker. Dette gjelder først og fremst omfanget av interkommunalt samarbeid, økonomisk ubalanse og frivillige små kommuner. Indikatoren for regionoppsplitting viser på sin side at hovedstadsområdet er en helt særegent oppsplittet region, gitt den definisjonen som her blir lagt til grunn. Når det gjelder lokaldemokrati overdriver indikatoren forskjellene mellom fylkene, som i realiteten er relativt liten når det gjelder valgdeltakelsen. Det er altså særlig innenfor tjenesteyting og økonomi

kommunene i størst grad sliter med å nå regjeringens mål. Rådataene tyder dermed på at det eksisterer et visst reformbehov i alle fylker.

5.1.1 Liten sammenheng mellom reformbehov-indeksen og forskjeller i fylkesmennenes tilråding

Tabell 6 Tilrådingene til fylkesmennene høsten 2016.¹⁰

Fylke	Ikke tilrådd sammenslått	Tilrådd sammenslått	Tilrådd sammenslått mot nei-vedtak	Oppfordring om nye vedtak innen 31.12.16	Tilrådd sammenslått på lengre sikt	Kommuner totalt
Østfold	0	5 (28 %)	1 (6 %)	0	12 (67%)	18
Akershus	3 (14 %)	8 (36 %)	11 (50 %)	0	0	22
Hedmark	16 (73 %)	0	0	0	6 (27 %)	22
Oppland	0	0	0	0	26 (100%)	26
Buskerud	0	4 (19 %)	4 (19 %)	0	13 (62%)	21
Vestfold	1 (7 %)	13 (92 %)	0	0	0	14
Telemark	1 (6 %)	2 (11 %)	1 (6 %)	0	14 (78 %)	18
Aust-Agder	4 (27 %)	0	3 (20 %)	0	8 (53 %)	15
Vest-Agder	5 (33 %)	7 (47 %)	2 (13 %)	0	1 (7 %)	15
Rogaland	19 (73 %)	5 (19 %)	2 (8 %)	0	0	26
Hordaland	3 (9 %)	13 (39 %)	0	0	17 (52 %)	33
Sogn og Fjordane	14 (54 %)	7 (27 %)	3 (12 %)	0	2 (8 %)	26
Møre og Romsdal	0	13 (36 %)	17 (47 %)	0	6 (17 %)	36
Sør-Trøndelag	0	14 (56 %)	3 (12 %)	0	8 (32 %)	25
Nord-Trøndelag	4 (17 %)	6 (26 %)	0	0	13 (57 %)	23
Nordland	10 (23 %)	5 (11 %)	5 (11 %)	3 (7 %)	21 (48 %)	44
Troms	0	4 (17 %)	6 (25 %)	6 (25%)	8 (33 %)	24
Finnmark	0	4 (21 %)	4 (21 %)	0	11 (58 %)	19
<i>Sum</i>	<i>80 (19 %)</i>	<i>110 (26 %)</i>	<i>62 (15 %)</i>	<i>9 (2 %)</i>	<i>166 (39 %)</i>	<i>427</i>

Tabell 6 viser fylkesmennenes tilråding slik de forelå i oktober 2016. Fylkesmennenes tilråding er her delt inn i hele fem kategorier. Den første kategorien er de kommunene som

¹⁰ Rutene viser antall kommuner og prosentandelen (avrundet) disse utgjør i fylket. Fylkene er rangert etter fylkesnummer. «Tilrådd sammenslått» omfatter kommuner som ikke har klart nei-vedtak, inkludert ja-vedtak og uklare vedtak. Der fylkesmannen i første tilråding varsler en tilleggstilråding, er tallene oppdatert etter denne. Teksten har redusert skriftstørrelse for bedre framstilling. Kildene framkommer i vedlegg 3.

fylkesmennene anbefaler at står alene, eller de kommunene de ikke har noen klar tilråding for. I 11 av 18 fylker anbefaler fylkesmennene at minst en kommune består, eller de har ikke noen klar tilråding for minst én kommune. I 7 fylker tilrår derimot fylkesmennene at alle kommunene på et tidspunkt blir slått sammen. Totalt gjelder dette 80 kommuner, eller 19 % av kommunene totalt.

Den andre og tredje kategorien er de kommunene fylkesmennene anbefaler slått sammen med vedtak 2017. I tabell 6 er disse delt i to kolonner for å skille mellom de kommunene som har vedtatt å stå alene, og de øvrige kommunene som enten har ulike typer positive vedtak eller ikke har fattet noe tydelig vedtak. I 13 fylker har fylkesmennene anbefalt å gå på tvers av en eller flere kommuners vedtak om å stå alene. Samlet sett anbefaler fylkesmennene å slå sammen 172 kommuner med vedtak i 2017. Det utgjør om lag 40 % av kommunene.

Av alle kommunene fylkesmennene anbefaler slått sammen med vedtak i 2017, har mer enn hver tredje kommune selv har vedtatt å stå alene. Fylkesmennene anbefaler derfor samlet sett Stortinget i stort omfang å gå på tvers av kommunenes egne ønsker. Dette er bemerkelsesverdig ettersom reformen ble definert å bygge på frivillighet. Dersom alle vedtakene ble gjennomført, er det rimelig å konkludere at dette ikke ville være i tråd med en forutsetning om frivillighet.

Tabellen viser imidlertid at forslagene på tvers av kommunenes vilje er ujevnt fordelt mellom fylkene. I fem av fylkene er det ingen slike forslag. Møre og Romsdal og Akershus utmerker seg også ved at de har nærmere halvparten av alle disse tilrådingene. Det er med andre stor variasjon mellom fylkesmennenes i hvorvidt de går på tvers av kommunenes nei-vedtak.

Den fjerde kategorien viser de kommunene som fylkesmennene oppfordrer til å fortsette forhandlinger med sikte på nytt vedtak om sammenslåing innen utgangen av 2016. Kun i Nordland og Troms har fylkesmennene valgt å gjøre slike tilrådinge. Alle fylkesmennene, med unntak av Akershus, Vestfold og Rogaland, har imidlertid anbefalinger om sammenslåing på et senere tidspunkt enn stortingsbehandlingen i 2017. Dette kommer fram i den femte kategorien. Dette gjelder 166 kommuner eller 39 % av kommunene totalt.

Dersom reformbehovet skulle kunne forklare forskjeller i fylkesmennenes anbefalinger, ville en forvente at et stort reformbehov hang sammen med en høy andel kommuner anbefalt sammensluttet. Sammenlikner reformbehovet med det totale antallet kommuner tilrådd slått sammen, både på kort og lengre sikt, er korrelasjonen mellom variablene 0,19 Pearsons r. En korrelasjon på under 0,20 er å regne som en svært svak sammenheng (Christophersen, 2013:38).

I realiteten betyr dette at reformbehovet, slik indeksen definerer det, i liten grad kan forklare forskjellene mellom fylkesmennenes tilrådte kommunestrukturer. Det er ikke slik at der reformbehovet er relativt sett mindre, har fylkesmennene i mindre grad foreslått endringer eller motsatt.

Dette kan tyde på at indeksen for reformbehov ikke er et godt nok mål. Som det kom fram i beskrivelsen av indikatorene ovenfor, peker disse ofte i noe ulik retning. Et premiss for indeksen er at de ulike målene for reformen er like viktige. Fylkesmennene kan imidlertid ha vektlagt noen mer enn andre og dermed vurdert reformbehovet noe annerledes. Dessuten viser rådataene at alle fylkene i et visst omfang har et reformbehov på en eller flere indikatorer. Det kan derfor også være at indeksen overdriver forskjellene mellom fylkene, eller at den ikke er finmasket nok til å beskrive dem. Som det ble pekt på i kapittel 4.3 kan for eksempel aggregeringen av verdier fra kommunenivå til fylkesnivå skjule variasjon mellom kommunene innad i fylket, som kan ha betydning for vurderingen av reformbehovet.

Samtidig kan det også tyde på at andre faktorer enn kun vurderingen av reformbehovet har hatt betydning for fylkesmennenes tilrådinger. Det er for eksempel ikke åpenbart hvorfor tre kommuner i Akershus ikke er tilrådd sammenslått, mens samtlige i Østfold er det. I Akershus har imidlertid fylkesmannen valgt ikke å tilrå endringer på lengre sikt, fordi embetet vurderer det som «uheldig å måtte gjennomføre flere nye endringsprosesser over tid» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016:4). Han viser imidlertid samtidig til at antallet kommuner på lengre sikt kan reduseres, men har altså ikke en tilråding om dette. Dette illustrerer at hvordan fylkesmennene har valgt å bygge opp tilrådingene kan ha betydning for det manglende sammenhengen som ble påvist ovenfor.

5.2 Hvordan varierer den lokale tilslutningen?

Den lokale tilslutningen i fylket baserer seg på data om de lokale prosessene i kommunene i reformen. Disse er gjort om til indikatorer for preferansene til kommunestyrene og innbyggerne, i tillegg til hvor langt forhandlingene mellom kommunene er kommet. Indikatorene er lagt sammen til en samlet indeks for den lokale tilslutningen. Den består dermed av tre indikatorer. Utvelgelsen av indikatorer og oppbyggingen av indeksen er gjort nærmere rede for i kapittel 4.3.2.

I tabell 7 på er alle fylkenes verdier på indikatorene presentert. Indikatorene er standardiserte og varierer mellom 0 og 10. 10 indikerer høyest lokal tilslutning på den aktuelle indikatoren. Tallene som ligger til grunn for indikatorene ligger ved i vedlegg 2.

Tabell 7 Fylkenes verdier på de tre indikatorene for lokal tilslutning.¹¹

Fylke	Kommunenes preferanser	Innbyggernes preferanser	Progresjon i forhandlingsprosessen	Lokal tilslutning
Østfold	4,35	3,58	8,92	5,62
Akershus	3,32	2,44	3,65	3,14
Hedmark	0,24	2,94	0,00	1,06
Oppland	0,00	2,45	8,78	3,74
Buskerud	2,46	5,60	3,38	3,81
Vestfold	10,00	9,83	4,59	8,14
Telemark	1,84	3,93	2,84	2,87
Aust-Agder	1,71	0,46	4,05	2,07
Vest-Agder	4,72	6,12	8,65	6,50
Rogaland	3,91	4,03	6,22	4,72
Hordaland	4,18	7,67	9,59	7,15
Sogn og Fjordane	3,48	8,68	8,38	6,85
Møre og Romsdal	4,03	8,02	10,00	7,35
Sør-Trøndelag	5,93	10,00	8,78	8,24
Nord-Trøndelag	4,59	8,46	6,89	6,65
Nordland	0,75	1,73	4,86	2,45
Troms	1,52	0,00	8,78	3,43
Finnmark	2,27	3,66	0,41	2,11
<i>Median</i>	<i>3,40</i>	<i>3,98</i>	<i>6,56</i>	<i>4,27</i>

Tabell 7 viser at ingen av fylkene har høyeste eller laveste verdi på mer enn én indikator. Med færre indikatorer enn indeksen for reformbehov, er det større forskjell mellom fylkene på den samlede indeksen for lokal tilslutning. Hedmark har den samlet sett laveste verdien med 1,06, mens Sør-Trøndelag har den høyeste verdien med 8,24. Median-verdien er 4,27.

Rådataene i vedlegg 2 nyanserer bildet av den lokale tilslutningen. Når det gjelder indikatoren for kommunenes vedtak, viser bakgrunnstallene at i hele 14 av 18 fylker vedtok minst halvparten av kommunene å stå alene. Motstanden var altså stor når en ser på kommunenes vedtak i de aller fleste fylkene. Dataene for folkeavstemningene viser samtidig at det kun var i Vestfold og Sør-Trøndelag at ja-alternativene i gjennomsnitt hadde over 50 prosent oppslutning. Her må det tas i betraktning at antallet folkeavstemninger varierte stort mellom fylkene. De folkeavstemningene som *ble* avholdt viser imidlertid generelt liten tilslutning til

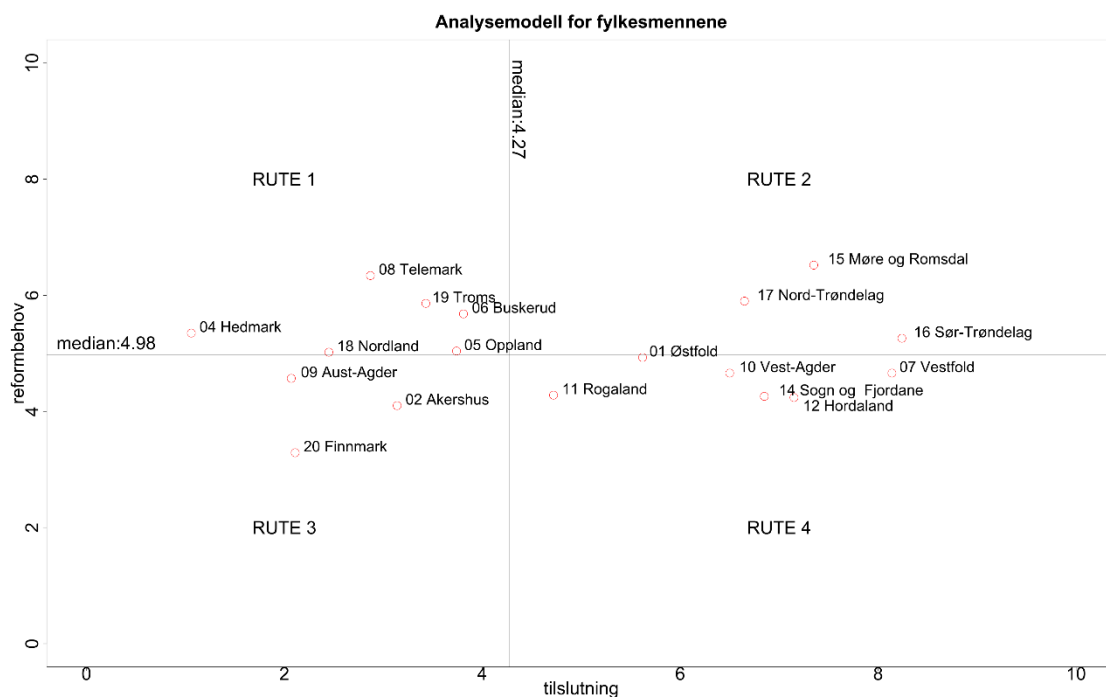
¹¹ Fylkene er rangert etter fylkesnummer. Den samlede indeksen for lokal tilslutning er presentert lengst til høyre. Overskriftene har redusert skriftstørrelse for bedre framstilling.

endring. Rådataene for den siste indikatoren viser at minst halvparten av kommunene i 14 fylker hadde inngått eller framforhandlet en intensjonsavtale. Avtalene var altså svært utbredt, men sammenliknet med de andre indikatorene, ser de i liten grad til å ha endt med sammenslåing.

Dataene avslører at med noen unntak, først og fremst Vestfold, var den lokale tilslutningen til endring generelt sett lav. Med bakgrunn i at det i forrige delkapittel ble påvist reformbehov i alle fylkene, viser dette at fylkesmennene i de fleste fylkene har stått i et visst krysspress. I neste kapittel blir fylkene der presset har vært størst identifisert.

5.3 Kombinasjon av reformbehov og lokal tilslutning

Formålet med dette kapitlet er å identifisere fylkene med en kombinasjon av høyt reformbehov og lav tilslutning. Her står fylkesmennene i et krysspress der de ikke kan ta hensyn til det ene uten å gå på akkord med det andre. Figur 3 viser hvordan fylkene fordeler seg, når analysemodellen fra kapittel 3.3 omdannes til et scatterplot basert på indeksverdiene. Rutene i figuren tilsvarer rutene i analysemodellen.



Figur 3 Oversikt over fylkenes verdier på indeksene for reformbehov og tilslutning.¹²

Figuren viser at seks fylker, Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Nordland og Troms, både plasserer seg i halvdelen med størst reformbehov og i halvdelen med lavest

¹² Tallet før navnet på fylket viser fylkesnummeret.

tilslutning. I disse fylkene er det ifølge indeksene et stort behov for sammenslåing kombinert med liten tilslutning til endring, relativt til de andre fylkene. Disse fylkene blir derfor valgt ut til en intensiv case-studie. I kapittel 6 framkommer resultatene fra denne studien.

6 Resultater fra den intensive case-studien

I dette kapittelet blir resultatene av den intensive case-studien av tilrådingene i seks fylker, Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Nordland og Troms, presentert. I disse fylkene var det et høyt reformbehov kombinert med en lav tilslutning til endring lokalt. Dermed stod fylkesmennene i et krysspress mellom disse hensynene når de skulle komme med sine tilrådinge. Tilrådingene for kommunene som fylkesmennene gav, gir et samlet bilde på hvordan de løste presset. Dette blir derfor presentert innledningsvis. I resten av kapittelet blir det gjort rede for hvordan fylkesmennene har forstått mandatet og hvordan prosessen forløp. Til slutt blir dette sammenfattet.

