

«Damned if you do and damned if you  
don't»

*En studie av Fylkesmannen i Buskeruds beslutningsatferd i  
kommunereformen*

Mikkel Hveding Ersdal



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap  
Våren 2017

UNIVERSITETET I OSLO

19.05.2017

Antall ord: 22810



# **Damned if you do and damned if you don't**

En studie av Fylkesmannen i Buskeruds beslutningsatferd i kommunereformen

© Mikkel Hveding Ersdal

2017

Damned if you do and damned if you don't

Mikkel Hveding Ersdal

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

Trykk: Reprosentralen, UiO

IV

# Sammendrag

I gjennomføringen av Solberg-regjeringens kommunereform ble den norske Fylkesmannen gitt et oppdrag. Fylkesmannen skulle være tilrettelegger og koordinator og sørge for at påbegynte prosesser ble avsluttet innen fristen for frivillig sammenslåing 1. juli 2016 (fase 1). Deretter skulle Fylkesmannen vurdere kommunenes vedtak opp mot reformens mål og levere en helhetlig tilrådning om ny struktur til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1. oktober 2016 (fase 2).

Det er en omstridt reform med stor lokal motstand i kommunene, noe som fører Fylkesmannen i en situasjon preget av krysspress. I denne studien undersøker jeg hvilken beslutningslogikk Fylkesmannen i Buskerud følger i en slik situasjon preget av krysspress. Samtidig viser jeg at den norske Fylkesmannen er noe vi kan kalle en statlig territoriell representant. Med en case-spesifikk problemstilling om Fylkesmannen i Buskeruds beslutningslogikk i kommunereformen besvarer jeg også en generell problemstilling om hvilken logikk statlig territoriale representanter følger når de fattet beslutninger i krysspressede situasjoner.

Jeg benytter meg av beslutningsteoriene konsekvenslogikk og passethetslogikk hvorav jeg har utarbeidet tre sett forventninger om hvordan Fylkesmannen ville handlet dersom hun fulgte en av de to logikkene. To forventninger er knyttet til konsekvenslogikk og tar utgangspunkt i Downs' byråkrattyper i byråkratlitteraturen. De to kaller jeg Teknokraten og Taktikeren. Utarbeidet fra passethetslogikk har jeg en forventning jeg kaller Passethetslogikeren.

Gjennom prosess-sporing finner jeg situasjoner i de overnevnte fase 1 og 2 av Fylkesmannens oppdragsperiode der jeg kan lokalisere karakteristikk som samsvarer eller ikke samsvarer de mine forventninger.

Jeg finner at Fylkesmannen i Buskerud i høy grad følger en konsekvenslogikk. Jeg finner også mulige sammenhenger som tyder på at Fylkesmannen la til grunn et mål de mente var optimalt for fylket som helhet, i tråd med de teknokratiske forventningene om ønsket utfall. Videre finner jeg sammenhenger som tyder på at Fylkesmannen deretter kunne gjøre tilpasninger etter lokale forhold i gjennomføringen av arbeidet. Jeg finner ikke belegg i for at Fylkesmannen i Buskerud fulgte en logikk om det passende etablert i fylkesmannskollegiet.

For den generelle problemstillingen argumenterer mine funn for at byråkrater, som den norske Fylkesmannen, i høy grad følger ulike variasjoner av konsekvenslogikk når de fatter beslutninger i krysspress.



# Forord

Jeg vil rette en stor takk til veileder Jan Erling Klausen for grundig veiledning, konstruktive innspill, inspirerende entusiasme, og ikke minst tålmodighet.

Takk til medstudenter og forskere i kommunereformgruppa for gode tilbakemeldinger gjennom hele prosessen, og takk til alle som frivillig og ufrivillig har lest korrektur.

Takk til informantene som stilte til intervju og gjorde oppgaven mulig å gjennomføre

En generell takk til alle i 9. etasje for oppløftende ord og kaffepauser, og til slutt en takk til gutta kutt for ekstra lange lunsjpauser og totalt avsporende diskusjoner.

Eventuelle feil og mangler ved oppgaven er mitt ansvar alene.

Oslo, 19. mai 2017

Mikkel Hveding Ersdal





# Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	V
Forord .....	VIII
Innholdsfortegnelse .....	X
1 Introduksjon .....	1
1.1 Innledning .....	1
1.2 Gjennomføring av oppgaven .....	2
2 Fylkesmannen.....	4
2.1 Innledning .....	4
2.2 Den norske Fylkesmannen.....	4
2.3 Fylkesmannen i en større kontekst .....	6
2.4 Bakgrunn for Fylkesmannens oppdrag.....	7
2.4.1 Ekspertutvalgets anbefalinger .....	7
Reformens mål .....	7
2.5 Fylkesmannen får oppdrag .....	7
Frivillighet eller tvang? .....	9
2.6 Sammenfatning .....	10
3 Teori .....	11
3.1 Innledning .....	11
3.2 Fylkesmannens dilemma .....	11
3.3 Beslutningsteori .....	12
3.4 Konsekvenslogikk .....	12
Konsekvenslogikk i byråkratlitteraturen .....	13
Teknokraten.....	14
Taktikeren.....	16
3.5 Passethetslogikk.....	17
Passethetslogikeren .....	18
3.6 Avsluttende kommentarer.....	18
4 Design, metode og data .....	20
4.1 Innledning .....	20
4.2 Design.....	20
Designets validitet .....	21

4.3	Metode .....	22
	Prosess-sporing: .....	22
	Kongruensanalyse .....	23
	Anvendelse av prosess-sporing og kongruensanalyse .....	24
	Intervju .....	24
4.4	Data.....	25
	Datamateriale .....	25
5	Caset .....	27
5.1	Innledning.....	27
5.2	Den nasjonale reformen.....	28
5.3	Fase 0: Før oppdraget offisielt var mottatt .....	30
5.4	Fase 1 .....	31
5.5	Fase 2.....	44
5.6	Etterfase .....	46
5.7	Kommunerrespondenters generelle vurderinger samlet sett.....	47
6	Drøfting .....	49
6.1	Innledning.....	49
6.2	Teknokraten .....	50
	Fase 0.....	50
	Fase 1.....	50
	Fase 2.....	52
	Etterfasen.....	53
6.3	Taktikeren.....	53
	Fase 0.....	53
	Fase 1.....	54
	Fase 2.....	57
	Etterfasen.....	57
6.4	Passethetslogikeren.....	58
	Fase 0.....	58
	Fase 1.....	58
	Fase 2.....	59
	Etterfasen.....	59
6.5	Sammenfattende drøfting: Atferdsmønster i prosessen.....	59

6.6	Hvilken logikk følger byråkrater i krysspress?.....	63
7	Konklusjon .....	64
8	Litteratur:.....	67
	Litteratur:.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
9	Vedlegg .....	74
9.1	Vedlegg 1: Intervjuguide .....	74
9.2	Vedlegg 2: Intervjurespondenter .....	76

# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

Hva gjør du dersom to viktige personer har forventninger til deg, men du klarer ikke stå til begges forventninger samtidig?

I denne oppgaven vil jeg undersøke hvordan byråkrater fatter beslutninger når de havner i krysspress der de må forholde seg til aktører over og under seg i styringskjeden. Krysspress «[...] en situasjon som oppstår når en person skal ta en beslutning i en sak, men er preget av motiver og ønsker som ikke lar seg forene» (Berg, 2014).

For oppgaven har jeg en både en generell og en case-spesifikk problemstilling, og jeg vil bruke den case-spesifikke til å besvare den generelle. Den generelle problemstillingen er:

(1) *Hvilken beslutningslogikk følger byråkrater i krysspress?*

For å studere dette fenomenet trenger jeg et tilfelle av fenomenet som kan studeres nærmere, altså et tilfelle hvor en byråkrat befinner seg i et krysspress der beslutninger må fattes.

Den norske Fylkesmannen er en byråkrat. Ved å studere den norske Fylkesmannens beslutningsvalg under kryssende press kan jeg fortelle noe om hvordan andre byråkrater vil kunne gå frem for å fatte beslutninger.

Den norske Fylkesmannen har de siste årene vært i et slikt krysspress ettersom de har spilt en sentral rolle i gjennomføringen av den norske regjeringens kommunereform. Reformen har blant annet som mål å gjøre kommunene klare for fremtidige utfordringer ved å slå dem sammen til større og mer robuste kommuner, til stor motstand fra et flertall av de norske kommunene.

«Slik det ser ut nå (juni 2016) vil et stort flertall av landets kommuner fortsette som før tross tre års reformarbeid, millioner av kroner til utredninger, utallige konsulentrapporter og tidkrevende forhandlinger» (Sandvik og Grønli, 2016).

Etter et lengre oppdrag med rollen som tilrettelegger og koordinatører i en omstridt kommunereform leverte de norske fylkesmennene høsten 2016 en tilråding til Kommunalminister Jan Tore Sanner og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tilrådingen skulle fylkesmennene vurdere den helhetlige kommunestrukturen i sine respektive fylker.

«Tilhengere av reformen berømmer fylkesmennene for å være offensive og modige. Motstanderne kritiserer dem for å spille en altfor politisk rolle og å overprøve lokaldemokratiet. Reaksjonene viser at kommunereformen er et stjerneeksempel på fylkesmennenes motsetningsfylte rolle.» (Krossli, 2016)

Slik beskriver journalist Jan Inge Krossli stemningen i kommunetidsskriftet Kommunal rapport, og han fortsetter artikkelen med å referere til kritikk om at regjeringen skyver Fylkesmannen foran seg (Krossli, 2016).

I den krysspressede rollen Krossli omtaler som motsetningsfylt har den norske Fylkesmannen som sagt arbeidet i flere år, og kan dermed anses å være en byråkrat som befinner seg i et krysspress der beslutninger må fattes. I litteraturen beskrives ulike logikker for beslutninger jeg vil benytte i en analyse av dette fenomenet, og jeg velger Fylkesmannen i Buskeruds beslutningsatferd som tilfelle av fenomenet jeg vil studere. Den case-spesifikke problemstillingen jeg vil besvare for å kunne si noe om min generelle problemstilling er:

(2) *Hvilken beslutningslogikk fulgte Fylkesmannen i Buskerud i sitt arbeid med kommunereformen?*

Oppgaven vil i hovedsak dreie seg om å besvare den case-spesifikke problemstillingen. Den generelle problemstillingen vil trekkes inn i kapittel 6 i oppsummeringen av funnene til det case-spesifikke.

## 1.2 Gjennomføring av oppgaven

Som sagt i 1.1 ovenfor vil jeg i denne oppgaven studere et tilfelle av byråkraters beslutningstagning i krysspress. Tilfellet er Fylkesmannen i Buskeruds arbeid med kommunereformen fra 2014 til 2016. Fokuset for oppgaven er å besvare den case-spesifikke problemstillingen *hvilken beslutningslogikk fulgte Fylkesmannen i Buskerud i beslutninger i sitt arbeid med kommunereformen*, for å avslutningsvis kunne trekke konklusjoner om hvordan funnene kan svare på den generelle problemstillingen: *Hvilken beslutningslogikk følger byråkrater i krysspress?*

Jeg begynner oppgaven med et informerende kapittel, kapittel 2, om den norske Fylkesmannen og deres oppdrag i kommunereformen

I kapittel 3 kalt Teori presenterer jeg beslutningsteoriene jeg vil bruke for å analysere Fylkesmannens beslutningsatferd med, konsekvenslogikk og passethetslogikk. Jeg har videre utarbeidet tre sett med forventninger av de to logikkene. Forventningene kalles teknokraten, taktikeren og passethetslogikeren.

I kapittel 4 kalt Design, metode og data presenterer jeg; studiens design, et design med ett case og *within-case*-studie; analysemetodene jeg bruker, prosess-sporing og kongruensanalyse; og datamaterialet.

I kapittel 5 kalt Caset presenterer jeg alt datamateriale jeg har samlet for studien i en kronologisk rekkefølge med utgangspunkt i ulike faser jeg deler prosessen inn i.

I kapittel 6, Drøfting, drøfter jeg hvorvidt datamaterialet stemmer overens med mine teoretiske forventninger om teknokraten, taktikeren og passethetslogikeren. Her oppsummerer jeg et potensielt mønster i Fylkesmannens beslutningsatferd som kan gi svar på den case-spesifikke problemstillingen. Deretter trekker jeg linjer til den generelle problemstillingen om hva dette kan fortelle om statlig territorielle representanters beslutningsatferd i krysspress slik som Fylkesmannens situasjon i kommunereformen.

Til slutt følger en konklusjon i kapittel 7.

## 2 Fylkesmannen

### 2.1 Innledning

Jeg skal analysere Fylkesmannens rolle i iverksettingen av en statlig reform, og det vil være nødvendig å beskrive hovedtrekkene og begrunnelsen for reformen for å kunne gjennomføre en slik analyse. Ettersom det er Fylkesmannen som er i fokus for studien anser jeg kommunereformen å være et eksempel på et arbeid der en kan studere Fylkesmannens rolle.

I dette kapitlet presenterer jeg den norske Fylkesmannen og denne institusjonens roller og funksjon i det norske samfunnet. Videre i kapitlet presenterer jeg den bakgrunnsinformasjonen jeg mener er nødvendig for å forstå forutsetningene Fylkesmannen hadde for sin rolle i kommunereformen. Utdypende informasjon om kommunereformen vil følge i kapittel 5, sammen med empiri om Fylkesmannen i Buskeruds arbeid.

### 2.2 Den norske Fylkesmannen

Fylkesmannen, eller amtmannen som embetet tidligere ble kalt, skulle allerede i 1685 representere, fremme og forsvare interessene til statsmakten gjennom sitt embete i distriktene. Samtidig skulle de fremme interessene til distriktet de tjente i, eller "hva Amtet kan komme til Gavn og Bedste" (Flo, 2014, s.16-17). Vi skulle komme helt frem til 1981 før fylkesmanninstruksen fra 1685 ble endret til noe liknende den vi har i dag. Fylkesmannen har altså en lang historie i Norge, og beskrives på regjeringens hjemmesider som et statlig forvaltningsorgan. Dette gjør Fylkesmannen til en del av byråkratiet, og kan derfor også omtales som en byråkrat. Som et statlig forvaltningsorgan er Fylkesmannen underlagt et departement som har det administrative etatsstyringsansvaret, og ansvaret for samordning av oppgaver de øvrige departementene legger til Fylkesmannen. I dag er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som har ansvaret for fylkesmannsinstitusjonene i Norge. Regjeringen Solberg flyttet ansvaret fra det tidligere Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet (FAD) (regjeringen, 2016a. Flo, 2014, s.16-17).

Fylkesmanninstruksen er en lov som definerer Fylkesmannens mandat og plikt, og består av instruks for rollene som (1) kongens og regjeringens representant, en rolle som (2) samordningsaktør, som (3) veileder, (4) organisator og (5) Informatør.



I instruksen slik vi kjenner den av lov i dag heter det 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. Fylkesmannen skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. [...]" (Fylkesmanninstruksen, 1981, §1).

Vi ser av formuleringene at innholdet og intensjonene ikke har endret seg stort de siste århundrene. Som Kongens og Regjeringens representant driver Fylkesmannen med tilsyn av kommunene, fungerer som klagebehandler og behandler andre innsigelser. Videre instrueres Fylkesmannen i dag å være underlagt det ansvarlige departementet, utføre oppdrag gitt fra statlig hold, orientere regjering og sentraladministrasjon om viktige spørsmål i fylket samt fremme forslag til løsninger hvis nødvendig – etter eget skjønn. Som (2) samordningsaktør er Fylkesmannen det mest sentrale bindeleddet mellom staten og kommunene og skal sørge for et best mulig samarbeid. Fylkesmannen «[...] skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket» (Fylkesmanninstruksen, 1981, §3).

Som (3) veileder skal Fylkesmannen gi nødvendig veiledning og bistand til kommuner og fylkeskommuner i arbeid relatert til samfunnsoppgaver, og drive nødvendig informasjonsformidling mellom de tre styringsleddene. (Fylkesmanninstruksen, 1981, §7).

Organiseringsrollen dreier seg hovedsakelig om egen drift, og som en aktør underlagt departementet må Fylkesmannen behandle saker tillagt embetet (Fylkesmanninstruksen, 1981). Departementene er igjen er underlagt den til enhver tid sittende regjering, og det er også fylkesmennene. (Fornyings-, Administrasjons- og Kirke departementet, 2012, s.19). FAD skrev en rapport om fylkesmannsrollen i 2012. I rapporten står det at embetene har «[...] departementer, direktorater og sentrale tilsyn som oppdragsgivere og i hovedsak kommunene som adressater» (Fornyings-, Administrasjons- og Kirke departementet, 2012, s.8). Etter deres tolkning må ikke Fylkesmannens rolle som formidler av lokale interesser komme i konflikt med rollen som kongens og regjeringens representant (Fornyings-, Administrasjons- og Kirke departementet, 2012, s.18).

Når det kommer til (4) «initiativ som finnes påkrevd» slik instruksjonen lyder er mye overlatt til Fylkesmannens skjønn fordi det ikke eksisterer noen reguleringsmekanismer til å regulere dette initiativet. FAD poengterer derfor at det bør være en hovedregel at disse initiativene baseres «[...] på faglige vurderinger og så langt som råd i samråd med kommunale organer og med den nødvendige respekt for de lokale og regionale folkestyret.» (Fornyings-, Administrasjons- og Kirke departementet, 2012, s.18)

Med dette beskriver FAD Fylkesmannen videre å være "[...] et bindeledd mellom nasjonal politikk og det lokale folkestyret og [...] dermed en aktør i forhold til en av de største spenningene i norsk offentlig forvaltning" (Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet, 2012, s.7). Historiker Yngve Flo (2014) omtaler dette på en liknende måte i epilogen i sin bok om Fylkesmannens historie der Fylkesmannen beskrives som en balansekunstner i et mandat med spenninger, motsetninger og ambivalens (Flo 2014, s.693). Dette begrunner han blant annet med at Fylkesmannen skal sørge for at kommunene retter seg etter statlige pålegg, og samtidig må inspirere til lokal aktivitet og verne om retten til selvstyre (Flo 2014, s.693).

Til sist skal Fylkesmannen som (5) informatør «[...] holde de 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» (Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet, 2012, s.19).

## **2.3 Fylkesmannen i en større kontekst**

Flo (2014, s.31) skriver i sin bok om Fylkesmannens historie at Fylkesmannen er i «slekt» med andre i liknende stillinger rundt om i verden. Eksempelvis prefekter og guvernører. Tetttest er familiebåndene til de nordiske embetene, altså «den nordiske embetsmannen». På den svenske regjeringens nettside omtales embetet, kalt *länshövding*, å ha tilsynsansvar, være en samordningsmyndighet og en klageinstans. Embetet har også i oppgave å sørge for at nasjonale mål gjennomføres lokalt (Regeringskansliet, 2014). Forholdsvis nært beslektet til den norske Fylkesmannens oppgaver. I en svensk offentlig utredning hevdet også en av *länshövdingene* i et intervju at embetet naturligvis hadde en *dubbel roll* (SOU 1998: 168, 1998, s.40), noe som også kan minne om den beslektede norske Fylkesmannen som balansekunstner i en spenningsfylt rolle. En felles omtale for slike embeter i byråkratiet er *state territorial representatives*, altså statlig territorielle representanter (Flo, 2014, s.31).

## **2.4 Bakgrunn for Fylkesmannens oppdrag**

### **2.4.1 Ekspertutvalgets anbefalinger**

I to forskningsrapporter begrunner regjeringens ekspertutvalg ti kriterier kommuner måtte oppnå for å ivareta oppgavene de før reformen var tildelt, vurderer oppgaver som kunne overføres kommunene, og presenterer tre anbefalinger for en god kommunestruktur som senere skulle være sentrale i defineringen av hovedmålene for kommunereformen. Den første er (1) et befolkningsgrunnlag på 15 000 – 20 000. Den andre anbefalingen var (2) at kommunestrukturen bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og den tredje (3) å redusere statlig detaljstyring samt at ordninger for lokal politisk deltagelse burde videreutvikles for å gjøre lokaldemokratiet mer slagkraftig.

(Vabo m.fl., 2014, s.127-135)

### **Reformens mål**

Basert på ekspertutvalgets forskning utarbeides en meldingsdel tilhørende en proposisjon til kommunereform. Regjeringen vil at «Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner» (Kommunal-, og moderniseringsdepartementet, 2014a, s.29). Det defineres videre fire hovedmål for reformen. (1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, (2) helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, (3) bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, og (4) styrket lokaldemokrati.

## **2.5 Fylkesmannen får oppdrag**

Regjeringen ønsket at Fylkesmannen skulle ha en sentral rolle i gjennomføringen av denne reformprosessen. På grunn av Fylkesmannens kunnskap om fylket og fylkets eventuelle utfordringer ble embetet ansett å være å være godt egnet til en rolle som tilrettelegger og koordinator overfor kommunene. Dette ga regjeringen uttrykk for i et oppdragsbrev som ble sendt fylkesmennene 24. juni 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b)

I dette oppdragsbrevet sto det at Fylkesmannen skulle gjøre seg kjent med sammenslåingsprosessene som allerede var i gang, og tilby støtte. Videre ble det opplyst om at Fylkesmannens oppgave var å vurdere helheten i regionen, og se til at de igangsatte prosessene ble avsluttet innen våren 2016.

«Også deling av kommuner kan komme opp som spørsmål, og departementet vil peke på at grenser kan trekkes på nytt» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). Fylkesmannen skulle videre legge til rette for endringer av strukturen på tvers av fylkesgrenser og allerede etablerte kommunegrenser.

I forbindelse med utførelsen av dette arbeidet tilbød KMD økonomisk støtte til en prosessveileder til hvert fylkesmannsembete. Prosessveilederen skulle bidra til koordinering og tilrettelegging ved å være en mulig kontaktperson for kommunene samt rådslå seg med Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) om nødvendig. Departementet skulle også utvikle en nettside med faktaoppsett om kommunenes befolkningsutvikling, behov for arbeidskraft i de ulike sektorene, økonomisk drift og kapasitet tilknyttet tjenesteproduksjon og pendlingsdata. Denne nettsiden kunne aktørene basere faglige vurderinger om utfordringsbildet på. I forbindelse med sammenslåing skulle kommunene diskutere og vurdere sammenslåing, samt komme med et vedtak innen våren 2016. Vedtakene skulle sendes til Fylkesmannen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b).

«I tillegg skal Fylkesmannen på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helheten i regionen og fylket. I Fylkesmannens tilbakemelding til departementet bes det om at det blir gjort en vurdering om vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen, jf. kap. 4 i kommuneproposisjonen for 2015» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b).