6.1 Innledning

Fylkesmennene i de seks fylkene har altså stått overfor det samme dilemmaet når det skulle fatte sine tilrådinge. Tabell 8 oppsummerer hva slags endringer fylkesmennene i disse områdene valgte å tilrå på kommunenivå.

Tabell 8 Oversikt over tilrådingene fra fylkesmennene i de seks utvalgte embetene.¹³

Fylke	Ikke tilrådd sammenslått	Tilrådd sammenslått	Tilrådd sammenslått mot nei-vedtak	Oppfordring om nye vedtak innen 31.12.16	Tilrådd sammenslått på lengre sikt	Totalt antall kommuner
Hedmark	73 % (16)	0	0	0	27 % (6)	22
Oppland	0	0	0	0	100% (26)	26
Buskerud	0	19 % (4)	19 % (4)	0	62% (13)	21
Telemark	6 % (1)	11 % (2)	6 % (1)	0	78 % (14)	18
Nordland	23% (10)	11 % (5)	11 % (5)	7 % (3)	48 % (21)	44
Troms	0	17 % (4)	25 % (6)	25% (6)	33 % (8)	24
<i>Sum</i>	<i>17 % (27)</i>	<i>10 % (15)</i>	<i>10 % (16)</i>	<i>6% (9)</i>	<i>57 % (88)</i>	<i>155</i>

Tabellen viser at fylkesmennene i de seks fylkene har løst krysspresset svært ulikt. Verken i Hedmark eller Oppland kom fylkesmennene med noen tilrådinge for sammenslåing med vedtak 2017. Mens en i Oppland valgte å tilrå alle kommunene slått sammen på lengre

¹³ Prosenttallene er avrundet og viser de aktuelle kommunene som prosent av totalt antall kommuner. Absolutte tall står i parentes. Fylkene er rangert etter fylkesnummer.

sikt, hadde ikke fylkesmannen i Hedmark noen slik klar anbefaling for langt de fleste kommunene.

Tabellen viser at de øvrige fire fylkesmennene har anbefalt sammenslåinger med vedtak i 2017, og at dette gjelder både kommuner som har positive og negative kommunestyrevedtak til sammenslåing. I disse fylkene blir også alle kommunene tilrådd slått sammen enten i 2017 eller på lengre sikt. Blant fylkesmennene er det Troms og Buskerud som har den største andelen forslag om sammenslåing på tvers av kommunenes egne vedtak, med henholdsvis 25 % og 19 %. Når det gjelder Nordland og Troms inneholder tilrådingene her en oppfordring til flere kommuner om å fatte nye vedtak om sammenslåing innen 31. desember 2016. Fylkesmannen i Troms har flest slike forslag, og de omfatter 25 % av kommunene. Ingen av de øvrige fylkesmennene gjør slike anbefalinger.

Tilrådingene fra de seks embedene viser altså at fylkesmennene har løst det samme dilemmaet helt ulikt. Som nevnt har fire av fylkesmennene tilrådd sammenslåinger med vedtak 2017, mens to ikke har noen slike forslag. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor disse fylkesmennene viser så stor variasjon i skjønnsutøvelsen. I resten av kapitlet undersøker jeg nærmere eventuelle variasjoner i fylkesmennenes oppfatning av reformbehov og den lokal oppslutningen. Det blir også gjort rede for prosessen knyttet til tilrådingene.

6.2 Fylkesmennenes vurdering av reformbehovet i case-fylkene

Fylkesmennene i de seks utvalgte fylkene beskriver alle reformbehovet i sine egne fylker og vurderer hvordan kommunene oppnår de fire hovedmålene. Her blir dette gått gjennom for å undersøke om de vurderte dette annerledes enn indeksen for reformbehov. Omtalen er gruppert etter de fire hovedmålene i reformen. Til slutt i delkapitlet blir funnene oppsummert.

6.2.1 Tjenesteyting

Fylkesmannen i Hedmark (2016:3) viser til at kommunene er avhengig av interkommunalt samarbeid for å levere god tjenester. Han peker blant annet på at flere kommuner har få små fagmiljøer til å gi et tilstrekkelig godt skole- og barnehagetilbud, og at det derfor er nødvendig med mer formalisert samarbeid om en ikke skal slå sammen kommunene (Fylkesmannen i Hedmark, 2016:3). I Oppland legger fylkesmannen vekt på at de små fagmiljøene i kommunene

i Oppland gjør det vanskeligere å rekruttere nødvendig kompetanse, og at størrelsen på dem kan være problematisk for «den videreutvikling av tjenestene som det er behov for» (Fylkesmannen i Oppland, 2016:7).

I Buskerud peker fylkesmannen (2016:1) på at fylket har 11 kommuner med færre enn 5000 innbyggere, og at disse både har kapasitets- og kompetanseproblemer med å utføre tjenester, særlig knyttet til helse- og omsorg. I Telemark legger fylkesmannen (2016a:26) vekt på ekspertutvalgets anbefaling om et innbyggertall på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere, som grunnlag for en god tjenesteproduksjon. Han peker på at de små kommunene i Telemark «er mer sårbare enn større kommuner når det gjelder kvalitet i tjenesteproduksjonen», fordi «kompetansen bak tjenesteproduksjonen kan variere sterkt i forbindelse med avgang og tilsetting og annet fravær» (Fylkesmannen i Telemark, 2016a:27). Fylkesmannen konkluderer videre at 16 av 18 kommuner kan få en mindre sårbar tjenesteproduksjon ved en sammenslåing.

Fylkesmannen i Nordland (2016:20) peker på at «[f]lere av kommunene i Nordland har utfordringer med å innfri lovpålagte krav i dag, og beskriver selv et svært krevende utfordringsbilde». Han viser videre at flere «[m]ange av kommunene i Nordland har basert tjenesteleveranser på interkommunale samarbeidsløsninger både innenfor spesialiserte områder og etter hvert også på noen basistjenester». Fylkesmannen i Troms (2016:34) viser på sin side til at de «aller fleste av kommunene i Troms i dag [har] utfordringer med å oppfylle kommunereformens mål om gode og likeverdige tjenester». Særlig blir dette knyttet til helse- og omsorgsoppgavene (Fylkesmannen i Troms, 2016:3).

6.2.2 Samfunnsutvikling

Når det gjelder samfunnsutviklingen trekker Fylkesmannen i Hedmark (2016:3-4) særlig fram regional utvikling knyttet til å sikre og skape bosetting og arbeidsplasser. Han viser også til at planarbeidet er en sentral del av samfunnsutviklingen, og at klimaendringer setter større krav til dette. I begge tilfeller viser fylkesmannen til kommunene må inngå interkommunalt samarbeid for å løse disse oppgavene (Fylkesmannen i Hedmark, 2016:3-4). Fylkesmannen i Oppland (2016:8-9) peker på at fylket har en svak sysselsettingsvekst. Han trekker videre fram at større samsvar mellom kommunestrukturen og bo- og arbeidsmarkedsregionene, vil gjøre det enklere å skape større tilflytting og vekst i antallet arbeidsplasser.

Fylkesmannen i Buskerud (2016:4-9) omtaler forholdet mellom samfunnsplanlegging og kommunestrukturen spesifikt for hver enkelt region. I alle tilfeller peker fylkesmannen på at dagens kommunestruktur har negative virkninger for samfunnsplanleggingen. Han beskriver

dette i størst detalj for Drammens- og Ringeriksregionen, og trekker først og fremst fram problemer ved planlegging av hytteutbygging i de øvrige regionene (Fylkesmannen i Buskerud, 2016:4-9). I Telemark viser fylkesmannen (2016a:30) til at det er særlig er i Grenlandsregionen og Midt-Telemark «det er størst effekt å hente ved en sammenslåing» for å få en bedre samfunnsplanlegging.

I Nordland trekker fylkesmannen fram mangelfullt og manglende samfunns- og arealplaner i en rekke kommuner (Fylkesmannen i Nordland, 2016:21). Han peker også på at «enkelte av vekstkommunene også har utfordringer med kapasiteten til de tjenester som skal bidra til helhetlig samfunnsplanlegging» (Fylkesmannen i Nordland, 2016:24). Fylkesmannen konkluderer videre at mange av kommunene i Nordland ikke innfrir reformens mål knyttet til samfunnsutvikling. Fylkesmannen i Troms viser til en liknende plansituasjon og konkluderer med at «[d]et er store mangler knyttet til kommunenes rolle som samfunnsutvikler [siste ord er uthevet i originalen]» (Fylkesmannen i Troms, 2016:3).

6.2.3 Økonomi

Når det gjelder kommuneøkonomien, viser fylkesmannen i Hedmark (2016:4) til at kommunene i fylket har lave skatteinntekter og er avhengig av utjevning gjennom inntektssystemet for å nå landsgjennomsnittet. Han viser videre til at økonomien i kommunene gjør det nødvendig å samarbeide for å løse oppgavene. Fylkesmannen i Oppland (2016:7) peker på at det nye inntektssystemet for kommunene «vil svekke inntektene til mange kommuner i Oppland». Han framholder likevel at det ikke er et entydig bilde i Oppland når det gjelder økonomi, og at kommunestørrelse ikke er avgjørende for dette.

Fylkesmannen i Buskerud (2016:1) viser til at flere kommuner ikke vil «være robuste nok til å stå alene over tid» og at det nye inntektssystemet gjør problemene knyttet til tilstrekkelig kompetanse større. Han legger imidlertid til at dette ikke gjelder «kraftkommunene som har større økonomisk robusthet til å klare seg alene». I Telemark trekker fylkesmannen fram at det særlig er i Midt-Telemark at den økonomiske situasjonen er problematisk (Fylkesmannen i Telemark, 2016a:45).

Fylkesmannen i Nordland (2016:26) skriver om den økonomiske situasjonen at «[d]et er i enkelte regioner i fylket så store utfordringer knyttet til kommuneøkonomi at økonomisk status bør tillegges vesentlig vekt i spørsmålet om kommunesammenslåing». Også Fylkesmannen i Troms (2016:3-4) peker på en dårlig økonomisk situasjon. Han peker på at kommunene «har svakest netto driftsresultat av alle landets fylker, lavest disposisjonsfond og

[...] landets femte høyeste lånegjeld». Fylkesmannen beskriver dette som «svært bekymringsfullt (Fylkesmannen i Troms, 2016:3-4).

6.2.4 Lokaldemokrati

Fylkesmannen i Hedmark (2016:4) vurderer også lokaldemokratiet. Han viser til at valgdeltakelsen er tilfredsstillende i fylket. Han trekker fram argumenter mot sammenslåing basert på antatte virkninger på lokaldemokratiet. Han viser imidlertid at rettsikkerheten kan være utfordret i mindre kommuner, og konkluderer med at færre kommuner ikke «nødvendigvis vil svekke lokaldemokratiet» (Fylkesmannen i Hedmark, 2016:4). I Oppland legger fylkesmannen (2016:8) vekt på interkommunalt samarbeid i sin omtale av lokaldemokrati. Han viser til at slike samarbeid kan gjøre det vanskelig å «se hele kommunens tjenesteproduksjon under ett, og dermed gi et demokratisk underskudd innenfor deler av kommunenes ansvarsområder». Han påpeker også at de minste kommunene har størst behov for samarbeid, men også minst «kapasitet og kompetanse til å etablere og styre dem» (Fylkesmannen i Oppland, 2016:8).

Fylkesmannen i Buskerud (2016:2) peker på at kommunene i fylket har mange interkommunale samarbeid. Han viser videre til at dette gir et «demokratisk underskudd» ved at «politikernes kommer på armlengdes avstand». Fylkesmannen i Telemark (2016a:48) viser til at de fleste sammenslåingsalternativene vil styrke lokaldemokratiet, fordi det kan redusere statlig detaljstyring og behovet for interkommunale samarbeid. Han trekker videre fram at det særlig i Grenland er problematisk at «innbyggerne i en kommune er avskåret fra å påvirke utviklingen i en nabokommune dersom de er sterkt påvirket av denne». Samtidig viser han til at større avstander i Vest-Telemark kan virke negativt på lokaldemokratiet (Fylkesmannen i Telemark, 2016a:48).

I Nordland peker fylkesmannen på at «[d]agens omfang og organisering» av interkommunalt samarbeid er «en vesentlig begrensning for lokaldemokratiet» (Fylkesmannen i Nordland, 2016:27). Han peker videre på at det politiske miljøet i mange av de små kommunene er sårbart med et dårlig rekrutteringsgrunnlag og problemer knyttet til habilitet. Imidlertid viser han også til at «[a]vstander til nytt kommunesenter kan i Nordland bli kritisk stor» og peker på nødvendigheten av demokratiske ordninger som kommunedelsutvalg (Fylkesmannen i Nordland, 2016:27). Fylkesmannen i Troms (2016:3) peker på at den mangelfulle plansituasjonen i de fleste kommunene i fylket er til hinder for involveringen av innbyggerne, og at dette er problematisk for lokaldemokratiet. Han viser også til et omfattende

interkommunalt samarbeid og at en reduksjon av dette vil gi «kommunestyret mer direkte og helhetlig styring med budsjett og tjenester (Fylkesmannen i Troms, 2016:22-23).

6.2.5 Sammenfatning

Utlegningen overfor viser at det er noen forskjeller i hvordan fylkesmennene beskriver reformbehovet for kommunene. Fylkesmennene i Buskerud, Nordland og Troms har gjennomgående den mest kritiske beskrivelsen av hvordan kommunene oppfyller målene til regjeringen. Nordland og Troms er sammen med Buskerud de fylkesmannsembetene som har foreslått flest endringer, også på tvers av kommunenes egne ønsker.

Fylkesmannen i Hedmark beskriver på sin side også et klart reformbehov, men virker ikke like bastant. Han er også den som har anbefalt færrest endringer. Fylkesmannen i Oppland har virker på sin side tydelig på behovet for endringer, selv om han ikke foreslår endringer på kortere sikt. På lengre sikt mener han derimot at alle kommunene bør gå sammen til nye. Fylkesmannen i Telemark har en noe mer blandet beskrivelse av behovet. Dette gjenspeiler seg også i en noe blandet innstilling, der likevel nesten alle kommunene er anbefalt sammenslått på lengre sikt.

Dette tyder på at embetene som i størst grad har anbefalt endring også vurderer reformbehovet som noe høyere. Dette kan tyde på en svakhet i måten reformbehov er målt i denne studien, der en ikke får fanget opp variasjoner mellom fylkene godt nok, men heller flater disse ut. Forskjeller i synet på reformbehovet kan likevel kun delvis forklare forskjellene i tilrådingene. Fylkesmennene i Hedmark og Oppland beskriver for eksempel et reformbehov som er så stort at det framstår underlig at ingen kommuner er anbefalt sammenslått med vedtak i 2017, dersom reformbehov utelukkende var forklaringen. I neste delkapittel undersøker jeg videre hvordan de har oppfattet og forholdt seg til motstanden mot endring.

6.3 Fylkesmennene vektlegging av lokal motstand

Intervjuer med fylkesmennene og prosessveilederne i de seks fylkene, utdyper hvordan embetene tilnærmet seg tilrådingsoppdraget. Som det kom fram i kapittel 2.2, la reformen opp til at sammenslåinger i utgangspunktet skulle være frivillige. I dette delkapittelet kommer det fram hvordan embetene forholdt seg til spørsmålet om frivillighet og til den lokale motstanden. Resultatene bygger på intervjuundersøkelser i 2016 og i 2017. Først blir derfor prosessveilederens oppfatning av «frivillighetsprinsippet» i 2016 presentert. Deretter blir det

gjort rede for hvordan fylkesmennene i de endelige tilrådingene valgte å vektlegge den lokale motstanden.

6.3.1 Embetene oppfatter frivillighet som et dilemma våren 2016

Prosessveilederne i de seks fylkene ble intervjuet om kommunereformen og fylkesmannens rolle våren 2016. På det tidspunkt var kommunene i ferd med å avslutte sine prosesser, og tilrådingene var ennå ikke ferdig utformet.

I et intervju i Hedmark pekte informanten på at de var bedt om å komme med forslag på tvers av ønskene lokalt, men uttalte at «[h]vordan vi skal løse det vet vi ikke helt, men vi har en plikt til å påpeke hva som er problemet. Og så får vi vel hjelp av Stortinget til å løse dette da får man tro». I Oppland ble det pekt på noen av de samme utfordringene og intervjuobjektet viste til at «[d]et er heilt openbert at vi skal oppsummera, også ligg det i oppdraget at vi skal vurderer, men det er litt uklart for meg [...] kva vi skal anbefala og kor langt vi skal gå i å anbefala». I begge disse embetene oppfattet en det altså noe uklart på hvilken måte de skulle balansere hensynet til frivillighet og behovet for reform. Uttalelsen fra intervjuet i Hedmark kan tyde på at det var ønskelig med ytterligere føringer fra Stortinget. Informanten utdyper imidlertid ikke nærmere hva som lå i uttalelsen.

I et intervju i Telemark viste intervjuobjektet til at det var mulig embetet ville tilrå endringer på tvers av ønskene lokalt. Han sa videre at «i denne prosessen så vil jo vi måtte også vurdere frivillighetsprinsippet, og det står i oppdraget vårt òg, så det kan være et stykke fra vår tilråding til det som kan være en ideell struktur i vårt fylke». Informanten viser her til at vurderingen av frivillighetsprinsippet kunne innebære at embetet ikke ville tilrå det om var deres foretrukne struktur.

På spørsmål om forventningene til fylkesmennene var klare, viste intervjuobjektet i Buskerud til malen KMD hadde sendt ut. Når det gjaldt spørsmålet om frivillighet for kommunene svarte han at han ikke kunne «påstå at den er krystallklar på det området». Også i Nordland mente en tilrådingsoppdraget var uklart. Informanten viste til at det var vanskelig å forene signaler både om å ta hensyn til frivillighet og til å foreslå endringer på tvers av denne. Det ble videre vist til at det «blir veldig lagt tilbake til fylkesmennene hvordan vi tolker det og hva vi skal legge i det, og hvordan vi skal tilnærme oss det. Så en tydeligere bestilling hadde vært til hjelp for oss».

I Troms viste intervjuobjektet til at embetet, med bakgrunn i Stortingets vedtak, forstod unntak fra frivillighet som aktuelt i de tilfellene der «[e]n kommune skal ikke kunne ødelegge

for en større sammenslutning». Han påpekte imidlertid videre at «dette er politikk, og jeg tror ikke noen kommuner er trygg på at den definisjonen er absolutt og at Stortinget vil tre til side og ikke bruke det noe mer enn i de tvilstilfellene man har nevnt». Han viste også til at embetet vurderte avveiningen mellom en tilråding basert på faglighet eller politisk realisme:

Ja, det er jo et av de spørsmålene som vi nå strever med, eller som vi diskuterer her hos oss, om vi skal gi en idealmødel og en mer realistisk mødel. Og det er jo igjen som vi snakket om tidligere, her kunne bestillingen vært mer tydelig. En faglig tilråding kan bety at man holder innenfor rammene for hva som er mulig å gå til, helt til en faglig tilråding der vi gir en idealmødel om hvor mange kommuner vi bør ha i Troms, og da må alle finne sin plass i en av dem. Og jeg tror ikke vi vil gi en tilråding der alle kommuner inngår i nye sammenslutninger. (Intervju i Troms fylkesmannsembete).

Det uthevede sitatet viser at en oppfattet tilrådingsoppdraget som uklart og som en krevende avveining. Samtidig trekker ikke intervjuobjektet inn frivillighetsprinsippet eksplisitt når han viser til dilemmaet embetet står overfor. I stedet viser han til en avveining mellom det ideelle og det realistiske. Dette kan tyde på at hva som embetet kunne se for seg å få gjennomslag for også var en avveiningen. Her er det relevant å referere spørsmålsstillingen, som var, «Har ikkje de òg ei plikt til å gi uttrykk for kva det oppfattar som ideelt i tillegg til kva som er politisk mogleg?». Dette var et oppfølgingsspørsmål, men er likevel en ledende formulering, som kan ha påvirket svaret.

Alle de intervjuete i de seks embetene pekte altså på at de oppfattet tilrådingsoppdraget som motsetningsfullt. Mens informantene i Hedmark, Oppland, Telemark, Buskerud og Nordland peker på uklarheter i hvordan de skulle forholde seg til frivillighetsprinsippet, trakk intervjuobjektet i Troms fram motsetningen mellom en ideell og en realistisk kommunestruktur. Materialet viser også at embetene i utstrakt grad oppfattet at det å skulle ta hensyn til frivillighet utgjorde et dilemma i en ellers faglig tilråding.

6.3.2 Fylkesmenn som kun legger vekt på frivillighet i tilrådingen

Som det kommer fram i tabell 8 i kapittel 6.1, har ikke fylkesmannen i Hedmark noen anbefaling til sammenslåing som bryter med kommuners nei-vedtak. Fylkesmannen og prosessveilederen viser til at de la avgjørende vekt på frivillighetsprinsippet. I dette fylket var det også færrest konkrete forslag til sammenslåinger.

Det har vært et mantra for Sigbjørn Johnsen. Han har vært tydelig på at han kommer ikke til å kjøre over frivillighetsprinsippet, så lenge det ligger i mandatet fra Stortinget.

Men alle var pålagt å diskutere, og det var ikke frivillig. Det måtte alle kommuner gjøre, men vedtaket var frivillig. Det skulle de selv konkludere. (Intervju i Hedmark fylkesmannsembete).

I et av intervjuene kommer det fram at det var «aldri aktuelt å foreslå tvangssammenslutninger [...], fordi du må respektere det kommunene selv gjør når du setter i gang en stor prosess». I Hedmark var det ingen tilfeller der kun én kommune var negativ til en ellers frivillig løsning. Et av intervjuobjektene viser til at de i embetet diskuterte om det være aktuelt med unntak fra frivillighetsprinsippet. Konklusjonen var imidlertid at det ikke var noen kommuner der situasjonen var så «prekær» at det var nødvendig å anbefale å gå på tvers av nei-vedtak.

I intervjuene og den endelige tilrådingen kommer det fram at kommunene selv i stor grad ønsket interkommunalt samarbeid framfor sammenslåing. Embetet viser til at 19 av 22 kommuner heller ønsket økt samarbeid enn sammenslåing (Fylkesmannen i Hedmark, 2016:4-5). Fylkesmannen påpeker videre at disse samarbeidene må bli «mer formelle, forpliktende og mer langsiktige» dersom ingen kommuner slå seg sammen. De fastslår imidlertid at mer omfattende interkommunalt samarbeid gjør sammenslåing mer aktuelt. (Fylkesmannen i Hedmark, 2016:4-5). Fylkesmannen aksepterer dermed kommunenes ønske om mer samarbeid framfor sammenslåing, men kommer samtidig med innvendinger mot løsningen.

Fylkesmannen i Hedmark (2016:5-7) har imidlertid også noen forslag til endringer på lengre sikt. Sammenlikner en med de andre fylkene, er det likevel få av dem som framstår som konkrete tilrådinge til sammenslåinger. Han går gjennom hver av de fire regionene og drøfter hvordan kommunene fungerer og muligheten for sammenslåinger mellom dem (Fylkesmannen i Hedmark, 2016:5-7). Dette gjør at tilrådingen framstår mer åpen. En informant viser til at fylkesmannen ikke ville gjøre noen endelig tilråding for hvilke kommuner som burde slå seg sammen, der ikke innbyggerne hadde uttalt seg om hvilket retningsvalg de foretrakk. Han peker videre på dette som forklaring på at embetet blant annet anbefaler Os og Røros sammenslått på lengre sikt, mens de ikke har en endelig tilråding for Grue.

Kodingen av tilrådingen fra Hedmark står i kontrast til hva fylkesmannen opplyser om i årsrapporten for embetet for 2016. Her skriver fylkesmannen at det «[p]å lengre sikt er [...] vår klare anbefaling at antall kommuner bør reduseres til om lag 10 i Hedmark» (Fylkesmannen i Hedmark, 2017:5). Dette stemmer ikke med slik tilrådingen er lagt fram her. For å bli kodet som en klar tilråding her, må fylkesmannen være entydig på hvilke spesifikke kommuner han

mener bør slås sammen. Dette tyder på at embetets oppfatning av hva som utgjør en tilråding, ikke er den samme som den lagt til grunn i denne studien.

6.3.3 Fylkesmenn som med noen få unntak legger vekt på frivillighet i tilrådingen

I motsetning til fylkesmannen i Hedmark foreslår fylkesmannen i Oppland sammenslåing for alle kommunene på lengre sikt. Alle informantene i Oppland viser i intervju til at de oppfattet unntak fra frivillighetsprinsippet som å gjelde situasjoner der én kommune hindret flere andre positive kommuner å oppnå sammenslåing. Ettersom det ikke var noen slik situasjon i fylket, ble det heller ingen unntak fra frivillighetsprinsippet. Et av intervjuobjektene viser imidlertid til at de i en annen situasjon hadde kommet til bruke unntaket fra frivillighetsprinsippet:

Hvis det hadde vært slik at det var to av kommunene i Midt-Gudbrandsdalen som hadde sagt ja, og den tredje hadde sagt nei og lå i midten, da hadde vi kommet til å anbefale at den i midten måtte gå inn med tvang. (Intervju i Oppland fylkesmannsembete).

Allerede på side 2 i tilrådingen fra Oppland presenterer fylkesmannen en liste over hvilke kommuner han mener bør gå sammen og illustrerer dette med en kartskisse (Fylkesmannen i Oppland, 2016:2). Dermed kommer det tydelig fram at fylkesmannen ønsker en annen kommunestruktur. Denne strukturen er basert på de intensjonsavtalene kommunene inngikk, men fylkesmannen foreslår å utrede også andre alternativer (Fylkesmannen i Oppland, 2016:10).

Også i Telemark viser et av intervjuobjektene til at de forstod unntaket fra frivillighetsprinsippet å gjelde dersom en kommune hindret nabokommuner å oppnå målene for reformen. Han viser videre til at skillet mellom anbefalinger på kort og lengre sikt også handlet om «en oppdeling av hva som er viktig å få på plass fort, og hva som ikke haster». I den forbindelse vurderte embetet den økonomiske situasjonen i Nome som bekymringsfull. Dette gav ifølge informanten et argument for at kommunen burde gå inn i sammenslåingen mellom Bø og Sauherad mot kommunestyrets vilje. Fylkesmannen i Telemark endte dermed opp med å anbefale Nome sammenslått med vedtak i 2017. Dette viser at ikke bare sammensetningen av de lokale vedtakene, men også hvor stort reformbehovet ble vurdert, hadde betydning for eventuelle unntak fra frivilligheten i Telemark.

6.3.4 Fylkesmenn som med flere unntak legger vekt på frivillighet i tilrådingen

I fylkene Buskerud og Nordland har embetene gått lenger i å komme med forslag på tvers av kommunenes egne ønsker. En av informantene i Buskerud viser imidlertid til en liknende forståelse for frivillighetsprinsippet, som nevnt i forrige avsnitt: «der hvor én kommune kan blokkere at det gjøres løsninger som vil være fornuftig for et større område [...]. Det var på en måte det vi oppfattet som det eneste unntaket fra frivillighetslinjen som oppdraget innebar».

I Buskerud foreslo likevel fylkesmannen sammenslåinger mot flere kommuners vilje i Drammens- og Ringeriksområdet. I disse tilfellene var det ikke bare én kommune som hindret sammenslåing. En informant peker på utviklingen i begge disse områdene, med store vei- og infrastrukturprosjekter, i tillegg til et større boligprosjekt og sykehus tilknyttet Drammen, som begrunnelse for unntaket fra frivilligheten. Han mener derfor utviklingen i de to områdene kan regnes som et unntak basert på «regionale hensyn», slik brevet fra KMD åpner for (jf. kapittel 2.2.). Dette kan tyde på at det i embetet har vært en noe ulik tolkning av hva som kunne utgjøre et unntak.

En informant viser imidlertid til at de i mindre grad diskuterte hvordan de skulle forstå unntaket fra frivilligheten, fordi stortingspartiene selv ikke var enige om betydningen. Han legger til at: «Jeg kjenner i alle fall ikke til at det har vært diskusjon av hvordan unntaket skulle forekomme, at det har vært noe framtreddende hos oss. Det er mer det faktisk, og ikke det formelle». Dette tyder på at de ikke la til grunn en streng definisjon av unntaksbestemmelsen, med vekt på fordelingen av positive og negative kommunevedtak. I stedet har embetet vurdert om reformbehovet rundt om i fylket krevde at det ble tatt «regionale hensyn». I intervjuene kommer det fram at de i noen flere tilfeller vurderte om de skulle gå inn for sammenslåing på kort sikt. De vurderte imidlertid motstanden som så stor at de likevel ikke ville gå inn for dette, nettopp av hensyn til frivillighetsprinsippet.

I forbindelse med framleggelsen av tilrådingen i Nordland pekte fylkesmannen på to hensyn der de foreslo sammenslåinger på tvers av frivillighetsprinsippet:

[D]er vi foreslår endringer og tiltak så er det to ting som må være til stede. Det ene er at det til en viss grad er beredt grunnen for at kommuner kan finne sammen. Det er tilfellet i alle disse eksemplene. Det andre er jo at det må være et helt klart behov. (Norsk rikskringkasting, 2016).

En informant utdyper hva embetet mente med at det var «beredt grunnen» for en sammenslåing. Han viser til at dette innebar at en mente en sammenslåing kunne lykkes. Intervjuobjektet peker

videre på at nei-flertallet i et kommunestyre kunne være svært knapt, samtidig som forhandlingsprosessene kunne ha vært gode, slik at sammenslåingen var modnet. Et tredje moment var de kommunene «fylkesmannen ser som direkte krisekommuner som ikke vil klare seg, som er økonomisk bankerott og som har stor utfordringer, der fylkesmannen ser at det vil være unnlattessynd å ikke tilrå tvangssammenslåing».

Informanten viser også til at sammenslåingen av Evenes og Narvik, der Evenes hadde vedtatt å stå alene, var en «jokersammenslåing for en hel region, som ligger som en forutsetning for at snøballen skal begynne å rulle». Han peker videre på at «[v]i har en del frivillige sammenslåinger nå, i etterkant av tilrådingen, som baserer seg på denne ene tvangssammenslåingen». Dette tyder på at embedene med dette unntaket fra frivilligheten ønsket å påvirke andre kommuner til å gjøre nye vedtak.

Fylkesmannsembetet i Nordland la altså til grunn at sammenslåinger i hovedsak skulle være frivillige. Begrunnelsen for unntakene vitner derimot om en mer selvstendig tolkning av hvilke vilkår som krevdes for å kunne rettferdiggjøre dette. Som i Buskerud la heller ikke dette embetet vekt på en streng fortolkning av frivillighetsprinsippet.

6.3.5 Fylkesmenn som kun legger vekt på reformbehov i tilrådingen

Fylkesmannen i Troms er det embetet som har gått lengst i foreslå sammenslåinger på tvers av negative kommunestyrevedtak. En informant uttalte at «[d]et å si at vår tilråding tar utgangspunkt at det bare skal være i unntakstilfeller, det er vel kanskje å ta litt hardt i». I tabell 8 kommer det fram at de kommunene som har vedtatt å stå alene, men som likevel er tilrådd slått sammen med vedtak i 2017, utgjør en fjerdedel av alle kommunene i Troms.

I tilrådingen fra fylkesmannen i Troms skriver embetet:

Fylkesmannens faglige tilråding må sees i lys av målene for reformen og kriteriene for fremtidig kommunestruktur, slik disse er fastsatt av Storting og regjering. De nevnte mål og kriterier setter rammene for hvilke hensyn Fylkesmannen skal vektlegge i vår faglige tilråding. Dette innebærer at resultat av folkeavstemninger og kommunestyrevedtak i den enkelte kommune ikke er tillagt noen avgjørende vekt for våre konklusjoner. Avveiningen mellom Fylkesmannens faglige vurderinger og resultatet av de lokale prosessene tilligger i siste instans Stortinget som øverste folkevalgte organ. (Fylkesmannen i Troms, 2016:11).

Fylkesmannen i Troms er med dette det eneste embetet i utvalget som ikke har lagt til grunn frivillighet som et hovedprinsipp for tilrådingen. En av informantene utdyper at i hvilken grad

embetet gikk inn for sammenslåing på kort eller lengre sikt for det første hadde å gjøre med hvor kritisk en oppfattet situasjonen i kommunen, samt hvor avklart retningsvalget var. I de tilfellene der det var flere mulige løsninger, ville en ikke anbefale sammenslåing på kort sikt.

En av informantene viser også til at «[v]i har ikke følt at vi skulle ta politiske hensyn, eller ta hensyn til det store nei-et i flertallet av folkeavstemningene. Vårt oppdrag var å gi et faglig råd, utfra den analysen, og vi har gått ganske dypt i det». Et intervjuobjekt viser også til at «vi la til grunn at kommunestyrevedtakene ikke skulle være premissgivende for hva slags tilråding vi skulle komme fram til. [...] [D]a er du over på politikk, og da er du på politikernes banehalvdel». Embetet oppfattet altså hensynet til frivillighet som et politisk spørsmål. Ifølge dem selv var det ikke deres rolle å ta stilling til slike spørsmål.

6.4 Tilrådingsprosessen

6.4.1 Tilrådingene blir skrevet i tett samarbeid med fylkesmannen

Hvordan tilrådingene ble skrevet, og hvilke aktører som var involvert, gir innsikt i hvordan beslutninger knyttet til tilrådingene ble fattet. I alle fylkesmannsembetene har arbeidet med prosessen vært forankret i embetsledelsen. Intervjuene i alle fylkene viser også at prosessveilederen har hatt en nøkkelrolle. Informantene i Oppland, Buskerud, Telemark, Nordland og Troms beskriver prosessen slik at prosessveileder enten alene, eller sammen med et par medarbeidere, utarbeidet utkast til den endelige tilrådingen. Disse ble så drøftet med fylkesmannen og embetsledelsen. En av informantene i Nordland beskriver skriveprosessen og ansvarsfordelingen slik:

Vi hadde en egen prosessveileder, som sammen med en medarbeider på kommunalavdelingen, og i tett samarbeid med assisterende fylkesmann og undertegnede, det var egentlig vi fire som var hovedansvarlig for hvordan dette ble seende ut fra vår side. Men det var prosessveilederen og medarbeideren på kommunalavdelingen som hadde hovedansvaret. Men vi var hele tiden involvert i vurderingene og de avveiningene som ble gjort. Det har embetsledelsen vært tungt inne i. (Intervju i Nordland fylkesmannsembete).