30. november 2015 sendte Statsråd Sanner fylkesmennene et oppfølgingsbrev. Brevet var en utdypning av oppdraget. Det ble informert om at alle kommuner har utredningsplikt i kommunereformen, og at dette betyr at kommunene skal ta aktivt del i reformen.

«Dette inneber blant annet å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s.1).

Videre heter det at «Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med sin tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s.2). Departementet ber om å få denne tilrådingen innen 1. oktober 2016. Senere sender departementet fylkesmennene en mal for denne tilrådingen, der det er en åpning for å tilråde strukturendringer 'nå', som vil si i denne stortingsperioden, eller å vurdere om intensjonsavtaler som ikke førte frem kan være grunnlag for videre prosesser på sikt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016c).

## Frivillighet eller tvang?

I 1995 vedtok stortinget at kommuner ikke skal måtte bli slått sammen dersom «[...] kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s.135).

Kommunal- og forvaltningskomiteen i Stortinget la frem sin innstilling til Stortinget, og flertallet i komiteen bestående av Høyre (H), Fremskrittspartiet (FrP), Kristelig folkeparti (KrF) og Venstre (V) la til grunn at

«[...] sammenslåinger som er basert på lokale ønsker og friviljugheit, òg gir dei beste resultat. Difor er òg friviljugheit eit grunnleggjande premiss for arbeidet med kommunereforma. (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014, s.41).

Komiteemedlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre registrerer at det er hevdet at «[...] regjeringa i kommunereforma vil bruke tvang» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014, s.41). Videre understreker de at «[...] tvang ikkje er ein del av regjeringa si melding til Stortinget og heller ikkje intensjonen» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014, s.41). De samme medlemmene påpeker at det regjeringen derimot har sagt er at det i spesielle tilfeller kan gjøres stortingsvedtak som avviker fra lokale vedtak, men at dette kun er aktuelt i få tilfeller og at det er «[...] feil å gje inntrykk av at dette er ein reform basert på tvang» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014, s.42).

Det var videre bred politisk enighet (Ap, H, FrP, KrF og V) i Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling om at

«[...] det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser. Dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.» (kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014, s.42)

I mai 2016 ble kommuneproposisjon 2017 lansert, den tredje utgaven av kommuneproposisjonen. Dette er etter at Fylkesmannen har fått utdypingsbrev om oppdraget. Her heter det at «Med bakgrunn i fylkesmennenes oppsummering og tilrådninger legger regjeringen fram en proposisjon for Stortinget våren 2017» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s.34). Altså er vektleggingen av lokale vedtak fjernet fra proposisjonen. Påfølgende reagerer Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti i kommunalkomiteen og anbefaler regjeringen på det sterkeste «[...] å følge frivillighetslinjen

ved at kommunenes egne anbefalinger legges til grunn for proposisjonen som skal fremmes for Stortinget våren 2017» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s.32).

## **2.6 Sammenfatning**

Den norske Fylkesmannen kan sees på som en statlig territoriell representant, og har med dette lovfestede oppgaver og roller. I forbindelse med regjeringens kommunereform innebærer dette mandatet en oppgave om å være tilrettelegger og koordinator ovenfor kommunene, samt å levere en tilrådning om ny kommunestruktur i fylket. Spenningen Fylkesmannen er utsatt for kan komme til syne i dette arbeidet fordi Fylkesmannen fungerer som et bindeledd i et potensielt krysspress fra staten og kommunene.

Fylkesmannens rolle i reformarbeidet velger jeg å dele i to faser fordelt over ulike tidsperioder. Fase 1 er fra oppdragsbrevet mottas i juli 2014, til fristen for frivillig kommunesammenslåing går ut. Fase 2 er fra fristen går ut, til Fylkesmannens tilrådning må leveres departementet, 1. oktober 2016.

## 3 Teori

### 3.1 Innledning

Først i dette kapitlet presenteres Fylkesmannens dilemma forårsaket av krysspresset han eller hun befinner seg i.

I et slikt dilemma må det fattes en beslutning. Nedenfor gjør jeg først rede for Fylkesmannens dilemma, og deretter presenterer jeg beslutningsteoriene konsekvenslogikk og passethetslogikk. Jeg begynner med å utrede hva konsekvenslogikk er og hvordan konsekvenslogikk er avgjørende for byråkratlitteraturen, som er relevant ettersom Fylkesmannen er en byråkrat. Deretter følger to forventninger til hvordan Fylkesmannen kan ha benyttet konsekvenslogikk i sitt arbeid med kommunereformen. Det er to forventninger kalt Teknokraten og Taktikeren som er inspirert av Anthony Downs litteratur om byråkraters bruk av konsekvenslogikk.

Deretter utreder jeg passethetslogikk, og presenterer en forventning til hvordan Fylkesmannen kan ha fulgt en logikk om det passende i arbeidet med kommunereformen.

### 3.2 Fylkesmannens dilemma

Dilemmaet oppstår når Fylkesmannen som etter punkt én (1) er statens og regjeringens representant i fylket, møter (4) Fylkesmannen som initiativtaker, som etter lovteksten skal «[...] virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd» (Fylkesmanninstruksen, 1981, §1). FAD (2012, s.18.) poengterer i sin rapport at mye er overlatt Fylkesmannens eget skjønn fordi det ikke eksisterer noen mekanismer til å regulere dette initiativet. Videre poengterer FAD at det derfor bør være en hovedregel at disse initiativene baseres «[...] på faglige vurderinger og så langt som råd i samråd med kommunale organer og med den nødvendige respekt for de lokale og regionale folkestyret» (Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet, 2012, s.18). Simpelt forklart skal Fylkesmannen representere staten ovenfor kommunene og kommunene ovenfor staten.

Som sagt i 2.2 beskriver FAD Fylkesmannen som et bindeledd mellom nasjonal politikk og det lokale folkestyre. Dette gjør at Fylkesmannen befinner seg i en av de største spenningene i norsk offentlig forvaltning (Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet, 2012, s.7). Videre i 2.2 kaller Flo (2014) Fylkesmannen derfor for en balansekunstner i et mandat med spenninger, motsetninger og ambivalens (Flo 2014, s.693).

Dilemmaet går dermed hovedsakelig ut på at Fylkesmannen må bevege seg i skjønnsrommet som strekker seg mellom ytterkantene å være regjeringens reformagent, eller kommunenes beskytter. Siden kommunereformen er en prosess som angår alle kommunene samtidig med et spørsmål om deres eksistens, er det grunn til å tro at denne situasjonen er utenom det vanlige. Dette medfører at krysspresset, og dermed spenningene FAD og Flo snakker om blir ekstra tilspisset.

Her kommer beslutningsteoriens logikker kommer inn i bildet. Ut ifra teoriene er det rimelig å forvente at Fylkesmannen velger å følge en konsekvenslogikk eller en passendelogikk i dette tilspissede dilemmaet.

### **3.3 Beslutningsteori**

Brunson og Brunson skiller beslutning fra handling ved at folk handler hele tiden, mens beslutninger ikke er noe man bestandig holder på med. En beslutning handler om å ta en avgjørelse og kan defineres som et valg mellom to eller flere alternativer (Brunson og Brunson, 2015, s.11-13). Brunson og Brunson skriver om flere typer logikker individer og aktører følger når de skal fatte en beslutning. Blant disse er konsekvenslogikk og passendelogikk.

I kommunereformprosessen står Fylkesmannen ovenfor et krysspress der det må fattes en beslutning. Altså velge mellom ulike måter å løse dilemmaet krysspresset fører til.

Beslutningsteoriene jeg presenterer nedenfor er konsekvenslogikk og passethetslogikk.

### **3.4 Konsekvenslogikk**

*«In a logic of consequentiality, behaviors are driven by preferences and expectations about consequences» (March & Olsen, 1989, s.160).*

Logikken handler hovedsakelig om å velge alternativet som mest sannsynlig gir deg det utfallet du ønsker å oppnå. «De som benytter konsekvenslogikk, prøver å se fremover» skriver Brunson og Brunson (2015, s.16). Når en beslutning skal tas har aktøren preferanser om hvilket resultat de vil oppnå. Blant ulike handlingsalternativer velger de den handlingen de antar gir et resultat nærmest mulig det ønskede utfallet. Med andre ord, aktørene forsøker ved rasjonelle valg å oppnå en nyttemaksimering av handlinger for å i høyest mulig grad oppnå ønskede konsekvensene. (March og Olsen, 1989, s.160. Brunson og Brunson, 2015, s.16). Rasjonelle



valg følger en systematisk gjennomgang av konsekvenslogiske resonnerer. Beslutningstakere må spørre seg: Hva er mine alternativer; hva er mine verdier; hva er konsekvensene av mine alternativer for mine verdier; og til sist velge det alternativet som har de beste konsekvensene (March og Olsen, 1989, s.23). Til dels overlappende hevder Simon at for å handle rasjonelt bør man kunne klarlegge og rangere sine preferanser i forhold til hverandre; «[...] bør undersøke alle tenkbare handlingsalternativer [...]»; «[...] bør undersøke alle konsekvenser som er relevante [...]»; bør «[...] sammenlikne alle tenkelige konsekvenser med sine forskjellige preferanser [...]»; og bør tenke på hele fremtiden beslutningen vil ha konsekvenser (Simon, 1957/1965).

Konsekvenslogikk skiller seg fra passethetslogikk ved at en som følger passethetslogikk velger handling rasjonelt med tanke på atferd, fremfor utfall.

## **Konsekvenslogikk i byråkratlitteraturen**

I Max Webers klassiske byråkrati er en byråkrat et individ i en stilling i et større system preget av regelstyring, forutsigbar likebehandling, upersonlighet og profesjonell tjenesteytelse. En slik byråkrat kalles en nøytral og forutsigbar iverksetter (Weber, 2010, s.97-99). Et byråkrati med slike nøytrale og forutsigbare iverksettere fungerer som et instrument. Med et slikt byråkrati vil regjeringen dermed kunne organisere gjennomføringen av reformer ved å sette i gang byråkratimaskineriet, og vente på det planlagte og ønskelige utfallet.

I senere tid skriver Anthony Downs (1967) at byråkrater følger en form for egeninteresse. Altså at byråkrater ikke er nøytrale og forutsigbare instrumenter slik Weber beskrev dem, men at de derimot har en egen agenda. Downs skriver at det finnes forskjellige byråkrattyper med forskjellige egeninteresser, som mellom altruisme og egoisme. I svært forkortet redegjøring er en byråkrat altruistisk dersom han eller hun er lojal til samfunnets og nasjonens interesse som helhet, og egoistisk dersom byråkraten søker å maksimere personlige interesser. I dette spekteret plasserer Downs fem forskjellige byråkratskikkelser alt etter hvilke mål de har satt seg fore. Teoretisk forstås det slik at byråkratenes handlinger er rasjonelt kalkulerte for å nå på forhånd fastsatte mål – altså følger de en konsekvenslogikk. De fem typene er to egosentrerte og tre altruistiske. De egosentrerte er Conservers og Climbers. De på den altruistiske siden er Statesmen, Zealots og Advocates. Climbers ønsker i høyeste grad å maksimere egen makt, inntekt og prestisje, og ønsker alltid å forbedre sin egen posisjon. Zealots handler med oppfatningen om at offentlig interesse er relatert til enkeltstående prosjekter og mål. De bruker sin energi til å kjempe for at dette målet eller prosjektet blir gjennomført og

oppnådd. Advocates anser samfunnets helhetlige interesse å være svært nært knyttet deres byråkratiske avdelings mål. Derfor jobber de hardt for at avdelingen skal oppnå disse målene, og er altruistiske ved å være lojale til sin organisasjon. De to gjenstående byråkrattypene er statsmen og konserver, eller statsmannen og konservereren. Det er disse jeg tar utgangspunkt i i det videre arbeidet med teoretiske forventninger til Fylkesmannens konsekvenslogiske atferd. (Downs, 1967, s.79-112)

Statsmannen er de mest altruistiske byråkratene. Statsmenn er som sagt lojale til samfunnet og nasjonen som helhet. De anser samfunnets beste å være å arbeide for brede politiske mål. Uavhengig av hvilken stilling de besitter fungerer disse målene som retningslinjer. Dermed er disse målene også meget stabile over tid. I praksis er dette vanskelig å utøve. Faglig spesialisering eller annen spesialisering relatert til stillingen fører ofte til at statsmannen må forholde seg til mindre seksjoner innad byrået sine mål selv om disse kan trosse de store idealistiske retningslinjene. Stillingen presser dem til å handle som andre typer byråkrater. Holder de seg som statsmenn vil de altså underspille sin stilling. Derfor er statsmenn ofte i bunnen av hierarkiet, men dukker opp igjen i toppen som en leder som må se helheten, slik som Fylkesmannen. Til spørsmålet om hvilke konsekvenser Fylkesmannen prøver å maksimere, er svaret nærliggende 'det optimale for samfunnet som helhet' dersom Fylkesmannen er en statsmann. (Downs, 1967, s.79-112)

En mer egoistisk type byråkrat er konservereren. konservereren søker å maksimere beleiligheten og sikkerheten rundt sitt virke. Sikkerheten med tanke på å opprettholde eksisterende nivå av inntekt og andre goder, og beleilighet ved å minimere anstrengelser ved arbeidet. De motsetter seg endring med mindre det er nødvendig for å opprettholde status quo (Downs, 1967, s.79-112). Til spørsmålet om hvilke konsekvenser Fylkesmannen prøver å maksimere er svaret noe nærliggende å maksimere sannsynligheten for å bevare en 'komfortabel situasjon'.

## **Teknokraten**

Statsmannen har som sagt interesse av å yte det beste for samfunnet som helhet. Målet med reformen er å sørge for en robust kommunesektor som kan møte fremtidens utfordringer, altså relativt overlappende. Forskning ligger til grunn for argumentene i reformen. Å styre basert på forskning kan kalles en teknokratisk atferd. Betegnelsen kommer av betydningen av teknokrati som et ferdighetsstyre. I statsvitenskapelig leksikon anses teknokrati som et teknikkens herredømme, der «[...] teknisk-vitenskapelige eksperter sikrer sakkunnskapens forrang i

politikk og økonomi ved at politisk-administrative beslutninger overlates til folk med spesielle ferdigheter ervervet gjennom utdannelsen» (Østerrud, 2007, s.273-274). En statsmann som legger forskningen til grunn og som på bakgrunn av dette søker en optimal kommunestruktur kan sies å ha en teknokratisk atferd. Statsmannen tilføyd dette resonnementet vil jeg heretter kalle 'Teknokraten'.

Oppsummert legger teknokraten sin lit til forskning, og at løsninger forankret i forskning er å foretrekke. I denne sammenheng er dette forskningen lagt til grunn for kommunereformen, altså regjeringens mål skrevet i reformens dokumenter, inkludert ekspertutvalgets forarbeid.

Som March og Olsen sier bør en konsekvenslogisk beslutningstaker til sist velge det alternativet som har de beste konsekvensene (March og Olsen, 1989, s.23). I lys av dette vil teknokraten i praksis forsøke å få den endelige konsekvensen til å bli den 'optimale' kommunestruktur i sitt fylke. Teknokraten vil forsøke å oversette reformens mål til sitt fylke, altså selv vurdere hvordan målene best realiseres i sitt fylke. Fylkesmannen som teknokrat vurderer derfor hvilke endringer som er nødvendig for å oppnå reformens visjon om en sterkere og mer robust kommunesektor ved å systematisk ta for seg reformens fire mål. Dette kan innebære å arbeide for å unngå oppdeling av sammenhengende tettsteder og å unngå at sammenhengende bo- og arbeidsregioner ligger i flere kommuner. Teknokraten vil og arbeide for å unngå at kommuner blir for små. De bør helst nå en befolkning opp mot 15-20 000 innbyggere. Dermed er ivaretagelsen av reformens mål konsekvensen teknokraten styrer etter, med en utpreget kunnskapsbasert strategi.

Med en slik målsetting er det lite rom for å inngå kompromiss med kommuner som er imot den 'optimale' strukturen. Og ettersom Fylkesmannen skulle levere en tilrådning om kommunestrukturen i fylket etter at kommunene hadde gjort sine vedtak innen 1. juli 2016 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015) var det heller ikke spesielt nødvendig å komme til enighet med kommunene. Gjennom kontakt Fylkesmannen hadde med kommunene i rollen som støtte og tilrettelegger kunne Fylkesmannen drive informering om reformen og dens argumenter, samt arbeide for å få fart på prosessene. I sammenheng med dette presse kommunene til å ta nabopraten. Dersom den optimale strukturen skulle etableres kunne det være nødvendig å argumentere med kommunene som ikke så seg enige for å få fortgang på prosessen, uten å la sin egen vurdering påvirkes og vike på kravene.

I tilrådnigen til departementet ville teknokraten innstille på den 'optimale' strukturen uten å tilpasse etter kommunenes eventuelle motstridende ønsker.

## Taktikeren

Nummer to av tre atferder er en realisering av Downs' konserverer. Konservereren opptrer som nevnt taktisk for å maksimere beleiligheten og sikkerheten rundt sin stilling. Sett i sammenheng med Fylkesmannens arbeid med kommunereformen kan en forvente at Fylkesmannen handler taktisk for å «overleve» prosessen uten å skade sitt forhold til departement og regjering på statlig nivå, og kommunene på lokalt nivå.

Fylkesmannen er klar over at reformen er omstridt. Den skal være basert på frivillighet, og det er tvilsomt at kommunene vil akseptere at rene teknokratiske kriterier skal ligge til grunn. Dette gjør situasjonen mer komplisert, og Fylkesmannen vil forsøke å tilfredsstille begge parter for å opprettholde et godt forhold. Dette fører ikke nødvendigvis til at han må gi slipp på konsekvenslogikken. Ettersom reformens mål kan innebære å gå på tvers av kommunenes frivillighet vil Fylkesmannen finne en balanse hvor sammenslåinger blir støttet uten at frivilligheten blir brutt. Vi kan tenke oss at Fylkesmannen definerer konsekvensen han ønsker å oppnå mer generelt enn teknokraten, som 'reduksjon i antall kommuner i fylket'. Dette gir en synlig suksessfaktor overfor regjeringen og departementet. På denne måten opptrer Fylkesmannen taktisk, og blir kalt 'Taktikeren'. For å nå målet arbeider taktikeren for å redusere antallet mest mulig innenfor frivillighetslinjen, for å på den måten ikke komme dårlig ut med hverken staten eller kommunene.

I fase 1 arbeider taktikeren aktivt for å få kommunene i gang med arbeidet om å utrede og å kommunisere med hverandre for å finne mulige løsninger for sammenslåing. I det eksisterende kommunale landskapet leter taktikeren etter muligheter å spille på, samtidig som forskningen bak reformen også benyttes i argumentasjonen. Dette innebærer å videreutvikle allerede etablerte relasjoner og samarbeid til en sammenslåing; promotere kommuners egne initiativer; drive strategisk informering for å påvirke kommunene til å gå inn for sammenslåing; alliere seg med kommuner for å overbevise og påvirke andre kommuner til å bli med i større konstellasjoner; aktivt argumentere og formidle løsninger som er mulige etter taktikerens skjønn. Målet i fase 1 er å aktivt forsøke å få flest mulig kommuner til å gå for sammenslåing.

Deretter vil taktikeren i fase 2 ikke innstille på tvang. Slik «overlever» Fylkesmannen med kommunene i etterkant.

I fase 1 skiller taktikeren seg hovedsakelig fra teknokraten ved at taktikeren er i dialog med kommunene og i stor grad forsøker å oppnå kompromisser, og at taktikeren aktivt forsøker å overtale kommunene til å velge sammenslåing ved bruk av overnevnte fremgangsmåter. I fase 2 skiller taktikeren seg fra teknokraten ved å ta hensyn til kommunenes egne vedtak.

### 3.5 Passethetslogikk

*«In a logic of appropriateness [...] behaviors (beliefs as well as actions) are intentional but not willful» (March & Olsen, 1989, s.160).*

Logic of appropriateness, også kalt passethetslogikk er i likhet med konsekvenslogikk en beslutningsteori som går ut på å tolke menneskelige 'actions', altså noe nærliggende handlinger og atferd (March & Olsen, 2004, s.3).

Logikken handler hovedsakelig om at mennesker gjør det som er passende å gjøre. De som følger passethetslogikk spør seg: hvem er jeg; hvilken situasjon er dette; hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen, for til sist å gjøre det som fremstår som passende (March og Olsen, 1989, 23). March og Olsen (1989, s.21-22) sier at individer og organisasjoner oppfyller eller vedtar identiteter ved å følge regler eller prosedyrer de forestiller seg er passende til situasjonen de befinner seg i. Mennesker har et repertoar av roller og identiteter vi veksler mellom. Til hver rolle følger et sett regler om hvordan det er passende å opptre i ulike situasjoner. Det handler derfor om å finne den passende sammensetningen av rolle og regler når en kommer opp i en gitt situasjon, noe March og Olsen kaller 'matching' (March og Olsen 1989, s.23). Matchingen kan være basert på erfaringer, ekspertkunnskap eller intuisjon. Denne typen matching kalles 'recognition', eller gjenkjenning, og relateres til det å knytte riktig løsning til riktig problem (March og Simon, 1993, s.10-13). Matching kan også baseres på rolleforventninger (Sarbin og Allen, 1968, s.550), eller av nødvendige karakteristikk som karakteriserer en rolle – altså er selve essensen i rollen (MacIntyre, 1988).

Eksempelvis er det forskjell på reglene man følger dersom man er foreldre eller barn i et hjem, eller kjøper eller selger i en butikk. Identiteten avgjør hvilke regler man følger. Tilsvarende avgjør også situasjonen. En selger og en kjøper er ikke en kjøper og en selger når de tar bussen til byen. Da er begge 'passasjerer på en buss', og anvender den samme identiteten, eller rollen. Situasjonen påvirker altså hvilken rolle man spiller, noen ganger mer åpenbart enn andre. Man matcher dermed den handlingen som passer for rollen i situasjonen. Slik kan man også i denne logikken foreta et rasjonelt valg. Man følger et etablert resonnement om hvilke regler eller roller som gir de beste resultatene (Brunson og Brunson, 2015, s.20). «Beslutningstakere som velger passethetslogikk, ser bakover, noe som ofte føles tryggere enn

å prøve å forutsi den ukjente fremtiden, slik konsekvenslogikken forutsetter» (Brunson og Brunson, 2015, s.17).

Passethetslogikken skiller seg fra konsekvenslogikken ved at fokuset ligger på selve prosessen fremfor utfallet.