I Hedmark beskriver en av informantene en likende situasjon. Han viser til at ansvaret var delt mellom «prosessveileder, fylkesmann og assisterende fylkesmann» og at avdelingslederne i embetet fungerte som «redaksjonsgruppe for vår innstilling». Han

understreker imidlertid at «det er fylkesmannen som setter navnet sitt under rapporten til slutt, og et betyr òg at fylkesmannen skriver en del selv».

Basert på dette er det tydelig at skrive- og beslutningsprosessen i embetene stort sett har vært sammenfallende. Mens teksten kan ha vært utarbeidet av flere, har beslutningene og anbefalingene til syvende og sist vært fattet hos embetsledelsen, der fylkesmannen selv har hatt siste ord.

6.4.2 Kontakten med KMD la få føringer

Fylkesmennes kontakt med oppdragsgiver, KMD, gir informasjon om føringene knyttet til tilrådingene. Samtlige informanter i intervjuundersøkelsen oppgir at de opplevde at embetene i stor grad stod fritt til selv å bestemme hvordan tilrådingene skulle se ut, eller at KMD la få føringer på utformingen. Et intervjuobjekt i Oppland beskriver det slik:

[D]et eneste jeg følte var tydelig var at vi skulle gjøre en selvstendig, faglig vurdering. Men hvordan den skulle virke inn på anbefalingen, kortere og lengre sikt og slike ting, det stod vi ganske fritt til å tolke selv. Men vi hadde jo selvfølgelig en dialog med KMD på hvordan de tenkte. Vi fikk bekreftelse på at det vi tenkte var ok. Det regner jeg med alle andre fylker har hatt òg. (Intervju i Oppland fylkesmannsembete).

I 2015 og 2016 møttes prosessveilederne til fire samlinger i regi av KMD, der det ble diskutert hvordan tilrådingene skulle utformes (KMD, 2015b; KMD, 2015c; KMD, 2016f; KMD, 2016g). Tre av prosessveilederne trekker fram at det ble diskutert hvordan man skulle tolke oppdraget og spørsmål knyttet til det å gå på tvers av frivillighet. Ingen av informantene oppgir imidlertid at disse samlingene gav noen sterk påvirkning på utformingen av tilrådingene. Et av intervjuobjektene i Telemark beskriver det slik:

Vi som var prosessveiledere vi var stadig på samlinger med KMD. Hvor vi egentlig diskuterte forskjellige ting. Det var veldig mye «siste nytt fra KMD». Så diskuterte vi forskjellige måter å gjøre det på, utvekslet en del synspunkter på det. [...] [H]os oss prosessveiledere var det mer at vi på en måte diskuterte ting og gav hverandre faglige råd og «vi har gjort det sånn» og «vi gjør det sånn», og så plukker vi opp litt her og der. Mer en faggruppe for å hjelpe hverandre, uten at det var veldig mye føringer på det. For føringene var her veldig lagt fra Stortinget og kom egentlig skriftlig i noen brev fra statsråden. (Intervju i Telemark fylkesmannsembete).

En annen informant i Oppland viser til prosessveiledersamlingene fikk begrenset betydning ettersom det var fylkesmannen som til syvende og sist fattet beslutningen. Et intervjuobjekt i Troms beskriver det slik:

Vi som hadde dette prosesslederansvaret hos embetene var nok i utgangspunktet, slik jeg så det, relativt omforent med hvilke kriterier som skulle legges til grunn og hvordan man skulle gjøre dette. Fra mitt ståsted oppfatter jeg at dette har blitt kalibrert internt i embetet opp mot embetsledelsen. Og så har man kommet ut med litt ulik vektning av det endelige resultatet i det enkelte embetet. Så er det vel noen av de utredningene som kan sies å være litt preget av politisk ståsted til fylkesmannen selv. (Intervju i Troms fylkesmannsembete).

Når det gjelder de offisielle dokumentene ble det i kapittel 2.2 trukket fram et oppdragsbrev fra november 2015 og en mal for tilrådingene, som de viktigste føringer. I den grad informantene trekker fram noen spesifikke dokumenter med betydning for tilrådingene, er det disse to som nevnes. I Buskerud og Hedmark blir det trukket fram at de opplevde de stod fritt til å utforme tilrådingene selv, innenfor rammene av oppdragsbrevet. I Hedmark, Nordland, Oppland og Troms trekker en også fram at de mottok en mal for hva tilrådingen skulle inneholde. Tre av disse informantene presiserer imidlertid at denne ikke la store føringer. To trekker også fram at den ikke gav retningslinjer for tolkning av oppdraget. Dette stemmer overens med det som kom fram i kapittel 2.2, der det ble påpekt at dokumentene overlot et stort rom for tolkning til embetene.

Det er tydelig at KMD ikke la spesielt sterke føringer på hvordan fylkesmennene skulle tolke og løse oppdraget. To av intervjuobjektene trekker sågar fram at de ønsket tydeligere føringer fra departementet når det gjaldt hvordan de skulle tolke oppdraget. Samtidig har prosessveiledersamlingene mer fungert som utveksling av erfaring enn som koordinering. Beskrivelsen av møtene tyder på en grunnleggende aksept for at embetene kunne tolke forskjellig.

6.4.3 Kontakten mellom fylkesmennene la få føringer

Fylkesmennenes kontakt på tvers av embetene gir informasjon om normene i kollegiet for hvordan tilrådingene skulle utformes. Kontakten har først og fremst foregått gjennom faste møter med hele fylkesmannskollegiet og regionale møter med omkringliggende embeter. I Hedmark og Buskerud kommer det fram at kollegiet er samlet til møter tre til fire ganger i året.

I alle fylkene blir det vist til at fylkesmennene seg imellom diskuterte tolkningen av tilrådingsoppdraget og vektlegging av faglighet versus frivillighet. Imidlertid blir det i ingen av embetene vist til at denne kontakten la store føringer på tilrådingene. På spørsmål om det ble diskutert veiing av reformbehov og frivillighet svarte en informant i Telemark:

Ja, det gjorde det. Men det var ikke noen vanskelige diskusjoner. Jeg tror også situasjonen i fylkene var veldig forskjellige. Men når du leser innstillingene ser man vel at noen fylkesmenn har lagt mye vekt på hva som er faglig riktig også i sin tilråding av hva som bør skje nå. Så det er noen fylkesmenn som har hatt flere forslag om at de bør slå seg sammen mot sin vilje nå, enn det andre har hatt. Noen hadde ingen og vi hadde én. (Intervju i Telemark fylkesmannsembete).

I Hedmark blir det vist til at fylkesmannsmøtene først og fremst handlet om å utveksle erfaringer:

En valgte å gjøre det ut i fra det som var svært viktig i det fylket en var i. Men hvis du leser de 18 tilrådingene, så vil du se at det er mange likhetstrekk i måten å tilnærme seg på. Men så kan det hende at noen har gått noe lenger i å faktisk foreslå nye kommuner, selv om disse kommunene ikke var fullt ut enige. [...] [D]et ingen som vedtar noe som binder 18 fylkesmenn. Vi operer ut i fra de særegenheter som er i våre fylker. Men vi er ganske godt samkjørte på mange områder likevel. [...] Vi er jo flinke til, i dette fylkesmannskollegiet, å utveksle erfaringer. Når noen har gode tilnærminger, er vi jo ikke fremmed for å bruke det i andre fylker. (Intervju i Hedmark fylkesmannsembete).

Et unntak fra dette bildet, er imidlertid spørsmålet om tilråding for grensekommuner.

I intervjuer i Buskerud, Nordland og Troms blir det vist til at det ble diskutert mellom naboembetene hvordan en skulle tilrå sammenslåinger på tvers av fylkesgrensene. En av informantene i Nordland beskriver kontakten slik:

Når det gjelder diskusjoner med nabofylker og fylkesmenn der, var det mer knyttet til grensekommuner. Kommuner som var i prosess med to fylker. [...] Der var det et ønske i utgangspunktet at vi skulle lande på en tilråding der fylkesmennene tilrådte det samme for de aktuelle kommunene. At ikke to embeter tilrådte forskjellig for samme kommune. (Intervju i Nordland fylkesmannsembete).

I den endelige tilrådingen har fylkesmennene fra de to nordligste embetene i utvalget likelydende tilråding for slike grensekommuner.

Et av intervjuobjektene i Buskerud viser på sin side til at det var enighet mellom fylkesmennene i Vestfold og Buskerud om sammenslåinger på tvers av fylkesgrensen. Samtidig

viser han til at fylkesmannen i Oppland ble orientert om at embetet i Buskerud ville foreslå sammenslåing for Jevnaker i Oppland med to kommuner i Buskerud. I de endelige tilrådingene har fylkesmannen i Buskerud foreslått Jevnaker sammenslått allerede i 2017, mens fylkesmannen i Oppland foreslår samme konstellasjon på lengre sikt. I dette tilfellet var altså fylkesmennene samstemte om alternativet, men ikke tidspunktet for sammenslåingen.

Kontakten mellom embetene i fylkesmannsmøtene likner altså kontakten mellom prosessveilederne. Forane har i liten grad fungert koordinerende, men heller orienterende og gitt mulighet til å høste erfaringer fra andre embeter. Kun når det gjelder spørsmålet om grensekommuner har det vært en uttalt ambisjon å ha lik tilråding.

6.4.4 Tilrådingen ble brukt til å påvirke kommunene til nye vedtak

I studien av fylkesmennenes tilrådinge kommer det fram at de i noen tilfeller også ble brukt for å påvirke kommunenes prosesser. Nedenunder blir det gjort rede for slike tilfeller i de ulike fasene av tilrådingsprosessen.

Bruk av tilrådingen før kommunene hadde fattet sine endelige vedtak

Kun i ett tilfelle ser en eksempler på at tilrådingen ble brukt allerede før kommunene hadde fattet sine vedtak. I Buskerud¹⁴ valgte nemlig fylkesmannen å sende ut en skisse for tilrådingene i mai 2016, kort tid før de kommunale prosessene ble avsluttet. Her ble fylkesmannens foreløpige innstilling til sammenslåinger presentert.

Fylkesmannens beslutning om å presentere en slik foreløpig tilråding var politisk kontroversiell. Noen dager etter at tilrådingen var sendt ut, tok Marit Arnstad fra Senterpartiet opp dette i Stortingets muntlige spørretime. Hun uttalte at «Det er vanskelig å se på dette som noe annet enn et utilbørlig forsøk fra statlige byråkrater på å overstyre lokale demokratiske prosesser» (Stortingstidende [St.tid] (2015-2016):2982). Arnstad tolket altså dette som et forsøk på å påvirke de kommunale prosessene og mente dette ikke sømmet seg for en statlig byråkrat. Statsminister Erna Solberg tok imidlertid fylkesmannen i forsvar og uttalte at «alle må tåle å høre argumenter for hvorfor man skal endre, også fra statlige representanter» (St.tid (2015-2016):2981). Statsministeren uttalte dessuten at «jeg tror faktisk bedre om kommunepolitikere enn at de ikke tåler å høre at en fylkesmann – kanskje litt for tidlig – har lagt frem et forslag, og at det er en del av diskusjonsgrunnlaget.» (St.tid (2015-2016):2982).

¹⁴ Da tilrådingen ble levert i slutten av september, fungerte assisterende fylkesmann som leder av embetet.

Hun mente dermed at fylkesmannen kunne argumentere overfor kommunene for hvorfor de burde slå seg sammen. Uttalelsen om at fylkesmannen hadde kommet med forslaget «litt for tidlig», tyder imidlertid på at også statsministeren mente tidspunktet for påvirkningen ikke var ideell.

Også internt i embetet var valget om å sende ut en skisse til endelig tilråding omdiskutert:

Dette var fylkesmannens beslutning, ganske alene. For det er ikke til å legge skjul på at noen av oss lurte på om dette var smart, så ærlig kan jeg være. [...] Noen kunne gå i skyttergrava og si at «Nå skal vi hvert fall ikke», eller noen sa at «Oi, gjør de det, kanskje vi skulle gjøre det også». Så det kunne slå begge veier. Det var bakgrunnen for at det var litt skepsis. Men [fylkesmannen] mente at det gav større muligheter enn ulemper. (Intervju i Buskerud fylkesmannsembete).

Sitatet viser at beslutningen ikke var selvsagt, og at det var knyttet usikkerhet til hvordan kommunene vil reagere. Det viser også at initiativet kom fra, og ble drevet gjennom, av fylkesmannen personlig. Vedkommende valgte dermed å ta risiko for slik å kunne påvirke kommunene.

Bruk av tilrådingen etter at kommunene hadde fattet sine endelige vedtak

I flere fylker ble tilrådingen imidlertid presentert for kommunene før den ble endelig levert til departementet. I Telemark innkalte fylkesmannen til møter med flere av kommunene før tilrådingen ble levert. Ifølge en oversikt hos fylkesmannen omfattet møtene 11 kommuner (Fylkesmannen i Telemark, 2016b). Et lite flertall av kommunene ble dermed kontaktet spesielt i forbindelse med slutfasen av tilrådingen. En informant viser til at en med dette forsøkte å påvirke prosessen i Midt-Telemark:

Da så vi at vi ville tilrå bruk av unntaket i frivillighetsprinsippet i Midt-Telemark. Rett før vi slapp den, så kalte vi inn de tre ordførerne med rådmenn og sa at «vi kommer til å anbefale tvang. Derfor bør dere sette dere ned å ta en runde til for å se om dere kommer fram til noe alle tre og ikke bare to». (Intervju i Telemark fylkesmannsembete).

Intervjuobjektet viser også til at fylkesmannen i møte med Notodden og Hjartdal kommuner var åpne om at de vurderte å gå på tvers av frivillighet. De bad så kommunene vurdere om en sammenslåing kunne være aktuelt. Det er dermed tydelig at bakgrunnen for disse møtene var å prøve å få til noen flere frivillige sammenslåinger på oppløpssiden.

Også i Hedmark og Oppland arrangerte fylkesmennene møter med kommunene før tilrådingen ble lagt fram. To av informantene i Oppland peker på at formålet med dette var å få rettet opp i eventuelle feil i tilrådingen. I Hedmark viste embetet til at de ønsket seg «innspill til vår anbefaling» (Fossum, 2016:1). Det ble også vist at tilrådingen ikke ville inneholde konkrete anbefalinger om sammenslåinger eller oppfordringer til nye vedtak innen nyttår (Fossum, 2016:7-8). I disse fylkene handlet altså møtene først og fremst om orientering og å hente inn kommunenes synspunkter på fylkesmennenes analyser. Det er altså kun i Telemark det empiriske materialet gir belegg for at møtene ble brukt for å oppfordre kommunene til nye prosesser.

Oppfordring til kommunene om nye vedtak i selve tilrådingen

I to av fylkene inneholdt også selve tilrådingen en oppfordring til kommunene om å fatte nye vedtak, slik at de kunne komme med i regjeringens endelige innstilling til Stortinget. Dette gjelder fylkesmennene i Nordland og Troms. Et intervjuobjekt i Nordland beskriver bakgrunnen for dette slik:

I innkjøringsfasen og underveis i skrivingen av tilrådingen så hadde vi også en del avklaringsmøter med de kommunene der vi så at det kanskje var grunnlag for å få til noe mer enn det de hadde fattet vedtak om før 1. juli 2016. Da vi skrev tilrådingen vår, så tok vi inn der vi så at det var mulighet for at de kunne komme fram til en frivillig løsning. [...] Så vi la litt trykk i tilrådingen på kommuner der vi så at de kanskje kunne komme et stykke lenger på frivillighetslinjen, gjennom en dyp dialog med å utnytte denne ekstrarunden som ble gitt. Det var en fornuftig måte å gjøre det på. Vi så at vi kom i god dialog med flere kommuner som faktisk tok nye runder i sine kommunestyre på bakgrunn av det. (Intervju i Nordland fylkesmannsembete).

Sitatet viser at embetet i Nordland altså ønsket å dytte på de prosessene som var nær en løsning. Ifølge informanten oppfattet de også dette som vellykket i etterkant. Etersom KMD hadde utvidet fristen for kommunene, var det mulig for alle embetene å gjøre dette i selve tilrådingen. Likevel var det kun i de to nordligste kommunene fylkesmennene valgte en slik framgangsmåte.

6.4.5 Svarteper-logikk preget til en viss grad prosessen

[D]et er jo ikke til å legge skjul på at det for oss fylkesmenn var et stort dilemma. På en måte så følte vi jo oss litt som en brekkstang for politikerne og regjeringen. I og med at

de ønsket at vi skulle gi, som de sa, en faglig vurdering av reformbehovet i fylket. Samtidig som det lå klart i bunnen at det skulle være frivillig. Vår vurdering var at spørsmål om hvordan frivillighet skulle håndteres tilhører den politiske delen av prosessen. (Intervju i Nordland fylkesmannsembete).

Sitatet ovenfor viser at fylkesmannen i Nordland oppfattet at tilrådingene plasserte dem i en vanskelig posisjon mellom oppdragsgiver og kommunene. Informanten viser til at en oppfattet spørsmålet om frivillighet som politisk og dermed et spørsmål fylkesmannen egentlig ikke skulle behandle. Samtidig viser sitatet til en oppfatning om at det var vanskelig å gjøre en faglig tilråding uten å bli dratt inn i den politiske prosessen. Faren for å bli gjenstand for kritikk og å bli tillagt skyld blir aktualisert i en slik situasjon.

I noen embeter blir denne faktoren trukket fram som forklaring på de endelige tilrådingene, og generelt som forklaring på variasjonen i disse. I intervjuene i Nordland blir det blant annet pekt på at det var en faktor at embetet ikke ønsket å gå lenger i å tilrå endringer enn det de kunne forvente å få gjennomslag for i regjeringens innstilling. En av informantene beskriver det slik:

[S]temningen i de forskjellige politiske partiene på Stortinget [har] vært litt svingende i perioden. Men det er klart at den stemningen der, tar man også som fylkesmann inn over seg i forhold til hva man ser for seg kommer til å gå gjennom i Stortinget. Vi ønsker jo ikke å utspille vår egen rolle ved å komme med en tilråding som går langt ut over det som en ser for seg kommer til å bli et resultat. Så det er jo en avveining som også har vært med å prege tenkningen. (Intervju i Nordland fylkesmannsembete).

Embetet har altså tatt hensyn til det som var realistisk at kunne bli vedtatt i Stortinget. Dette innebærer at fylkesmannen har avveid de faglige vurderingene mot de politiske realitetene, for at tilrådingene skulle bli oppfattet som relevante. I de endelige tilrådingene ser en at fylkesmannen i Nordland, i likhet med de fleste andre embetene, har delt anbefalingene inn i ulike kategorier. Sitatet ovenfor tyder på at motivasjonen bak disse skillene har vært at rådene faktisk kunne bli gjennomført. Det har med andre ord vært et mål om at rådene skulle ha gjennomslag.

Mens embetet i Nordland trekker fram faren for å utspille sin rolle overfor Stortinget, trekker et intervjuobjekt i Buskerud fram betydningen av å bevare et godt forhold til kommunene etter tilrådingen:

[E]tter at vi hadde avgitt en tilråding skulle vi også kunne se kommunene våre i øynene. Når de absolutt ikke ville, så burde vi ha godt på beina når vi da likevel foreslo en

tvangssammenslutning. Jeg ønsket ikke å ha nesten 21 kommuner på nakken, for å si det sånn. Og det gjaldt alle fylkesmennene. Derfor vil du se i noen fylker at man kommer knapt med en eneste tvangssammenslutning. (Intervju i Buskerud fylkesmannsembete). Her kommer det fram at embetet mente tilrådingen kunne gi negative reaksjoner lokalt, og at de tok dette i betraktning. Som i Nordland er de her bevisst at rådene de gir går inn i en politisk prosess, og at de må formes etter dette. I kapittel 6.3.4 kommer det fram at fylkesmannen i Buskerud likevel fant noen unntak der han ønsket å gå på tvers av kommunene.

Den politiske prosessen i etterkant av fylkesmennenes tilråding er altså et moment fylkesmannen har tatt hensyn til, ifølge noen av informantene. I intervjuer i Hedmark og Troms blir også fylkesmannens egen politiske bakgrunn trukket fram som forklaring på forskjellene i tilrådingene. Fylkesmannen i Troms beskriver sitt eget utgangspunkt slik:

Der er det jo slik at veldig mange fylkesmennene har en politisk bakgrunn. Det gjorde det kanskje lettere for meg, og oss her, å ta det helt fritt i utgangspunktet i at dette kun er en faglig tilråding. Det sporet har vi vært på hele tiden. Jeg har registrert at noen av fylkesmennene kanskje syntes det var vanskelig å foreslå så mange tvangssammenslåinger. Men det var utvilsomt gjennom hele fylkesmannskollegiet, veldig stor grad av enighet om behovet for større kommunale enheter. Der var det ingen tvil. (Intervju i Troms fylkesmannsembete).

Ifølge sitatet kan altså den politiske bakgrunnen til enkelte fylkesmenn forklare hvorfor de ikke foreslå endringer på tvers av kommunenes egne ønsker. Intervjuobjektet fastholder derimot at dette ikke handlet om uenighet i oppfatningen av reformbehovet.

Sitatet er interessant, men også vagt. Det er ikke uten videre mulig å fastslå på hvilken måte informanten mener den politiske bakgrunnen spilte en rolle. En mulig tolkning vil være at det blir henvist til fylkesmennenes partipolitiske bakgrunn, der en ikke ville komme med anbefalinger som gikk helt på tvers av det partiet stod for. Jevnt over har det imidlertid vært variasjon også i hvordan fylkesmenn med samme partibakgrunn har fattet sine tilrådinge.

En annen tolkning vil være at fylkesmannens personlige politiske eller ideologiske holdninger har spilt en rolle. Dette gir mer mening utfra funnene ovenfor. Det er ikke urimelig å anta at forhenværende politikere gjennom et politisk liv har opparbeidet seg et bestemt syn på hvordan politiske prosesser bør foregå. Det er heller ikke urimelig å anta at dette kan gjøre at utøvelsen av fylkesmannsrollen blir en noe annen enn dersom bakgrunnen ikke er politisk. Når spørsmålet de må ta stilling til er politisk betent, kan det innebære at disse mer holdningene får større betydning.

6.5 Sammenfatning

Tilrådingene i de seks utvalgte fylkene viser at det har vært forskjeller i beskrivelsen av reformbehovet. De embetene som har foreslått de største endringene beskriver til dels et mer akutt reformbehov enn det de øvrige fylkesmennene gjør. Det er likevel i forståelsen og vektleggingen av den lokale motstanden, og i hvilken grad en skulle legge til grunn frivillighet, at embetene virkelig skiller seg fra hverandre. Det er tydelig at det har vært stor motstand i alle fylkene, men at fylkesmennene i ulik grad har lagt vekt på dette.

Det empiriske materialet viser at det i liten grad har vært noe press, hverken fra oppdragsgiver KMD eller fylkesmannskollegiet, på hvordan embetene skulle utforme tilrådingene. Det har hele veien vært en aksept for at fylkesmennene kunne løse oppdraget slik de selv tolket det. Fylkesmennene har dessuten forholdt seg til tilrådingene, og i den forbindelse også kommunene, på noe ulikt vis. Mens noen har spilt en mer aktiv rolle i å forsøke å påvirke kommunene også i tilrådingsfasen, har andre vært mer tilbaketrukne. Til syvende og sist har det vært fylkesmannen personlig som har hatt det avgjørende ordet for hvordan embetet skulle tilråde.

Det er tydelig at fylkesmennene med tilrådingene har måttet bevege seg i et mer politisk betent farvann enn normalt. Noen funn tyder på at dette har hatt påvirkning på hvordan en har utformet tilrådingene. Dette gjelder først og fremst spørsmålet om å ikke bli oppfattet som irrelevant for den videre prosessen, samtidig som også forholdet til kommunene kan ha spilt en viss rolle. I tillegg blir fylkesmennes politiske bakgrunn i noen grad trukket fram som forklaring på hvorfor enkelte kan ha vegret seg for å tilrå på tvers av kommunenes egne vedtak.

7 Drøfting

I dette kapitlet blir de empiriske funnene drøftet. Drøftingen tar utgangspunkt i den overordnede problemstillingen, spørsmålene som ble utledet fra denne og de teoretiske forventningene om fylkesmannens atferd under kryssende forventninger. Sentralt står derfor de tre teoretiske perspektivene som ble utledet i kapittel 3.3 og som er gjengitt der i tabell 1. I første del av drøftingen blir disse perspektivene presentert på nytt og brukt til å analysere atferden i de seks fylkene der krysspresset var forventet å være størst. Deretter blir perspektivene forklaringskraft generelt på fylkesmennes atferd drøftet og sammenfattet. Til sammen gir dette svar på den overordnede problemstillingen og spørsmålene som ble utledet fra denne.

7.1 Perspektivene gir mening til variasjonen i fylkene under størst krysspress

De tre perspektivene har ulike og kontrasterende forventninger til hvordan fylkesmannen vil tilrå. Det første perspektivet ser fylkesmannen som en *teknokratisk reformagent*, motivert av en faglig optimalisering av kommunestrukturen. Perspektivet forventer at han derfor vil legge en rent faglig vurdering til grunn for tilrådingene, uavhengig av hva kommunene selv har vedtatt. Dette vil innebære større endringer av kommunestrukturen enn de lokale prosessene gav, ettersom de i langt mindre grad enn reformens fagekspertise har gått inn for sammenslutning. Perspektivet forventer derfor at fylkesmannen anbefaler stor endring av kommunestrukturen.

Det andre perspektivet ser fylkesmannen som en *taktisk reformagent*, motivert av å få til flest mulig sammenslåinger, uavhengig av om disse er de faglig sett mest optimale. Perspektivet forventer altså at fylkesmannen tar hensyn til prinsippet om frivillighet i reformen, og at han utfra dette arbeider for å få flest mulig kommuner til å slå seg sammen. Det er derfor også en forventning at han vil kunne tilrå noen utvalgte sammenslåinger mot kommunenes egne ønsker. Dette for å dytte på lokale prosesser som har vært nær å vedta sammenslåing.

Det tredje perspektivet ser derimot fylkesmannen som en *svarteper-spiller*, motivert av å unngå å få skyld knyttet til seg. Dette perspektivet forventer at fylkesmannen vil være utydelig i hvorvidt han faktisk tilrår endringer kommunene selv ikke ønsker. Det vil altså være vanskelig å helt slå fast hva fylkesmannen anbefaler. Ved å være utydelig kan han gjennomføre tilrådingsoppdraget uten å bli oppfattet å gå på tvers av kommunene.

7.1.1 Hedmark – utvalgets eneste svarteper-spiller?

Av de seks utvalgte embetene er fylkesmannen i Hedmark den som i minst omfang anbefaler å endre kommunestrukturen. Det store flertallet av kommunene er ikke anbefalt slått sammen, og først på et tidspunkt etter dagens reform anbefaler han å slå sammen noen kommuner. Som en del av utvalget skårer Hedmark høyt på indeksen for reformbehov. I sin egen beskrivelse har imidlertid fylkesmannen gjennomgående en noe mindre kritisk vurdering, enn de fylkesmennene som foreslår størst endring. Embetet viser selv til at en ikke oppfattet noen kommuner å ha et *kritisk* behov for sammenslåing. Fylkesmannen påpeker imidlertid klare svakheter ved den nåværende kommunestrukturen og konkluderer med at kommunene må samarbeide for løse problemene sine.

Intervjuene i embetet tyder imidlertid på at fylkesmannen først og fremst skiller seg ut fra de øvrige embetene i synet på frivillighet for kommunene. Han peker på at det i respekt for kommunene ikke var aktuelt å anbefale endringer som ikke kommunene selv ønsket. Nær samtlige kommuner i Hedmark har uttrykt at de ikke ønsker sammenslåing, men heller vil øke det interkommunale samarbeidet. Det at fylkesmannen konkluderer med et behov for økt interkommunalt samarbeid, kan derfor tolkes som en tilpasning til kommunenes standpunkt. Dette til tross for at fylkesmannen selv ikke er uten innvendinger mot slikt samarbeid. Ser en på de sammenslåingene fylkesmannen anbefaler på lengre sikt, har her innbyggerne eller kommunene selv avklart hvilket alternativ de foretrekker. Fylkesmannen legger altså hele veien kommunenes forutsetninger til grunn for sine råd.

Dette stemmer ikke overens med forventningene i det *teknokratiske reformagent-perspektivet*. Selv om fylkesmannen vurderer reformbehovet noe mindre kritisk, tilsier svakheterne han påpeker en annen kommunestruktur enn det som blir anbefalt. Disse alternative blir diskutert, men ikke konkludert gjennomført. Fylkesmannen gjør dermed det motsatte av teknokraten. I stedet for kun å legge vekt på de faglige premissene, tilpasser han disse til kommunenes synspunkter.

Fylkesmannen legger altså avgjørende vekt på frivillighet fra kommunene. Innenfor det *taktisk reformagent-perspektivet* var det en forventning om at fylkesmennene ville ta utgangspunkt i en frivillighetslinje, men at de ville gjøre dette som en strategi for å maksimere antallet sammenslåinger. Ut fra det som er gjort rede ovenfor ser fylkesmannen i Hedmark på ingen måte ut til å ha forfulgt en slik strategi, og i alle fall ikke innenfor den opprinnelige reformperioden som skulle avsluttes i 2017. Det kan innvendes at den store motstanden gjorde at det ikke var noen «gryteklare» sammenslåinger fylkesmannen kunne heie fram i slutfasen.

Utfra en målsetting om maksimering av reformen, kunne en like fullt forvente at han i alle fall ville anbefale noen sammenslåinger på tvers av kommunenes egne ønsker. Dette for å i det minste få litt endring i kommunestrukturen. Fylkesmannens holdning til frivilligheten er derimot langt mer absolutt enn forventet innenfor det taktiske perspektivet.

Verken innenfor det teknokratiske eller det taktiske perspektivet gir dermed fylkesmannens atferd mening. *Svarteper-perspektivet* forventet på sin side at fylkesmannen ville unngå å tilråde endringer på tvers av lokale ønsker og framstå utydelig på dette punktet. Med bakgrunn i det som er kommet fram så langt gir tilrådingen i Hedmark mening utfra disse forventningene. Fylkesmannen har ingen forslag til vedtak på tvers av kommunene. Kun i de tilfellene der innbyggerne eller kommunene har gjort et retningsvalg, tilrår fylkesmannen sammenslåing på lengre sikt.

Fylkesmannens bemerkning i årsrapporten til KMD er spesielt interessant i innenfor et svarteper-perspektiv. Embetet skriver at de utvetydig har anbefalt en kommunestruktur på om lag 10 kommuner. Slik tilrådingen her er tolket og kodet (jf. kapittel 4.4.), er imidlertid fylkesmannens drøfting av sammenslåingsalternativene som regel uten en klar konklusjon. Derfor er de fleste kommunene blitt kategorisert som ikke tilrådd sammenslått. Fylkesmannen mener derimot selv han tilrår flere sammenslåinger. Disse litt ulike signalene gjør det vanskelig å helt fastslå hva fylkesmannen egentlig har tilrådd. I svarteper-perspektivet gir dette mening utfra at utydelighet kan gjøre kritikk vanskeligere. Det er vanskelig å kritisere noen for å ha gjort noe galt, når det ikke er helt sikkert hva de faktisk har gjort.

Svarteper-perspektivet er altså det perspektivet som i størst grad får innfridd sine forventninger, og har dermed den største forklaringskraften. Det er ikke dermed sagt at det er svarteper-logikk som ligger til grunn for tilrådingen i Hedmark. Som det kom fram ovenfor utviser embetet selv en prinsipiell holdning til spørsmålet om sammenslåing og mener det er kommunene selv som må avgjøre dette. Slik jeg har forstått begrepet «tilråding» er også helt avgjørende for at fylkesmannen blir kodet til å ikke ha anbefalt flere sammenslåinger. Fylkesmannens atferd gir altså mening utfra en slik prinsipiell holdning som embetet selv holder fram som forklaring.

7.1.2 Oppland – svarteper-spiller på kort sikt, teknokrat på lang sikt?

Fylkesmannen i Oppland foreslår større endringer i kommunestrukturen enn i Hedmark, men forslagene blir likevel først anbefalt gjennomført på et tidspunkt etter reformen. Embetet viser til at måten de har tolket spørsmålet om frivillighet er avgjørende for at de anbefaler endringene

gjennomført på lengre sikt. Embetet forstod unntaket fra frivillighet å først og fremst være aktuelt i de tilfeller der én kommune blokkerte. De viser også til at hadde det vært slike tilfeller, ville en gått inn for sammenslåing på kort sikt. Fylkesmannen har altså en noe annen holdning til spørsmålet om kommunenes frivillighet enn det som var tilfelle i Hedmark. Fylkesmannen der var langt mer prinsipielt imot å gå på tvers av kommunenes egne ønsker. Dette gjør det mulig for fylkesmannen i Oppland å foreslå langt større endringer på lengre sikt.

Utfra *det teknokratiske reformagent-perspektivet* kunne en imidlertid forvente at fylkesmannen ikke tok hensyn til kommunenes vedtak i det hele tatt. I stedet velger fylkesmannen å dele tilrådingen i to. Han tar hensyn til kommunenes standpunkt innenfor den opprinnelige reformperioden, men går altså på lengre sikt inn for sammenslåing av alle kommunene. Det at embetet også ønsker å utrede flere alternativer tyder på en større vekt på det faglige i denne delen av tilrådingen. Det teknokratiske perspektivet kan dermed forklare tilrådingene på lengre sikt, men makter ikke forklare tilrådingene på kort sikt.