## **Passethetslogikeren**

Ut fra dette perspektivet burde Fylkesmannen spørre seg: Hvem er jeg; hvilken situasjon er dette; hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen; og til sist, gjøre det som er passende (March og Olsen, 1989, s.23). Svarene vil gi den mest passende atferden.

Regjeringen er utpreget tvetydig når de både leverer detaljerte instruksjoner om hvordan en optimal kommunestruktur skal se ut, og samtidig lar det være opp til kommunene å bestemme. Politisk sett er reformen omstridt, både sentralt og lokalt. Fylkesmannen er lojal mot sin oppdragsgiver, men kommer fort i et krysspress. Da vil han kanskje reagere med å resonnerer seg frem til normer om hva som er passende. For eksempel dannes slike normer i fylkesmannskollegiet og fører til at fylkesmennene følger og kan henviser til de samme prinsippene.

Det følger en utfordring med dette perspektivet, nemlig at det kan oppstå mønstre av like handlinger uten at det er styrt av internt etablerte normer. Med en studie av ett case kan det også medføre utfordringer med tanke på å empirisk konstatere et relevant mønster.

Kjennetegn, eller perspektivsignaturer som vi kan kalle det, som jeg leter etter er derfor uttalelser om at en refererer til en slags felles forståelse eller normative enigheter, og ikke gjør noe totalt annerledes enn de andre fylkesmennene.

## **3.6 Avsluttende kommentarer**

Oppsummert er årsaken til at jeg benytter disse logikkteoriene at jeg vil forklare hvorfor Fylkesmannen valgte å handle slik hun gjorde. For dette anvender jeg konsekvenslogikk med handlingsmønster inspirert av Downs' byråkratlitteratur, og passethetslogikk. Jeg har utarbeidet tre sett med forventninger av logikkene. jeg skal undersøke prosessen med kommunereform i Buskerud, og se hvilket perspektiv som ser ut til å passe best til de empiriske observasjonene av fylkesmannens beslutningsatferd i de ulike fasene.

Altså vil jeg betrakte disse fasene med de tre ulike teoretiske perspektivbrillene. Hensikten med dette er å gi et grunnlag som kan brukes til å vurdere de alternative teoretiske forklaringene på hvordan Fylkesmannen løste sitt dilemma.

Jeg tolker fylkesmannens atferd som teknokratisk dersom Fylkesmannen står til de teknokratiske forventningene: å legge forskning til grunn for en optimal struktur i fylket; være kompromissløs ovenfor kommunene; levere en tilrådning med den optimale strukturen uavhengig av kommunenes egne vedtak.

Jeg tolker Fylkesmannens atferd som taktisk dersom Fylkesmannen står til de taktiske forventningene: arbeider for det generelle målet om å oppnå maksimalt antall sammenslåinger; støttet alle initiativer som dukket opp; opptrer strategisk for å oppnå sammenslåinger; og respekterer kommunenes vedtak i tilrådingen til departementet.

Dersom Fylkesmannen har lett seg frem til passethetsnormer og fulgt de, vil jeg tolke det som at passethetslogikk har styrt handlingsvalget.

I metodekapittelet nedenfor viser jeg blant annet at jeg vil bruke prosess-sporing til å lete meg frem til hendelser som viser hvilke forventninger som stemmer. Deretter vil jeg forklare at jeg senere skal analysere disse hendelsene ved å ta på meg 'forventningsbrillene' én etter én og bedømme hvorvidt jeg finner signaturer som tyder på at forventningene stemmer.

## 4 Design, metode og data

### 4.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg gå gjennom designet jeg har valgt for min studie. Her vil jeg vise at min studie er det man i litteraturen kaller en *within-case* studie. Jeg vil også vise at det jeg har valgt å studere, altså Fylkesmannen i Buskeruds beslutningsatferd i arbeidet med kommunereformen, knytter seg opp til min generelle problemstilling om hvilken beslutningslogikk byråkrater følger i krysspress. Dette viser jeg ved at min studie av Fylkesmannen er en case som tilhører populasjonen ‘statlig territorielle representanters beslutningstagning’, slik jeg tidligere nevnte i 1.1 og 2.3. Deretter vil jeg følge opp med å vurdere validiteten til hva man kan forvente av funn ved bruk av denne typen design.

Videre presenterer jeg mine metodiske valg for hvordan jeg vil analysere datamaterialet. Her viser jeg hvordan jeg vil benytte en prosess-sporingsmetode og en kongruensanalyse inspirert av Allison og Zelikow (1999) analyse av Cubakrisen. Forklaringen om det kausale forholdet ligger underlagt prosess-sporingen. Deretter følger en vurdering av validiteten knyttet til troverdigheten av funn slike metoder kan lede til. Sist i metodedelens forklarer jeg hvordan jeg har strukturert et intervjuer jeg har gjennomført for datainnsamling.

I kapittelets siste del kalt Data presenterer jeg valg av datamateriale.

### 4.2 Design

*«There are two ways to learn how to build a house.*

*One might study the construction of many houses – perhaps a large subdivision or even hundreds of thousands of houses.*

*Or one might study the construction of a particular house»*

– John Gerring (2012, s.1).

I sitatet ovenfor snakker Gerring om at man kan undersøke noe ved å se på mange case, eller man kan undersøke noe ved å se på ett case. I boken *Case Study Research* skriver Gerring (2012) om hva case-studie er og ulike design for strukturering og gjennomføring av case-studier. Han forklarer at en *case* er et fenomen avgrenset i rom, som er observert på et enkelt



tidspunkt eller over en tidsperiode (Gerring, 2012, s.19). En case-studie kan videre forstås som en intensiv studie av ett enkelt case, der formålet er å kaste lys på en større gruppe av slike case, altså en populasjon. Det en fordel å konkretisere mest mulig hva studien er en case av, altså hvilken populasjon den tilhører. Dermed kan funnene potensielt generaliseres til å fortelle noe om populasjonen som helhet. (Gerring, 2012, s.19, 27-33. Levy, 2008, s.1-3).

I denne intensive studien tar jeg for meg kommunereformen som case, med fokus på Fylkesmannen i Buskeruds beslutningsprosess. Gerring sier videre at i case studier kan man gjøre flere observasjoner, og studere prosessutviklingen innad disse observasjonene separat. Dette omtaler han som *within-case units over time*. (Gerring, 2012, s.21). I det valgte case går jeg nærmere inn på Fylkesmannens beslutningsprosess i to regioner, Drammensregionen og Kongsbergsregionen.

Intensjonen er at funnene i studiet av dette caset vil si noe om selve populasjonen som helhet. Ettersom den norske Fylkesmannen er en byråkrat, anser jeg Fylkesmannens populasjon å være byråkrater. Ettersom jeg studerer beslutningsatferden til Fylkesmannen i krysspress blir det rimelig å kunne anse dette som en case av populasjonen «byråkraters beslutningsatferd i krysspress», jamfør min generelle problemstilling.

Med prosess-sporing søker jeg frem situasjoner som kan vise avgjørende karakteristikk om Fylkesmannens beslutningsatferd. Inspirert av Allison og Zelikows (1999) metode for analysen av Cubakrisen vil jeg analysere hvorvidt mine forventninger beskriver og nyanserer forståelsen av Fylkesmannens beslutninger gjennom prosessen.

## **Designets validitet**

Validitet dreier seg om å vite om styrker og svakheter ved metoden man har brukt for å komme frem til funn, og dermed være i stand til å anslå hvor sanne funnene er.

King, Keohane og Verba argumenterer for at én observasjon ikke er brukbar til testing av teori eller hypotese med mindre caset sammenliknes med andre observasjoner. Med kun ett case kan funnene være begrenset på grunn av målefeil, svekket sannsynlighet for signifikans, og utelatt variabelskjevhet (King m.fl., 1994, s.208-211).

George argumenterer at konklusjonene i single case-studier ville stått sterkere dersom de kan sammenliknes med andre studier, men at begrensningene ikke er kategoriske, og at King, Keohane og Verbas argumenter delvis baserer seg på deres definisjon av single case-studie som en studie med kun én observasjon på avhengig variabel. Derimot er det mulig at et single-casestudie består av mange observasjoner som til sammen utgjør avhengig variabels verdi. Med

høyt antall observasjoner omkring den ene enheten som studeres minskes sjansene for målefeil og utelatt variabelskjevhet. Funnene kan dermed ha en støttende effekt på validiteten av teorien, men dog ikke like sterk støtte som i en komparativ studie. (George, 2005, s.220-222).

Brady og Collier (2004) argumenterer at prosess-sporingsmetoder, inkludert intervju, kan brukes til å generere Kausale prosessobservasjoner (CPO). CPO'er bidrar med informasjon om kontekst og prosesser eller mekanismer som bidrar med særegen innflytelse i årsakssammenhengen (Brady og Collier, 2004, s.277). Ettersom jeg har within-casestudie med ett case, som ovenfor kritiseres, er mine analysemetoder avgjørende for å kunne finne årsakssammenhenger jeg kan kalle valide. I tråd med Brady og Colliers (2004) argument akter jeg derfor å benytte prosess-sporing og intervju som analysemetoder.

Når det kommer til konklusjoner og funn vil det alltid være en viss usikkerhet knyttet til. For eksempel at mitt datamateriale er ufullstendig. Denne karakteristikken, at konklusjonene er usikre, mener King, Keohane og Verba (1994, s.3-33) er en karakteristikk som må være tilstede dersom noe kan kalles forskning.

## 4.3 Metode

### **Prosess-sporing:**

Prosess-sporing gjør det mulig å tolke en kausal sammenheng innad en enkelt case. Metoden begynner i den ene enden med utfallet, og sporer seg tilbake til mulige nøkkelsituasjoner som førte til dette utfallet (Bennet og Elman, 2006, s.459). Altså sporer man opp en sti av sammenhengende hendelser og finner nøkkelsituasjoner, eller diagnostiserende bevis, som Collier beskrivende kaller det (Collier, 2011, s.824). Dette prinsippet kalles «smoking gun». Den som holder den rykende pistolen er den antatt skyldige. Vi så ikke kula fly, så vi stoler på tegnene de diagnostiserende bevisene vi finner. Altså, ved en hendelse har vi eksempelvis en avgjørende handling eller faktor som var årsaken til utfallet. På forhånd vet vi lite om hendelsen, som metaforisk kan omtales som en svart boks. Inni boksen ligger forklaringen. Vi ser en rekke kjennetegn ved hendelsen vi skal undersøke og kan se tilbake i tid på liknende hendelser og deres alternative forklaringer. (Bennet og Elman, 2006, s.459-460). Inspirert av disse forklaringene ( gjerne teorier, teoretiske antagelser, eller forventninger i mitt tilfelle) sporer jeg strategisk bakover og ser etter «signaturer» som kan bekrefte eller avkrefte disse forventningene. Dersom man finner tilstrekkelig bevis for å hevde at en forventning stemmer,

altså at forventningen forklarer handlingsvalget, så vil sannsynlighet for at de andre forventningene stemmer på denne spesifikke observerte hendelsen svekkes. Men ikke elimineres. Med tilstrekkelig signaturer kan man trekke en konklusjon om at forventningen mest sannsynlig stemmer.

Fremgangsmåten jeg har brukt i min oppgave har vært basert på denne typen prosesssporing etter smoking guns. Mine forventninger utelukker som sagt ikke hverandre, men heller skal fungere som en supplerende måte og gi et mer nyansert bilde av handlingsatferden. Derfor er hendelsene jeg sporer opp som smoking guns situasjoner der det tyder på at Fylkesmannen kan ha vært involvert med avgjørende karakter. I den påfølgende analysen vil jeg undersøke hvorvidt forventningene passer til å forklare disse hendelsene, og om det er et sammenhengende mønster.

## **Kongruensanalyse**

Kongruensanalyse handler om å vurdere hvorvidt abstrakte konsepter og konkrete observasjoner kan stemme overens. I en mer praktisk forstand kan vi si at det dreier seg om å undersøke hvor godt en teori er til å forklare et kausalt forhold ved bruk systematisk gjennomgang av observasjoner, eller i mitt tilfelle: vurdere hvorvidt mine forventninger stemmer overens med Fylkesmannens handlingsvalg i nøkkelsituasjoner. (Blatter og Blume, 2008, s.325).

Blatter og Blume mener de abstrakte konseptene må spesifiseres til spesifikke prediksjoner, eller forventninger. Det er en fordel om de er gjensidig utelukkende og inneholder andre fundamentale elementer i teorien (Blatter og Blume, 2008, s. 326). Nettopp på denne måten har jeg gått frem med utviklingen av mine forventninger.

Analysemetoden jeg bruker er som nevnt inspirert av Allison og Zelikows analyse av Cubakrisen i boken *Essence of Decision* (1999). Forfatterne presenterer tre ulike beslutningsmodeller. Jeg har presentert tre ulike sett med forventninger. Etter at hver modell er presentert tar forfatterne på seg modellens «briller» og ser situasjonen gjennom disse brillene og argumenterer for hvordan modellen kan brukes til å beskrive og forstå Cubakrisen. Til slutt følger en oppsummering om hvor godt de ulike modellene passet (Allison og Zelikow, 1999). Likeså vil jeg i analysedelen gå frem med å ta på «forventningsbrillene» én brille om gangen og gå gjennom empirien i tre deler. Til slutt vil jeg oppsummere med konklusjoner og drøftinger.

## **Anvendelse av prosess-sporing og kongruensanalyse**

Som sagt benytter jeg både prosess-sporing og kongruensanalyse. Prosess-sporingen bruker jeg til å finne nøkkelsituasjoner. Jeg bruker ikke metoden til å spore opp en enkel sti som tyder på at én forventning stemmer. Derimot bruker jeg sporingsmetoden til, som tidligere antydte, å finne en rekke nøkkelsituasjoner som hver for seg kan stemme mer eller mindre med mine forventninger. Målet til slutt er å finne ut om Fylkesmannen har fulgt et beslutningsmønster som kan forklares med mine forventninger og dermed nyanserer det totale bildet vi har av Fylkesmannens beslutninger, og til slutt å vurdere hvilken beslutningslogikk som egnet seg best til å svare på min problemstilling.

Sporingen kan samtidig føre til oppdagelser av nye kausalsammenhenger teoriene ikke har identifisert. Slik kan sporingen bidra til både testing og videre utvikling av teorier (George, 2005, s.217).

En utfordring ved bruk av prosess-sporing er en konfirmeringsskjevhet. Dette kan skje ved at forskere vektlegger bevisene for at teoriene stemmer tyngre enn bevisene for at det finnes alternative forklaringer. Dette er viktig å ha i bakhodet, og å arbeide for å veie avkrefte og bekrefte situasjoner mest mulig likt. Signaturene referert til overfor spiller i slike tilfeller en avgjørende rolle. Dersom en signatur ikke er tilstede kan ikke situasjonen vurderes å støtte en forventning. Signaturene kan også brukes i vurdering av konkurrerende forventninger, altså dersom det er tegn som tyder på at mer enn én forventning kan forklare utfallet.

## **Intervju**

Multimetodeforskning kan brukes for å triangulere med andre metoder, altså bruke forskjellige former for datamateriale for å undersøke samme fenomen. Dokumenter brukes til å gi en vid forståelse, og intervjuer til å fylle inn informasjonen som mangler (Lynch, 2013, s.37).

Respondenter kan tilpasse sine svar slik de tror intervjueren vil ha de, eller på en måte som setter dem selv i et godt lys. Intervjuer må derfor «maksimere nøytralitet og minimere ledende spørsmål» (Martin, 2013, s.117). Beckman og Hall (2013) anbefaler derfor å spørre om atferd heller enn holdninger og preferanser, fordi det er lettest å få korrekt og utdypende informasjon om faktisk atferd i spesifikke situasjoner, og mest korrekt informasjon dersom det har skjedd nylig (Beckmann & Hall, 2013, s.197).

Med dette i bakhold utformet jeg en intervjuguide for semistrukturerte intervjuer. Semistrukturert intervju er en hybrid av strukturerte intervjuer og ustrukturerte intervjuer. I

strukturerte intervjuer er det bestemte måter å gjennomføre intervjuet på, og gjerne svaralternativer (Bryman, 2012, s.208-211). I ustrukturerte intervjuer gjennomføres en uformell samtale der intervjuer følger en temaliste og respondenten svarer fritt (Bryman, 2012, s.471). I semistrukturerte intervjuer som jeg vil bruke har intervjuer et sett delvis spesifikke tema, gjerne også med tilhørende spørsmål som stilles på lik måte i hvert intervju. Spørsmålene kan stilles i forskjellige rekkefølger, og intervjuer kan komme med oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuet. Respondentens svar blir på denne måten enklere å sammenlikne enn om det var ustrukturerte intervjuer, men mer detaljerte og utdypende svar enn om det var strukturerte intervjuer (Bryman, 2012, s.471-472).

En god måte å åpne et intervju på er med spørsmål Leech et al. (2013, s.216) kaller *Grand tour*-spørsmål. *Grand tour*-spørsmål er generelle innledningsspørsmål som gir informantene mulighet til å svare slik de selv ønsker, og tar deg gjennom prosessen. Derfor begynner spørsmålslisten min med slike spørsmål. Schuman og Presser (1996, s.24) anbefaler at generelle spørsmål burde komme før spesielle i tid, at spørsmål om det samme temaet bør separeres, og at «ubehagelige» spørsmål bør stilles til slutt.

Beyers et al. (2014, s.180) mener at etter hvert spørsmål bør forskeren vurdere om det forrige spørsmålet påvirker tolkningen av det neste spørsmålet, noe jeg også har tatt i betraktning.

Før jeg gikk i gang med å intervju respondentene testet jeg spørsmålene mine på en kommunepolitiker for å se spørsmålene ble oppfattet slik jeg ønsket, og at responsen skildret faktisk atferd der jeg ønsket. Etter forsøket gjorde jeg enkle revideringer av spørsmålsformuleringen.

## **4.4 Data**

### **Datamateriale**

Oppgaven handler om Fylkesmannen i Buskerud som byråkrat i krysspress, og hendelsen jeg har under lupen er som sagt Fylkesmannens beslutningsvalg i arbeidet med kommunereformen.

Empirien jeg har samlet består av offentlig tilgjengelige dokumenter gjennom kommunenes, Fylkesmannens, regjeringens og Stortingets nettsider. Disse dokumentene er i hovedsak følgende: Det er oppdragsbrev fra regjering og departement til Fylkesmannen. Det er regjeringspartienes regjeringsplattform, Sundvollen-erklæringen. Det er ekspertutvalgets to rapporter, delrapporten og sluttrapporten som i hovedsak er reformens forskningsgrunnlag. Det er stortingsproposisjoner relatert til kommunereformen, særlig meldingsdelene. Det er

kommunalkomiteens innstillinger til stortinget – om kommunereformen. Det er Fylkesmannens rapporter, tilråding, og andre publiseringer. Det er kommunenestyrers sakspapirer og vedtekter. Det er kommunenes utredninger, utført av kommunene selv eller av konsulentbyråer. Og det er intervjuer med en rekke ordførere og tilsatte ved Fylkesmannsembetet i Buskerud. På denne måten oppnår jeg en metodetriangulering ved å bruke flere kilder til å belyse samme fenomen (Lynch, 2013, s.37).

Jeg har som nevnt i 4.2 to within-case med Drammensregionen og Kongsbergsregionen. Med Drammensregionen menes her kommunene Drammen, Lier, Svelvik, Nedre Eiker, og Øvre Eiker. Med Kongsbergregionen med Numedal menes her kommunene Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal.

Utvalget av kommuner kan representere helheten i fylket på grunn av variasjonen mellom kommunene. Det er store variasjoner i innbyggertall, kommuneareal, geografisk plassering, demografi. Ytterligere bytter en kommune fylke, det foregår større infrastrukturelle prosjekter mellom i området. I Drammensregionen var Drammen som regionscenter tidlig positive til kommunereform (Drammen kommune, 2014), noe som kan gi forskjellige forutsetninger for Fylkesmannens arbeid i regionen enn i Kongsbergsregionen der Kongsberg som regionscenter var tidlig negative til reform (Sandviken, 2015).

## 5 Caset

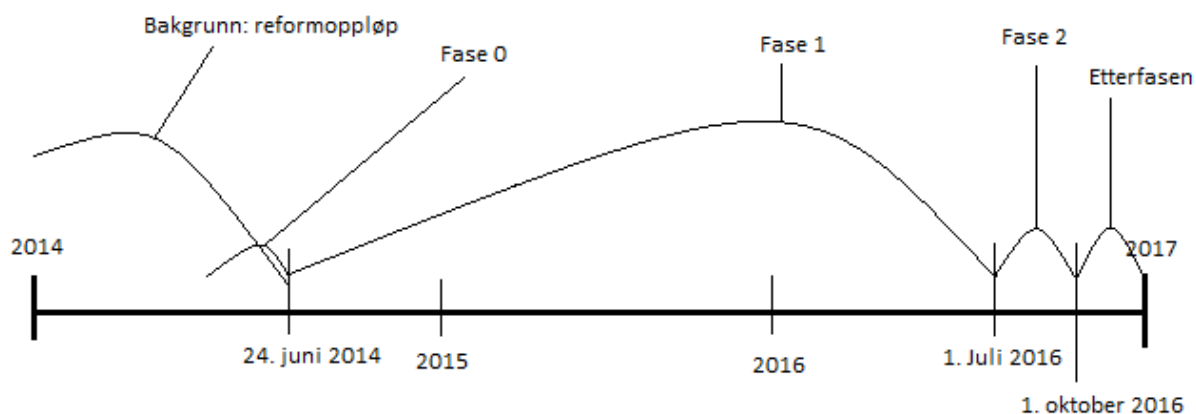
### 5.1 Innledning

Fylkesmannens arbeid med kommunereformen kan som tidligere nevnt deles inn i to faser. Ytterligere har jeg lagt til to faser og en seksjon kalt «den nasjonale reformen» for å få en mer oversiktlig presentasjon av datamaterialet.

I dette kapittelet begynner jeg med den nasjonale reformen, etterfulgt av fase 0,1,2 og Etterfasen, før jeg avslutningsvis presenterer en rekke generelle vurderinger og tilbakemeldinger fra Fylkesmannens og kommunenes side.

I delen om den nasjonale reformen redegjøres bakgrunn for kommunereformen og selve reformen nærmere. Fase 0, 1, 2, og Etterfasen går gjennom Fylkesmannens arbeid, og følger mine to within-case Drammensregionen og Kongsbergsregionen. I Fase 0 presenteres en hendelse som fant sted før fylkesmennene offisielt fikk oppdragsbrevet tilsendt. Fase 1 strekker seg fra mottagelsen av oppdragsbrevet 26. juni 2014 til frivillighetsperioden for frivillige sammenslåinger gikk ut 1. juli 2016. Fase 2 varte fra 1. juli 2016 til 1. oktober 2016. I Etterfasen presenteres en hendelse som fant sted etter at tilrådingen ble levert departementet. Slik går jeg gjennom prosessen fase for fase, med relevante hendelser i hver av fasene.

I tabellen under ser vi en tidslinje fra 2014 til 2017, med de fem fasenes varighet.



Tabell 5.1

Avslutningsvis presenterer jeg altså en samling av generelle vurderinger og tilbakemeldinger fra respondentene.

Gjennomgangen av fasene skal fokusere på å få frem hendelser i prosessen som er betegnende for de tre teoretiske perspektivene. Den teknokratiske konsekvenslogikeren søker et utfall som oppnår en optimal struktur basert på forskningsresultater, som i hovedsak vil si

reformens mål og ekspertutvalgets forskning. Av denne grunn er ikke teknokraten avhengig av å konversere med kommunene og å inngå kompromissløsninger.

Den taktiske konsekvenslogikeren søker et utfall som oppnår et mer generelt mål med reformen – å redusere det totale antallet kommuner ved å oppnå flest mulig sammenslåinger. Samtidig vil den taktiske konsekvenslogikeren arbeide for å forholde gode relasjoner til både stat og kommune.

Den passethetslogiske Fylkesmannen søker å følge en norm om en passende atferd. Slike normer etableres i Fylkesmannskollegiet ettersom det fremstår en enighet om hva Fylkesmannens rolle er og hvordan Fylkesmannen skal handle i kommunereformprosessen. Fylkesmannen må dermed lokalisere en slik norm, og søker deretter å følge den.

## **5.2 Den nasjonale reformen**

### **Oppløpet til kommunereformen**

Regjeringen begrunnet reformen ved å vise til at kommunestrukturen ikke har utviklet seg med kommunenes økte ansvar og oppgaver de siste 50 årene. Ifølge meldingen har kravene til kapasitet og kompetanse økt, befolkningen har økt, vi har opplevd en sentralisering i de større byene, strukturen samsvarer ikke med funksjonelle byområder som har vokst inn i hverandre, strukturen utnytter ikke nyere kommunikasjonsmuligheter, og den demokratisvekkende løsningen interkommunale samarbeid er vokst frem i stort antall mellom kommunene på grunn av den manglende kapasiteten. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a).

Et ekspertutvalg ble som tidligere nevnt satt til å levere to rapporter. I deres forskningsrapporter begrunnet de ti kriterier kommuner måtte oppnå for å ivareta sine lovpålagte oppgaver, vurderte oppgaver som kunne overføres kommunene, de kom med tre anbefalinger som ville gi en god kommunestruktur, og tre alternativer til strukturering. De tre anbefalingene for en god kommunestruktur skulle senere bli svært sentrale i defineringen av hovedmålene for kommunereformen.

Den første var (1) et befolkningsgrunnlag på 15 000 – 20 000. Begrunnelsen var hovedsakelig at dette befolkningsgrunnlaget ville gi kommunene mulighet til å yte og sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å utføre sine oppgaver ved at de kommunale tjenestene i de mindre kommunene ville kunne bli mer forutsigbare, og at tilbudene ville kunne planlegges og utvikles bedre. Utvalget bemerket at mindre kommuner hadde stor variasjon i kvaliteten på tjenestene sine og tilfeldige svingninger i tjenesteetterspørsel og kompetanse.



Den andre anbefalingen var (2) at kommunestrukturen burde nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Strukturen utfordres av sammenvokste bykommuner som ikke tar i bruk helhetlige areal- og transportløsninger.

Den tredje og siste anbefalingen var (3) å redusere statlig detaljstyring samt at ordninger for lokal politisk deltagelse burde videreutvikles for å gjøre lokaldemokratiet mer slagkraftig. Statlig detaljstyring burde erstattes med juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget sikter til erfaring om at større kommuner har større politisk deltagelse i lokaldemokratiet enn mindre kommuner, og legger mer til rette for deltagelse mellom valgene.

(Vabo m.fl. 2014, 127-135)

## **Kommunereformen**

Meldingsdelen i kommuneproposisjonen om kommunereformen går i høy grad i tråd med ekspertutvalgets anbefalinger, men uten konkretisering om et minimum innbyggertall. Regjeringen ville dermed legge til rette for at flere kommuner skal kunne slå seg sammen for å oppnå en struktur oppfattet som mer bærekraftig og robust. En struktur klar for morgendagens utfordringer. Ved å slå sammen kommuner blir de færre og større og anslås å få bedre kapasitet til å ivareta, videreutvikle og overføres flere lovpålagte oppgaver. Dette gjør det mulig å utvikle mer bærekraftige og gode lokalsamfunn og å ivareta frivillige oppgaver. I meldingen står det videre at kommunene skal fortsette å være generalistkommuner, altså skal alle kommunene utføre sine oppgaver selv.

Med disse hensyn til grunn er det definert fire hovedmål for reformen, på bakgrunn av ekspertutvalgets forskningsrapporter. Det første målet er som tidligere nevnt (1) gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Det andre målet er (2) helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, altså at kommunestrukturen skal bygges på funksjonelle løsninger tilpasset bo- og arbeidsmarkedsløsningen.

«Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.» (KMD 2014a, meldingsdel, s.29)

Det tredje målet er (3) bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, som vil si at kommunene må ha kontroll på økonomien og kompetanse om økonomistyring. Og til sist (4) styrket lokaldemokrati. Lokaldemokratiet styrkes ved å gi økt makt og myndighet til kommunene ved at de som større aktører kan overføres flere oppgaver og mer ansvar. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s.29)

Som støtte i gjennomføringen av reformen ble det foreslått i Kommuneproposisjonen 2015 at Fylkesmannen med sine gode kunnskaper om lokale forhold kunne få ansvar om å sette i gang prosessene fordi «Fylkesmannen er det sentrale bindeleddet mellom staten og kommunene i alle saker som følger av inndelingslova» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s.46).

## **5.3 Fase 0: Før oppdraget offisielt var mottatt**

### **Fylkesmannen tidlig på i Drammensregionen**

Et møte mellom Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Vestfold, Drammen, og Svelvik fant sted 26.06.2014. Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Vestfold var i felleskap initiativtagere fordi de skal ha ment kommunene hadde noe å snakke om. Deltagere var ordførere og rådmenn fra de tre kommunene. Drammen kommune vedtok allerede i august 2014 at:

«Drammen kommune er positiv til sammenslåing med kommuner som ønsker det. Drammen kommune er positiv til å overta statlige og fylkeskommunale oppgaver i tråd med målene for kommunereformen. Drammen kommunes videre arbeid må ta hensyn til det som kommer i utredning om det nye regionale nivået» (Drammen kommune 14, 2014, s.1).

De førte en innstilling om at Drammen, Svelvik og Sande 'sammen skulle bygge en ny kommune' fremfor at de to mindre kommunene skulle komme innunder vingene til Drammen. Svelvik var på dette tidspunkt en ROBEK-kommune, hadde videre en innbyggerundersøkelse hvor om lag 90% av innbyggerne sa at de ville til Drammen, og kommunestyret var positive til å bli med i en ny kommune med Drammen. Svelvik og Sande har hatt flere samarbeid i mange år, og det var derfor naturlig å også invitere Sande til videre møter. Drammen og Svelvik, som i desember 2014 gikk inn for en intensjonsavtale om sammenslåing videreførte tanken til en felles politisk plattform for dem selv og andre som måtte ville bli med på et senere tidspunkt.

Det hevdes at Fylkesmannen i Vestfold hadde vært langt fremme i prosessen om sammenslåing og tidlig satt kommunereform på dagsorden i Vestfold. Dette møtet skal ha satt kommunereform på dagsorden i Drammen. Møtet var også startskuddet for et mer utstrakt samarbeid mellom flere kommuner rundt Drammen, som tidlig vedtok at de ville slå seg sammen med alle kommuner som ønsket å slå seg sammen med dem.

Fylkesmannen i Buskerud inviterte også alle fylkets ordførere til en årlig Fylkesmannssamling på Geilo senere på høsten 2014. Der Fylkesmannen skal ha uttrykt at kommunene burde sette fokus på dette.

Fylkesmannens atferd beskrives som foroverlent, noe som var til forskjell fra den mer normale tilsynsrollen Fylkesmannen fører til det vanlige, og det presiseres at fylkesmannen jobbet aktivt for å sette i gang en prosess. I selve møtet og videre møter mellom kommunene skal Fylkesmennene og representanter som prosessveiledere gjentatte ganger ha vært tilstede med en passiv rolle som tilhører og observatør i selve møtet, og ellers tilgjengelig som rådgiver til besvaring av spørsmål.

## **5.4 Fase 1**

Denne fasen strekker seg fra da det første oppdragsbrevet ble sendt til Fylkesmannen 24. juni 2014, og frem til perioden for frivillig kommunesammenslåing gikk ut 1. juli 2016.

### **Oppdrag mottas og prosessen starter**

Fylkesmannen fikk et oppdrag fra Jan Tore Sanner og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hos Fylkesmannen i Buskerud ble oppdraget tolket dit hen at Fylkesmannen

«skulle sørge for at det ble iverksatt gode prosesser, at det ble foretatt utredninger, at det ble foretatt naboprat, at [de] skulle ha en sentral rolle i dette, bistå kommunene med informasjon og med hjelp i prosessen, med tilrettelegging av alt de kunne tenke seg for å få til et opplegg som var så godt som mulig. Og ikke minst bidra med den informasjonen som var nødvendig for å gjennomføre innbyggerundersøkelser og å følge opp det demokratiske perspektivet med at man hadde oppfølging av egne innbyggere. [...] Og [de] la stor vekt på at [de] skulle kommunisere med kommunene.» - ansatt hos Fylkesmann i Buskerud.

Videre uttrykkes en klar oppfatning om at Fylkesmannen ikke spilte noen politisk rolle, og skulle i lys av dette ikke argumentere for den ene eller andre oppfatningen, men pliktet å ha respekt for det kommunale selvstyret.

Høsten 2014 og 2015 holdt Fylkesmannen samlinger for alle ordførere og rådmenn hvor Signy Vabo selv en gang presenterte ekspertutvalgets funn. Deretter, også i begynnelsen av reformprosessen, var representanter fra fylkesmannsambetet ute i kommunene på kommunestyremøter og folkemøter og informerte og henviste til hvordan deres oppdrag lød i oppdragsbrevet; hva ekspertutvalgets anbefalinger var; hva stortingets vedtak var; bakgrunnen

for reformen; sammenhengen mellom disse komponentene; og rollen disse har spilt for regjeringens politikk uttrykt som reformens mål. «Dere plikter ikke å følge det, men dere skal ha det i bakhodet» var beskjeden fra Fylkesmannen. De var klare over at de måtte kunne se kommunene i øynene etter at de selv hadde avgitt noe til departementet. Det forekom en lang rekke møter med formannskap, kommunestyre, ordførere, og rådmenn for å få mest mulig informasjon om hvordan kommunene tenkte å legge opp denne prosessen. Flere steder i fylket var det på den tiden mange kommuner som var usikre på hva de skulle foreta seg, og Fylkesmannen måtte dermed vente til kommunene kom frem til noe. Fylkesmannen skal her ha vært tilgjengelig for kommunene om nødvendig.

I et flertall kommuner gis det uttrykk for at de har opplevd Fylkesmannen som konstruktiv, støttende, og på tilbudssiden. Eksempelvis skal Fylkesmannen ha stilt spørsmål som «trenger dere oss inn?», «ønsker dere vi skal bidra?», «Hva kan vi bidra med?», og meldt fra om at «er det noe så ring». Blant flere var inntrykket at de ønsket å bistå, men ikke ville trenge seg på. At Fylkesmannen har vært konstruktiv menes i denne sammenheng at Fylkesmannen har henvist til Vabo-utvalgets forskning. Med forskningen lagt til grunn har fylkesmannsrepresentantene presentert informasjon om faktorene som trekkes frem i forskningen. Blant annet refereres det til fylkesmannssamling med ordførere og rådmenn der Signy vabo skal ha presentert funnene fra ekspertutvalgets rapporter. Videre refereres det også til at Fylkesmannen har forklart hvilken rolle status og utvikling av faktorer som for eksempel bo- og arbeidsmarked spiller for de enkelte kommunene.

Fylkesmannen skal ha bedt kommunene finne ut fordeler og ulemper ved å slå seg sammen. Det ble understreket at det var kommunene selv som skulle gjøre vedtakene, og at Fylkesmannen skulle ta hensyn til vedtakene som ble gjort. En kommune som stilte seg negativ til reform beskriver at Fylkesmannen sendte tydelig signal om at denne reformen ikke kom til å gå over dersom kommunene ikke ville være med. Reformen kom til å fortsette, men Fylkesmannen presset likevel ikke løsninger på denne kommunen.

Underveis i prosessen sier flere ordførere at Fylkesmannen ba kommunene tenke over og å besvare spørsmål. Disse kunne gå ut på å kartlegge fordeler og ulemper ved å bestå som egen kommune eller å slå seg sammen. Blant annet rundt temaene fremtidige økonomiske utsikter og interkommunale samarbeid. Flere kommuner som stilte seg negative til reform mente interkommunale samarbeid kunne, og kan, løse utfordringene kommunene måtte møte i fremtiden. Fylkesmannen skal til dette ha vært tydelig på mulighetene kommunene hadde for å løse sine oppgaver gitt deres økonomiske utsikter, og påpekt at gjennom interkommunale

samarbeid overføres egentlig makt til administrasjonen fremfor den politiske ledelsen. Spørsmål som dette skal ha blitt stilt kommunene: Hvordan sikrer kommunen rekruttering av kompetent og tilstrekkelig arbeidskraft innenfor det enkelte tjenesteområdet; Har kommunen oversikt over kompetansebehov; Hvordan sikrer kommunen at det er sammenheng mellom demokratisk utvikling og utvikling av tjenestetilbud; Hvordan sikrer kommunen habilitet og troverdighet til egen saksbehandling; Hvordan vil kommunen bidra til en helhetlig og samordnet arealforvaltning og samfunnsutvikling; Hvordan sikrer kommunen at interkommunale samarbeid er underlagt politisk styring; Hvordan sikrer kommunen langsiktig økonomisk styring; hvordan bedømmer kommunen risikoen for å nå målene i reformen som fortsatt egen kommune sett i forhold til en ny og større kommune.

### **Kommunene fatter vedtak**

I Drammen ble det som tidligere sagt vedtatt et vedtak om at Drammen var positive til å slå seg sammen med de som ønsket allerede i august 2014.

Svelvik kommune var positive til sammenslåing med Drammen tidlig med en intensjonsavtale, og fastslo endelig i juni 2016 med det nye kommunestyret at de ville gå sammen med Drammen om en ny kommune.

I Kongsbergregionen fattet Kongsberg vedtak 9. september 2015 om at kommunen ikke utreder kommunesammenslåing videre, men er positive til dialog dersom en eller flere gjør henvendelser til kommunen om sammenslåing, de er positive til hensiktsmessige grensejusteringer og innbyggerne ønsker det. Flesberg Kommune, 17. september 2015, ønsket å gjennomføre et prosjektstilbud fra KS kalt «Bygg ny kommune», om å bygge en ny kommune i Numedal. Prosessen stoppet opp da de øvrige kommunene ikke ville gå videre til et forprosjekt. Flesberg hadde også kontaktet Sigdal og Kongsberg uten resultater, og heller ikke lyktes med å løfte tema om kommunereform i kongsbergregionen.

I Rollag kommune 10. september 2015 vedtok kommunestyret at Rollag deltar i et felles forprosjekt i Numedal, «Bygg ny kommune». 29. september 2015 erkjenner kommunestyret «[...] at trekommunemodellen ikke lenger er aktuell, men samarbeid er fortsatt viktig.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.17). Rollag siktet seg med dette inn på å finne samarbeidsmåter med Nore og Uvdal og Flesberg for å møte felles utfordringer.

Nore og Uvdal anså det heller ikke ønskelig eller hensiktsmessig å gå videre med utredninger om sammenslåing, de gikk ikke videre i forprosjektet med Flesberg og Rollag, og

sattset i likhet med Rollag på å videreføre og videreutvikle interkommunale samarbeid. (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.17)

I Øvre Eiker falt forslaget om å slå seg sammen med Drammen med 6 mot 31 stemmer, og Øvre Eiker fortsatte dermed som egen kommune (Grøner, 2016). Lier valgte også å fortsette som egen kommune, men dersom

«det etableres ulike konstellasjoner av kommuner - «regionkommune» - på begge sider av Lier, eller en fjordkommune bestående av Hurum, Røyken, Svelvik og Drammen, vil spørsmålet kunne reises på nytt.» (Lier kommune, 2016).

I Nedre Eiker lød vedtaket den 15. juni 2016 slik:

"Kommunestyret tar resultatet av folkeavstemningen til orientering og fattet følgende vedtak: Nedre Eiker fortsetter som egen kommune. Rådmannen bes om å utrede kommunens inntektspotensial for å møte de fremtidige behov og utfordringer, slik de fremkommer av denne saken, i forbindelse med budsjett og økonomiplan 2017-2020." (Nedre Eiker kommune, 2016).

Oppsummert i Drammensregionen var altså Drammen og Svelvik kommune positive til sammenslåing, og Lier, Øvre Eiker og Nedre Eiker var negative. I Kongsbergsregionen var Flesberg kommune interessert i sammenslåing, men uten noen å slå seg sammen med ble det et negativt vedtak. Resterende Kongsberg, Rollag og Nore og Uvdal var også negative til sammenslåing.

Videre vil jeg trekke frem situasjoner der Fylkesmannen engasjerte seg i disse to regionene.

## **Liergrensa i Drammensregionen**

Det ble tidlig kjent i regionen at Drammen og Svelvik var positive til å slå seg sammen til en større kommune, og at Hurum og Røyken ønsket seg over til Akershus.

Både ekspertutvalget og Geir Vinsand fra NIVI Analyse påpeker at kommunene Drammen og Lier er en av de kommunene som peker seg ut som et eksempel på sammenvokste kommuner der sammenslåing ville kunne føre til en mer helhetlig og hensiktsmessig areal- og transportplanlegging. Likevel har Lier kommune et innbyggertall på over 25 000 og sto dermed til ekspertutvalgets anbefaling. Drammen er positive til en sammenslåing, men Lier er negative.

Mellom Drammen og Lier ligger Lierstranda. Der er det en plan om å bygge et stort nytt boligområde, ny riksvei 23 som skal kobles på E18 og E174, ny dobbeltsporet jernbanelinje over Lierstranda, og et nytt sykehus som etter nåværende kommunegrenser vil ligge både i Drammen og i Lier. I oppdragsbrev til Fylkesmannen nevner departementet en mulighet om å

trekke grenser opp på nytt, eller å justere de eksisterende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b).

Representanter fra Fylkesmannen i Buskerud og Lier kommune avholdt møter der en slik justering ble snakket om, og det kommer frem at en mulighet ville være å justere hele Lierstranda med tilhørende prosjekter over til Drammen. Men ettersom dette ville svekket Liers forutsetninger for å oppnå reformens mål betraktelig ble ideen forkastet. En mindre justering rundt sykehuset ville derimot ikke svekke forutsetningene for Lier i samme grad. Av hensyn til den administrative driften av et sykehus kunne ansvaret for sykehuset med fordel legges til én kommune fremfor to. Det ble videre holdt et møte mellom Fylkesmannen og Lier kommune i forkant av Fylkesmannens avgjørelser for hvordan strukturen skulle tilrådes departementet.

Innad Fylkesmannen i Buskerud var det et stort ønske om at Øvre Eiker, Nedre Eiker skulle inngå i den nye kommunen rundt Drammen, men det ønsket var ikke like sterkt som ønsket om å få med Lier. Det hevdes at løsningen om å justere grensene rundt sykehuset ikke ville løst noen av de andre problemene man møter når det kommer til planleggingen for utviklingen av Lierstranda, som må gjennom to kommunestyrer. Som nevnt var konklusjonen at det ikke ville være forholdstjenlig for Lier dersom hele Lierstranda ble flyttet til Drammen. En beslutning måtte senere tas. Enten hele Lier inn i Drammen mot deres vilje, eller en marginal grensejustering rundt sykehuset.

Fra Fylkesmannens side omtales grensejusteringen rundt sykehuset som en slags reserveløsning inntil videre. Det legges til grunn at Lier og Drammen har vokst inn i hverandre og er dermed sammenvokste bykommuner. Gater med bolighus krysser kommunegrensen, og dette virker negativt inn på beboeres demokratiske rettigheter ettersom forskjellige ordninger vil gjelde i hver sin ende av gaten. Derfor syntes Fylkesmannen det burde være et mer utstrakt samarbeid mellom. I departementets oppfølgende brev om utdyping av Fylkesmannens mandat refereres det til Stortingsflertallets vedtak om at frivilligheten skulle ligge til grunn, men at å overgå den kunne være «[...] aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014). Dette blir omtalt som unntaksbestemmelsen i oppdragsbrevet som åpnet for å innstille på nærmere samarbeid der det lå til rette for det.

## **Reaksjoner på framtidsutsikter i Kongsbergsregionen**

I Kongsbergsregionen var det som sagt ingen positive sammenslåingsvedtak. Gjennom intervjuer var det heller ingen tilbakemeldinger om særlig entusiasme for reformen.

Fylkesmannen lagde oversikter der hver enkelt kommunes utviklingstrekk ble kartlagt for hver kommune i fylket frem til 2025. Disse skulle hjelpe kommunene til å se fremtidsbildet sitt samt å få kunnskap om potensielle utfordringer kommunene kunne møte. Dette innebar konsekvenser av blant annet demografiske utviklingstrekk med økonomiske følger.

På et tidspunkt opplevde noen kommuner mer enn andre at prognosene hadde vist en høyere inntekt enn det de i realiteten kom til å få gjennom kommunenes inntektssystem. Dette ble opplevd som press utøvd fra Fylkesmannens side for å påvirke kommunens vedtak til å nærme seg noe Fylkesmannen anså å være fornuftig. Noen uttalelser omtaler dette som en situasjon der Fylkesmannen holdt tilbake informasjon. Én oppfatning var at Fylkesmannen «brakte det nye inntektssystemet som ammunisjon for å bevise at [de] ikke kom til å greie [seg] som små», og at Fylkesmannen presset «godt imot vedtakene da for å prøve å få [kommunen] til å gjøre vedtak som dem syntes var fornuftig».