Innenfor *det taktiske reformagent-perspektivet* kunne en derimot forvente at fylkesmannen nettopp ville forholde seg til at reformen skulle være frivillig, og at han utfra dette premisset ville prøve å få til flest mulig sammenslåinger. Embetet ser imidlertid ikke ut til å ha forsøkt å påvirke kommunene til nye vedtak i forbindelse med tilrådingen. Ifølge embetet var formålet med de avsluttende møtene med kommunene først og fremst å få innspill på om tilrådingene inneholdt feil.

Som i Hedmark hadde de aller fleste kommunene vedtatt å stå alene. Dette kan ha gjort grunnlaget for å få til flere sammenslåinger frivillig i en slutfase lite aktuelt. Det framkommer likevel at dersom de lokale vedtakene hadde vært annerledes, kunne embetet ha gått på tvers av enkeltkommuners ønske. Dette er en mer strategisk holdning til spørsmålet om frivillighet enn tilfellet var i Hedmark. Innenfor *det taktiske reformagent-perspektivet* er det imidlertid fortsatt et forsiktig standpunkt. Ifølge perspektivet kunne en nemlig forvente at fylkesmannen ville anbefale noen utvalgte sammenslåinger for å skape en ny dynamikk lokalt. Det høye antallet intensjonsavtaler tyder på at det fantes kandidater til en slik taktikk. Det taktiske perspektivet ser dermed ut til å ha noe større forklaringskraft enn tilfellet var i Hedmark. Fylkesmannen framstår likevel fortsatt som ganske forsiktig i sin framferd, og utfra *det taktiske perspektivet* kunne en forvente initiativ til større endringer også med vedtak i 2017.

Svarteper-perspektivet forventet imidlertid nettopp at fylkesmannen ville unngå å gå på tvers av kommunenes egne ønsker. I Oppland er det ingen slike forslag til endring, i alle fall om en fokuserer på det som gjelder stortingsbehandlingen i 2017. Selv om forslagene på lengre

sikt går på tvers av kommunenes vedtak, framstår disse som mer hypotetiske og dermed i mindre grad gjenstand for kritikk. Slik sett kan en forstå det at fylkesmannens unnlater å tilrå endringer på kort sikt utfra en svarteper-logikk om å unngå skyld.

Som i Hedmark er det imidlertid ikke mulig å slå dette fast. Embetet viser selv til at det var forståelsen av et prinsipp om frivillighet som hindret dem i å foreslå endringer på kort sikt. Samtidig antyder intervjuene at deres forståelse, i større grad enn i Hedmark, åpnet for å gå på tvers av lokale vedtak. Fylkesmannen i Oppland er dessuten langt mer tydelig på at han foretrekker et helt annet kart enn kommunenes eget. Dette gjør at svarteper-perspektivets forklaringskraft svekkes ytterligere.

7.1.3 Buskerud – taktiker på kort sikt, teknokrat på lengre sikt

I motsetning til i Hedmark og Oppland tilrår fylkesmannen i Buskerud Stortinget å vedta sammenslåinger også i 2017. Disse forslagene er både i tråd med og går på tvers av hva kommunene selv har vedtatt. De fleste kommunene er likevel først anbefalt sammenslått på etter den opprinnelig reformperioden. Også i Buskerud har fylkesmannen lagt til grunn at sammenslåing i utgangspunktet skal være frivillig. I motsetning til i Oppland har fylkesmannen her likevel en noe annen forståelse av hva som kan være unntak. Han legger ikke vekt på sammensetningen av vedtak lokalt, men trekker heller fram viktigheten av en samlet politisk og administrativ styring av vekstområder i stor utvikling.

Det at fylkesmannen har lagt til grunn at kommunenes vedtak, med noen unntak, skal bli respektert gjør at det tilsynelatende gir mening å beskrive ham som en *taktisk reformagent*. Innenfor dette perspektivet vil unntakene være motivert av å få til enda flere sammenslåinger. De vil derfor gjerne ta utgangspunkt i prosesser som har vært nær en frivillig løsning. Embetet peker imidlertid ikke først og fremst på at unntakene er valgt utfra hvor langt prosessen var kommet lokalt. I stedet trekker de fram at det i disse områdene var et spesielt reformbehov. Dette peker heller i retning av en motivasjon om faglig optimalisering framfor reformmaksimering. Dette svekker det taktiske perspektivets forklaringskraft.

Valget om å sende ut en foreløpig tilråding i forkant av kommunenes sluttvedtak er imidlertid også verdt å trekke fram. Intervjuene i embetet påpeker at skissen var ment å gi kommunene innsikt i hva fylkesmannen tenkte. De viser imidlertid også til at strategien var omdiskutert internt. Det er vanskelig å se denne skissen som noe annet enn et forsøk på å påvirke de kommunale prosessene. Ved å gå ut til alle kommunene forsøkte en dermed å påvirke

prosessene på bred front. Dette gir mening innenfor et mål om å maksimere antallet sammenslåinger.

Det at fylkesmannen først og fremst har lagt vekt på hva kommunene selv har vedtatt, er ikke i tråd med forventningene fra det *teknokratiske reformagent-perspektivet*. Ifølge dette perspektivet skulle en forvente at fylkesmannen kun la vekt på de faglige vurderingene. Fylkesmannen har derimot delt tilrådingen i to deler. Med forslagene til sammenslåing på lengre sikt går han inn for at alle kommunene i fylket burde bli større. Gitt at reformbehovet i fylket er stort, slik både indeksen og fylkesmannens egen vurdering tilsier, kan dette forstås som en faglig optimalisering. Dermed har likevel perspektivet forklaringskraft på denne delen av tilrådingen. Mens fylkesmannen dermed framstår som en taktiker på kort sikt, kan han best beskrives som en teknokratisk reformagent på lengre sikt.

Forventningene fra *svarteper-perspektivet* virker på sin side i mindre grad å være innfridd. Fylkesmannen har for det første kommet med flere forslag på tvers av kommunenes egne vedtak og anbefaler samtlige kommuner sammensluttet på lengre sikt. Valget om å sende ut en skisse på forhånd ble kontroversielt, og embetet var forberedt på dette. Dermed har de ikke gått av veien for å komme med kontroversielle forslag. Dette til tross for at intervjuene i embetet også viste at kommunenes motstand gjorde det vanskeligere å foreslå endringer på tvers av dem. Svarteper-perspektivet har altså likevel lav forklaringskraft.

7.1.4 Telemark – forsiktig taktiker på kort sikt, teknokrat på lengre sikt

I likhet med fylkesmannen i Buskerud har også fylkesmannen i Telemark anbefalinger om endringer som gjelder innenfor det opprinnelige reformløpet. Dette gjelder også endringer på tvers av en enkeltkommunes vedtak om å stå alene. Embetet la til grunn at sammenslåinger i utgangspunktet skulle være frivillige. I de tilfeller der én kommune var imot og flere andre positive, mente de imidlertid at de kunne gjøre unntak. Fylkesmannen i Telemark legger dermed samme forståelse til grunn som i Oppland. I Telemark fant embetet imidlertid en slik situasjon de mente kvalifiserte til unntak fra frivillighetslinjen.

På bakgrunn av dette framstår det *taktisk reformagent-perspektivet* som mest relevant for å beskrive atferden. Fylkesmannen har forholdt seg til at sammenslåing i utgangspunktet skal være frivillig, men har likevel funnet et unntak fra dette. Embetet viser selv til at reformbehovet her var spesielt stort, og var nær en frivillig løsning. Det at embetet har anbefalt en enkelt kommune å gå med i en allerede frivillig sammenslåing, vitner imidlertid ikke om noe iherdig forsøk på å maksimere reformen.

På den annen side arrangerte fylkesmannen møter med litt over halvparten av kommunene før den endelige tilrådingen ble levert. I to tilfeller kommer det fram at embetet forsøkte å påvirke kommunene til å fatte nye vedtak eller starte opp igjen en prosess. Her ble det vist til at fylkesmannen vurderte, eller hadde bestemt seg for, å gå på tvers av frivilligheten. Dette vitner om en mer strategisk framgangsmåte, et forsøk på å få inn noen flere sammenslåinger på oppløpssiden. Slik sett gir fylkesmannens anbefalinger best mening innenfor det taktiske perspektivet, selv om fylkesmannen må kunne beskrives som en forsiktig taktiker.

Fylkesmannen har imidlertid flere tilrådinge på lengre sikt. Han anbefaler her at alle kommunene i Telemark, utenom én, bør slås sammen med en eller flere nabokommuner. Gitt det reformbehovet både fylkesmannen og det statistiske materialet i indeksen beskriver, gir dette mening innenfor et perspektiv om en faglig fundert tilråding. Det *teknokratiske reformagent-perspektivet* har dermed størst forklaringskraft på denne delen av tilrådingene.

Forventningene fra *svarteper-perspektivet* ser imidlertid i liten grad ut til å være innfridd. Perspektivet forventet at fylkesmannen helt ville avstå helt fra å gjøre tilrådinge på tvers av det kommunene selv ønsket. I Telemark har imidlertid fylkesmannen i ett tilfelle valgt å gjør nettopp dette. På lengre sikt har dessuten fylkesmannen anbefalt sammenslåinger for samtlige kommuner utenom én. Dette innebærer at embetet har lagt størst vekt på frivillighet og slik sett tatt hensyn til motstanden lokalt. Fylkesmannen er imidlertid tydelig på hva slags kommunestruktur han anbefaler. Slik sett har svarteper-perspektivet lav forklaringskraft.

7.1.5 Nordland – en typisk taktiker

I Nordland har fylkesmannen flere tilrådinge på tvers kommunenes egne vedtak enn det som var tilfellet i Telemark. Embetet opplyser selv at også de har lagt til grunn frivillighet. De operer imidlertid med en noe annen unntaksforståelse fra frivillighet, enn det de øvrige fylkene så langt har gjort. Fylkesmannen legger i slike tilfeller til grunn at det må være et stort reformbehov, samtidig som prosessen må ha kommet langt. I tillegg blir det trukket fram kommuner som måtte befinne seg i en kritisk situasjon der sammenslåing er en nødvendighet. På bakgrunn av dette har altså fylkesmannen anbefalt å gå på tvers av flere kommuners egne vedtak.

Fylkesmannens tilråding innfrir dermed i størst grad forventningene fra det *taktiske reformagent-perspektivet*. Perspektivet legger til grunn nettopp frivillighet, men forventer at fylkesmannen unntaksvis kan gå på tvers av kommuner for å dytte i gang prosessene. I det empiriske materialet kommer det blant annet fram at embetene i et av disse unntakene ønsket å

skape en effekt der flere kommuner sluttet seg til etter hvert. Embetet ønsket med dette å skape en slags lokal domino-effekt der tilrådingen kunne bidra til å få fortgang i prosessen. I tillegg til disse unntakene har også Nordland tilrådingen som ber kommuner gjenoppta forhandlingsprosessen med mål om få flere frivillige sammenslåinger. Alt dette gir mening utfra en målsetting om å maksimere antallet sammenslåinger.

Fylkesmannen har imidlertid flere anbefalinger til sammenslåinger, men først med virkning på lengre sikt. Alle tilrådingene til sammen innebærer at mer enn hver tredje kommune blir sammensluttet. Gitt det store reformbehovet fylkesmannen selv påpeker, gir dette mening utfra en målsetting om faglig optimalisering. Disse kan dermed best forklares utfra et *teknokratisk reformagent-perspektiv*. I likhet med flere andre embeter kan fylkesmannen i Nordland best forstås som teknokrat på lengre sikt.

Når det gjelder *svarteper-perspektivet* blir imidlertid forventningene fra denne kun i noen grad innfridd. Selv om fylkesmannen er et av to embeter i utvalget som ikke tilrår å slå sammen en betydelig andel kommuner, anbefaler likevel embetet flere kommuner slått sammen mot eget ønske. For de fleste kommunene er de også tydelige på hvorvidt de anbefaler sammenslåing. I intervju kommer det imidlertid fram at en ikke ønsket å komme med flere tilrådingen enn det en kunne regne med å få gjennomslag for i Stortinget. Dette gir mening utfra en svarteper-logikk der en prøver å minimere skyld ved å unngå å virke mer sammenslåingsvillig enn regjeringen selv. Det kan derfor tyde på at logikken har spilt en viss rolle. Samtidig kan dette også forklares utfra at fylkesmannen ønsket å framstå som relevant i den videre politiske prosessen. Samlet sett har altså svarteper-perspektivet likevel lav forklaringskraft.

7.1.6 Troms – utvalgets eneste rene teknokrat

I Troms har fylkesmannen i større grad enn i noen andre av de seks fylkene anbefalt å slå sammen kommuner mot deres egne vedtak. Han er også den eneste i utvalget som ikke har lagt frivillighetsprinsippet til grunn for tilrådingen. Også i Troms anbefaler imidlertid fylkesmannen en rekke kommuner sammensluttet først på lengre sikt. Embetet forklarer dette med at retningsvalget i disse tilfellene ikke var avklart. Dette er samme begrunnelse som ble brukt i Hedmark for hvorfor embetet ikke ville anbefale sammenslåing for flere kommuner. I motsetning til i Hedmark, har imidlertid fylkesmannen i Troms valgt å komme med en tilråding for disse kommunene, men på lengre sikt. Utfra fylkesmannens beskrivelse av reformbehovet

framstår han dermed som den i utvalget som i størst grad innfrir forventningene fra det *teknokratiske reformagent-perspektivet*.

Deler av tilrådingen lar seg imidlertid best forstå utfra et *taktiske reformagent-perspektiv*. Gjennom tilrådingen har nemlig også fylkesmannen oppfordret flere kommuner til å fatte nye vedtak og fortsette den lokale forhandlingsprosessen. I disse tilrådingene forholder han seg dermed til kommunenes vedtak, og forsøker å få til flere frivillige sammenslåinger før stortingsbehandlingen. Selv om ikke fylkesmannen på annet vis har forsøkt å påvirke kommunene i forbindelse med tilrådingen, gir likevel denne delen av den mening kun innenfor det taktiske perspektivet.

Når det gjelder *svarteper-perspektivet* blir derimot forventningene i liten grad innfridd. Fylkesmannen går imot lokale nei-vedtak i en rekke tilfeller, og framstår tydelig i endringsforslagene. Det at embetet uttaler at de ikke tar hensyn til kommunenes vedtak, kan imidlertid forstås som en form for svarteper-logikk. Ved å si at de ikke har lagt kommunenes vedtak til grunn for tilrådingen, blir noe av premisset for en kritikk om å bryte med kommunenes egne ønsker borte. Dette kan forstås utfra et ønske om å minimere skyld. Hovedbildet er imidlertid at fylkesmannen bryter med forventningene fra svarteper-perspektivet.

7.2 Sammenfattende drøfting

Et hovedspørsmål knyttet til fylkesmennenes tilrådingen i forkant av at de ble levert, var hvorvidt de ville komme til å anbefale endringer som gikk på tvers av kommunenes egne vedtak. Resultatet viser at mange, men ikke alle gjorde dette. De fleste fylkesmennene har delt tilrådingen sin i to hoveddeler. En del med anbefalinger om endringer til vedtak i Stortinget innenfor det opprinnelige reformløpet, altså våren 2017, og en annen med forslag til endring på lengre sikt. Av 17 embeter har 12 anbefalt endringer i kommunestrukturen i inneværende stortingsperiode som omfatter kommuner som har vedtatt å stå alene. De fleste fylkesmennene har dermed funnet tilfeller der de vil gå på tvers av kommunene, mens et klart mindretall ikke har gjort dette.

Også i de fylkene der krysspresset ble forventet å være størst, er det stor variasjon mellom embetene i hvilken grad og på hvilken måte de har forholdt seg til kommunenes vedtak. Variasjonen må forstås både utfra det mandatet som ble gitt og den rollen som fylkesmennene

har som statlig territoriell representant. Den empiriske gjennomgangen viser at embedtene har hatt en spesielt autonom stilling både overfor hverandre, men også overfor oppdragsgiver.

Mandatet fra KMD var vidt formulert og la stor vekt på fylkesmennenes selvstendighet. Det er åpenbart at dette gjorde rommet for at embedtene kunne tolke forskjellig større. I tillegg var styringen underveis fra KMD av en slik art at embedtene i stedet for å bli pålagt en bestemt framgangsmåte, heller ble nødt til selv å tolke oppdraget. Fylkesmannskollegiet framstår dessuten som et kollegium uten sterke felles normer. Det er en gjennomgående aksept for at embedtene kan finne ulike løsninger uten at dette blir oppfattet som problematisk eller blir slått ned på.