Forutsetningene for å kunne gi et korrekt fremtidsbilde endret seg fordi regjeringen i kommuneproposisjonen 2016, utgitt våren 2015, varslet at det skulle foretas en gjennomgang av kommunenes inntektssystem, og at dette skulle ses i sammenheng med kommunereformen. I kommuneproposisjonen 2017, utgitt våren 2016, presenterte regjeringen endringer i inntektssystemet gjennom endringer i «[...] kostnadsnøkkelen for kommunene, kompensasjon for smådriftsfordeler og de regionalpolitiske tilskuddene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016b, s.53). Målet var å fjerne deler av kompensasjonen kommuner fikk for å være små (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016b, s.53). Dermed var forutsetningene for Fylkesmannens fremtidsbilde for kommunene blitt endret. Det ville altså kunne bli enda mer utfordrende for små kommuner å yte flere av sine lovpålagte tjenester.

Andre kommuner så inntektsendringene som en del av en større nasjonal sammenheng der makrotall påvirket framtidsutsiktene for økonomiske tilskudd til kommunene, og at Fylkesmannen derfor presenterte fakta som samsvarte med datidens økonomiske muligheter. Andre tydet framtidsutsiktene som at reformen ikke var noe man kunne stikke hodet i jorda og håpe skulle gå over, og videre at fremtidsbildet viste nødvendigheten av å tenke på omstilling for å sikre tjenester med nødvendig kvalitet, spesielt i de små kommunene.

## **Fylkesmannens rapport med nytt kommunekart**

29. april 2016 publiserer Fylkesmannen en rapport. Rapporten oppfylte i høy grad kravene departementet hadde satt i malen for tilrådingen som skulle sendes inn innen 1. oktober 2016



(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016c). Fylkesmannen i Buskerud var den eneste Fylkesmannen som publiserte sine vurderinger så tidlig på denne måten. I tiden før rapporten ble skrevet ba Fylkesmannen om informasjon fra kommunene om deres tilstand og utfordringer rundt kommunereformens mål, samt deres vedtak om sammenslåing. Fylkesmannen kommenterte og vurderte hvorvidt kommunenes vedtak oppfyller Stortingets målsetninger, og vurderte «[...] etter egne erfaringer forhold knyttet til konsekvenser/begrensninger med dagens kommunestørrelse», kommunenes sårbarhet, demografiske utfordringer, interkommunale samarbeid, habilitet og kompetanse.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.6). Innledningsvis forklares det at den strukturelle vurderingen baseres på ekspertutvalgets rapporter og reformens mål, men i tillegg til disse formelle aspektene oppfattet Fylkesmannen at det var et følelsesmessig aspekt knyttet til reformen i kommunene. Oppfatningen var at den gjevne ordfører var opptatt av å favne befolkningens ønsker, og at det der var mye bygget på følelsesmessige forhold som blant annet identitetsfølelse.

«[...] Når vi er ute så prøver vi å få med oss den informasjonen og den situasjonen den enkelte kommunen og den enkelte ordføreren står inne for. Det er jo helt avgjørende for at vi skal kunne tilrettelegge for prosesser som er fornuftige [...] og for å forstå prosessen og tilrettelegge i prosessen. Og så er det jo det at vi må jo akseptere at det kan være løsninger som er bedre enn dagens kommunestruktur, men ikke ideelle» sier en ansatt i fylkesmannsembetet.

Med de innsamlede kommunestyrevedtakene så og vurderte Fylkesmannen vedtakene i sammenheng, og målte disse opp mot det de mente er naturlige regioner i Buskerud. De spurte seg hva vedtakene førte til, og bedømte dette opp mot reformens mål, og Vabo-utvalgets krav til optimale kommunestørrelser. Naturlige regioner ble til slutt vurdert å være Numedal med Kongsberg, Hallingdal, Ringerike og Drammensregionen. Fylkesmannen ga kommunene kommentarer til vedtakene, og ut i fra deres helhetlige syn tegnet de opp en skisse av et mulig nytt kommunekart. Hensikten med kartet var at kommunene skulle kunne kommentere og komme med innspill før den endelige tilrådingen skulle sendes departementet. (FiB, 2016a, 4). Med dette fikk altså Fylkesmannen en mulighet til å ta hensyn til kommunenes synspunkt. Fylkesmannen gir uttrykk for at de ikke kjente til noen andre fylkesmenn som valgte en slik løsning.

Sårbarhet som her skulle vurderes går ut på økonomiske ressursmangler og utfordringer kommunene møter i arbeidet med å utføre lovpålagte tjenester. Demografiske utfordringer, altså å behandle den voksende andelen av befolkningen på over 67 år nevnes som eksempel, omtales å være spesielt utfordrende for små kommuner.

Interkommunalt samarbeid går ut på at kommuner samarbeider på tvers av kommunegrenser for å løse utfordringer knyttet til kommunens oppgaver. Slike samarbeid svekker den politiske ledelsens styring over prosessen, og er dermed demokratisvekkende, heter det i rapporten.

Habilitetsspørsmålet handler om at enkeltpersoner i mindre kommuner har kan flere sentrale roller, som for eksempel å være politiker og næringslivsleder samtidig. I større kommuner vil det generelt sett være større avstand mellom beslutningstagende politikere og innbyggerne.

Fylkesmannen så at det kan være vanskelig for mindre kommuner å sikre god faglig kompetanse i oppgaveløsingen. Dette kunne få konsekvenser når politiske vedtak skal settes ut i live, og fordi kommunen vil mangle kompetanse for å gjennomføre. Videre mente Fylkesmannen at utbredte samarbeidende nettverk og konsulentvirksomheter hindrer kommunene i å få nødvendig eierskap til egne gjennomføringsplaner, og eierskap til eget fagmiljøet. Særlig nevnes areal- og samfunnsplaner.

Ingen kommuner i Kongsbergsregionen hadde vedtak om å gå videre med sammenslåingsarbeid. Med 27 013 innbyggere vurderte Fylkesmannen at Kongsberg innfridde ekspertutvalgets anbefaling om befolkningsgrunnlag på 15-20 000 innbyggere, og at kommunen «[...] burde ha gode muligheter til å innfri kommunereformens 4 mål [...]» uten endring (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.18). Rollag og Flesberg hadde begge et innbyggertall langt under ekspertutvalgets grense, og Fylkesmannen hevdet begge kommuner var i en 'krevende økonomisk situasjon' Begge var avhengige av utstrakte interkommunale samarbeid og statlig støtte for å levere gode tjenester. Med 2548 innbyggere vurderte Fylkesmannen at Nore og Uvdal heller ikke sto til ekspertutvalgets anbefaling. Kommunen hadde likevel en 'meget god økonomisk situasjon', hadde omfattende samarbeid med andre kommuner, og var trolig avhengig av interkommunale samarbeid for å løse flere oppgaver. (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.18)

Fylkesmannen fremhevet videre at Kongsbergsregionen hadde samarbeidskonstellasjoner fordi flere av kommunene var for små og isolert sett ikke klarte å utføre alle pålagte oppgaver alene. Sammen om større enheter klarte kommunene derimot å gi et godt tilbud.

Videre i rapporten vurderte Fylkesmannen tilstanden i resten av regionen (Rollag, Flesberg og Nore og Uvdal) opp mot reformmålene om økonomisk robusthet, likeverdige tjenester, samordnet og helhetlig samfunnsplanlegging, og styrking av lokaldemokratiet.

Om bærekraftige og økonomisk robusthet skrev Fylkesmannen at det er «opplagt at en blir mindre sårbar om en har flere å spille administrativt på» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.19).

På målet om likeverdig tjenesteyting til alle innbyggere kommenterte Fylkesmannen at Nore og Uvdal hadde henvist til en ytelsespress knyttet til demografi, altså at det blir stadig flere eldre å ta hånd om og det kunne bli utfordrende å rekruttere noen til de nødvendige stillingene. Dette var også tilfelle i Rollag, som i tillegg rapporterte om utfordringer med å skaffe kompetent og tilstrekkelig arbeidskraft. Kommunen og innbyggerne i Flesberg mente kommunens tjenester var gode. Videre på dette punktet henviser Fylkesmannen til Telemarksforskningens konklusjon om at Numedalskommunene er små og sårbare, og har utfordringer med å følge opp de økende kravene til tjenesteproduksjonen og å holde tilstrekkelig kvalitet.

For målet om samordnet og helhetlig samfunnsplanlegging refererte Fylkesmannen til hva Telemarksforskning sier om samfunnsutvikling:

«Kommunene har utfordringer knyttet til samfunnsutvikling når det gjelder befolknings- og næringsutvikling, men utfordringene varierer. Noen av kommunene har også lite ressurser til å drive samfunnsutviklingsarbeid og har nok med å klare å håndtere de lovpålagte tjenestene. Flesberg satser på å bli en attraktiv bokommune. Kommunen har ikke noen sentral rolle i å skape arbeidsplasser, og kommunen har ikke noe næringsapparat, etablererkontor eller tilsvarende. Flesberg og til dels Rollag, kan hente ut effekter ved å være en del av bo- og arbeidsmarkedsområde med Kongsberg. For Nore og Uvdal er avstanden til Kongsberg så lang at kommunen ikke har mulighet til å dra vesentlige vekst på arbeidsmarkedet der.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.20)

Når det kommer til det siste målet om styrking av lokaldemokratiet trekker Fylkesmannen frem Rollag kommune sin påstand om at det ville være vanskelig å se at det å redusere antallet politikere med femti prosent skulle styrke lokaldemokratiet. Her svarte Fylkesmannen at styrking av lokaldemokratiet ville skje ved en reduksjon av interkommunale samarbeid, som videre ville styrke politikernes innflytelse. Videre refererte Fylkesmannen til Telemarksforskningens funn om at sammenslåing øker befolkningens interesse for blant annet lokalpolitisk arbeid og regionale og nasjonale saker. (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.20)

Fylkesmannen kom dermed med fire ulike sammenslåingsforslag for kommunene, i prioritert rekkefølge:

- a) Kongsberg som egen kommune som før og en ny, felles Numedalskommune
- b) Kongsberg og Flesberg og Rollag som ny, felles kommune og Nore og Uvdal som før.
- c) Kongsberg og Nore og Uvdal fortsetter som egne kommuner. Ny kommune Flesberg og Rollag.

d) Vedtakene til nå: Alle kommuner fortsetter som egne kommuner. (Flesberg vil samarbeide, men de andre vil ikke samarbeide med Flesberg).» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.18)

Etter Fylkesmannens vurderinger vil alternativ a og særlig b være gode med tanke på forbedringer på områdene dekket av reformens mål. Forslag a ville gitt en innbyggerstørrelse på 6651 pr. 1.1.2016, og når ikke opp til ekspertutvalgets anbefaling. Kommunene hadde flere interkommunale samarbeid seg imellom, og forskjellige samfunnsutviklingsperspektiv. Flesberg og Rollag kunne dratt nytte av å bli en del av Kongsbergs bo- og arbeidsmarked, mens for Nore og Uvdal ville avstanden blitt for stor. Ved å etablere en Numedalskommune kunne økonomien blitt styrket. Forslag b om ny kommune med Kongsberg, Flesberg og Rollag ville etter Fylkesmannens oppfatning skapt den mest økonomisk robuste kommunen, og gitt det beste tjenestetilbudet. Fylkesmannen mente også at regionen kunne videreutvikle sine fellestrekk og tilrettelegge for god samfunnsutvikling. En svakhet ved denne løsningen var at Nore og Uvdal ikke var med, men Nore og Uvdal hadde på den annen side vært tydelige på at de ønsket å fortsette alene. Fylkesmannen så ikke noen realitet i et forslag om alle fire kommunene sammenslått på grunn av kommunenes vedtak og store avstander og forskjeller mellom Nore og Uvdal og Kongsberg.

Alternativ c med Flesberg og Rollag sammen alene ville videreført en tilstand der kommunen fortsatt ville vært avhengig av interkommunale samarbeid. Kommunen ville fortsatt vært liten og sårbar, men Fylkesmannen skrev at forslaget burde vurderes dersom ikke forslag b gikk igjennom.

I Drammensregionen gikk Fylkesmannen frem på samme måte. I kommunenes respons på spørsmål fra Fylkesmannen når det gjaldt gode og likeverdige tjenester hadde ikke Drammen noen problemer med kompetanse innad organisasjonen. Øvre Eiker hadde over lengre tid gitt gode tjenester og hadde ingen store utfordringer, men kommunen ga uttrykk for at bredere fagmiljø ville vært fordelaktig. Nedre Eiker responderte på dette punktet med at de hadde god tilgang på relevante søkere til tjenestestillinger i kommunen. Lier svarte de også hadde god tilgang på kompetanse. Hurum svarte derimot at de var sårbare på administrativ saksbehandling, tilstedeværende ledelse, fagkompetanse, service og informasjonskapasitet. Røyken anså seg som attraktiv bokommune med tett tilknytning til bo- og arbeidsmarkedet i Oslo Bærum, Asker og Røyken.

Innen helhetlig og samordnet samfunnsutvikling mente Drammen at Drammen med Svelvik ville kunne ha et mer effektivt areal og transportplan. Videre er Drammen med i samarbeidsprosjektet «Buskerudbyen» som dreier seg om arealutvikling, transport og miljø, og tilrettelegging for forventet befolknings- og næringsutvikling i byområdet. Drammen er

involvert i flere samarbeidsplaner, blant annet «Fjordbyen» som dreier seg om byutvikling mellom Drammen og Lier på Lierstranda, og Drammen er vertskommune for D5, et uformelt regionsamarbeid om strategisk næringsplan. Kommunen deler hovedsakelig bo- og arbeidsmarked med Lier og Nedre Eiker. Øvre Eiker sa de var en del av et tett integrert bo- og arbeidsmarked i Osloregionen, og SSB omtaler området Hokksund og østover langs Drammenselva som «Tettstedet Drammen». Kommunens grenser var ikke ansett å være til hinder for nabokommuners naturlige bo- og stedsutvikling. Nedre Eiker a de inngikk i felles by- og arbeidsmarkedsregion med Drammen, og er med i Buskerudbysamarbeidet. Lier kommune er deltagende i de to utviklingsprosjektene Fjordby og Buskerudby, hadde høye pendlertall ut og inn, og utgjorde samme arbeidsmarked som Drammen og Nedre Eiker. Hurum meldte om utstrakte samarbeid med nabokommuner og høye pendlertall mot Asker, Bærum og Oslo.

For målet om økonomisk robusthet meldte Drammen at de hadde tilstrekkelig økonomisk kompetanse, samt at de oppnådde tre av fire hovedmål. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling ville kreve samarbeid med ytterligere nabokommuner. Øvre Eiker svarte her at de var en lavinntektskommune og at likeverdighet i tjenestene er en utfordring. De skriver videre at en større kommune blant annet villes kunne effektivisere administrasjonen og bygge sterkere fagmiljøer. Nedre Eiker på sin side refererte her til fellesutredningen gjennomført av Pwc og Asplan Viak hvor det sto at kommunen var i ROBEK-tilstand, altså i at de er i Registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), som vil si at de er oppført i et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a).

På det siste hovedmålet om styrket lokaldemokrati var Øvre Eiker den eneste med svar i rapporten, og der henvises det til deres innbyggerinkludering gjennom de etablerte grendeutvalgene som bidrar til lokalt engasjement.

For Drammensregionen så Fylkesmannen den eneste muligheten å være en større kommune rundt Drammen. Ifølge Fylkesmannens egne vurderinger om «en større kommune rundt Drammen» var det flere alternative sammensetninger av kommuner som kunne gi god tjenesteytelse og godt fungerende lokaldemokrati. Når det kommer til målet om samordnet og helhetlig samfunnsutvikling mente Fylkesmannen at kommunene var såpass sammenvokste at flesteparten burde blitt en ny kommune. Når det kommer til målet om økonomisk robusthet mente Fylkesmannen det var fordelaktig å være størst mulig.

Dersom Drammen ble en større «regionhovedstad» kunne kommunen i tillegg få ytterligere midler fra staten. Fylkesmannen viste óg til at ekspertutvalget pekte ut regionen som eksempel på et sammenvokst byområde.

Fylkesmannen la til et knippe 'særlige merknader' ved denne vurderingen. Øvre Eiker sto overfor flest fundamentale retningsvalg skrev Fylkesmannen. Med 18 205 innbyggere var antallet i grenseland av ekspertutvalgets anbefaling, og å slå seg sammen ville ifølge Fylkesmannen gitt fordeler på lang sikt. Sett at forslagene om sammenslåing mot Modum og Kongsberg ble oppfattet mindre reelle var det Fylkesmannens oppfatning at Øvre Eiker ville nådd målene best dersom de vendte seg mot en større kommune om Drammen. Når det kom til Lier mente Fylkesmannen at kommunen var stor nok til å stå alene, men at det ikke nødvendigvis ville vært det beste for innbyggerne. Det ble også nevnt at Lier og Drammen eksempler på kommuner som vokste inn i hverandre. I sammenheng med dette ville det ikke gitt en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i et utvidet Drammensområde uten Lier. Særlig var årsaken til dette med et hensyn til de planlagte prosjektene «[...] ny fjordby, ny R23, ny E18, nytt dobbeltspor for tog, ny stasjon, og muligens nytt sykehus.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.47) Om Lier fortsatte alene skulle Fylkesmannen «[...] gjøre departementet oppmerksom på dette og be om at grensejustering vurderes» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.47).

Dersom kommunene Røyken og Hurum vendte seg mot Asker ville ikke Fylkesmannen innstille imot dette.

Nedre Eiker ble vurdert som stor nok i innbyggertall, men i og med at Nedre Eiker vokste inn i Drammen og Øvre Eiker så Fylkesmannen helst Nedre Eiker som del av en ny kommune rundt Drammenselva eller eventuelt Drammensfjorden.

Om den nye kommunen bestående av Drammen og Svelvik mente Fylkesmannen i rapporten at de ville «[...] definitivt klare seg alene» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.47), men posisjonen som distriktshovedstad ville svekkes dersom kommunen ikke ble større. Dette hevdet Fylkesmannen særlig ville gå utover nabo-distriktene som ikke fikk fordeler av storkommunens kompetanse, ei heller utviklingsstøtten til slike store kommuner.

Avslutningsvis gjentok Fylkesmannen den anbefalte løsningen om en kommune i Drammensregionen der flest mulig kommuner ble med. Som et støtteargument til dette henvises det til KS' økonomiske vurderinger som tilsa at det ville vært det mest økonomisk robuste alternativet (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a).

Som oppsummering av rapporten ser vi altså at Fylkesmannen har sendt kommunene spørsmål om egen kapasitet og utfordringer. Fylkesmannen ser på kommunenes vedtak og svar på de utsendte spørsmålene, og skisserer etter egne vurderinger og reformens mål en ny kommunestruktur.

I vurderingen ser vi at Fylkesmannen tar opp saken tidligere omtalt som Liergrensa i Drammensregionen. Situasjonen slik jeg presenterte den startet med samtale Fylkesmannen hadde med Lier kommune om at kommunene burde bli én, men Lier ville ikke dette og det hele ble redusert ned til samtaler om en grensejustering rundt det nye sykehuset. I rapporten foreslår Fylkesmannen likevel Lier til å bli en del av en ny kommune rundt Drammen, og situasjonen med prosjektene på Lierstranda og poenget om sammenvokste kommuner er nevnt. I tillegg foreslås Øvre Eiker og Nedre Eiker å bli en del av en større kommune rundt Drammen, mot deres vedtak.

I begge regioner presenterer Fylkesmannen en vurdering av nåværende struktur opp mot reformens mål. I Kongsbergsregionen ser vi at geografiske avstander er vurdert å være for store for å foreslå at alle kommunene ble én slik som i Drammensregionen. Uten positive vedtak i regionen presenterer Fylkesmannen flere mulige løsninger i en prioritert rekkefølge. Årsak for dette presenteres nå nærmere.

## **Alternativer for Kongsbergsregionen**

I Fylkesmannens rapport våren 2016 konkluderes det med fire forslag for ny struktur i prioritert rekkefølge for Kongsbergsregionen. En region som altså består av Kongsberg og de tre Numedalskommunene Flesberg, Rollag og Uvdal.

Som sagt vedtok Kongsberg 9. september 2015 at de ville bestå som egen kommune, etterfulgt av negativt vedtak i Nore og Uvdal, som resulterte i at Rollag også ble negative, for deretter også Flesberg. Etter at prosessen var landet i Kongsberg i 2015 var det ingen videre snakk om kommunereform foruten en nabopratt med Numedalskommunene på Fylkesmannens oppfordring. Fylkesmannen holdt kontakten for å undersøke om det var mulig å ta opp tråden, samt presenterte forslag om utsatt frist for å melde frivillig sammenslåing.

Representanter fra Fylkesmannen sier de ikke valgte å foreslå noe tvang i dette området fordi noen av kommunene stilte seg til de grader negative, både før og etter lanseringen av rapporten. Kongsberg er en stor kommune med over 25 000 innbyggere og er ikke avhengig av de mindre Numedalskommunene. Flere av Numedalskommunene er derimot avhengig av Kongsberg for å løse oppgaver som legevakt og annet, gjennom interkommunale samarbeid. I

denne sammenheng påpekes demokratisvekkings-effekten som oppstår ved høyt antall interkommunale samarbeid.

Blant kommunene pekes det på at innholdet Fylkesmannen formidlet var informativt, og at kommunenes valgmuligheter på sikt var begrensede på grunn av de økonomiske utsiktene av blant annet fremdriftsplanen. Som tidligere sagt opplevde noen kommuner deler av dette som pressende fra Fylkesmannens side.

Flere oppfattet det som at Fylkesmannen var pålagt strenge føringer fra departementet om å få fremgang i reformprosessen, og at det var viktig å få ned antallet kommuner totalt sett. Samtaler om prosjektet «Bygg ny kommune» i Numedal var en prosess som foregikk separert fra kommunereformen, og i et annet tempo. Reformens tempo samsvarte ikke med den pågående prosessen, og det forklares at det hele dermed stoppet opp.

I Fylkesmannens foreløpige rapport resulterte dette i fire ulike forslag til endring i strukturen.

## **Fylkesmann som alliansepartner**

I Drammen beskrives Fylkesmannen som helhet å ha vært konstruktiv og støttende, og en god alliansepartner. Drammen kommune var den største aktøren i Drammensregionen, og grenser til tre mindre kommuner som per 1. juli 2016 stilte seg negative til reform.