I de utvalgte embedtene er det tydelig at tilrådingsoppdraget har vært oppfattet som et dilemma. Dilemmaet har først og fremst dreid seg om hvordan de skulle gi råd i en situasjon der de måtte ta hensyn både til behovet for endring, men også samtidig ta hensyn til en forventning lokalt om respekt for kommunenes vedtak. I to embedter, Hedmark og Troms, har fylkesmannen har fylkesmannen ikke valgt å gå inn i dilemmaet, men kun lagt vekt på enten kommunenes synspunkter eller utelukkende på reformbehovet. De øvrige fylkesmennene har derimot tatt hensyn til at sammenslåing skulle være frivillig, men så funnet ulike måter å balansere dette opp mot behovet for endringer.

Disse ulike løsningene har i stor grad vært betinget av fylkesmannens personlige vurdering. Fylkesmennenes politiske bakgrunn er blitt trukket fram som en forklaring på variasjonen. Den eneste som kun har tatt hensyn til reformbehovet har ikke politisk bakgrunn. Samtidig er det også stor variasjon blant de øvrige fylkesmennene som både har og ikke har politiske bakgrunn. Det er dermed ikke noe helt klart mønster. Det er likevel entydig at hvordan embedtene har valgt å anbefale endringer i kommunestrukturen til syvende og sist er avgjort av en enkelt persons skjønn.

De tre teoretiske perspektivene forklarer og gir mening til variasjonen i valgene mellom fylkesmennene har gjort. Det *teknokratiske reformagent-perspektivet* forventet at fylkesmannen ville være motivert av å få til en faglig sett optimal kommunestruktur. De aller fleste fylkesmennene har valgt å utsette flere av endringsforslagene til etter reformperioden. I sine tilrådinger på lengre sikt er det åpenbart at fylkesmennene i større grad har lagt vekt på reformbehovet. Dette til tross for at det ikke er noen klar sammenheng mellom forskjeller i reformbehov mellom fylkene og de samlede endringene fylkesmennene anbefaler.

Ser en på de utvalgte fylkene er det også her først og fremst på lang sikt at embedtene framstår som teknokratiske. I fylkene der krysspresset har vært størst, har alle embedtene utenom

ett lagt til grunn frivillighet på kort sikt. Det generelle bildet er altså at fylkesmennene har lagt til grunn at tilrådingen må ta hensyn til frivillighet på kort sikt, men at de har stått noe friere på lengre sikt. Det store dilemmaet for fylkesmennene har altså ikke vært spørsmålet om frivillighet eller ei, men spørsmålet om eventuelle unntak fra denne frivilligheten. Det teknokratiske perspektivet forventet at de ikke ville ta hensyn til dette spørsmålet eller de kommunale prosessene i det hele tatt. De fleste embetene har imidlertid gått inn i dette. Det teknokratiske perspektivet kommer altså til kort i å forklare de kortsiktige tilrådingene.

Mens det teknokratiske perspektivet ikke finner mening i å utsette tilrådingene til etter reformperioden, har det *taktiske reformagent-perspektivet* her større forklaringskraft. Som forventet har de fleste fylkesmennene tatt utgangspunkt i at sammenslåing skulle være frivillig. Til tross for dette finner en flere eksempler, blant mange fylkesmenn, på anbefalinger som går på tvers av enkeltkommuners vedtak om å stå alene. I den intensive studien er det også flere funnet flere eksempler på at fylkesmennene har forsøkt å påvirke kommunene til nye vedtak. Dette kan best forklares som avgrensede forsøk på å maksimere reformen. I en rekke embeter kombinerer dermed fylkesmennene utredningsarbeid med reformaktivisme.

I andre embeter ser en likevel ingen tilfeller til denne kombinasjonen, og fylkesmennene foreslår ingen endringer kommunene selv har vedtatt. Fylkesmannen forstått som *svarteper-spiller* forventet at fylkesmennene ville være særlig påpasselig med å unngå å gå på tvers av kommunenes egne vedtak. Det finnes noen indikasjoner på at fylkesmennene til en viss grad har vært påvirket av en svarteper-logikk. Fylket med den høyeste andelen kommuner ikke tilrådd slått sammen, illustrerer imidlertid et generelt problem med bruken av perspektivet på tilfellet som her blir studert. Det å ta hensyn til motstanden, kan forstås som å legge frivillighet til grunn. I en reform der sammenslåing i hovedsak skulle være frivillig virker ikke dette som en urimelig atferd. Eventuell svarteper-motivasjon er derfor spesielt vanskelig å avdekke, ettersom reformen gir gode muligheter til å forsvare de samme handlingene utfra prinsipielle holdninger nedfelt i selve reformen.

Det store bildet av fylkesmennenes tilrådingsatferd gir likevel heller indikasjoner på det motsatte av en svarteper-logikk. Gitt nettopp reformens vekt på frivillighet skulle det ligge godt til rette for at fylkesmennene kunne avstå fra å tilrå endringer som var upopulære blant kommunene. Selv om de fleste fylkesmennene i hovedsak har lagt frivillighet til grunn, går et flertall av dem inn for endringer som går på tvers av enkeltkommuners nei-vedtak. Det er åpenbart at de ved å gjøre dette, setter seg i en situasjon der de kan forvente mye kritikk. Det er mulig at faren for skyld har gjort at fylkesmennene i mindre grad går inn for endringer på tvers

av kommunene på kort sikt, enn det som ville vært tilfelle dersom det ikke var noe skyld knyttet til spørsmålet. Men tilrådingene som fylkesmennene *har* gitt viser like fullt at de har overkommet dette i større grad enn det en kunne forvente utfra en streng forståelse av spørsmålet om frivillighet.

8 Konklusjon

Hvordan drive skjønnsutøvelse under kryssende forventninger er et sentralt problem for byråkraten. Den statlige territorielle representanten framstår særskilt utsatt for slikt krysspress, ettersom han er plassert mellom det sentrale og lokale styringsnivået. Den overordnede problemstillingen har derfor vært: *Hvordan løser statlige territorielle representanter kryssende forventningspress fra sentrale og lokale myndigheter?*

Det er tatt utgangspunkt i fylkesmennenes tilrådinger til ny kommunestruktur. Disse var en del av regjeringen Solbergs kommunereform, og de skulle inneholde et råd om hvilken kommunestruktur fylkesmannen, på et faglig grunnlag, foretrakk. Det mest sentrale stridsspørsmålet i den forbindelse var hvorvidt fylkesmennene kunne anbefale sammenslåinger også der det ikke var ønske om dette lokalt. Dette dannet grunnlag for et krysspress mellom å ta hensyn til reformbehovet eller den lokale motstanden mot kommunesammenslåing. Tre ulike bidrag fra teorien om byråkrater har dannet grunnlag for alternative forventninger til hvordan fylkesmennene ville løse tilrådingsoppdraget.

Det første delspørsmålet til problemstillingen var deskriptivt og tok opp i hvilken grad fylkesmennene ville tilrå sammenslåinger for stortingsvedtak våren 2017 på tvers av kommunenes vedtak. Altså i hvilken grad de ville tilrå endringer i den inneværende reformperioden. Undersøkelsen av fylkesmennenes tilrådinger viser at et flertall av embetene har gjort dette. Dette har imidlertid som regel skjedd i et begrenset omfang. Samtidig viser den empiriske gjennomgangen at fylkesmennene har vært delt, og at en rekke embeter ikke anbefaler slike endringer. Disse har bare anbefalt å vedta endringer som kommunene selv har blitt enige om.

Det andre delspørsmålet spurte i hvilken grad fylkesmannens atferd kunne forklares utfra et *teknokratisk* perspektiv, der de kun ville ta hensyn til de faglige behovene for endring. Drøftingen viser at dette perspektivet gjennomgående er relevant for å forklare deler av fylkesmennenes tilrådinger. Store deler av fylkesmennenes atferd gir imidlertid ikke mening innenfor perspektivet. De fleste fylkesmenn har nemlig valgt å dele tilrådingen i to deler, en del med anbefalinger som gjelder for inneværende reformperiode og en med anbefalinger til endring på lengre sikt. Fylkesmennene har dermed i stor grad valgt å utsette de omfattende endringene de utfra en faglig vurdering oppfatter som riktige. Dersom en bare undersøker fylkesmennenes tilrådinger som blir anbefalt etter den opprinnelige reformperioden, virker det teknokratiske perspektivet derimot å ha stor forklaringskraft.

Når det gjelder fylkesmennenes tilrådinger på kort sikt er det imidlertid nødvendig med andre forklaringsperspektiver. *Det tredje delspørsmålet* spurte i hvilken grad fylkesmennene kunne forstås som taktiske reformagenter med mål om å maksimere antall sammenslåinger, uavhengig av rent faglige vurderinger. Drøftingen av fylkesmennenes tilrådinger avdekker at en slik *taktisk* perspektiv kan forklare hvorfor fylkesmennene i noen unntakstilfeller anbefaler endringer på tvers av enkeltkommuners vedtak. Den viser også flere tilfeller der fylkesmennene har brukt tilrådingene som en anledning til å forsøke å få til enda flere frivillige sammenslåinger. Disse tilfellene gir kun mening som en form for taktisk reformaktivisme.

Samtidig er det en rekke fylkesmenn som på kort sikt har valgt ikke å tilrå endringer på tvers av kommunenes egne ønsker. *Det fjerde delspørsmålet* spurte i hvilken grad fylkesmennenes atferd kunne forstås utfra svarteper-logikk, der de var mest opptatt av å unngå å få skyld. Drøftingen viser at slik svarteper-logikk er relevant for å forstå den utsatte situasjonen fylkesmennene stod i, med stor fare for å bli gjenstand for kritikk. Det er imidlertid ikke grunnlag for å slå fast at det at noen fylkesmenn ikke har villet utsette seg for kritikk, har vært den viktigste beveggrunnen for å ikke tilrå slike endringer. Dette kan like gjerne forklares utfra et mer prinsipielt syn på frivillighet i forbindelse med reformen. Det er derfor vanskelig å skille slike prinsipielle holdninger fra en svarteper-logikk. Gjennomgangen av fylkesmennenes atferd viser imidlertid at embetene i et relativt stort omfang har valgt å utsette seg for potensiell kritikk. Perspektivet har dermed gjennomgående svakest forklaringskraft av de tre, til tross for at enkelte funn kun gir mening innenfor dette perspektivet.

Problemstillingen har altså tatt opp hvordan statlige territorielle representanter løser kryssende forventningspress fra sentrale og lokale myndighet. Fylkesmennenes eksempel viser at denne typen institusjoner har en spesiell fleksibilitet, som gjør det mulig for dem å utøve rollen vidt forskjellig. Embetenes autonomi er til dels stor og gir autoritet både i møte med det sentrale og det lokale styringsnivået. De statlige territorielle representantenes fleksibilitet og autoritet virker altså å stå sentralt for at institusjonen kan håndtere krysspisset de kan stå overfor mellom de to nivåene.

Det at mange av dem har valgt å dele tilrådingene i flere deler, vitner om denne fleksibiliteten og viser hvordan de har evnet å ivareta de kryssende forventningene samtidig. De ulike teoretiske perspektivene forutser ikke dette hver for seg, og det er kun til sammen de kan forklare og gi mening til tilrådingsatferden. Flexibiliteten finner gjenklang i det tradisjonelle byråkratsynet representert ved Knut Dahl Jacobsen, som brukte begrepet «rolleklarhet». Drøftingen viser imidlertid at fleksibiliteten de statlige territorielle

representantene har utøvd i dette tilfellet, sprenger rammene for forståelsen av byråkraten som en upolitisk aktør. Fylkesmennene har hatt en langt mer aktiv rolle som reformdriver og til dels politisk aktør på vegne av regjeringen. Dette har vært en kontroversiell virksomhet, og det har også variert i hvilken grad fylkesmennene har valgt å gå inn i denne virksomheten.

Drøftingen tegner bilde av en institusjon som tross stort potensiale for å bli gjenstand for skyld, i stor utstrekning har utformet tilrådinger som nettopp kunne sette dem lagelig til hugg for dette. Den viser også at det har vært fylkesmennenes personlige vurderinger som har avgjort i hvilken grad de har vært villige til denne virksomheten. Det gjenstår imidlertid å forklare hvordan fylkesmennene tilegner seg så ulike personlige holdninger. Noen funn tyder på at politiske holdninger og bakgrunn fra politikken, eller mangel på sådan, kan være en mulig forklaring.

Studien viser i alle fall at den statlige territorielle representanten er noe mer enn en byråkrat. Rollen gir som nevnt fleksibilitet til å kunne fungere til dels som en politisk aktør med et bredt spekter av mulige, om enn kontroversielle, virkemidler. Denne fleksibiliteten kan virke nødvendig for å løse det krysspresset som statlig territorielle representanter befinner seg i, mellom det sentrale og lokale nivået. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved riktigheten av å overlate så stor politisk makt og innflytelse til en slik byråkratisk institusjon, når det personlige skjønn til lederen for embetet er avgjørende for beslutningene det fatter.

Litteraturliste

- Allern, E. H. (2008). *Forskningsprosjekt om utnevnelser- og tilsettingsprosesser i norsk statsforvaltning*. Upublisert manuskript [informantbrev]. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2. utg.). New York: Longman.
- Beckmann, M. N., & Hall, R. L. (2013). Elite Interviewing in Washington, DC. I L. Mosley (Red), *Interview Research in Political Science* (s. 196-208). Ithaca: Cornell University Press.
- Blatter, J., & Blume, T. (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14 (2), 315-356. doi: 10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Christophersen, K. (2013). *Introduksjon til statistisk analyse: regresjonsbaserte metoder og anvendelser*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Distriktssenteret. (2017a). Folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>.
- Distriktssenteret. (2017b). Intensjonsavtaler. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/2015/03/20/intensjonsavtaler/>.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Eliassen, K. A., & Sitter, S. (2008) *Understanding Public Management*. Los Angeles: SAGE.
- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann: norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2012). Fylkesmannsrollen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmann/fylkesmannsrollen.pdf>.
- Fossum, A. K. (2016, 6. september). Innledning på møte om kommunereformen 06.09.16. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHE/07%20Kommunal%20styring/Kommunereformen/M%20te%20om%20kommunereformen%20060916.pdf>.
- Fylkesmannen i Buskerud. (2016). Kommunereformen i Buskerud – Fylkesmannens oppsummering og tilrådning. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Fylkesmannens%20tilr%C3%A5dning%20om%20fremtidig%20kommunestruktur%20i%20Buskerud.pdf>.

Fylkesmannen i Hedmark. (2016). Kommunereformprosessen i Hedmark. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHE/07%20Kommunal%20styring/Kommunereformen/Kommunereformprosessen%20i%20Hedmark%20-%20oversendelsesbrev%20til%20KMD.pdf>.

Fylkesmannen i Hedmark. (2017). Årsrapport 2016. Hentet fra

<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/arsrapporter/fmhe/Pdf>.

Fylkesmannen i Nordland. (2016). Tilrådning om kommunestruktur: Nordland. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMNO/Kommunal%20styring%20DOK/Kommunereformen/Tilr%C3%A5dning%20kommunestruktur%20Nordland.pdf>.

Fylkesmannen i Oppland. (2016). Kommunereformen i Oppland: Fylkesmannens tilrådning.

Hentet fra

https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOP/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Fylkesmannens%20tilr%C3%A5dning%20om%20kommunestruktur_Endelig.pdf.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2016). Fylkesmannens faglige tilrådning –

Kommunereformen i Oslo og Akershus. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOA/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Fylkesmannens%20faglige%20tilr%C3%A5dning.pdf>.

Fylkesmannen i Telemark. (2016a). Kommunereformen i Telemark – underlag for

Fylkesmannens tilrådning. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMTE/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Doble%20dokumenter/Kommunereformen%20i%20Telemark%20versjon%201.0.pdf>.

Fylkesmannen i Telemark. (2016b, 1. september). Avsluttende kommunemøter. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/Telemark/Kommunalstyring/Kommunereformen/Avsluttende-kommunemoter/>.

Fylkesmannen i Troms. (2016). Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i Troms.

Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/835786/Fylkesmannens%20tilr%C3%A5dning%20om%20kommunestruktur%20i%20Troms.pdf>.