Begge parter var positive til kommunestrukturforslagene for Drammensregionen, og begge har separat gitt uttrykk for at det er en god løsning, men det skal ikke ha vært noen møter der det ble lagt noen plan for å påvirke andre kommuners beslutninger.

## **5.5 Fase 2**

Dette er fasen som går fra 1. juli 2016 da perioden for frivillig sammenslåing gikk ut, og varer frem til 1. oktober 2016 da Fylkesmannens tilråding til departementet skulle leveres.

### **Fylkesmannens tilråding**

For sin tilråding henviste Fylkesmannen hovedsakelig til kommunalkomiteens innstilling til Stortinget 18. juni 2014 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014), om at:

«Fleirtallet understreker at det er viktig at alle kommunar gjennomfører lokale prosessar knytt til kommunereforma og melder tilbake innan fristen. Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som



ikkje på eige initiativ tar nødvendig lokalt leiarskap. Fleirtalet vil understreke at det er eit utredningsansvar for alle kommunar.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016b, s.1)

Og henviste vidare til oppfølgingsbrevet til «oppdragsbrev til fylkesmannen», med at:

«[...] fylkesmennene skal gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket. Dette må baseres på de lokale prosessene, målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016b, s.3).

Tilrådingen for struktur i Kongsbergsregionen lød som følger:

«Numedal: Kongsberg og/eller de 3 Numedalskommunene iverksetter/fortsetter en prosess med sikte på kommunesammenslutning på et seinere tidspunkt enn det som følger av dagens reform.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016b, s.3)

Og for Drammensregionen:

«Drammensregionen: Drammen, Svelvik, Nedre Eiker, Lier og Øvre Eiker slås sammen til en ny kommune nå.» (Fylkesmannen i Buskerud, 2016b, s.3)

Vidare i tilrådingen fulgte en begrunnelse i form av en vurdering av helheten i fylket.

Vurderingen består av kommunenes tilstand slik de selv har meldt tilbake om gjennom Fylkesmannens spørsmål i rapporten. Denne tilstanden er vurdert opp mot reformens fire hovedmål, altså; Gode og likeverdige tjenester, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, økonomisk robuste kommuner, og styrket lokaldemokrati. Lier, Øvre Eiker og Nedre Eiker vurderes å bli en del av den nye kommunen i Drammensregionen, med henvisning til at det vil slå bedre ut på reformens mål. Også i dette dokumentet presenteres en alternativ løsning for Lier at det foretas en mindre grensejustering, med mindre de ikke skal inngå i kommunen rundt Drammen, men den hovedsakelige tilrådingen er at Lier skal bli en del av en større kommune.

I Kongsbergsregionen refereres det til at kommunene vil score bedre på reformens mål dersom det foretas sammenslåinger, men at sammenslåingene kan skje på et senere tidspunkt. (Fylkesmannen i Buskerud, 2016b, s.4-11)

## **Hvordan ble tilrådingen slik den ble?**

Med den foreløpige skissen i Fylkesmannens rapport kom kommunene som sagt med tilbakemeldinger om hva de syntes om skissen. Dette skal ha gjort det lettere for Fylkesmannen å skrive en endelig tilråding. På denne måten fikk Fylkesmannen presentert sine synspunkt om en ideell struktur, for deretter å kunne ta hensyn til kommunenes synspunkt og følge opp reformens forutsetning om frivillighet. Etter instruksjonen skulle Fylkesmannen på eget faglig grunnlag foreslå endringene som gir den beste strukturen i fylket. I denne forbindelse kunne Fylkesmannen følge en unntaksbestemmelse om å vike fra frivilligheten dersom det var til

fordel for regionale hensyn, altså for å oppnå en god struktur. Dette skulle ifølge representanter fra Fylkesmannen i Buskerud ha vært gjeldende for flere regioner i fylket, deriblant Drammensregionen.

Det ble sett på som uheldig å ha en kommunegrense gjennom et sykehus. Primært var ønsket som tidligere nevnt at Lier skulle bli en del av en større kommune, og dette ble tilrådet slik at den beste strukturen ble tilrådet. Dersom ikke regjeringen og stortinget ikke sluttet seg til denne innstillingen ble det også presentert en alternativ løsning med grensejustering slik at sykehuset havnet i Drammen. En slik vurdering med bruk av unntaksbestemmelsen til fordel for den regionale helheten skal ha blitt benyttet i Drammensregionen med Lier, Øvre Eiker og Nedre Eiker, og i Ringerike.

Sett bort fra unntaksbestemmelsen skulle frivilligheten ligge til grunn. Med tanke på kommuners negative vedtak om sammenslåing ble frivilligheten derfor fulgt i Kongsbergsregionen, og også i Hallingdal og midtfylke.

## **5.6 Etterfase**

Denne fasen er fasen for tiden etter leveringen av Fylkesmannens tilråding til departementet 1. oktober 2016.

### **Nedre Eiker snur i siste liten**

Den 14. desember 2016 tok Nedre Eiker kommune på nytt opp spørsmålet om sammenslåing, og de vedtok dette:

«Nedre Eiker kommune vedtar å gå inn i en ny kommune som et første aktivt skritt for å nå målet om en storkommune fra 01.01.2020» (Nedre Eiker kommune, 2016)

Videre vedtok kommunen at de dermed ville slutte seg til Drammen og Svelviks politiske plattform, og at de ville arbeide for en større regionskommune bestående av Drammen, Svelvik, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Lier og andre interesserte (Nedre Eiker kommune, 2016).

Fylkesmannen hadde som sagt prognoser for framtidsutsiktene for alle kommunene i fylket, beregnet frem til 2025. I disse utsiktene kunne kommunene selv se de økonomiske konsekvensene av kommunens utviklingskarakteristikk, blant annet egen demografisk utviklinger i årene fremover. Nedre Eiker var frem til 2017 en ROBEK-kommune. Av denne grunn brukte kommunen Fylkesmannen flittig som støttespiller for å blant annet se på økonomi og rammebetingelser. Tett samarbeid og kontakt dem imellom beskrives derfor å ikke være noe

unormalt. Kommunens økonomiske situasjon ga utfordringer innen tjenesteproduksjon. Omsider ble inntektssystemet for kommunene lagt om, og en del av kommunene som så for seg å fortsette alene kom dårlig ut. Det kunne se ut til at en del av de minste kommunene ikke ville kunne klare seg alene. Hverken med tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet.

Fra kommunens side kommer det frem at det var ingen tvil om at Fylkesmannens klare råd til Nedre Eiker var at de burde gått inn i en større kommune. Videre hevdes det var endringene i inntektssystemet som fikk kommunestyret til å endre standpunkt. 14. desember 2016 vedtok derfor kommunestyret å bli en del av fjordbykommunen med Drammen og Svelvik.

## **5.7 Kommunerespondenters generelle vurderinger samlet sett**

Et flertall ordførere sa de hadde hatt en rekke møter med Fylkesmannen underveis i prosessen. Fylkesmannen har etter tilbakemeldingen holdt orienteringer for flere andre kommunepolitikere om prosessen – særlig formannskap og styringsgrupper for kommunereform. Flere kommuner skildrer kontaktmønsteret å være preget av at Fylkesmannen var tilgjengelig for dem når de trengte det, og at de ikke bemerket seg noen store endringer. Noen hadde mye kontakt med Fylkesmannen fra før, og fortsatte å ha dette. Noen hevder Fylkesmannen har vært unormalt foroverlent i denne prosessen, og noen mener Fylkesmannen måtte være aktiv på grunn av størrelsen på den omfattende situasjonen en slik reform har.

Noen kommuner som var negative til reformen oppfattet Fylkesmannen som passiv i starten, andre som var negative oppfattet Fylkesmannen som aktiv. Passiv fordi de var oppfordret til å ta nabopraten – altså snakke om muligheter for sammenslåing med sine nabokommuner. Utover dette hadde flere inntrykk av at prosessen hvilte på kommunene. Det forklares at Fylkesmannen på den måten ikke var oppfattet veldig «på ballen» i starten av prosessen, altså frem mot 2016. Videre var ett inntrykk av dette at Fylkesmannen lå på frivillighetslinjen, men likevel fungerte som en brobygger og tilrettelegger ved å holde praten med kommunene gående, samt å oppfordre til naboprater uten å presse situasjonen videre fremover. Andre oppfattet en passiv atferd, og tolket det som at Fylkesmannen lot kommunene selv føre prosessen. I noen kommuner anså de heller ikke flittig kontakt som nødvendig da prosessen tilnærmet skal ha gått på egenhånd. Rollen opplevdes senere å bli mer aktiv blant annet ved at Fylkesmannen kom med sterkere oppfordringer om å ta nabopraten. Dette spekuleres det i om kan skyldes at flere kommuner ikke tok prosessen videre på egenhånd, eller

at instruksjonene fra departement og regjering ble mer førende. Andre opplevde oppfordringen om nabopratt som en «veldig aktiv rolle» helt fra start.

Kommunene som var enige i Fylkesmannens innstilling var i høy grad positive til både den foreløpige skissen og innstillingen til departementet. Flere kommuner som i begge omganger ble skissert og innstilt på noe mot sin vilje var på forhånd klar over dette og hadde hatt samtaler med Fylkesmannen om temaene. Noen kommuner syntes Fylkesmannen gikk over sitt mandat i innstillingen, men var bevisste om både skissen og hvordan innstillingen i hovedsak ville se ut, og forklarer at de dermed ikke var overrasket. Det ble flere ganger nevnt at de kjente til Fylkesmannens syn godt fra før, og hadde også sett dette i det skisserte kommunekartet. Noen kommuner var fornøyde med å kunne bestå som egen kommune og satte pris på at Fylkesmannen var lydhør deres ønsker, og et fåtall andre mente Fylkesmannen først hadde gitt uttrykk for å respektere lokale vedtak, og deretter i for liten grad fulgt dette opp i innstillingen.

Et klart mindretall kommuner refererer til at Fylkesmannen hadde gitt uttrykk for at lokale vedtak ville bli respektert, men i senere anledninger likevel fremstilte informasjonen på en slik måte at det ble oppfattet som frivillig tvang. Med påstander som tidligere nevnt at kommuner på grunn av sin økonomiske tilstand ikke kom til å overleve, var en oppfatning at Fylkesmannen «brukte det nye inntektssystemet som ammunisjon for å bevise at [de] ikke kom til å greie [seg] som små», og at Fylkesmannen presset «godt imot vedtakene da for å prøve å få [kommunen] til å gjøre vedtak som dem syntes var fornuftig».

## 6 Drøfting

### 6.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås fasene situasjon for situasjon med ett sett forventningsbriller om gangen, og drøfte hvorvidt forventningene kan forklare situasjonene. Jeg begynner med teknokraten, deretter taktikeren, for så passethetslogikeren.

Etter gjennomgangen av forventningene presenterer jeg et mulig mønster for beslutningsatferd. Mønsteret begrunnes med funnene fra drøftingen, og presenteres i en sammenheng som følger de potensielle smoking guns. Dette vil kunne besvare den case-spesifikke problemstillingen:

(2) *Hvilken beslutningslogikk fulgte Fylkesmannen i Buskerud i sitt arbeid med kommunereformen?*

Deretter vil jeg kort trekke paralleller fra dette eventuelle mønsteret til generelle problemstillingen: (1) *Hvilken beslutningslogikk følger byråkrater i krysspress?*

På denne måten vil jeg først kunne finne svar på hvilken eller hvilke beslutningslogikker Fylkesmannen i Buskerud har fulgt, for deretter finne ut hva dette kan fortelle om logikken byråkrater følger når de havner i krysspress.

Som tidligere nevnt fokuserer gjennomgangen av fasene på å få frem hendelser i prosessen som er betegnende for de tre teoretiske forventningene. Den teknokratiske konsekvenslogikeren søker å oppnå en optimal struktur basert på forskningsresultater. Forskningsresultater vil her si reformens mål og ekspertutvalgets forskning. Teknokraten er ikke avhengig av å konversere med kommunene og å inngå kompromissløsninger for å finne denne løsningen, og vil derfor ikke anse det nødvendig å forsøke å få kommunene til å fatte vedtak om sammenslåing. I tilrådingen innstiller teknokraten på den optimale strukturen uavhengig av kommunenes vedtak.

Den taktiske konsekvenslogikeren følger en mer generell tolkning av målet for reformen, nemlig å redusere det totale antallet kommuner ved å oppnå flest mulige sammenslåinger. Taktikeren søker å forholde gode relasjoner til både stat og kommune, og bruker ulike virkemidler taktisk for å få kommunene til å fatte vedtak om sammenslåing før fristen. I tilrådingen vil taktikeren respektere kommunenes fattede vedtak for å ikke komme dårlig ut med kommunene.

Den passethetslogiske Fylkesmannen forsøker å følge en norm om en passende atferd. Passethetsnormer etableres internt i fylkesmannskollegiet ved at det fremstår en enighet om hva

Fylkesmannens rolle er og hvilke prinsipper Fylkesmannen skal følge i arbeidet i kommunereformprosessen.

## **6.2 Teknokraten**

### **Fase 0**

I hendelsen med Fylkesmannens tidlige møte med Drammen og Svelvik kan en se situasjonen dit hen at fylkesmennene ga kommunene en mulighet til å se den helhetlige løsningen selv. Forskningen Fylkesmannen legger til grunn for den foreløpige skissen og tilrådingen taler for denne muligheten. Likevel, slik jeg har beskrevet teknokratisk atferd vil det ikke være naturlig å la dette være opp til kommunene å vurdere. En teknokratisk Fylkesmann ville ikke sett nødvendigheten av å dra kommunene inn i prosessen på denne måten. Eventuelt kunne en teknokrat informert kommunene om hvordan den optimale løsningen ville være uten å ha en agenda tilknyttet dette, og deretter ikke la situasjonen preges særlig av kommunenes vilje.

### **Fase 1**

I fase 1 beskriver Fylkesmannen å ha videreført informasjon en rekke informasjon om reformen og reformbehovet til kommunene på fylkesmannsmøter Fylkesmannen årlig holder. Det er aktuelt å anse dette som en utføring av oppdraget om å være tilrettelegger og koordinator. Videre beskrives det at Fylkesmannen var på tilbudssiden og var tilgjengelig derom kommunene trengte deres hjelp. En kan også anse dette å være en utførelse av minstekravet for oppdraget. En kan stille seg kritisk til hvorvidt Fylkesmannen var teknokratisk ettersom tilbakemeldinger tyder på at de var konstruktive og på tilbudssiden, ettersom at en teknokrat ville holdt seg mer tilbake etterhvert som det ble klart at fylkesmennene skulle komme med en tilråding om struktur. Teknokraten ville hatt en slik atferd fordi kommunenes vilje og ønsker ikke trengte samsvare med de egne vurderingene om en optimal struktur for at teknokraten skal kunne levere en tilråding på sine premisser. En teknokrat kunne sendt ut spørsmålene om kommunenes egne kapasiteter og utfordringer for å samle mer informasjon om hvilke utfordringer som ligger i landskapet, og som må tas i betraktning for å oppnå en optimal struktur.

I Drammensregionen har Vinsand fra NIVI Analyse, og ekspertutvalget pekt på Drammen og Lier som to kommuner som har vokst sammen. Det er rimelig å anta at en

teknokrat ville tatt dette i betraktning for vurderingen av en optimal struktur i regionen. En teknokrat ville derimot ikke sett det nødvendig å føre omfattende samtaler med kommunen om en slik sammenslåing. Det er videre ikke teknokratisk å vurdere og konsultere med Lier kommune om hvorvidt en justering av Lierstranda til Drammen kan forekomme, for deretter å redusere justeringen til å kun dreie seg om en marginal justering rundt et planlagt sykehus. Teknokraten ville sett hva forskningen tydet på, og lagt latt dette være den avgjørende faktoren i avgjørelsen om struktur. Altså ville en teknokrat tidlig sett at det her skulle bli en større kommune. Ettersom kommunen oppfyller ekspertutvalgets anbefaling om befolkningsgrunnlag ville det vært en mulighet at kommunen fortsatte alene, men avgjørelsen ville vært opp til Fylkesmannen selv og ikke i samråd med kommunen. Det tyder på at Fylkesmannen ikke handlet teknokratisk selv om ideen om utfallet ved en sammenslåing kan anses å være et teknokratisk grunnlag ettersom det taler for en struktur i tråd forskeres anbefalinger og dermed kunne gi helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i tråd med reformens mål.

I Kongsbergsregionen så vi det ble et tema rundt Fylkesmannens fremskrevne prognoser om mulige utfordringer for kommunene, og hvorvidt de stemte eller ikke stemte da inntektssystemet ble endret. Ettersom oppdraget påla Fylkesmannen å gjøre egne helhetlige vurderinger ville en teknokrat i utgangspunktet kunne kartlagt kommunenes utfordringer for å selv anvende informasjonen til å vurdere en mest mulig optimal struktur. Å aktivt dele informasjonen med kommunene slik det skildres er forekommet i Buskerud er i likhet med saken om Liergrensa ikke noe en teknokrat ville sett nødvendig. Som med Liergrensa kan det ses på som en handling med et teknokratisk utgangspunkt ettersom informasjonen det bringer kunne gi Fylkesmannen nødvendig informasjon til å vurdere hvordan en optimal struktur skulle sørge for økonomisk robusthet, som er et av reformens mål.

I den foreløpige rapporten ser vi flere tegn som tyder på at Fylkesmannen gikk til verks og vurderte helheten i fylket slik en teknokrat ville gjort. For det første er det en nøye faglig vurdering som konkluderer i et helhetlig kommunekart som er ansett å være den beste løsningen for regionen. For det andre er det flere forslag som skrider med kommunenes egne vedtak som altså kan tyde på at regionens helhet er prioritert fremfor kommunenes vilje. Angående det første punktet forklarte Fylkesmannen innledningsvis i rapporten at den strukturelle vurderingen er basert på ekspertutvalgets rapporter (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.6). Videre kommenterte og vurderte Fylkesmannen hvorvidt kommunenes vedtak oppfyller Stortingets målsettinger, samt vurdere forhold knyttet til konsekvenser og begrensninger med dagens kommunestørrelse, kommunenes sårbarhet, interkommunale samarbeid, habilitet og

kompetanse (Fylkesmannen i Buskerud, 2016a, s.6). I seksjonene over de ulike regionene vurderte Fylkesmannen kommunenes kapasiteter etter ekspertutvalgets forskning og anbefalinger og reformens mål. Ytterligere er det snakk om grensejusteringer for kommuner som Fylkesmannen mener er sammenvokste kommuner som i strukturforslaget utgjør én kommune.

Det kan anses teknokratisk av Fylkesmannen å foreslå at kommunene Drammensregionen blir én kommune ettersom flere av kommunene fattet negative vedtak. Videre kan det anses mindre teknokratisk å foreslå flere strukturer for Kongsbergsregionen fremfor å kun foreslå den mest optimale.

Ytterligere kan det i det hele tatt anses lite teknokratisk å publisere selve rapporten i det hele tatt.

Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt en teknokrat i det hele tatt ville publisert en rapport som denne. Vurderingene i rapporten er i tråd med forventningene til teknokraten. Men forventningen til teknokraten tilsier og at det ikke ville være nødvendig å publisere en rapport på denne måten. Etter forklaring fra ansatte i fylkesmannsembetet var rapporten et slags mellomsteg for å gi kommunene en sjanse til å fatte vedtak positive til sammenslåing før fristen gikk ut. Derfor er Fylkesmannen her ikke-teknokratisk ved at rapporten publiseres for at kommunene skulle kunne komme med tilbakemelding, men teknokratisk ved at vurderingene og forslagene i rapporten i høy grad baseres på faglig grunnlag og flere ganger overskrider kommunenes vedtak til fordel for en optimal helhetlig struktur.

Å presentere flere mulige sammenslåingsalternativer slik Fylkesmannen presenterte for Kongsbergsregionen er ikke et aktuelt trekk for teknokraten. Etter forventningene til teknokraten er det ikke nødvendig å inngå kompromisser med kommunene. En teknokrat ville i senere tid innstilt på det alternativet i rapporten som var vurdert som det beste, uten å se det nødvendig å konsultere med kommunene først.

## **Fase 2**

For tilrådingen til departementet ville en teknokrat gitt en tilråding i tråd med egne vurderinger om en optimal struktur, som unntaksbestemmelsen gir mulighet til ettersom reformen hovedsakelig skulle bygge på frivillighet.

I tilrådingen ser vi at dette har forekommet. I Drammensregionen har Fylkesmannen rådet Drammen, Svelvik, Lier, Nedre Eiker og Øvre Eiker til å bli en ny kommune 'nå'. Dette går imot Lier, Nedre Eiker og Øvre Eikers vedtak, og taler for at Fylkesmannen lot den optimale



strukturen trumfe over kommunenes vilje. Likevel ser vi i Kongsbergsregionen at Fylkesmannen på tross av sine alternativer til en forbedret struktur til slutt unnlot å innstille på noen sammenslåing 'nå'. Det ble heller rådet at de skulle fortsette med arbeid for sammenslåing på sikt, noe som taler imot teknokraten. Dermed kan dette ses på som en situasjon der Fylkesmannen fattet beslutninger i tråd med teknokratisk atferd, og beslutninger som ikke står til de teknokratiske forventningene.

## **Etterfasen**

I etterfasen så vi at Nedre Eiker snudde i sitt vedtak og ble positive til kommunereform. Det er ingenting i empirien som støtter en påstand om at Fylkesmannen var årsaken for endringen ettersom kommunen selv hevder det var de økonomiske endringene.

Avslutningsvis i etterfasen trekkes det frem en mulighet om Fylkesmannen som alliansepartner, uten at det fantes empiri som tydet på at dette hadde funnet sted. Jeg vil likevel legge til at det ikke ville være aktuelt for en teknokrat å inngå noen slike allianser i utgangspunktet, fordi kommunenes vedtak ikke spiller inn i teknokratens oppfatning av en optimal struktur.

## **6.3 Taktikeren**

### **Fase 0**

Ut fra forventningen ville en taktiker gått frem på en måte som sørget for videre komfortable forhold til både departement og kommunene. Å planlegge og å gjennomføre et møte med kommuner angående en kommunereform som Fylkesmannen ennå ikke har fått et spesifikt oppdrag om ville kunne tyde på at Fylkesmannen var forkjemper for reformen. Kommunene ville dermed kunne oppfatte Fylkesmannen som meget pressende. Dette likner ikke forventningene til en taktiker. En taktiker ville i denne situasjonen ventet til oppdragsbrevet var mottatt før et slikt møte ville funnet sted, for ikke å tiltrekke seg uønsket negativitet og stempel som reformagent.

## Fase 1

Et flertall av kommunene ga uttrykk for at de hadde opplevd Fylkesmannen som konstruktiv, støttende, og på tilbudssiden. De skal ha redegjort for reformen og regjeringens argumenter, fått Signy Vabo til å presentere forskningsrapportene, og gått frem med holdningen om at kommunene ikke pliktet å følge dette men skulle ha det i bakhodet. Fylkesmannen stilte seg altså til disposisjon med spørsmål om kommunene ønsket noe fra Fylkesmannen, og at de bare skulle melde ifra om de ønsket at de skulle bidra. Inntrykket er videre beskrevet av flere som at de ønsket å bistå uten å trenge seg på. Med dette som start kan en anse Fylkesmannen som taktisk ettersom informasjon knyttet til reformen ble presentert, uten utbredt oppfatning om at Fylkesmannen presset den på kommunene.

Fylkesmannen stilte kommunene spørsmål hvorav kommunene selv fikk mulighet til å vurdere sine egne kapasiteter. I tillegg til at Fylkesmannen fikk nyttig informasjon om kommunenes kapasiteter og utfordringer fikk kommunene selv se i hvilken grad de oppnådde reformmålene. Om det ikke var intensjonen at kommunene skulle bli mer opplyste og i bedre stand til å fatte informerte og veloverveide vedtak, så står handlingen likevel til forventningene om en taktisk atferd ettersom det kan føre til mer forståelse for eventuelle argumenter Fylkesmannen kunne presentere.

I Drammensregionen presenterte jeg situasjonen om Lier-Drammen og Lierstranda. I en situasjon med én stor kommune positiv til vedtak, og én mindre kommune negativ til vedtak ville en taktisk atferd kunne være å ta i bruk ulike virkemidler for å få den lille kommunen til å ville slå seg sammen. Ettersom taktikeren ikke vil komme dårlig ut med kommunene i ettertid må en taktisk Fylkesmann dermed få flest mulig kommuner til å fatte vedtak om sammenslåing slik at disse kan innstilles til departementet i tilrådingen. I oppdragsbrevet nevnes det en mulighet om justeringer av dagens kommunestrukturer dersom det er til fordel for helheten.

Fylkesmannen førte i denne situasjonen samtaler med Lier kommune om sammenslåing, og det kom frem til vurdering å justere Lierstranda med tilhørende prosjekter til Drammen fordi Lier hadde fattet negativt vedtak om sammenslåing. Justeringen ville svekket Liers kapasitet til å bestå som egen kommune slik de ønsket, og justeringsforslaget ble marginalisert til å kun gå rundt et planlagt sykehus. Dette kan ses på som taktisk atferd i tråd med forventningene om å bruke virkemidler til å gjøre det mer attraktivt for kommunene å slå seg sammen, eller å presse kommunene, og samt at Fylkesmannen ga uttrykk for å respektere kommunens vedtak. Ettersom grensejusteringen rundt Lierstranda ble nedjustert med hensyn til kommunens evne til å bestå

som egen kommune er det ikke noe i empirien som taler for at dette var et pressmiddel fra Fylkesmannens side.

I utdypningen av oppdragsbrevet het det at Fylkesmannen skulle levere en tilrådning til departementet. Som tidligere nevnt ville det være taktisk å respektere kommunenes vedtak fremfor å tilråde en struktur som brøt med frivilligheten. For å få kommunene til å ville slå seg sammen er en mulighet å arbeide for å få kommunene til å innse mulige økonomiske utfordringer de kunne møte dersom de fortsatte alene fremfor å slå seg sammen. Taktikeren kunne her benyttet muligheten til å presentere faktaene i fremskrevne utsiktene for kommunene. Dermed ville en taktiker kunne argumentere med kommunene for å få dem til å innse realiteter taktikeren ser. En uttalt oppfattelse av Fylkesmannens atferd var at de brukte inntektssystemet som ammunisjon for å bevise at små kommuner ikke kom til å klare seg alene, og at Fylkesmannen presset godt imot vedtakene for å få de til å bli noe de syntes var fornuftig. Samtidig var det et flertall kommuner som oppfattet det hele helt annerledes. Endringen var oppfattet som et resultat av makrotall på nasjonalt nivå, og ikke informasjon Fylkesmannen holdt tilbake. Kommunene ble dermed bevisste nødvendigheten av å tenke på omstilling for å kunne sikre tjenester til innbyggerne. Fylkesmannen forklarer at arbeidet med framtidsutsiktene for kommunene skulle hjelpe å se mulige utfordringer av utviklingstrekkene i deres kommuner. Som vi så av kommuneproposisjon 2016 og 2017 var endringene i inntektssystemet målrettede og bevisste endringer. Dette svekker en eventuell tro om at Fylkesmannen skulle ha holdt denne informasjonen tilbake for å lure kommunene.

Oppsummert kan beslutningen om å presentere kommunene mulige utfordringer og konsekvenser av deres daværende struktur og utviklingstrekk tolkes som et virkemiddel benyttet for å øke kommunenes bevissthet rundt deres egne framtidsutsikter. Til denne tolkningen kan det tilføyes at i et rasjonelt bilde vil informasjon kunne føre til bedre beslutningsgrunnlag. Der de økonomiske framtidsutsiktene viste utfordringer ville dette kunne øke sannsynligheten for kommunesammenslåing.

Videre ut i fase 1 lanserte Fylkesmannen sin rapport med kommunenes svar på Fylkesmannens spørsmål, vurdering av kommunenes kapasiteter og utfordringer målt opp mot reformens mål, og forslag til ny struktur i fylkets regioner. Rapporten står i høy grad til departementets mal for innholdet i tilrådningen, og er publisert med hensikt om at kommunene skulle kunne komme med tilbakemelding. Fylket presenteres etter en regional oppdeling Fylkesmannen anså som naturlig. I begrunnelsene for alternativene innad hver av regionene nevnes det at flere av kommunene allerede drev ulike former for samarbeid. Eksempelvis

Fjordbyprosjektet og D5. I tillegg ble det hevdet fra Fylkesmannens side at de tok høyde for det følelsesmessige aspektet knyttet til reformen. Vurderingene i rapporten var i høy grad med utgangspunkt i reformens mål, og forslagene i Drammensregionen brøt med Lier, Nedre Eiker og Øvre Eikers fattede vedtak om å stå alene. I Kongsbergsregionen var vedtakene negative, og Fylkesmannen foreslo en rekke forslag i prioritert rekkefølge etter oppnåelse av reformmålene.

Av samme årsak som at informasjonsdeling tidligere er argumentert å kunne tyde på en taktisk atferd er dette også tilfellet her. I tillegg ser vi at flere av de regionene Fylkesmannen så på som naturlige har tungt etablerte samarbeidsprosjekter og interkommunale samarbeid etablert, noe som tyder på at Fylkesmannen kan ha tatt etablerte relasjoner mellom kommunene med som faktor da de naturlige regionene ble definert. Ytterligere skal Fylkesmannen ha tatt det følelsesmessige aspektet innad lokalsamfunnene med i beregning. Dette kan styrke tolkningen om en taktisk atferd. Ved å dele sine vurderinger og forslag til ny struktur aktuell for tilrådingen gir Fylkesmannen kommunene en sjanse til å uttrykke sine interesser eller fatte vedtak før fristen. Med kommunenes tilbakemelding om rapporten ville Fylkesmannen taktisk kunne vurdere hvilke muligheter og strukturer det kan tilrådes om og hvilke det ikke kan tilrådes om dersom det skal opprettholdes et godt forhold til kommunene etter prosessen.

For Kongsbergsregionen ser vi som sagt at fire forslag presenteres i en prioritert rekkefølge. Siden samtlige av kommunene fattet negative vedtak kan det anses taktisk å presentere kommunene begrunnelse for ulike løsninger som vil redusere det totale antallet kommuner. I vurderingene ser vi at etablerte relasjoner som interkommunale samarbeid og felles bo- og arbeidsmarked trekkes inn.

Likevel er det noe i denne situasjonen som taler tvert imot taktikerlogikken. Numedalskommunene Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg hadde allerede samtaler gående om en mulig ny kommune bestående av de tre. En taktiker ville her benyttet denne muligheten og bygget videre på de pågående prosessene, heiet disse frem, og arbeidet for å suksessfullt avslutte denne løsningen. Den samme løsningen ser vi som forslag a), altså den første muligheten i Fylkesmannens skisse hvor forslaget er at Kongsberg fortsetter alene og de tre Numedalskommunene blir én. Kommunene hevdet kommunereformprosessen gikk i et annet tempo som ikke passet tempoet de allerede hadde i denne prosessen. Det hevdes videre at dét førte til at prosessen stoppet opp. I empirien finner jeg heller ikke noe som tyder på at denne prosessen ikke ville kunnet stoppe opp av andre årsaker.

Atferden kan anses å være taktisk fordi Fylkesmannen viser seg åpen for ulike former for kompromissløsninger ved å presentere forskjellige alternativer, og fordi alternativene tar

etablerte relasjoner med i beregningen. Punktet om at Fylkesmannen ikke bygget videre på det påbegynte prosjektet taler derimot imot taktikerforventningene ettersom en taktiker ville aktivt heiet frem igangsatte prosesser.

## **Fase 2**

I tilrådingen til departementet ville en taktiker rådet om en struktur med sammenslåing der det var i tråd med kommunenes vedtak, for å ikke komme dårlig ut med kommunene i etterkant. I Drammensregionen var det på dette tidspunkt kun Drammen og Svelvik som hadde vedtatt å slå seg sammen, og Fylkesmannen rådet til at Drammen, Svelvik, Lier, Nedre Eiker og Øvre Eiker slo seg sammen til én kommune 'nå'. Dermed rådet Fylkesmannen å gå imot Lier, Nedre Eiker og Øvre Eikers vedtak. Den taktisk-tilnærmede utviklingen vi har sett hittil i prosessen ble dermed endret over til et mer teknokratisk grep.

For Kongsbergsregionen holdt Fylkesmannen seg på frivillighetslinjen og rådet kommunene å fortsette samtaler om sammenslåing på sikt. Dermed holdt Fylkesmannen seg på et taktikermønster i denne regionen.

## **Etterfasen**

I etterfasen så vi at Nedre Eiker snudde i sitt vedtak og ble positive til kommunereform. Det er som tidligere sagt ingenting i empirien som støtter en påstand om at Fylkesmannen var årsaken for endringen. I kommunen hevdes det at de økonomiske endringene var årsaken.

En taktiker ville som sagt benyttet muligheter for å få flest mulig kommuner til å slå seg sammen. Å inngå en allianse eller å bruke mulige støttespillere til å påvirke utfallet ville være noe en kunne forvente av en taktiker.

Ingenting i empirien taler for at Fylkesmannen og noen kommune faktisk inngikk noen slike allianser eller aktive samarbeid.

## 6.4 Passethetslogikeren

### Fase 0

En passethetslogiker ville i prosessen oppsøkt hva den passende atferden var ut ifra en etablert norm internt i fylkesmannskollegiet. Dersom det eksisterte en norm om hvordan Fylkesmannens oppgaver skulle løses vil en kunne se en form for mønster i alle fylkesmennenes atferd. Det kunne eksistert en norm om at fylkesmennene skulle være svært aktive i prosessen å begynne den før oppdraget ble mottatt. Ifølge informantene var det ikke tegn til at en slik norm fantes.

### Fase 1

Passethetslogikeren ville også i denne delen av prosessen forsøkt å spore opp og fulgt en etablert norm for atferd. Ettersom oppdraget påla fylkesmennene å være tilrettelegger og koordinater er det rimelig å anta at en del handlinger blant fylkesmennene kunne ha hatt enkelte likhetstrekk. Eksempelvis arrangering av informasjonsmøter.

For hendelsen i Drammensregionen med kommunegrensa mellom Lier og Drammen ville en potensiell norm vært knyttet til hvordan fylkesmennene skulle forholdt seg til unntaksbestemmelsen i oppdraget, og hvordan denne skulle blitt brukt.

Å lage fremskrevne prognoser for kommunenes utfordringer av sine utviklingstrekk kunne potensielt ha vært i henhold til en norm. En slik norm kunne dreid seg om enkelte krav for informasjonsgrunnlag fylkesmennene i enighet mente kommunene måtte ha.

Ingenting i informasjonen fra informantene tyder på at noen felles oppfatninger var dannet internt i fylkesmannskollegiet.

Når det kommer til Fylkesmannens lansering av rapporten var det uttalt fra Fylkesmannens side at de ikke hadde kjennskap til noen andre fylkesmenn som lanserte sine vurderinger og forslag i en rapport på denne måten. Dette tyder på at Fylkesmannen i Buskerud på dette punktet ikke fulgte noen potensiell felles oppfatning i fylkesmannskollegiet om at det skulle presenteres en slik rapport. Ettersom rapportens innhold passer med malen departementet sendte fylkesmennene for hvordan tilrådingen skulle struktureres er det nærliggende å anta at dette var er den samme rapporten som de andre fylkesmennene publiserte som begrunnelser for sine tilrådingen rundt 1. oktober 2016.

Strukturalternativene for Kongsbergsregionen kunne potensielt vært forklart av en atferdsnorm om hvordan fylkesmennene skulle agere dersom det var utbredt negativ innstilling til reformen blant kommunene. Ifølge informantenes uttalelser var det ikke dannet noen oppfatning internt i fylkesmannskollegiet.

## **Fase 2**

I tilrådingen til departementet følger Fylkesmannen malen for hvordan dokumentet skal struktureres, og benytter muligheten malen foreslår om anbefalinger om strukturen 'nå', og 'på sikt'. Ingen informasjon fra informantene tyder på at en norm utover pålagte oppgaver var dannet på dette punktet.

## **Etterfasen**

Som vi så i kapittel 5 om etterfasen hevder Nedre Eiker kommune at endringen i vedtaket skyldtes økonomiske faktorer snarere enn noe videre innblanding fra Fylkesmannen utover de tidligere presenterte utfordringene for kommunene. Ei heller var det grunn til å tro det var en etablert allianse mellom Fylkesmannen og Drammen kommune.

## **6.5 Sammenfattende drøfting: Atferdsmønster i prosessen**

I det foregående har jeg drøftet hvorvidt konsekvenslogikk og passethetslogikk kan forklare Fylkesmannens beslutningsvalg i kommunereformprosessen. Fra beslutningslogikkene utarbeidet jeg tre forventninger kalt taktikeren, teknokraten og passethetslogikeren, og jeg vil nå gå gjennom fase 0, 1, 2 og etterfasen og drøfte hvorvidt vi kan se et sammenhengende atferdsmønster.

I fase 0 ville teknokraten i hovedsak ikke sett det nødvendig å holde et møte med kommunene hvor de selv skulle kunne finne en løsning, taktikeren ville ikke gått frem for å sette i gang prosessen såpass tidlig fordi det ville kunne oppfattes som en reformagentmanøver som kunne fått konsekvenser for forholdet med kommunene i etterkant, og det var ingenting som tydet på at Fylkesmannen fulgte en norm om det passende.

Om Liergrensa i Drammensregionen kom det frem at Fylkesmannens handlinger ikke sto til alle forventningene om teknokraten. Likevel kan ideen om utfallet ved en sammenslåing av kommunene anses å være et teknokratisk utgangspunkt ettersom det kunne ført til en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i tråd med reformens mål. Samtidig kan atferden ses

på som taktisk ved at Fylkesmannen brukte virkemidler som kunne gjøre det mer attraktivt for Lier kommune å slå seg sammen fremfor å fortsette alene. Ettersom kommunen fortsatte å stå på vedtaket om å stå alene ville ikke Fylkesmannen justere avgjørende områder over til Drammen, og kom midlertidig frem til en mindre justering. Ettersom grensejusteringen rundt Lierstranda ble nedjustert med hensyn til kommunens evne til å bestå som egen kommune kan det ikke argumenteres for at dette var et pressmiddel fra Fylkesmannens side.

I likhet med atferden i punktet om Liergrensa kan vi se på Fylkesmannens trekk med å presentere prognoser om utfordringer ved kommunenes utviklingstrekk som en manøver med samme utgangspunkt. Informasjonen om utfordringene ved utviklingstrekkene kunne gi Fylkesmannen den nødvendige kunnskapen til å vurdere hvordan en optimal struktur skulle sørge for økonomisk robusthet, som er et av reformens mål. Videre er det mindre teknokratisk å målrettet dele informasjon med kommunene på denne måten. Manøveren med prognosene om kommunenes fremtidige utfordringsbilde kan også ses på som taktisk atferd i tråd med forventningene om å bruke virkemidler til å gjøre det mer attraktivt for kommunene å slå seg sammen, eller å presse kommunene, samt at Fylkesmannen ga uttrykk for å respektere kommunens vedtak.

Rapporten Fylkesmannen publiserte var et trekk Fylkesmannen begrunner med at de ville la kommunene få muligheten til å komme med innspill til strukturforslagene. Med det følelsesmessige aspektet Fylkesmannen tok hensyn til i vurderingen kan disse to poengene tyde på at Fylkesmannen handlet for å få prosessen fremover, dele avgjørende informasjon med kommunene, og kunne dermed komme bedre ut av situasjonen med et godt forhold til kommunene ved å ta høyde for deres tilbakemeldinger. I rapporten vurderer Fylkesmannen mulige strukturløsninger med etablerte relasjoner som interkommunale samarbeid og kulturforskjeller tatt i betraktning. Vurderingene i rapporten kan altså tyde på at Fylkesmannen hadde et ønske om en optimal struktur, og la dette til grunn. Fremfor å videre følge den teknokratiske atferden som ville ført til at Fylkesmannen leverte denne optimale strukturoppfatningen til departementet ser vi altså at Fylkesmannen tok utgangspunkt i denne for senere å gjøre taktiske tilpasninger i tilrådingen. Inkludert i taktiske tilpasninger var beslutningen om å foreslå flere alternative strukturforslag for Kongsbergsregionen som baserte seg på muligheter i tråd med allerede tette samarbeid, og dermed vise at det kunne være flere muligheter for kommunene som på den tiden hadde negative vedtak. Her ble Fylkesmannen tidligere beskrevet å ha skullet forsøke å legge press på enkelte kommuners vedtak, slik en



taktiker ville gjort. Samtidig var det mindre taktisk av Fylkesmannen å ikke arbeide videre med sammenslåingssamtalene Numedalskommunene allerede hadde påbegynt.

I fase 2 leverte Fylkesmannen sin tilrådning, og her kan vi se avgjørende vendinger for de mulige atferdsmønstrene. I Drammensregionen har vi sett at Drammen og Svelvik tidlig var ute med enighet om å slå seg sammen til en større kommune. I fase 1 før rapporten med skissen ble lagt frem hadde Fylkesmannen vært i kontakt med Lier kommune angående kommunegrensen de deler med Drammen. En mulig tolkning er at Fylkesmannen la argumenter fra ulike faglige instanser som ekspertutvalget og Geir Vinsand fra NIVI sine uttalelser om at disse kommunene var et eksempel på sammenvokste bykommuner som burde utgjøre én kommune for å kunne oppnå mer helhetlig areal- og transportplanlegging, samtidig som det etter Fylkesmannens vurderinger ville blitt mer demokratisk for innbyggerne på grensa. I denne forbindelse var Lier negative til sammenslåing, og Fylkesmannen foreslo en grensejustering for å flytte større pågående prosjekter på Lierstranda over til Drammen for at det administrative skulle ligge under en kommune fremfor to. Siden dette ville ført til at Liers kapasiteter so egen kommune ville blitt betydelig svekket av dette ble justeringen marginalisert til å omfatte et lite område rundt et sykehus. I rapporten viser Fylkesmannen en teknokratisk atferd med sine faglige vurderinger om en optimal struktur, men deretter en mer taktisk atferd ved å presentere dette for kommunene slik at de kunne komme med tilbakemeldinger. Med tilbakemeldingene kunne Fylkesmannen tilpasse sine vurderinger etter kommunenes preferanser. I tilrådingen ser vi at Fylkesmannen opprettholdt forslaget om at kommunene Lier, Øvre Eiker og Nedre Eiker skulle gå inn i et kommunesamarbeid med Svelvik og Drammen. Tilrådingen ble begrunnet med at Fylkesmannen fulgte unntaksbestemmelsen i oppdraget om å ikke la regionale helhetlige hensyn forhindre. Dermed ser vi at Fylkesmannen begynte med en teknokratisk atferd ved at det tidlig ble vurdert som det mer optimalt å få Lier inn i Drammenskommunen, før vi ser en mer taktisk atferd ved at Fylkesmannen åpner for en marginal grensejustering for å ta høyde for Lier kommunes ønske om å stå alene. Det må tas med i betraktning at Lier med om lag 25 000 innbyggere hadde kapasitet til å stå alene, som kan bety at aksepteringen også kan anses å være teknokratisk. Men teknokraten ser det ikke nødvendig å gå ikke inn for kompromisser av denne typen. Det er heller i retning taktikerens atferd. I tilrådingen ser vi til slutt at Fylkesmannen i Drammensregionen valgte en mer teknokratisk atferd ved å råde på tvers av Lier, Nedre Eiker og Øvre Eikers kommunestyrevedtak.

I Kongsbergsregionen hadde Fylkesmannen fått inntrykk av at kommunene var negative til reformen på grunn av deres holdninger og på grunn av samtlige kommuners negative vedtak.