- Fylkesmanninstruksen. Instruks for fylkesmenn [Fastsatt ved kgl.res.07.august.1981, endret ved forskrifter 10.november 1988 og 06. juli 1999]. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research – Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gundersen, E. & Juvkam, D. (2013). Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. (NIBR-rapport 2013:1). Hentet fra <http://www.nibr.no/filer/2013-1.pdf>.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, 231-248.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2014). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*. (Innst. 300 S 2013-2014). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-300.pdf>.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2017*. (Innst. 410 S 2015-2016). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-410.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Kommuneproposisjonen 2015*. (Prop. 95 S 2013-2014). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b, 3. juli). Kommunereform - Oppdragsbrev til Fylkesmannen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014c). Kriterier for god kommunestruktur. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015a). Fylkesmennenes tilråding – utdyping av oppdraget. Hentet fra

- <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Kommunal%20styring/Brev%20fr%C3%A5%20Statsr%C3%A5den%2030.11.15.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015b). Program for prosessveiledersamling 10. april kl. 0930-1500. Upublisert manuskript [agenda].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015c). Prosessveiledersamling 15. og 16. oktober 2015. Upublisert manuskript [agenda].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016a). *Kommuneproposisjonen 2017*. (Prop. 123 S 2015-2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/00187cf0fd8e465ba4db9212677a3a1c/no/pdfs/prp201520160123000dddpdfs.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016b). Oversendelse av mal for fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Kommunereform/KMD%20brev%20om%20mal%20for%20tilr%C3%A5dning.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016c). Mal for fylkesmennes oppsummering og tilrådning. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Kommunereform/KMD%20Mal%20for%20tilr%C3%A5dning.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016d, 27. januar). Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016e, 1. juli). Videre prosess for kommuner som ikke rakk å vedta sammenslåing innen 1. juli. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/videre-prosess-for-kommuner-som-ikke-rakk-a-vedta-sammenslaing-innen-1.-juli/id2506692/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016f). Prosessveiledersamling 18. og 19. februar 2015 [sic]. Upublisert manuskript [agenda].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016g). Program prosessveiledersamling. Upublisert manuskript [agenda].
- Leech, B. L., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., & Kimball D. C. (2013). Lessons from the “Lobbying and Policy Change” Project. I L. Mosley (Red), *Interview Research in Political Science* (s. 209-224). Ithaca: Cornell University Press.

- Norsk rikskringkasting. (2016, 3. oktober). Distriktsprogram – Nordland. Hentet fra <https://radio.nrk.no/serie/distriktsprogram-nordland/DKNO02018816/29-09-2016>.
- NOU 1992:15. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste seksjon statens trykking.
- SOU 1998:168. (1998). *I skærningspunktet*. Hentet fra <http://weburn.kb.se/sou/560/urn-nbn-se-kb-digark-5591940.pdf>.
- Statsministerens kontor. (2013, 16. oktober). Politisk plattform. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Stortingstidende (2015-2016). 4. mai – Muntlig spørretime. 2976-2998. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2015-2016/s160504.pdf>.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*: 2. Berkley: University of California Press.
- Werring, M. (kommer). *Rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Hvorfor blir flertallet for eller mot?* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo.
- Westerlund, L. (1993). *Länsförvaltningen: landshövdingarna, regeringsmakten och politiken i Finland åren 1809-1992*. Helsingfors: Förvaltningshistoriekommittén.

Vedlegg

Vedlegg 1: Rådata for indikatorene til reformbehov¹⁵

Fylke	Interkommunalt samarbeid	Region- oppsplitting	Økonomisk ubalanse	Lokal- demokrati	Struktur- kriteriet
Østfold	0,22	3,75	0,44	58,25 %	0,28
Akershus	0,09	30,00	0,50	63,55 %	0,05
Hedmark	0,59	3,50	0,55	61,20 %	0,27
Oppland	0,54	3,29	0,27	60,60 %	0,38
Buskerud	0,57	4,40	0,38	60,05 %	0,38
Vestfold	0,50	6,00	0,43	61,10 %	0,21
Telemark	0,61	2,57	0,56	59,70 %	0,39
Aust-Agder	0,47	3,00	0,40	61,00 %	0,27
Vest-Agder	0,93	3,17	0,13	61,65 %	0,27
Rogaland	0,54	3,86	0,19	61,25 %	0,31
Hordaland	0,39	3,33	0,55	64,35 %	0,30
Sogn og Fjordane	0,46	1,93	0,73	66,25 %	0,27
Møre og Romsdal	0,58	2,77	0,75	60,75 %	0,36
Sør-Trøndelag	0,80	2,80	0,56	63,70 %	0,28
Nord-Trøndelag	0,78	2,10	0,57	62,25 %	0,35
Nordland	0,59	1,65	0,66	61,65 %	0,18
Troms	0,50	2,08	0,75	61,80 %	0,33
Finnmark	0,21	1,12	0,58	60,00 %	0,00
<i>Median</i>	<i>0,54</i>	<i>3,08</i>	<i>0,55</i>	<i>61,23 %</i>	<i>0,28</i>

¹⁵ Fylkene er rangert etter fylkesnummer.

Vedlegg 2: Rådata for indikatorene for lokal tilslutning¹⁶

Fylke	Kommunenes preferanser	Innbyggernes preferanser	Progresjon i forhandlingsprosessen
Østfold	0,50	0,34	0,89
Akershus	0,59	0,31	0,50
Hedmark	0,86	0,32	0,23
Oppland	0,88	0,31	0,88
Buskerud	0,67	0,39	0,48
Vestfold	0,00	0,51	0,57
Telemark	0,72	0,35	0,44
Aust-Agder	0,73	0,25	0,53
Vest-Agder	0,47	0,41	0,87
Rogaland	0,54	0,35	0,69
Hordaland	0,52	0,45	0,94
Sogn og Fjordane	0,58	0,48	0,85
Møre og Romsdal	0,53	0,46	0,97
Sør-Trøndelag	0,36	0,52	0,88
Nord-Trøndelag	0,48	0,48	0,74
Nordland	0,82	0,29	0,59
Troms	0,75	0,24	0,88
Finnmark	0,68	0,34	0,26
<i>Median</i>	<i>0,58</i>	<i>0,35</i>	<i>0,72</i>

¹⁶ Fylkene er rangert etter fylkesnummer.

Vedlegg 3: Kilder til indikatorene for reformbehov, lokal tilslutning og til kodingen av tilrådingene

Indeks for reformbehov

- Interkommunalt samarbeid (IKS):

Statistisk sentralbyrå (2017). Barnevern. Hentet fra <http://www.ssb.no/tabell/04907>

- Regionoppsplitting:

Gundersen og Juvkam (2013). Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. (NIBR-rapport 2013:1). Hentet fra <http://www.nibr.no/filer/2013-1.pdf>.

- Økonomisk balanse:

Indikatoren er basert på et datasett med historiske data for inn- og utmeldinger av ROBEK som er lenket fra KMD (2017, 4. mai). Historikk 2001-2016. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/robek-2001-2015/id415536/>. Direkte lenke til datasettet:

https://www.regjeringen.no/contentassets/38d81a37c3e04a57a7cd6f1f54e01e9f/kopi-av-robek-oversikt_30_11.xlsx

- Lokaldemokrati:

Statistisk sentralbyrå (2015). Kommunestyre- og fylkestingsvalget. Hentet fra

<http://www.ssb.no/tabell/09475>

- Strukturkriteriet:

KMD (u.å.) Forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a2d1bd7961da456c9b107253cd54c31c/horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002.pdf>

Indeks for lokal tilslutning

- Kommunenes preferanser:

Til grunn for opptellingen av kommunale vedtak ligger fylkesmennenes tilrådinge. Disse er samlet hos KMD (2017, 27. mars) Kommunereformen – Fylkesmennenes oppsummeringer og tilrådinge. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereformen---fylkesmennenes-oppsummeringer-og-tilradinger/id2545420/>.

- Innbyggernes preferanser:

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

- Progresjon i forhandlings-prosessen:

Distriktssenteret (2017). Intensjonsavtaler. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/2015/03/20/intensjonsavtaler/>.

Kodingen av tilrådingene

Kodingen av fylkesmennes anbefalinger for hver enkelt kommune er basert på tilrådingene, som ble levert høsten 2016. Disse er samlet hos: KMD (2017, 27. mars) Kommunereformen – Fylkesmennes oppsummeringer og tilrådinger. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereformen---fylkesmennes-oppsummeringer-og-tilradinger/id2545420/>.

Vedlegg 4: Intervjuguide

Introduksjon

Tusen takk for at du har sagt ja til å delta i dette forskningsprosjektet. Som jeg nevnte i informantbrevet er jeg student ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, og er også tilknyttet prosessevalueringen av kommunereformen. Mitt bidrag er å skrive en masteroppgave om fylkesmennenes tilrådingen til ny kommunestruktur. Jeg ønsker å få vite mer om hvordan fylkesmennene tolket oppdraget de ble gitt, og hvordan de begrunnet tilrådingene. Det er på bakgrunn av ditt arbeid med tilrådingen i dette tidsrommet at jeg ønsker å stille deg noen spørsmål. Intervjuet er ment å vare i om lag 30 til 45 minutter.

Svarene du gir vil bli holdt konfidensielle. Som jeg skrev i informantbrevet kan innretningen på denne undersøkelsen gjøre det vanskelig å unngå at enkelte informanter identifiseres. Dersom du samtykker i å gjennomføre intervjuet, kan du stille som betingelse å kontrollere alle direkte sitater før de publiseres. Før jeg leverer oppgaven, vil jeg kontakte deg slik at du har mulighet til å sjekke sitatene jeg eventuelt vil bruke. Deltakelsen din er selvsagt frivillig, og du har når som helst muligheten til å trekke deg fra samtalen nå eller forskningsprosjektet senere.

For å lette etterarbeidet med intervjuet ønsker jeg å ta opp samtalen på bånd. Dette materialet vil utelukkende bli brukt til å ta notater fra intervjuet, og det er bare jeg og veilederen min som vil ha tilgang til det. Etter at prosjektet er ferdig vil lydopptakene bli slettet. Forventet prosjektslutt er 1. september 2017.

Samtykker du til at navnet ditt framgår i undersøkelsen?

Samtykker du til at samtalen tas opp på bånd?

All informasjon om prosjektet finner du i informantbrevet i e-posten jeg sendte deg.

Har du noen spørsmål du ønsker svar på før vi begynner?

Spørsmålene

Tema: Utgangspunktet for tilrådingene

1. Når det gjelder tilrådingen så ser jeg i oppdragsbrevet fra KMD fra november 2015 at departementet skriver at fylkesmennene sitat «skal gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket». Hvordan tolket dere dette oppdraget?
 - a. Så var det også dette med frivillighetsprinsippet. Hvordan tolket dere det?

2. Med tanke på prosessen som hadde vært med kommunene fram til da, hvilket utgangspunkt hadde dere for tilrådingen?
 - a. [Trekk inn relevante forhold fra fylket]

Tema: Utformingen av tilrådingene

3. Når det gjelder tilrådingen. Hvilke personer var med på å skrive denne?
4. Når det gjelder de konkrete anbefalingene dere gav, hvilke vurderinger lå til grunn?
 - a. Hvordan veide dere hensynet til hva faglige vurderinger tilsa om kommunestrukturen mot hensynet til at sammenslåinger i hovedsak skulle være frivillige?
 - i. Hvilke forhold vurderte dere som mulig grunnlag for at en kommune kunne anbefales slått sammen mot sin vilje, altså såkalt tvang? (manglende vedtak, lav oppslutning ved folkeavstemning, manglende intensjonsavtale).
 - b. Diskuterte dere innad i embetet på hvordan hensynene skulle veies mot hverandre i tilrådingen?
 - i. Var det ulike syn innad i embetet på hvordan de to hensynene skulle vektlegges i tilrådingen?
 - c. Diskuterte fylkesmennene seg imellom på hvordan hensynene skulle veies mot hverandre i tilrådingen?
 - i. Var det ulike syn mellom fylkesmennene på hvordan de to hensynene skulle vektlegges i tilrådingen?
 - d. Var oppdelingen av tilrådingen i anbefalinger «på kort og lang sikt» en måte å få vektlagt både faglige hensyn og hensynet til frivillighet?
 - i. [Trekk inn andre relevante forhold fra fylket].
5. Når det gjelder perioden tilrådingene ble utformet. Hvor fritt stod dere til å avgjøre dette selv?
 - a. Hva slags kontakt hadde dere med KMD?
 - i. Hvilke føringer la dette på utformingen av tilrådingene?
 - b. Hva slags kontakt hadde dere med de andre fylkesmennene?
 - i. Hvilke føringer la dette på utformingen av tilrådingene?

Tema: Fylkesmannsrollen

6. Nå vil jeg stille deg et litt annet spørsmål. Hva vil du si er fylkesmannens rolle generelt?

- a. Skilte den rollen fylkesmannen utøvde i forbindelse med tilrådingene seg fra den generelle rollen?

7. Det var de spørsmålene jeg hadde. Er det noe du ønsker å legge til, eller utdype?

Avslutning

Takk for at du tok deg tid til å snakke med meg. Jeg tar som nevnt kontakt med deg før innlevering av masteroppgaven for sitatsjekk. Hadde det forresten vært mulig å få en kopi av [det informanten nevnte som jeg ønsker kopi av].

Vedlegg 5: Standard oppfølgingsspørsmål/prompts

1. Kan du utdype dette?
2. Kan du gi eksempler på dette?
3. Hvilke premisser la der til grunn for denne vurderingen?
4. Var det entydig hvilke alternativer en skulle gå inn for?
5. Vurderte dere andre sider ved kommunene (f. eks ba-regioner, økonomi, avstander, inntektssystem, lokaldemokrati)

Vedlegg 6: Informantbrev

Mottakere: Informanter til intervjuundersøkelse

Dato: 9. februar 2017

Masterprosjekt om fylkesmannens tilrådinger i kommunereformen – forespørsel om intervju

Undertegnede er student på masterprogrammet ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. I perioden 2016-2017 er jeg tilsluttet den pågående prosessevalueringen av kommunereformen. Mitt bidrag er å skrive en masteroppgave om fylkesmennenes tilrådinger til ny kommunestruktur, som skal leveres juni 2017.

Undertegnede skal nå gjennomføre et antall intervjuer med aktører med tilknytning til fylkesmannen i Norge. Jeg vil i den forbindelse be deg om å stille opp på et intervju etter nærmere avtale. Dette er selvsagt frivillig, og samtykket til å delta kan trekkes så lenge prosjektet pågår uten at man må oppgi grunn. Intervjuet vil bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om fylkesmannsembetet og kommunereformen. Jeg håper du vil bidra til dette.

Undersøkelsens innretning kan gjøre det vanskelig å unngå at enkelte informanter identifiseres. Dersom du samtykker i å gjennomføre intervjuet, kan du stille som betingelse å kontrollere alle direkte sitater før de publiseres. Undersøkelsen er meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og blir gjennomført i henhold til UiOs forskningsetiske normer. Undertegnede har taushetsplikt. Ved prosjektslutt vil lydopptak bli slettet og datamaterialet anonymisert. Med dette menes at direkte personidentifiserbare opplysninger som navn slettes, og at indirekte personidentifiserbare opplysninger som e-post, adresser, navn på fylke og stillingstittel, endres eller slettes. Forventet prosjektslutt er 01. september 2017.

Undertegnede er kjent med at Yngve Flo i forbindelse med prosessevalueringen har gjennomført intervjuer med prosessveiledere, og at han senere vil kontakte fylkesmennene. Denne forespørselen knytter seg imidlertid til et selvstendig prosjekt.

Jeg vil ta nærmere kontakt i sakens anledning. Vennligst kontakt undertegnede (Hans Rasmus Glomsrud) for ytterligere opplysninger om prosjektet eller andre henvendelser.

Med hilsen,

Hans Rasmus Glomsrud
masterstudent,
Institutt for statsvitenskap, UiO

Jan Erling Klausen (veileder),
førsteamanuensis,
Institutt for statsvitenskap, UiO

Vedlegg 7: Informantliste våren 2016¹⁷

1. Marit Gilleberg, prosessveileder hos Fylkesmannen i Hedmark, 6. juni 2016.
2. Per Dehli, prosessveileder hos Fylkesmannen i Telemark, 7. juni 2016.
3. Silja Ildgruben, prosessveileder hos Fylkesmannen i Nordland, 8. juni 2016.
4. Jan-Peder Andreassen, prosessveileder hos Fylkesmannen i Troms, 9. juni 2016.
5. Anette Musdalslien, prosessveileder hos Fylkesmannen i Oppland, 10. juni 2016.
6. Runar Hannevold, prosessveileder hos Fylkesmannen i Buskerud, 27. juni 2016.

¹⁷ Intervjuene ble gjennomført av Yngve Flo i forbindelse med forskningsprosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government*.

Vedlegg 8: Informantliste våren 2017¹⁸

1. Per Dehli, prosessveileder i Telemark, 14. februar 2017.
2. Silja Ildgruben, prosessveileder i Nordland, 14. februar 2017.
3. Jan-Peder Andreassen, prosessveileder i Troms, 14. februar 2017.
4. Marit Gilleberg., prosessveileder i Hedmark, 15. februar 2017.
5. Sigbjørn Johnsen, fylkesmann i Hedmark, 16. februar 2017.
6. Hans Seierstad, prosessveileder i Oppland, 16. februar 2017.
7. Anette Musdalslien, prosessveileder i Oppland, 16. februar 2017.
8. Bård Pedersen, fylkesmann i Troms, 17. februar 2017.
9. Runar Hannevold., prosessveileder i Buskerud, 20 februar 2017.
10. Sigurd Tremoen., fylkesmann i Oppland, 22. februar 2017.
11. Kari Nordheim-Larsen, fylkesmann i Telemark, 22. februar 2017.
12. Hill-Marta Solberg, fylkesmann i Nordland, 23. februar 2017.
13. Runar Schau Carlsen, fylkesmann i Buskerud, 1. mars 2017.

¹⁸ Alle intervjuer ble gjennomført per telefon. I Buskerud, Oppland og Troms har assisterende fylkesmann ledet embetet på tidspunktet da tilrådingen ble levert.