Fylkesmannen presenterte sine prognoser om utfordringer ved utviklingstrekk for disse kommunene slik som for samtlige kommuner i fylket. Noen kommuner reagerte negativt på at det senere ble gjort endringer i inntektssystemet, som for øvrig skjedde på nasjonalt plan, og altså ikke noe som var brukt som et sjakktrekk av Fylkesmannen etter hva jeg har kunnet bevise. Beslutningen om å presentere prognoser om potensielle utfordringer ved kommunenes utviklingstrekk har jeg tidligere påstått å kunne anses som et taktisk trekk. Senere i prosessen presenterte Fylkesmannen sin rapport der det var foreslått flere muligheter for kommunene i regionen. I preferert rekkefølge var det forslag Fylkesmannen anså å være mulige ettersom kommunene allerede på flere områder hadde tette samarbeid. Dette har jeg tidligere omtalt å ha vært taktisk av Fylkesmannen. I rapporten ser vi at disse mulighetene begrunnes med faglige vurderinger der det første forslaget ville være det mest optimale. Å gi faglige begrunnelser kan anses å være teknokratisk, men å åpne for forskjellige muligheter etter hva som alternativt passer kommunene er heller et trekk mer i tråd med taktikeren. I tilrådingen ser vi dermed at Fylkesmannen valgte å ta høyde for kommunenes uendrede vedtak om å ville stå alene, slik en taktiker ville besluttet. I Kongsbergsregionen har Fylkesmannen gått ut som en taktiker og presentert informasjon kommunene kunne benytte for å fatte godt begrunnede vedtak. Deretter var Fylkesmannen noe som kan minne om teknokratisk ved å legge faglige vurderinger om en optimal struktur til grunn for alternativer til struktur i rapporten, men ikke så teknokratisk at forslaget fremsto som én optimal løsning en fullt ut teknokratisk Fylkesmann ville sendt departementet. Denne vrien var mer i tråd med taktikeren, ettersom det innebar å respektere kommunenes vedtak. Deretter var Fylkesmannen taktisk ved å gi kommunene mulighet til å kommentere forslagene slik at innspillene kunne bli tatt høyde for i innstillingen til departementet. Til slutt var Fylkesmannen her taktisk i tilrådingen ved å respektere kommunenes ønsker om å fortsette alene, med rådet om at de skulle samtale videre om sammenslåing på sikt. Det kan undres på om det ville være lettere å føre en mer pressende taktikerrolle i Kongsbergsregionen dersom Kongsberg som regionscenter hadde stilt seg positive til reformen, uten at det er bevist at Fylkesmannen dro spesiell nytte i form av offisielle allianser med Drammen i Drammensregionen.

Ifølge informantenes uttalelser var det ikke belegg for at det var dannet noen felles oppfatning i fylkesmannskollegiet om at de skulle følge noen normer om det passende.

## **6.6 Hvilken beslutningslogikk følger byråkrater i krysspress?**

Mønsteret presentert ovenfor kan tyde på at statlige territorielle representanter i større grad benytter konsekvenslogikk fremfor passethetslogikk om de er i krysspress. Etter hva jeg har vist tyder mine funn videre på at de legger ønsket om å oppnå et utfall som i helhet gagnar alle parter til grunn, men at gjennomføringen kan tilpasses etter lokale forhold som for eksempel lokal motstand mot endring.

## 7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg studert beslutningsatferden til statlig territoriale representanter i krysspress, med fokus på Fylkesmannen i Buskerud gjennom kommunereformprosessen fra 2014 til 2016. Jeg har benyttet den case-spesifikke problemstillingen: *Hvilken beslutningslogikk fulgte Fylkesmannen i Buskerud i sitt arbeid med kommunereformen?*

til å kunne svare på den generelle problemstillingen: *Hvilken beslutningslogikk følger byråkrater i krysspress?*

For studien har jeg anvendt beslutningsteoriene konsekvenslogikk og passethetslogikk. Funn styrker sjansene for at mine forventninger bidrar til å nyansere bildet vi har av Fylkesmannen i Buskeruds beslutningslogikk. En usikkerhet må likevel knyttes til funnene. Bevisene for en forventning må ikke vektlegges tyngre enn bevisene for at det finnes en alternativ forklaring. Det kan ikke utelukkes at mitt datamateriale har mangler.

I Fylkesmannens beslutninger underveis i arbeidet med kommunereformen har jeg etter beste evne forsøkt å vise hvilken beslutningslogikk Fylkesmannen har fulgt. I hovedsak klarer jeg å vise at Fylkesmannen i Buskerud i høyere grad har fulgt en konsekvenslogikk enn passethetslogikk

Konsekvenslogikken har jeg delt opp i forventninger om en taktisk og en teknokratisk atferd. Den teknokratiske konsekvenslogikeren søker et utfall som oppnår en optimal struktur basert på forskningsresultater, som vil si reformens mål og ekspertutvalgets forskning. Den taktiske konsekvenslogikeren søker et utfall som oppnår et mer generelt mål med reformen – å redusere det totale antallet kommuner ved å oppnå flest mulig sammenslåinger slik at et komfortabelt forhold til kommunene og staten ville kunne bli opprettholdt. Samtidig vil den taktiske konsekvenslogikeren arbeide for å forholde gode relasjoner til både stat og kommune. En passethetslogiker vil lokalisere normene fylkesmannskollegiet har om hvordan oppdraget skulle løses, og deretter fulgt disse med fokus på hvordan arbeidet gjøres, fremfor fokus om hvilket utfall det fører til.

Med tilgjengelig datamateriale har jeg ikke klart å finne belegg for at Fylkesmannen har fulgt en passethetslogikk. Dette kan skyldes manglende dype søk i datainnsamlingen, fra min side.

Gjennom prosess-sporing viser jeg at Fylkesmannen i høy grad har fulgt en taktisk atferd med mindre teknokratiske grep gjennom prosessens fire faser. Fase 0, fase 1, fase 2 og Etterfasen. De avgjørende handlingene finner vi i fase 1 og fase 2.

Etter hva jeg har bevist har Fylkesmannen i høy grad variert mellom å følge konsekvenslogikk som sto til de teknokratiske og taktiske forventningene. Etter mottagelsen av oppdraget var Fylkesmannen på tilbudssiden overfor kommunene og tilbød hjelp om det var nødvendig. I Drammensregionen ser vi at Fylkesmannens tanker om et optimalt utfall for regionen som helhet kommer frem ved at Fylkesmannen la den optimale strukturen om sammenslåing av Lier og Drammen til grunn i samtalene med Lier kommune. Deretter tilpasset Fylkesmannen seg kommunens egne ønsker om å ikke bli en del av Drammen men heller foreta en marginal grensejustering. Dette kan anses å være tilpasning etter kommunale preferanser. I rapporten legges den optimale strukturen etter reformens mål til grunn, og presenteres for at kommunene skulle få mulighet til å ta Fylkesmannens vurderinger i betraktning før fristen for frivillige sammenslåinger gikk ut 1. juli 2016. Her handlet Fylkesmannen slik at kommunene kunne komme med tilbakemelding til den optimale strukturen, slik at det kunne gjøres tilpasninger etter lokale preferanser i tilrådingen senere. I tilrådingen innstilte Fylkesmannen på en struktur med én regionkommune bestående av Drammen, Svelvik, Lier, Øvre Eiker og Nedre Eiker, og benyttet unntaksbestemmelsen i oppdraget for å kunne tilråde en struktur som sto til vurderingen om en optimal struktur i regionen.

I Kongsbergsregionen var samtlige kommuner negative til kommunereformen. Fylkesmannen presenterte i likhet som i resten av fylket sine utfordringsprognoser, og kommunen fikk et større beslutningsgrunnlag til å kunne vurdere om de ville endre sine vedtak. Dersom prognosene viste at utviklingen med høy sannsynlighet kunne føre til at kommuner fikk utfordringer med tjenesteproduksjon i fremtiden med daværende struktur ville dette kunne føre til at kommunene endret vedtakene til å bli mer positive til sammenslåing, og Fylkesmannen kunne finne en løsning som både staten og kommunene kunne være fornøyd med. Se publiserte Fylkesmannen rapporten der kommunenes kapasiteter og utfordringer var presentert, samt en helhetlig vurdering av en optimal struktur i fylket. Her viste Fylkesmannen flere alternativer for Kongsbergsregionen. Forslagene I preferert rekkefølge var det forslag Fylkesmannen anså å være mulige ettersom kommunene allerede på flere områder hadde tette samarbeid, men dog uten å benytte muligheten til å arbeide videre med sammenslåingssamtalene som allerede var i gang i Numedalen. I rapporten ser vi at Fylkesmannens forslag begrunnes med faglige vurderinger der det første forslaget ville være det mest optimale. Å gi faglige begrunnelser kan anses å være fordelaktig for å troverdig opplyse kommunene om et optimalt utfall. Med forskjellige alternative strukturer for regionen viste Fylkesmannen at det kunne være flere muligheter dersom de valgte å endre vedtakene.

Med rapporten har jeg vist at Fylkesmannen la faglige begrunnelser basert på forskning til grunn, og at kommunene deretter fikk anledning til å kommentere disse forslagene slik at Fylkesmannen kunne ta høyde for kommunenes tilbakemeldinger i tilrådingen til departementet – altså at Fylkesmannen kunne undersøke hvor langt sine forslag holdt, for deretter å følge frivillighetsprinsippet i reformen. I tilrådingen ser vi dermed at Fylkesmannen valgte å ta høyde for kommunenes uendrede vedtak om å ville stå alene, slik en taktiker ville besluttet.

Min case-spesifikke problemstilling lød: *hvilken beslutningslogikk fulgte Fylkesmannen i Buskerud i sitt arbeid med kommunereformen?*

Handlingsmønsteret viser at Fylkesmannen i høy grad har fulgt en konsekvenslogikk for å løse sitt tilspissede dilemma som oppsto av det tilspissede krysspisset de befant seg i i arbeidet med kommunereformen. Dilemmaet dreide seg om å hvorvidt Fylkesmannen skulle fremstå som regjeringens reformagent, eller kommunenes beskytter. Jeg har funnet en tendens om at Fylkesmannen har tatt utgangspunkt i optimale løsninger for regionen som helhet. I de presenterte tilfellene har Fylkesmannen deretter gjort forskjellige tilpasninger etter ulike former for kommunal motstand. Dette har forekommet i både Drammensregionen og Kongsbergsregionen. I tilrådingen tok Fylkesmannen en vending om å tilråde en optimal struktur for Drammensregionen, og begrunnet dette med oppdragets unntaksbestemmelse for å overgå kommunenes vedtak.

Den generelle problemstillingen for oppgaven lød: *Hvilken beslutningslogikk følger byråkrater i krysspess?*

Funnene i denne casestudien argumenterer for at byråkrater som befinner seg i krysspess i høy grad følger ulike former for konsekvenslogikk. Tendensen bevist ovenfor tyder på at byråkrater kan legge til grunn et ønske om et optimalt utfall, men at realiseringen av dette ønsket kan begrenses av eventuell motstand fra aktører med motstridende interesser beslutningene går ut over.

## 8 Litteratur:

- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. (2. Utgave). Addison Wesley Longman, Inc.
- Beckmann, M. N., & Hall, R. L. (2013). Elite Interviewing in Washington, DC. I L. Mosley (red.), *Interview Research in Political Science*. (ss. 196-209). Itchaca: Cornell University Press.
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). Qualitative research: Recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science*, 9(1), 455–476. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104918>
- Berg, O. T. (2014). Krysspress. *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/krysspress>
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D. & de Bruycker, I. (2014). *Let's Talk! On the practice and method of interviewing policy experts*. *Interest Groups & Advocacy*, vol 3, no. 2, pp. 174-187.
- 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.
- Brady, Henry E., and David C. Collier. eds. 2004. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 1st ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Brunson, K., og Brunson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. (4. utgave.). Oxford: Oxford University Press.

- Collier, D. (10.2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, Vol. 44, No. 4, pp. 823-830. Publisert av: American Political Science Association.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Drammen kommune. (2014a). *Arkivsaksnr.:14/8469-1. Dato: 27.08.14*. Hentet fra: <https://innsyn.drammen.kommune.no/motekalender>
- Flo, Yngve. (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (2012). *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. Utgitt av: Departementenes servicesenter 02/2012 -750. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Fylkesmenn/Fylkesmannsrollen.pdf>
- Fylkesmanninstruksen. Lov 07. august 1981. Instruks for fylkesmenn.
- Fylkesmannen i Buskerud. (2016a). *Kommunereformen i Buskerud. Muligheter for kommunene – Fylkesmannens foreløpige skisse*. Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Forel%C3%B8pig%20rapport%20kommunereform%2029%2004%2016.pdf>
- Fylkesmannen i Buskerud. (2016b). *Kommunereformen i Buskerud – Fylkesmannens oppsummering og tilråding*. Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Fylkesmannens%20ilr%C3%A5dning%20om%20fremtidig%20kommunestruktur%20i%20Buskerud.pdf>
- Gerring, J. (2012). *Case Study Research*. 14. Opplag. Cambridge University Press.



- Gerring, J. (2005). Causation, a Unified Framework for the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 17 (2). Pp: 163-198. London: SAGE Publications. DOI: 10.1177/0951629805050859
  
- George, A. L (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
  
- Grøner, C. (2016). *Øvre Eiker fortsetter som egen kommune*. Hentet fra: <https://www.ovre-eiker.kommune.no/politikk/kommunereformen/artikler/Sider/komstyre21sep.aspx>  
Hentet 29.04.2017 kl 15:15. sist endret 29.09.2016.
  
- Jönson, L.E, Person, A. & Sahlin, K. (2011). *Institution*. BeGreppbart-serien. Malmö: Liber.
  
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
  
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2014). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*. Innst. 300 S (2013-2014). Oslo: Departementenes servicesenter. <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). Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Kommunereform – Oppdragsbrev til Fylkesmannen.*  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kommunereform---Oppdragsbrev-til-Fylkesmannen/id764999/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (15.11.2015). *Brev fra statsråden.*  
<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Kommunal%20styring/Brev%20fr%C3%A5%20Statsr%C3%A5den%2030.11.15.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016a). *Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).* Hentet fra regjeringen.no den 28.03.2017:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016b). *Kommuneproposisjonen 2017.* (Prop. 123. S 2015-2016). Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/00187cf0fd8e465ba4db9212677a3a1c/no/pdfs/prp201520160123000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016c). *Mal for fylkesmannens oppsummering og tilråding.* Hentet fra Fylkesmannen.no de 15.05.2017:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/79a4b5c91a5a48bab326f0402b17b31c/mal-for-tilradning.pdf>
- Krossli, J. I. (09.2016). *Krevende balansekunst.* Kommunal rapport.Hentet fra:  
<http://kommunal-rapport.no/meninger/kommentar/2016/09/krevende-balansekunst>
- Leech, B. L., Baumgartner, F. R., Bery, J. M., Hojnacki, M., og Kimball, D. C. (2013) Lessons From the “Lobbying and Policy Change” Project. I L. Mosley (red.), *Interview Research in Political Science.* (ss. 209-224). Itchaca: Cornell University Press.
- Levy, J. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18.

<https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

- Lynch, J. F. (2013). Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals. I L. Mosley (red.), *Interview Research in Political Science*. (ss. 31-45). Itchaca: Cornell University Press.
- Lier kommune. (2016). *Sier nei til kommune-sammenslåing*. Hentet fra: <http://www.lier.kommune.no/aktuelt/sier-nei-til-kommune-sammenslaing/> Sist oppdatert 15.03.2016. Hentet 29.04.2017 kl 15:15
- MacIntyre, A. (1988). *Whose Justice? Which Rationality?* (2. Utgave). Notre Dame, IND: University of Notre Dame Press.
- March, J. G. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. og Simon, H. A. (1993). *Organizations*. New York: Wiley. (2. Utgave). Oxford: Blackwell Publishers.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (09.2004). *The logic of appropriateness*. Working Papers. Arena – Centre for European Studies, University of Oslo.
- Martin, C. J. (2013). Crafting Interviews to Capture Cause and Effect. I L. Mosley (red.), *Interview Research in Political Science*. (ss. 109-125). Itchaca: Cornell University Press.
- Mosley, L. (2013). *Interview research in political science*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Nedre Eiker kommune. (2016). *Kommunestyrets vedtak 14. desember 2016*. Hentet fra: <https://www.nedre-eiker.kommune.no/politikk-og-samfunn/politikk/kommunereformen/>

- Regeringskansliet. (12.2014). *Länsstyrelserna*. <http://www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/lansstyrelserna/>
- Regjeringen. (2016a). *Styringsportalen for fylkesmannen 2016*. Hentet fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/> og mer spesifikt: [file:///C:/Users/Mikkel/Downloads/Styringsdokumenter%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mikkel/Downloads/Styringsdokumenter%20(1).pdf)
- Sandvik, S. og Grønli, H. (06.2016). *Status kommunereform: under 30 gryteklare sammenslåinger*. NRK. Hentet fra: [https://www.nrk.no/norge/status-kommunereform - fra-428-til-390-kommuner-1.13019723](https://www.nrk.no/norge/status-kommunereform-fra-428-til-390-kommuner-1.13019723)
- Sandviken, M. (03.2015). *Kongsberg står støtt på egne ben*. Logendalsposten. Sist oppdatert 18.03.2015 kl 14:00. hentet 14.05.2017 kl: 18:00 fra: [https://www.laagendalsposten.no/kommunesammenslaing/nyheter/politikk/kongsberg-star-stott-pa-egne-bein/s/5-64-25340?\\_ga=2.164261432.64252208.1494777372-1250479628.1494777372](https://www.laagendalsposten.no/kommunesammenslaing/nyheter/politikk/kongsberg-star-stott-pa-egne-bein/s/5-64-25340?_ga=2.164261432.64252208.1494777372-1250479628.1494777372)
- Sarbin, T. R., & Allen, V. L. (1968). Role theory. Pp. 488-567 i Lindzey, G. og Aronson E. Eds. (2. utgave) *Handbook of Social Psychology*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Schumann, H. & Presser, S. (1996). *Questions & Answers in Attitude Surveys: Experiments on Question Form, Wording, and Context*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Simon, H. (1957/1965). *Administrative Behavior. A Study of Decision-making processes in Administrative Organization*. 2. Utgave. New York: The Free Press.
- SOU 1998: 168. (1998). *I skäringspunkten: ländshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*. Hentet fra: <file:///C:/Users/Mikkel/Downloads/urn-nbn-se-kb-digark-5591940.pdf>
- Vabo S.I., Hagen, T.P., Borge, L.E., Brandtzæg, B.A., Holmli, H., Ohm, H.M., & Hagerupsen, M. (2014). *Delrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god*

*kommunestruktur.* (Regjeringens Ekspertutvalg). Hentet fra:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf)

- Weber, M. (2010). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg., 6. opplag). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskapelig leksikon* (Rev. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

# 9 Vedlegg

## 9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledning:

Først vil jeg gjerne si takk for at du tar deg tid til å stille til dette intervjuet. Jeg heter Mikkel Hveding Ersdal og er masterstudent ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Masterprosjektet jeg jobber med dreier seg om fylkesmannens rolle i kommunereformen. Med dette intervjuet ønsker jeg å kartlegge fylkesmannens atferdsmønster i arbeidet med kommunereformen, og vil stille spørsmål rundt kontakten mellom Lier kommune og Fylkesmannen.

I gjennomføringen av prosjektet følger jeg NSD sine krav om personvern, og vil igjen opplyse om at deltagelsen er frivillig og at du når som helst kan trekke deg fra deltakelse frem til oppgaven leveres 23. mai 2017. (*Jeg legger frem/har sendt informantbrev med deltagelseskontrakt som eventuelt gir tillatelse til å ta opp samtalen*). Om det er i orden for deg ønsker jeg å ta intervjuet opp på bånd, slik at transkribering skal bli mest mulig presis. Datamaterialet blir behandlet konfidensielt, og blir slettet når oppgaven er ferdig.

---

Intervjuet jeg foretok med kommunene:

*1: Kan du kort beskrive hvordan arbeidet med kommunereformen var i din kommune? [Grand-tour]*

*2: Hadde dere noen forventninger til hvordan fylkesmannen skulle utfylle sin rolle? I så fall hvilke?*

*3: På hvilke måter hadde dere kontakt med fylkesmannen?*

*Underspørsmål: Gjorde fylkesmannen noen gang noe dere syntes var overraskende?*

*Eventuelt videre: Hva var dette, og hvorfor?*

*4: Var det klart for dere helt fra start hvem dere skulle ta en nabopratt med?*

*Underspørsmål: Var dette holdningen helt fra start?*

*Underspørsmål: Hvordan reagerte fylkesmannen på deres holdning her?*

*Probe: støttende, passiv, argumenterende ...*

*Underspørsmål: På hvilken måte? Hva var tilbakemeldingen? Konkrete situasjoner du husker?*

*5: Kontaktmønsteret mellom kommunen og fylkesmannen, Hvor fant den sted?*

*Probe: formannskapsmøter, regionsmøter, kommunestyremøter, forhandlingsutvalg, personlig over telefon...*

*Underspørsmål: hvordan vil du karakterisere kontakten dere hadde? Hvorfor?*

*Probe: Har du noen eksempler på dette?*

*6: Hva gjorde fylkesmannen i arbeidet som støtte og tilrettelegger?*

*Underspørsmål: har du konkrete eksempler?*

*7: Fikk dere tilbakemeldinger fra fylkesmannen om kommunens holdninger til reformen og sammenslåingsalternativer? I så fall, hva var disse tilbakemeldingene?*

[Probet her med oppfølgingsspørsmål knyttet til svarene – forsøkte hovedsakelig å spore til konkrete tilbakemeldinger og hva som ble lagt til grunn for tilbakemeldingene, innhold, situasjonsskildringer, sitater og beskjeder og liknende.]

*8: Hvordan reagerte dere på kommunekartet fylkesmannen tegnet våren 2016?*

*Probe: Positiv, negativ, Overasket, skuffet, oppgitt, irritert*

*Underspørsmål: Hvorfor? Hva var årsaken til denne reaksjonen? [forsøkte videre å spore hendelser som ga grunnlag for at kommunen skulle synes det ene eller andre – eksempelvis møter og tilbakemeldinger fra fylkesmannen]*

*9: Videre kom altså fylkesmannens innstilling til departementet, hva synes dere om denne?*

*10: Hvordan vil du evaluere fylkesmannens arbeid med kommunereformen?*

---

Avslutning:

Da har jeg stilt alle mine spørsmål, er det noe mer du mener jeg burde vite eller noe du har lyst til å utfylle?

Jeg vil igjen takke for din deltakelse. Dersom det er noe du lurer på siden er det bare å ta kontakt.  
*Slutt.*

Intervjuene med ansatte ved fylkesmannsembetet (2 stk) hadde en mer ustrukturert form. I disse intervjuene holdt jeg samme åpning med grand-tourspørsmålet, jeg presenterte karakteristikk fra forventningene mine og forhørte meg om hvorvidt dette var noe de kunne kjenne seg igjen i. På tidspunktet for disse intervjuene hadde jeg allerede en liten oversikt over flere situasjoner, og probet disse inn der det passet. Videre fulgte jeg store deler av intervjuguiden ovenfor.

## **9.2 Vedlegg 2: Intervjurespondenter**

Respondentene jeg har gjennomført intervjuer med er følgende:

Ordføreren i Drammen

Ordføreren i Svelvik

Ordføreren i Lier

Ordføreren i Nedre Eiker

Ordføreren i Øvre Eiker

Ordføreren i Kongsberg

Ordføreren i Flesberg

Ordføreren Nore og Uvdal

Prosessveileder ved Fylkesmannen i Buskerud

Assisterende fylkesmann i Buskerud